



eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2003

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2003

EDUSKUNNALLE

Allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio* on toiminut eduskunnan oikeusasiamiehenä kertomusvuoden 2003 ajan. Toimikauteni on neli-vuotiskausi 2002–2005. Tehtävää hoitaessani olen virkavapaana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virastani.

Apulaisoikeusasiamiehenä ovat toimineet varatuomari *Ilkka Rautio* ja oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen*. Rautio on toimikautensa ajan (1.10.2001–30.9.2005) virkavapaana Helsingin kärjäoikeuden kärjätuomarin virastaan. Jääskeläinen puolestaan on virkavapaana (1.4.2002–31.3.2006) valtiosyyttäjän 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 2003 sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, katsauksen kertomusvuoden

toimintaan, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, jakson telepakkokeinojen käytön valvonnasta sekä asiaryhmittäisen kuvauksen laillisuusvalvonnasta.

Kertomuksen rakenne ja sen toimittamisen periaatteet ovat samat kuin edellisenä vuonna. Sen sisältöä on pyritty kehittämään vielä edellisvuottakin yleiskatsauksellisemmaksi.

Asiaryhmittäisissä yleiskatsauksissa kuvataan esillä olleita kysymyksiä, viranomaistoiminnassa ja julkisten tehtävien hoidossa esiintyneitä puutteita sekä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kannanotot. Tällä on pyritty valottamaan laillisuusvalvontaa kussakin asiaryhmässä. Yleiskatsauksiin sisältyy lisäksi joitakin keskeisiä tietoja laillisuusvalvontaan vaikuttavista, jo toteutetuista tai suunnitelluista lainsäädännöllisistä muutoksista sekä tarkastustoiminnasta. Yksittäisiä ratkaisuja on kuvattu sellaisissa asioissa ja siinä määrin kuin ne ovat oikeudellisesti mielenkiintoisia, hallinnon kehittämisen kannalta tärkeitä tai viranomaistoiminnassa ja julkisten tehtävien hoidossa usein toistuvia.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti Eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2003.

Helsingissä 23.3.2004

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Pirkko Mäkinen*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle	3	Perus- ja ihmisoikeuksista laillisuusvalvonnassa	38
1. PUHEENVUOROT	11	Yhdenvertaisuus (PL 6 §)	38
Riitta-Leena Paunio	11	Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto	38
Terveystenhuollon palvelut ja laillisuusvalvonta	11	Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun ja vaikuttamiseen itseään koskeviin asioihin	40
Ilkka Rautio	15	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)	40
Vastuu ja valvonta	15	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)	42
Petri Jääskeläinen	19	Liikkumisvapaus (PL 9 §)	43
Oikeusasiamies puolustusvoimien ja varusmiesten kohtelun valvojana	19	Yksityiselämän suoja (PL 10 §)	43
2. KATSAUS VUODEN 2003 TOIMINTAAN	23	Yksityiselämän suoja	43
Laillisuusvalvonta	23	Perhe-elämän suoja	44
Tavoitteet ja toimintamuodot	23	Kotirauha	45
Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	24	Viestintäsalaisuus	46
Ratkaisut	25	Uskonnonvapaus (PL 11 §)	46
Suurimmat asiaryhmät	27	Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)	46
Tarkastukset	27	Sananvapaus	46
Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulma laillisuusvalvonnassa	28	Julkisuus	46
Muu toiminta	29	Omaisuuksien suoja (PL 15 §)	47
Esitelmät	29	Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)	48
Tiedotus	29	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)	48
Neuvonta	29	Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)	49
Kansainvälinen yhteistyö	30	Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	50
Muut tapahtumat	31	Oikeus perustoimeentulon turvaan	50
Kanslia	31	Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	50
Laillisuusvalvonnan kehittämisen haasteita	32	Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)	51
3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	35	Oikeusturva (PL 21 §)	52
Perus- ja ihmisoikeuksista yleisesti	35	Oikeus saada asia käsitellyksi viranomaisessa	52
Perusoikeudet	35	Oikeussuojakeinojen tehokkuus	54
Ihmisoikeudet	36	Asian käsittelyn joutuisuus	55
Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtia	36	Käsittelyn julkisuus	57
Kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumia	36	Asianosaisen kuuleminen	57
Suomen ihmisoikeustilanteeseen kohdistettua arvostelua	37	Päätösten perusteleminen ja virkakielen selkeys	58
		Huolellisuus asioiden käsittelyssä	60
		Neuvonta- ja palveluvollisuus	62
		Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	63
		Virkamiesten esteellisyys	64
		Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	64
		Virkamiesten käytös	65

Perusoikeuksien turvaaminen (PL 22 §)	66	Ehdonalainen vapauttaminen kun vapautettava on tutkintavanki	98
Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (PL 80 §)	66	Tarkastustoiminta	98
Yhteenveto	67	Ratkaisuja	99
4. TELEPAKKOKEINOJEN JA PEITETOIMINNAN VALVONTA	69	Anabolisten steroidien testaaminen virtsanäytteestä	99
Telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu	69	Poistumisluvan aikana tehdyn rikoksen käsittely	99
Telepakkokeinot	69	Perhetapaamiset	100
Telepakkokeinojen erityisluonteesta	69	Terveystenhoito	100
Pakkokeinoista päättäminen	70	Vangin henkilökohtainen koskemattomuus	101
Telepakkokeinot laillisuusvalvonnassa	70	Vankien hakemusten käsittely vankilassa	102
Oikeusasiamiehen saamat valvontatiedot vuodelta 2003	73	Vankeinhoidon resurssit ja vankien asuinolosuhteet	103
Arviointia	76	Henkilökunnan menettely	103
Lopuksi	78	Poliisi	105
Peitetoiminta	80	Yleiskatsaus	105
Peitetoiminnan valvonta	80	Poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta	105
Vuotta 2003 koskeva kertomus	80	Hallinnonalan oikeustila	107
Arviointia	81	Lainsäädäntöä koskevia kannanottoja	107
5. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	83	Tarkastustoiminta	109
Tuomioistuimet ja oikeushallinto	83	Ratkaisuja	110
Yleiskatsaus	83	Vapautensa menettäneiden oikeudet ja olot	110
Tuomioistuinlaitos kertomusvuonna	83	Esitutinnan kesto	113
Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta	84	Kotietsintä ja takavarikko	118
Tarkastustoiminta	86	Käsirautojen käyttö	123
Ratkaisuja	86	Poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos	124
Oikeudenkäynnin julkisuus	86	Poliisimiehen käytös	124
Oikeus saada tieto äänitteen sisällöstä pyydettyllä tavalla	89	Julkisuus ja tiedottaminen	125
Järjestyksen valvominen oikeussalissa	91	Rikosilmoituksen kirjaaminen ja esitutinnan toimittaminen	127
Haasteen rikosoikeudellinen vanhentuminen	92	Menettely kuulustelussa	128
Pankkioikeudenkäynnin viivästyminen	93	Syylliseksi epäiltynä käsitteleminen ja esitutinnasta luopuminen	128
Vankeinhoito	96	Tutkinnanjohtajan esteellisyys	128
Yleiskatsaus	96	Henkilötuntemerkkien lainvastainen ottaminen	130
Vankiloihin kohdistuva laillisuusvalvonta	96	Poliisikoulun valintaperusteet	131
Vankikantelut	97	Ajo-opetusluvan hakijan määrääminen ajokokeeseen	132
Lainsäädännön tilaa koskevia kannanottoja	97	Hengenvaarassa olevan henkilön pelastustoimien käynnistäminen	133
Sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanon lykkäys	97	Poliisin määräämä väliaikainen lähestymiskielto	134
		Palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus	134

Päätösten perustelu ja kirjaaminen	135	Vammaispalvelut	157
Virkatoiminnassa edellytettävä huolellisuus	138	Päivähoito ja asiakasmaksut	158
Syyttäjälaitos	139	Tarkastustoiminta	158
Yleiskatsaus	139	Ratkaisuja	159
Syyttäjälaitoksen kehittämistoimia	139	Vammaispalveluasetuksen mukaisen palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuus	159
Syyttäjälaitokseen kohdistuva laillisuusvalvonta	141	Oikeus vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin	160
Tarkastustoiminta	142	Vammaispalvelulain henkilökohtaista avustajaa koskevan ehdon lainvastaisuus	160
Ratkaisuja	143	Sosiaalilyöntekijän salassapitovelvollisuus ja rikoslain 15 luvun 10 §:n ilmoitusvelvollisuus	161
Samana asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden syyteharkinnan ajankohta	143		
Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt	145	Sosiaalivakuutus	165
Yleiskatsaus	145	Yleiskatsaus	165
Keskeisiä lainsäädäntöuudistuksia	145	Laillisuusvalvonta sosiaalivakuutusasioissa	165
Laillisuusvalvonta ulosottoasioissa	146	Hyvä hallinto sosiaalivakuutusasioissa	166
Tarkastustoiminta	146	Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä	166
Ratkaisuja	146	Tarkastustoiminta	167
Ulosottomiehen menettely aseiden pakkohuutokaupassa	146	Ratkaisuja	168
Pysäköintivirhemaksun kymmenkertainen ulosmittaus väärän henkilön äitiyspäivärahasta	149	Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärin esteellisyys	168
Ennakoilmoitus saatavan ulosmittauksessa	150	Vammaistukipäätöksen perusteleminen	169
Velkaneuvontapalvelujen saatavuus	150	Kansaneläkelaitoksen ohjeiden oikeudellinen merkitys	170
Ulosottomiehen valitusasiassa antaman lausunnon sisältö	151	Lapsen oikeudet	173
Ulosoton vapaakuukausia koskevan hakemuksen käsittely	151	Yleiskatsaus	173
Käräjäoikeuden päätöksen korjaaminen velkajärjestelyasiassa	152	Laillisuusvalvonta lapsen oikeuksia koskevista asioista	173
Sosiaalihuolto	153	Tarkastustoiminta	174
Yleiskatsaus	153	Sovittelu lapsen huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa	174
Sosiaalihuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta	153	Valvottujen tapaamisten järjestäminen kunnissa	175
Toimivaltaratkaisuja	153	Viranomaistoimet lapsiin kohdistuvassa perheväkivallassa ja seksuaalisessa hyväksikäytössä	175
Menettelyyn liittyviä kysymyksiä	154	Yksin tulleet turvapaikkaa hakevat tai oleskeluluvan saaneet lapset	176
Asiakkaan kohtelu	154	Lausuntoja	176
Puolueettomuusvaatimus	154	Ratkaisuja	176
Tiedusteluihin vastaaminen	154	Päätöksen tekeminen kiireellisen huostaanoton lopettamisesta	176
Päätöksen tekeminen	155	Opettajaan kohdistuvan hyväksikäyttöepäilyn selvittäminen	177
Käsittelyn joutuisuus	155		
Toimeentulotuki	156		

Lapsen luvattoman maasta viemisen estäminen	178	Kurinpitoasian käsittely	205
Lapsen luovuttaminen Ruotsiin huostaanoton täytäntöönpanoa varten	179	Suostumuksen merkitys kotietsintää suoritettaessa	206
Terveystenhuolto	181	Opetus	207
Yleiskatsaus	181	Yleiskatsaus	207
Terveystenhuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta	181	Laillisuusvalvonta opetuslalla	207
Kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus	182	Opetusalan uudistuksia	207
Potilaan tiedonsaantioikeus ja itsemääräämisoikeus	182	Tarkastustoiminta	208
Potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen	183	Ratkaisuja	209
Hyvän hallintomenettelyn noudattaminen	184	Muuttuneesta käytännöstä tiedottaminen ja tiedusteluihin vastaaminen	209
Tarkastustoiminta	184	Oppilaan erityisopetuksen tarve	209
Ratkaisuja	185	Konsulttiyrityksen käyttäminen ammattikorkeakoulun oppilasvalinnassa	211
Viallisen tekonivelen aiheuttamat potilasvahingot	185	Yleiset kunnallisasiat	212
Erikoissairaanhoidon palvelujen rajoittaminen	186	Yleiskatsaus	212
Kiireettömän hoidon vastaanottopalvelujen järjestäminen terveyskeskuksessa	187	Kunnallishallinnon perusteista	212
Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestäminen	188	Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta	212
Potilaan tiedonsaantioikeus ja itsemääräämisoikeus	192	Tulevaisuuden näkymät	216
Hammashuollon järjestäminen Kuopion kaupungissa	193	Ratkaisuja	216
Sotilasasiat ja puolustushallinto	197	Apulaiskaupunginjohtajan pysäköintiviermaksun maksaminen kaupungin varoista	216
Yleiskatsaus	197	Keskusvaalilautakunnan menettely sen päättäessä ehdokkaiden vaalikelpoisuudesta	217
Toimintaympäristön muutoksia	197	Viivästys kantelun käsittelyssä lääninhallituksessa	218
Sotilasasioita koskevat kantelut	198	Työvoima ja työttömyysturva	219
Lääkintähuolto	199	Yleiskatsaus	219
Tarkastustoiminta	199	Lainsäädännön tila	219
Kotimaan tarkastukset	199	Asiaryhmän laillisuusvalvonta	219
Rauhanturvajoukkojen tarkastus	200	Tarkastustoiminta	222
Sotilaskurinpito- ja vahingonkorvausasiat	201	Ratkaisuja	222
Ratkaisuja	202	Viivästys työttömyysturva-asoiden käsittelyssä vakuutuslaidessa	222
Liikkumisrajoitukset rajavartiolaitoksen alueilla	202	Verotus	224
Palvelushelpotuksen saaneiden varusmiesten määrääminen liian raskaaseen työhön	204	Yleiskatsaus	224
Kurinpitomenettelyn edellytysten selvittäminen	204	Ratkaisuja	225
		Veronhuojennuspäätöksen perusteleminen	225
		Hyvä tiedonhallintatapa ja veroviraston mallipäätökset	226
		Veroviranomaisen selvittämisvelvollisuus	228

Ennakkoperinnän muutoshakemuksen käsittely	229	Ylijäämämaiden läjitykseen myönnetty toimenpidelupa	257
Veronpalautusten siviilioikeudellinen kuittaus	229	Melumittaustulosten julkisuus	259
Tulli	230	Asiaton puuttuminen asiamiehen lupa-asioihin	260
Yleiskatsaus	230	Jäärata-ajojen järjestäminen ilman lupaa	260
Ratkaisuja	230	Avustusluonteisen perusparannuslainan takaisinperintä	262
Veronhuojennuspäätöksen perusteleva	230	Maa- ja metsätalous	266
Henkilöntarkastuksen toimittamisen edellytykset	232	Yleiskatsaus	266
Ajoneuvon tullitarkastus	234	Ratkaisuja	267
Tieliittymän sulkemistarpeen uudelleen arviointi	235	Valitusasian käsittely TE-keskuksessa ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa	267
Ulkomaalaisasiat	237	Menettely yksityistieasiassa	268
Yleiskatsaus	237	Petoeläinten poroille aiheuttamien vahinkojen korvaaminen	269
Lainsäädäntömuutoksia ja tulevaisuuden näkymiä	237	Maatilatalouden tuloverolain noudattamiseen liittyvä tarkastus	271
Laillisuusvalvonta ulkomaalaisasioissa	238	Kieliasiat	273
Tarkastustoiminta	239	Yleiskatsaus	273
Lausuntoja	239	Tarkastustoiminta	274
Ratkaisuja	240	Ratkaisuja	274
Suomen Pietarin pääkonsulaatin viisumienettä	240	Hätäkeskuksen puhelinpalvelu	274
Huivin käyttö passikuvassa	241	Kielilain soveltaminen tiedotukseen internetissä	275
Ulkopuolisen tulkin käyttäminen turvapaikkakuulustelussa	243	Ministeriön ohjeen julkaiseminen	276
Turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyajat Ulkomaalaisvirastossa	244	Ohjelmaluonnoksen kääntäminen ruotsin kielelle	276
Liikenne ja viestintä	246	Hakemuksen täydentäminen käännöksellä	276
Yleiskatsaus	246	Teiden nimeäminen kaksikielisissä kunnissa	277
Ratkaisuja	247	Esitutkinnassa käytettävä kieli	278
Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelu	247	Muut asiat	279
Saamelaisien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen Yleisradio Oy:n hallintoelimissä	251	Ratkaisuja	279
Suullisen huomautuksen antaminen virkamiehelle kirjallisesti	252	Sukupuolensa vaihtaneen henkilön väestötietojen käsittely	279
Ympäristöasiat	254	Väestötietojärjestelmän osoitemuutosten puhelinilmoitusten lainmukaisuus	281
Yleiskatsaus	254	Yleisen yläikärajan asettaminen edunvalvojalle	283
Ratkaisuja	255	Suomen Pankin tietopalvelumaksut	284
Liikkumisesteisten huomioon ottaminen rautatieaseman muutos- ja perusparannushankkeessa	255		
Kalliolouhoksen valvonta ja asianmukaiset lupamääräykset	256		

LIITTEET	287
Liite 1	287
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset	287
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä	288
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	292
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö	293
Liite 2	294
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	294
Liite 3	295
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	295
Liite 4	298
Lausunnot ja kuulemiset	298
Lausunnot	298
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	298
Liite 5	300
Tarkastukset	300
Liite 6	302
Kanslian henkilökunta vuonna 2003	302
Liite 7	304
Kanslian yhteiset koulutustilaisuudet vuonna 2003	304
Asiahakemisto	305

KÄYTETYT LYHENTEET

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

1. Puheenvuorot

RIITTA-LEENA PAUNIO

Terveystenhuollon palvelut ja laillisuusvalvonta

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on selkeä taitekohta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Tuossa yhteydessä oikeusasiamiehen tehtäväksi säädettiin sen seuranta, että perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan julkisten tehtävien hoidossa. Näiden oikeuksien valvonta ja niiden edistäminen ovat painottuneet tuon ajankohdan jälkeen laillisuusvalvonnassa monin tavoin.

Eräiden hallinnonalojen merkitys on tuntunut kasvavan tämän tarkastelukulman myötä. Näin on asianlaita erityisesti poliisin ja terveydenhuoltoviranomaisten kohdalla. Nämä viranomaiset puuttuvat keskeisiin perusoikeuksiin tai turvaavat niitä. Toisaalta näiden viranomaisten toimia ei ole aina mahdollista saattaa ylemmän viranomaisen tai tuomioistuimen tutkittavaksi silloinkaan, kun toimet vaikuttavat syvästi ihmisten elämään. Viranomaisten toiminta sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi on ollut kaiken kaikkiaan laillisuusvalvonnassa paljon esillä perusoikeusuudistuksen jälkeen.

Olen jo puheenvuorossani eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2000 käsitellyt ihmisten oikeutta terveydenhuollon palveluihin, niitä

puutteita, joita näiden oikeuksien toteutumisessa on ja mahdollisuuksia turvata niitä. Palaan tähän kysymykseen uudelleen, koska perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen tällä alueella on osoittautunut laillisuusvalvonnassa saatujen kokemusten valossa erityisen ongelmalliseksi ja vaikeaksi.

Terveyspalvelujen saatavuus on noussut esille viime vuosina

Perinteisesti terveydenhuollossa ovat olleet esillä sellaiset kysymykset kuin hoidon laatu, oikeus itse päättää hoidostaan, oikeus saada tieto hoitoon liittyvistä vaihtoehdoista ja vaikkapa sairauskertomusten merkinnöistä. Koska oikeusasiamiehen tehtävänä on lain mukaan

valvoa myös suljetuissa laitoksissa olevien henkilöiden oloja ja kohtelua, terveydenhuollon laillisuusvalvonnan tärkeä osa on aina ollut tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito.

Terveydenhuoltoon liittyvät kysymykset ovat tulleet aikaisempaa voimallisemmin viime vuosina esille laillisuusvalvonnassa. Myös niiden sisältö on muuttunut.

Perusoikeusuudistuksen jälkeisinä vuosina on

toistuvasti ollut esillä terveyspalvelujen saatavuus. Potilaan oikeus saada hoitoa ja kunnan velvollisuus järjestää sitä on tullut oikeusasiamiehen vastattavaksi yksittäisissä tapauksissa mutta myös yleisemmällä tasolla. Ovatko ihmiset saaneet HUS:n jäsenkunnissa



erikoissairaanhoidon lain edellyttämällä tavalla, turvaavatko lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä koskevat ratkaisut maan eri kunnissa ihmisten oikeutta hoitoon, ovatko kunnat järjestäneet hammashuoltoa lain mukaisesti järjestämisvelvollisuuden laajennuttua koko väestöä koskevaksi. Muun muassa näihin kysymyksiin oikeusasiamies on laillisuusvalvojana joutunut ottamaan kantaa.

On luonnollista, että terveyspalvelut puhuttavat ja niiden lainmukainen toteutuminen kysyyttää ihmisiä. Terveys on tärkeä asia. Niin on myös hoidon saaminen, silloin kun siihen on tarvetta. Terveystieteiden järjestämistä koskevan keskustelun pysyminen vuodesta toiseen yhteiskuntapolitiittisen keskustelun keskiössä johtuu terveydenhuollon tärkeyden ohella hoidon mahdollisuuksien ja tarpeen kasvusta, palveluiden järjestämisen ja niiden kustannusten kasvusta sekä niistä alueellisista ja sairauskohtaisista eroista, joita palveluiden saannissa on.

Sytä siihen, että terveyspalvelujen saatavuutta koskevat kysymykset ovat nousseet laillisuusvalvonassakin keskeiseksi, on muitakin.

Eräs syy on juuri se, että myös näissä palveluissa on kyse perusoikeuksista. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sisällytettiin perustuslakiimme perusoikeusluokituksen perustelussa. Perustuslaki velvoittaa valtion ja kunnat turvaamaan riittävät terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä siten kuin lailla säädetään. Ihmiset ymmärtävät ja edellyttävät, että nämä oikeudet ja velvoitteet ovat todellisia ja että niiden tulee toteutua myös käytännössä.

Toinen seikka, joka saa ihmiset kääntymään näissä kysymyksissä enenevässä määrin laillisuusvalvojien puoleen, on se tosiasia, että hoitoratkaisuja ei ole mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi. Hoitoratkaisut ovat lääkärin ratkaisuja: lääkäri päättää hoidon tarpeesta, sen tutkimuksesta, taudin määräytymisestä ja hoidosta. Vaikka esimerkiksi kunnan järjestämisvelvollisuutta koskeva kysymys voidaan saattaa hallintoriita-asiana viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole näissä asioissa yleinen oikeuksien toteutumisen turvaamisen keino kuten on asianlaita monissa muissa kysymyksissä.

Lainsäädännön täsmentäminen on valmisteilla

Olen tuossa puheenvuorossani, johon alussa viittasin, tarkastellut oikeuksien ja ongelmien ohella mahdollisuuksia turvata oikeuksien toteutumista. Olen tuossa kuten monissa muissakin yhteyksissä tuonut esille käsitykseni siitä, että nykyistä täsmällisempi määrittely laissa siitä, missä laajuudessa ja minkä tasoisena terveydenhuollon palvelut tulee toteuttaa, olisi omiaan turvaamaan nykyistä paremmin ihmisten oikeudet riittäviin terveyspalveluihin.

Oikeuksien nykyistä täsmällisempi määrittely onkin nyt nähty välttämättömäksi ja sitä on ryhdytty toteuttamaan. Valtioneuvoston keuhkokuumeen 2002 tekemässä periaatepäätöksessä terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi on vahvistettu se, että lakiin sisällytetään vuoteen 2005 mennessä periaate hoitoon pääsystä kohtuajassa. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on valmistellut ehdotuksen kiireettömän hoidon ja jononhallinnan toteuttamisohjeeksi. Ajatuksena on, että lakiin kirjataan hoitoon pääsyn aikarajat sekä niiden ylittymisestä syntyvä velvoite hankkia hoito muualta asiakasmaksun muuttumatta. Ehdotuksen mukaan kiireettömän hoidon arviointiin on päästävä terveyskeskukseen kolmessa päivässä, poliklinisiin tutkimuksiin kolmessa viikossa lähetteen saapumisesta sairaalaan ja lääketieteellisesti tarpeelliseen hoitoon yleensä kolmessa mutta viimeistään kuudessa kuukaudessa. Tähän työhön liittyy keskeisesti myös hoitoon pääsyn perusteiden yhtenäistämiseen tähtäävät toimet. Tämä on yhtä tärkeää kuin hoitoon pääsyn aikarajojen määrittely. Työryhmän ehdotusta muokataan parhaillaan lausuntojen perusteella.

Nähdäkseni nämä toimet oikeuksien täsmentämiseksi voivat niin yleisesti kuin yksittäisissäkin tapauksissa turvata ihmisten oikeutta ja määrittää kunnan järjestämisvelvollisuutta nykyistä täsmällisemmällä tavalla. Tämä puolestaan johtaa väistämättä oikeuksien nykyistä tasapuolisempaan ja toivottavasti myös muutoin parempaan toteutumiseen.

Nykyisen lainsäädännön tulkinta on johtanut puutteisiin oikeuksien toteutumisessa

Ongelmia oikeuksien toteutumisen tiellä on paitsi terveydenhuollon lainsäädännössä myös voimassa olevan lainsäädännön soveltamisessa ja tulkinassa. Nykyisen lain sisällöstä vallitsee näkemyksiä, jotka ovat osaltaan johtaneet niihin puutteisiin, joita terveyspalvelujen järjestämisessä ja saatavuudessa on ollut.

Kuntien velvollisuudesta järjestää terveydenhuollon palveluita säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Näiden lakien mukaan kunnan tehtävänä on järjestää asukkaidensa sairaanhoito, johon luetaan mm. lääkärin suorittama tutkimus ja hänen antamansa tai valvomansa hoito ja lääkinnällinen kuntoutus sekä kiireellinen avosairaanhoito ja hammashoito potilaan asuinpaikasta riippumatta sekä huolehtia siitä, että kunnan asukkaat saavat tarpeellisen erikoissairaanhoidon.

Terveydenhuollon lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden on varsin yleisesti katsottu koskevan vain kiireellistä hoitoa. Näin ei ole asianlaita. Myös ei-kiireellistä hoitoa koskee lakisääteinen järjestämisvelvoite. Kunta ei voikaan jättää varaamatta tarpeen edellyttämiä voimavaroja myös tämän tehtävän täyttämiseen. Potilaslaissa oleva maininta voimavaroista ei rajaa terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Potilaslailla ei ole puututtu kunnallista terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyvään kunnan velvollisuuteen järjestää terveyden- ja sairaanhoitoa. Tämä järjestämisvelvollisuus asetetaan kunnille kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa ja niiden mukaan hoitoa on järjestettävä siten, että kaikille järjestettävän kiireellisen hoidon lisäksi kunnan asukkailla järjestetään tarpeellinen ei-kiireellinen hoito. Tämä näkemys on vahvistettu myös korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisissa ratkaisukäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa.

Esimerkiksi hammashuollon järjestämisvelvollisuutta laajennettaessa jopa hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että järjestämisvelvollisuuden laajennus ei edellyttäisi potilaslain säännösten vuoksi voimavarojen lisäämistä. Tämä näkemys on mielestäni virheellinen ja perustuu väärään laintulkintaan. Tällainen lähtökohta on esimerkiksi hammashuollon toteutu-

misessa ohjannut kuntien toimintaa juuri toiseen suuntaan kuin mihin perustuslain perusoikeuksien edistämisen velvoitteen olisi tullut sitä ohjata.

Voimavarat ovat perusoikeuksien toteuttamiskeinoista tärkeimpiä. On selvää, että niin kauan kuin lainsäädännön sisällöstä vallitsee näin keskeisessä kysymyksessä virheellisiä käsityksiä, edellytyksiä ei ole voimavaroja suuntaamalla toteuttaa oikeutta hoitoon. Ei ole hämmästyttävää, että voimavaroja ei suunnata lain vaatimalla tavalla kun lain oikeasta sisällöstä ei ole tietoa.

Valtiovalta ei myöskään käytä sille lain mukaan kuuluvaa oikeutta ohjata ja valvoa kuntien järjestämisvelvollisuutta terveydenhuollossa. On itsestään selvää, että kuntien oikeuteen järjestää myös lakisääteisiä palveluita omin ratkaisuin ja painotuksin ei ole oikeutta puuttua. Kunnilla on kuitenkin oikeus saada selkeät ja oikeata tietoja lakisääteisistä velvoitteistaan voidakseen huolehtia tehtävistään. Otan vielä kerran esimerkin hammashuollosta. Tällaisen merkittävän ja suuren uudistuksen toteuttaminen siten, että kuntien asukkaat olisivat kaikkialla saaneet hammashuollon palveluita lain edellyttämällä tavalla, olisi edellyttänyt selkeätä ja määrätietoista ohjausta sen suhteen, mitkä kuntien uudet velvoitteet ovat. Tätä ohjausta vaille ne ovat jääneet.

Laillisuusvalvonnan tehtävä ei ole ohjata terveydenhuoltoa

Tätä ohjausta on jouduttu tekemään mm. oikeusasiamiehen ratkaisuin. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että perusoikeudet, myös oikeudet terveyspalveluihin, toteutuvat ja että viranomaisten toimin perusoikeuksia edistetään. Tähän tehtävään sopii kyllä arvioida myös terveyspalvelujen saatavuutta ja kuntien järjestämisvelvollisuuden täyttämistä niin yleisellä tasolla kuin yksittäisissä ratkaisuisissa.

Viimeaikaisissa terveydenhuoltoa koskevissa ratkaisuissa laillisuusvalvojalta on kuitenkin haettu ratkaisua sellaisiin kysymyksiin, joissa hallinnonalan selkeät ja oikeasäveltöiset kannanotot ja niiden mukainen ohjaus olisivat olleet välttämättömiä ja paikallaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojana ottaa tehtäväkseen terveydenhuollon palvelujen ohjausta.

ILKKA RAUTIO

Vastuu ja valvonta

Oikeusasiamiehen toiminnassa niin tarkastuksilla kuin kanteluja tai omia aloitteitakin ratkaistessaan joutuu usein kysymään, mistä laiminlyönti tai muu virhe oikeastaan johtuu ja kenelle vastuu siitä kuuluu. Suomen lainsäädäntö, ylempänä perustuslaki, lähtee siitä perusajatuksesta, että jokainen virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkatoiminnan ongelmia tarkasteleva ei kuitenkaan voi olla havaitsematta, että usein virhe kyllä tapahtuu tai ilmenee ”kentällä”, virkamiesten jokapäiväisessä työssä, mutta ongelmien varsinaiset syyt voivat löytyä muualta, hierarkisesti paljon ylempää. Joutuu kysymään, kohtaavatko valta ja vastuu oikealla tavalla?

Jääkö vastuu liian alas?

Pohjaan kysymyksen joihinkin tässä kertomuksessa esiteltymiin tapauksiin ja erityisesti poliisilaitoksilla tekemiini tarkastushavaintoihin. Vastaavia ongelmia on muissakin organisaatioissa, esimerkiksi Ulkomaalaisviraston tarkastus toi esiin viraston työtilanteen suuret ongelmat. Selvitykset eivät viitanneet siihen, että ongelmat olisivat johtuneet viraston työntekijöiden laiminlyönneistä. Ongelman syyt olivat laajempia, viraston työnjärjestelyihin ja toimintatapoihinkin liittyviä, mutta myös osaksi ilmeisesti aitoja resurssipuutteita. On selvää, että tällaisessa tapauksessa vastuuta ongelmasta ei voida kohdistaa yksittäisiin päätöksiä valmisteleviin virkamiehiin.

Poliisin tilanne on vaikeampi, koska työ on lainsäädännöllä erityisen tiukasti ohjattua. Poliisimies on

velvollinen toimittamaan esitutkinnan siten, ettei rikoksen syyteoikeus pääse vanhenemaan. Jos aika ei yksinkertaisesti riitä kaikista tehtävistä suoriutumiseen, hänen on pakko tinkiä jostain. Kertomuksessa on esimerkkejä tapauksista, joissa tämänkaltaisia perusteluja on esitetty tapahtuneille laiminlyönneille. Eräissä tapauksissa ne on täytynyt hyväksyä ja vapauttaa asianomainen vastuusta, jonka kantamiseen hänellä ei ole ollut tosiasiallisia edellytyksiä.

Vielä vakavampi on tilanne, jos säilöön otettu jää tyhjälle poliisilaitokselle, kun ainoat työvuorossa olevat poliisimiehet lähtevät kiireelliseen partiot tehtävään ja sulkevat ovet lähtiessään. Tällaisiakin tilanteita tuli ilmi poliisilaitosten tarkastuksilla ja niiden johdosta tehdyissä selvityksissä. Tulipalo tai säilöön otettujen välille puhkeava väkivalta voi johtaa hyvin vakaviin seurauksiin. Vastuuta ei mielestäni voida jättää tehtäväänsä lähtevälle poliisimiehelle, vaan se kuuluu järjestelyyn päätyneille esimiehille, päätöksentekomenettelystä riippuen hyvinkin korkealle. Vaikeaa on vastuun kohdentaminen myös tilanteessa, jossa säilöön otetun valvonta jää tosiasiallisesti liian vähäiseksi joko valvontatekniikan puutteiden tai vartijan

muiden tehtävien vuoksi. Putkakuolemia selvitetäessä paljastui säilöön otettujen turvallisuuden kannalta ongelmallisia menettelytapoja, joiden lainmukaisuus on mielestäni kyseenalainen ja joita joka tapauksessa voidaan arvostella ainakin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Esimiehen vastuu

Kerrotut tapaukset herättävät ymmärrettävästi kysymyksen, kuka sitten vastaa, jos ”suoritusporras” vapautuu vastuusta. Lähtökohtaisesti vastuunkantajaa etsitään ylempiltä portailta. Tämä ei kuitenkaan ole aivan helppoa. Lähimmillä esimiehilläkään ei aina ole valtaa vaikuttaa ongelmien syihin. Useissa tapauk-



sisä työn järjeistämiseellä sekä alaisia tukevalla valvonnalla ja ohjauksella saadaan paljon aikaan, mutta rajansa on silläkin. Joskus työvoimaa näyttää olevan yksinkertaisesti liian vähän. Tämä on tilanne ollut joissakin tapauksissa esimerkiksi talousrikostutkinnassa.

Vastuun etsimisessä ylempää on toinenkin ongelma. Vastuulla on taipumus hajaantua sitä enemmän mitä ylempää sitä etsitään. Vastuullisia tulee useita ja on vaikea nimetä yhtä vastuullista. Ja kun vastuu hajaantuu, se helposti häviää ainakin rikosoikeudellisten keinojen tavoittamattomiin. Myös laillisuusvalvojan on usein vaikea kohdistaa moitteitaan näissä tapauksissa.

Edellä toteamastani huolimatta olen yhä useammin törmännyt tilanteeseen, jossa on hyvä syy perätä esimiehen vastuuta. Onko käynyt niin, että tehtävien delegointi ja selkeiden vastuiden asettaminen suoritustaaseen on samalla rakentanut esimiehen vastuulle suojamuurin, joka on yhä vaikeampi läpäistä muulla kuin hyvin yleispiirteisellä moitteella? Ja koetaanko alaisten valvonta kielteiseksi, byrokraattiseksi toiminnaksi, josta halutaan luopua tai joka halutaan ainakin minimoida? Onko oppi tehtävien ja vastuun jakamisen tärkeydestä vähentänyt esimiesten tunnetta siitä, että heilläkin on vastuuta alaistensa toiminnasta? Esittämäni kysymykset ovat heränneet erityisesti kokemuksistani poliisihallinnosta. Jos tutkinta viivästyy, vastuu jää helposti tutkijan ja tutkinnanjohtajan keskenään jaettavaksi. Yksikön tai osaston päällikkö, poliisipäälliköstä puhumattakaan, tyytyy yleensä arvioimaan alaisten toimintaa ja tuo harvemmin esiin johtamisessa ilmenneitä ongelmia. Useissa lääninhallituksissa poliisiosastot ovat tyytneet tulosohtaukseen eivätkä aina näytä olevan edes täysin tietoisia alaistensa laitosten ongelmista.

Tarkoitukseni ei ole vastustaa tehtävien ja toimivallan delegoimista, mutta tehtävien mukana pitää antaa myös toimintamahdollisuudet. Esimerkiksi poliisille on asetettu yhä lisää vaatimuksia, mutta voimavaroja ei ole aina vastaavasti osoitettu. Tällaisessa tilanteessa järjestelmä ennemmin tai myöhemmin "joustaa" jostakin kohdasta. Jousto voi tapahtua hallitsemattomasti ja epätoivotussa paikassa. Esimiehen tehtävä ei olekaan pelkkää töiden jakamista, se on myös johtamista ja alaisia tukevaa valvomista sekä toimintaedellytysten turvaamista: vastuuta siitä, että työt tulevat hoidetuksi.

On hälyttävää, jos esimiehet eivät ole tietoisia alaistensa ongelmista ja töiden ruuhkautumisesta. Ruuhkautumista on sitä paitsi useimmissa organisaatioissa helppo seurata atk-pohjaisten kirjaamisjärjestelmien avulla. Silti oikeusasiamies löytää yhä pahoja työn viivästyksiä, joihin esimiehet eivät ole puuttuneet. Ei pitäisi myöskään tyytyä pelkästään "kirjanpidolliseen" seurantaan. Kovissa paineissa ruuhkautumista voidaan yrittää purkaa ja hallita löytämällä "oikoteitä" tai tyytymällä huonolaatuiseen työhön. Esimiehen tulee tunnistaa myös tällaiset ongelmat ja puuttua niihin. Alaisten työtä tukeva valvonta ja johtaminen pitäisi nähdä paitsi velvollisuutena myös myönteisenä mahdollisuutena hallita työn vaatimuksia.

Poliisin ylijohhto on uudelleen käynnistämässä lääninhallitusten poliisiosastojen harjoittamaa laillisuusvalvontaa ja myös tehostamassa poliisipäällystön muutakin valvontatoimintaa. Pidän ajatusta erittäin hyvänä. On toivottavaa, että sen mukana poliisihallintoon leviää yleisemminkin ajatus siitä, että koko organisaatio ja erityisesti sen johto ovat vastuussa tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Uskoakseni sama pätee muuhunkin hallintoon. Vastuuta ja tehtäviä voidaan ja on viisastakin jakaa, mutta ei se vapauta vastuusta.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ei ole ilmaista

Olen edellä käsitellyt vastuunjakoon liittyviä ongelmia hallinnonalojen sisällä. Vähän toisentyypinen, joskin samoihin taustasyihin rakentuva ongelma koskee hallintoa laajemminkin. Ilman asianmukaisia toimintaedellytyksiä ei ole realistista edellyttää toimivaa perus- ja ihmisoikeudet asianmukaisesti huomioon ottavaa hallintoa. Ei riitä, että lainsäädäntö kehitetään vastaamaan perus- ja ihmisoikeusvaatimuksia, jos sitä ei voida panna täytäntöön voimavarojen puuttumisen vuoksi.

Vahvasti perus- ja ihmisoikeuksiin kytkeytyvän toiminnan puutteellinen resursointi ja valvonta voi pahimmillaan johtaa virkamiesetiikan hiljaiseen murtumiseen. Yleisesti ei ole syytä epäillä suomalaisten virkamiesten pyrkimystä tehtävänsä lainmukaiseen ja oikeudenmukaiseen hoitamiseen, mutta voimava-

rojen niukkuus ajaa vähitellen etsimään oikeiteitä ja halvimmat säästöt voidaan joskus saada tinkimällä oikeusturvasta. Kiire ja vahva halu tehdä työnsä tehokkaasti voivat johtaa törmäyskurssille perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Esimerkiksi kotietsintäkynnyksen mataloittaminen ja kotietsintöjen toteutuksen virtaviivaistaminen tai telepakkokeinohakemusten perustelujen (ainakin julkilausuttujen) ohentaminen ja käsittelyvaatimuksista tinkiminen nopeuttavat työtä, mutta vaarantavat lainsäädännöllä tavoiteltua oikeusturvaa. Samoin voi käydä vankiloissa saavutetulle edistykselle ihmisarvoa kunnioittavassa ja selviytymistä tukevassa vankeinhoidossa, jos voimavarojen puute vie toiminnalta pohjan. Toin jo viimevuotisessa puheenvuorossani esiin huolen siitä, että vankeinhoito on vaarassa muuttua säilyttämiseksi. Pahimmillaan uhkana voi olla eräänlainen kulissioikeudenmukaisuus: lainsäädäntö (kulissit) on kunnossa, mutta yhteinen salaisuus on, että käytäntö on jotain muuta.

Valtion vastuu

Jos vastuun kohdentuessa ylemmille portaille voidaan havaita sen jakaantumista ja ohentumista, eräänlaisena käänteisilmiönä tälle vastuunjakautumiselle on taas se valtion vastuu kansalaisten ihmisoikeuksien toteutumisesta, mikä toteutuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä. Tuoreessa Suomea koskevassa ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin velvoitti Suomen valtion maksamaan vahingonkorvausta henkilölle, jonka rikosasian käsittely oli kokonaisuudessaan kestänyt yli seitsemän vuotta. Tuomioistuin ei päätöksessään niinkään arvioinut sitä, kenen virkamiehen tai minkä viranomaisen virheestä lopputulos johtuu, vaan toteaa lopputuloksen olevan ihmisoikeussopimuksen vastainen.

Myös oikeusasiamiehen ratkaisuissa esiintyy tilanteita, joissa tämänkaltainen "valtion vastuu" tuntuisi järkevältä lopputulokselta. Tyypillisesti kysymyksessä on juuri viivästys usean eri viranomaisen hoidettavana olleessa asiassa (mutta samankaltainen asetelma voi ilmetä esimerkiksi myös eräiden subjektiivisten sosiaalisten oikeuksien järjestämisen epäonnistuksessa). Useissa maissa oikeusasiamies keskittyykin arviossaan kansalaisen näkökulmaan eli siihen, onko viranomaisten toiminta yleisesti ottaen ollut hyväksyttävää eikä ainakaan pääasiassa kiinnitä huomiota yksittäisten virkamiesten virheisiin.

Hyvä viranomaistoiminta edellyttää myös ongelmatilanteisiin soveltuvaa vastuujärjestelmää. Suomalaisella "jokainen virkamies vastaa" – ajattelulla on yhä vahvat perustelunsa, mutta se edellyttää myös sen ymmärtämistä, että vastuu koskee muitakin kuin viimekätisiä virkatoimia tekeviä virkamiehiä. Kentällä ei voida vastata siitä, mihin ei ole annettu välineitä. Puuttuvista välineistä ja työn riittämättömyydestä ohjaamisesta ja johtamisesta vastaavat esimiehinä päätösvaltaa käyttävät. Kun tätä ajatusta viedään eteenpäin, viime kädessä vastuu on valtiolla. Virkamiehen vastuuta ja valtion vastuuta ei kuitenkaan tule nähdä vastakkaisina. Itse asiassa vasta tämän kokonaisvastuun hyväksyminen antaa riittävät mahdollisuudet turvata se, mihin oikeastaan tähdätään – perus- ja ihmisoikeusvaatimukset täyttävän viranomaistoiminnan turvaamiseen.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamies puolustusvoimien ja varusmiesten kohtelun valvojana

Puolustusvoimien erityisasema

Puolustusvoimat on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa monestakin syystä erityisasemassa. Peruslähdekohta on sama kuin muillakin hallinnonaloilla: oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että puolustusvoimien virkamiehet ja työntekijät noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi oikeusasiamies valvoo ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista puolustusvoimissa samalla tavoin kuin muillakin hallinnonaloilla.

Puolustusvoimien osalta oikeusasiamiehen tehtävä on kuitenkin jo normitasolla vielä laajempi. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen on erityisesti seurattava varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua. Tässä tarkoituksessa oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa. Näiltä osin kysymys ei siis ole vain laillisuusvalvonnasta ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä, vaan laajemmin mainittujen henkilöiden kohtelun ja palvelusolosuhteiden seuraamisesta ja niissä ilmeneviin epäkohtiin puuttumisesta.

Toiseksi, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta annetussa laissa mm. puolustusvoimia, rauhanturvaamishenkilöstöä ja sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat on osoitettu erityisesti

oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Oikeusasiamies on siten käytännössä ainoa puolustusvoimia tarkastava laillisuusvalvoja.

Kolmanneksi, varusmiehet eivät ole hakeutuneet palvelukseen vapaaehtoisesti, vaan he ovat täyttämässä heille lain mukaan kuuluvaa maanpuolustusvelvollisuutta. Tämä asettaa valtiolle erityisvelvollisuuden huolehtia siitä, että varusmiehet saavat osakseen asianmukaisen kohtelun ja palvelusolosuhteet.

Lopuksi, laillisuusvalvonnalla on potentiaalisesti suurempi merkitys puolustusvoimissa kuin monilla muilla hallinnonaloilla. Tämä johtuu siitä, että useimmilla hallinnonaloilla yksilöt saavat heidän oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa koskevista viranomaisten toimenpiteistä valituskelpoisen päätöksen, joka voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Näissä tilanteissa laillisuusvalvonnan tarve ja toimintamahdollisuudet ovat rajallisemmat, koska juuri tuomioistuin on oikeusvaltion viimekätinen ja riippumaton oikeusturvaelin. Toisaalta sellaisilla hallinnonaloilla tai sellaisissa tapauksissa, joissa ei aina anneta valituskelpoisia päätöksiä, laillisuusvalvonnan tarve ja

toimintamahdollisuudet ovat laajemmat. Näin on usein esimerkiksi poliisitoiminnassa ja näin on myös puolustusvoimien piirissä: puolustusvoimissa käytetään paljon sellaista käskyvaltaa, jota ei voi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Näistä syistä olen painottanut oman tarkastustoimintani erityisesti puolustusvoimiin ja myös rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antaviin yksiköihin. Tarkastukset ovat myös käytännössä

tärkein keino saada tietoa varusmiesten kohtelusta, sillä varusmiehet itse kantelevat oikeusasiamiehelle melko harvoin.



Varuskuntatarkastukset

Varuskuntatarkastuksiin on muodostunut käytännössä hyväksi osoittautunut ohjelmanrunko. Ennen tarkastuskäyntiä oikeusasiamiehen kansliaan hankitaan kirjallista perustietoa asianomaisen yksikön organisaatiosta, henkilöstöstä, perusjärjestelystä muun muassa siivouksen, vartiointin, lomien, terveydenhuollon yms. suhteen sekä kurinpitopäätöksiä ja ns. pienvahinkopäätöksiä. Pienvahinkopäätöksillä ratkaistaan kysymys siitä, onko varusmies korvausvelvollinen kadottamastaan omaisuudesta.

Tärkeimpiä etukäteen tarkastettavia asiakirjoja ovat kurinpitomenettelyssä tehdyt kurinpitopäätökset. Kurinpitomenettely on asiallisesti puolustusvoimien sisäistä tuomiovallan käyttöä, jossa puolustusvoimissa toimitetun esitutkinnan jälkeen puolustusvoimiin kuuluva kurinpitoesimies määrää rikoslain 45 luvun mukaisesta sotilasrikoksesta kurinpitorangeistuksen tai -ojennuksen. Kurinpitorangeistuksen voi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta kurinpito-ojennuksesta voi vain kannella puolustusvoimien sisäisesti. Näistä syistä kurinpitomenettelyä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena perustuslain tuomiovallan käyttöä ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien säännösten kannalta. Käytännössä päätöksissä ei ole ilmennyt vakavia oikeusturvapuutteita. Joissakin tapauksissa olen joutunut kiinnittämään huomiota kurinpitomenettelyn edellytyksenä olevaan epäillyn syyllisyyden selvyyteen, mutta useimmiten palautteessani on ollut kysymys muodollisista seikoista, kuten päätöksissä esitettyjen teonkuvausten täsmällisyydestä tai rikotun normin legaliteettiperiaatteen mukaisesta yksilöinnistä.

Varsinainen tarkastuskäynti alkaa komentajan kanssa käytävällä keskustelulla ja jatkuu keskustelulla lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa. Puolustusvoimien lääkäripula tulee tarkastuskäynneillä usein esille. Monet joukko-osastot ovat olleet pitkähköjäkin aikoja ilman vakinaista lääkärinä, jolloin tehtäviä on hoidettu erilaisin tilapäisjärjestelyin tai varusmieslääkärin voimin. Olen kertomusvuonna ottanut erikseen tutkittavakseni puolustusvoimien lääkäritilanteen ja varusmieslääkärin aseman. Terveystieteiden liittyvät asiat ovat muutoinkin yksi tavallisimmista arvostelun aiheista, joita varusmiehet tarkastuskäyn-

neillä tai kanteluissaan tuovat esille. Sairauden tai vamman diagnosointia saatetaan pitää ylimalkaisena tai hoitoa puutteellisenä. Silloin tällöin esitetään myös väitteitä, että varusmiesten saamia palvelushelpotuksia ei ole otettu asianmukaisesti huomioon sotilaskoulutuksessa. Muutaman tällaisen tapauksen olen ottanut erikseen tutkittavaksi. Varusmieskoulutuksessa tuntuu yhä elävän jossakin määrin sellainen epäily, että jotkut varusmiehet pyrkivät epäasiallisin perustein saamaan palvelushelpotuksia. Jopa sotilaslääkärit ovat saattaneet paheksuvaan säävyn kertoa ennen maastoharjoituksia tyypillisesti esiintyvistä tavallista pitemmistä potilasjonoista. Joissakin yksittäistapauksissa tällaisissa epäilyissä voikin olla perää, mutta usein on kysymys siitä, että varusmies katsoo selviytyvänsä pienen vamman tai flunssan kanssa palveluksesta varuskuntaolosuhteissa, mutta ei maastoharjoituksessa.

Sotilaspapin kanssa käytävissä keskusteluissa tulee usein esille palkatun henkilökunnan jaksaminen. Puolustusvoimien uusi aiempaa tiiviimpi koulutusjärjestelmä on henkilökunnalle raskas. Henkilökunnan uupumista esiintyy kaikilla hallinnonaloilla, mutta puolustusvoimien osalta asia antaa aiheita sikäli erityishuoleen, että uupuminen voi heijastua varusmiesten kohteluun.

Sosiaalikuraattorien taholta epäkohtana on tuotu esiin sotilasavustusten epäyhtenäinen myöntämiskäytäntö kansaneläkelaitoksen eri toimipisteissä. Tätä puolustusvoimista riippumatonta ongelmaa tulen selvittämään erikseen.

Varusmiesten tapaaminen

Tarkastuskäyntien tärkein osuus on henkilökohtainen kosketus varusmiehiin. Tässä tarkoituksessa jokaiseen käyntiin kuuluu ensinnäkin varusmiestoimikunnan tapaaminen. Varusmiestoimikunnat ovat varusmiesten palvelusolosuhteita ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksia edistämään perustettuja, varusmiesten itsensä valitsemista varusmiehistä koostuvia luottamuselimiä. Toiseksi jokaiseen tarkastuskäyntiin kuuluu mahdollisuus luottamuksellisiin kahdenkeskeisiin keskusteluihin apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Tämä mahdollisuus on edellytetty varattavaksi kaikille varusmiehillä ja

siten, että he voivat tulla keskustelemaan huomiota herättämättä esimerkiksi ilman, että he joutuisivat ilmoittamaan siitä esimiehelleen.

Varusmiehet ovatkin melko aktiivisesti käyttäneet tätä mahdollisuutta hyväkseen, joskin tarve keskusteluihin näyttää vaihtelevan voimakkaasti eri varuskunnissa. Varusmiesten esiintuomat asiat ovat hyvin moninaisia. Tavallisimpia ovat erilaiset lomiin liittyvät hytymätömyyden aiheet, esimerkiksi lomakäytäntöjen koettu tai epäilty epäyhtenäisyys eri varusmiesten tai saman varuskunnan eri yksiköiden välillä. Myös terveydenhoitoon liittyvät asiat ovat usein esillä. Epäasialliseksi koetusta kohtelusta kerrotaan jonkin verran, mutta varsinaisia simputustapauksia ei juurikaan ole tullut esille. Harvoissa kerrotuissa tapauksissa on ollut kyse lähinnä varusmiesesimiesten ylilyönneistä, joihin kantahenkilökunnan taholta on usein jo puututtu, jolloin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin ei yleensä ole ollut enää tarvetta.

Jotkut varusmieskoulutuksen vähemmän kunniakkaat perinteet tuntuvat kuitenkin olevan syvällä toimintakulttuurissa. Esimerkiksi ns. ohjatut iltatoimet toteutetaan edelleen usein niin, että toimien perustarkoitukseen eli peseytymiseen ei anneta aikaa. Varusmiehet saattavat erikseen kysyttäessäkin olla haluttomia kertomaan tällaisista perinteistä, koska he saattavat katsoa jonkin asteisen asiattomuuden ”kuuluvan” sotilaskoulutuksen alkuvaiheeseen. Mielestäni näin ei saa olla, vaan sotilaallisen kurin ja järjestyksen luomisen täytyy onnistua kaikilta osin asianmukaisin keinoin.

Useimmat tarkastuskäynneillä esiin tulevat asiat saadaan loppuun käsitellyiksi komentajan kanssa käytävässä loppukeskustelussa. Jatkotoimenpiteitä edellyttävissä asioissa menettelytavat vaihtelevat asioiden laadun mukaan. Joissakin tapauksissa olen pyytänyt välittömästi komentajaa toimittamaan lisäselvitystä, jotkut asiat olen ottanut kantelua vastaavassa menettelyssä tutkittavaksi ja eräissä tapauksissa olen pyytänyt Pääesikunnalta tutkintatoimenpiteitä.

* * *

Olen toimikauteni kahden ensimmäisen vuoden aikana tehnyt tarkastuskäynnin jo melkein kaikkiin puolustusvoimien ja kaikkiin rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antaviin yksiköihin. Lisäksi olen kertomusvuonna tarkastanut Suomen Kosovossa olevan rauhanturvajoukon. Muodostunut kokonaiskuva on myönteinen. Puolustusvoimien henkilökunta, sen antama koulutus ja varusmiesten palvelusolosuhteet vaikuttavat yleisesti ottaen hyviltä. Rauhanturvaajat, naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat ja tiettyyn erikoiskoulutukseen vapaaehtoisina hakeutuneet varusmiehet ovat luonnollisesti kaikkein motivoituneimpia tehtäviinsä, mutta maanpuolustustahto tuntuu olevan hyvin korkealla myös aivan ”tavallisten” varusmiesten keskuudessa. Näin voisi tuskin olla, jos varusmieskoulutus koettaisiin epäasialliseksi.

Alussa mainittujen periaatteellisten näkökohtien ja eräiden käytännössä esiin tulleiden yksittäistapauksen perusteella pidän kuitenkin hyvin perusteltuna ja tarpeellisenä sitä, että lainsäätäjä on osoittanut maanpuolustusvelvollisuuttaan täyttävien varusmiesten kohtelun valvonnan oikeusasiamiehen erityistehäväksi.

2. Katsaus vuoden 2003 toimintaan

LAILLISUUSVALVONTA

Tavoitteet ja toimintamuodot

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että kaikki ne, jotka hoitavat julkisia tehtäviä, toimivat näissä tehtävissään lainmukaisesti ja velvollisuutensa täyttäne. 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 ylimpänä valtioelimenä on oikeutettu.

Laillisuusvalvonta tapahtuu pääosin tutkimalla kansalaisten oikeusasiamiehelle tekemiä kanteluita, tutkimalla omasta aloitteesta lainvastaiseksi epäiltyjä julkisten tehtävien hoitamista sekä suorittamalla tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin. 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. Tarkastuksilla perehdytään varusmiespalvelustaan suorittavien ja laitoksissa olevien oloihin ja kohteluun. Oikeusasiamiehelle viime vuosina annetuista erillistehtävistä (telepakkokeinojen käytön ja poliisin peitetoiminnan valvonta sekä lapsen oikeuksien valvonta) on myös tullut keskeisiä laillisuusvalvonnan osa-alueita.

Oikeusasiamiehen muu toiminta liittyy ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Laillisuusvalvojien esitelmien, alustusten ja puheenvuorojen tarkoituksena on tuoda esille ja painottaa perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksia niin julkisten tehtävien hoitamisessa kuin lainsäädännön valmistelussa. Myös kansalaisten neuvonta ja ohjaus liittyy tähän. Yhteydenpitoa kansalaisjärjestöihin on jatkettu kertomusvuoden aikana. Myös oikeusasiamiesten kansainvälinen yhteistyö on jatkunut vilkkaana.

Oikeusasiamiehen tehtävistä on säädetty perustuslaissa ja laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Oikeusasiamiehen kanslian virkamiehiä koskevia säännöksiä on eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä ja määräyksiä kanslian työjärjestyksessä. Perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset, laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta sekä eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ovat kertomuksen liitteenä (liite 1).

Oikeusasiamiehen ohella apulaisoikeusasiamiehet ovat eduskunnan valitsemia laillisuusvalvojia. Työnjako on ollut sama kuin edellisvuonna: OA Paunio käsittelee asiat, jotka koskevat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä sekä mm. sosiaali- ja terveydenhuoltoa, sosiaalivakautusta ja lapsen oikeuksia. AOA Rautio käsittelee mm. poliisia, vankeinhoitoa, syyttäjälaitosta, perusopetusta, työhallintoa ja kirkkoa koskevia asioita sekä ulkomalais- 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).

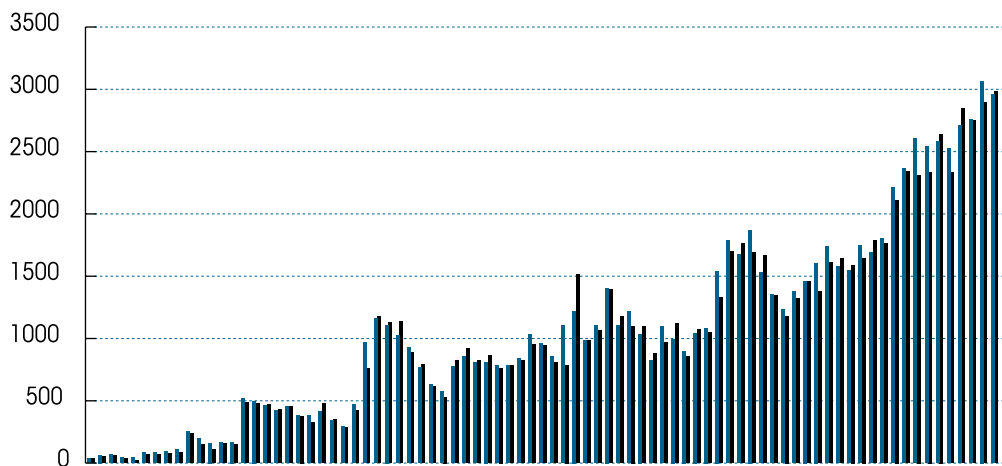
Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat

Laillisuusvalvonta-asioihin luetaan kantelut, omat aloitteet, lausunnot ja kuulemiset (esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa) sekä muut kirjoitukset. Nämä muut kirjoitukset ovat luonteeltaan lähinnä tiedusteluja tai selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään yksilöimättömiä kansalaiskirjeitä. Niitä ei kirjata kanteluiksi, vaan kanslian neuvontalakimiehet vastaavat niihin välittömästi ohjausta ja neuvontaa antaen.

Vuoden 2003 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 2 876 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Tämä oli noin 3 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Varsinaisten kanteluasioiden määrä oli vuonna 2003 yhteensä 2 498, mikä myös oli noin 3 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Omien aloitteiden

määrä oli sen sijaan aikaisempaa suurempi. Niitä oli lukumääräisesti 52 (edellisvuonna 35). Lausunto- ja kuulemispyyntöjä oli 35 (edellisvuonna 43). Kaiken kaikkiaan vuoden 2003 aikana oli käsiteltävänä 4 614 (edellisvuonna 4 724) laillisuusvalvonta-asiaa, koska aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita oli saapuneiden asioiden lisäksi käsiteltävänä 1 738 (edellisvuonna 1 767).

Laillisuusvalvonta-asiat	2003	2002
Kantelut	2 498	2 588
Omat aloitteet	52	35
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	35	43
Muut kirjoitukset	291	291
Yhteensä	2 876	2 957



Oikeusasiamiehen kanslian 83-vuotisen toiminta-ajan kantelu- ja ratkaisumäärien kehitystä kuvataan ohessa seuraavasti: ■ kantelut ■ ratkaisut.

Kanteluiden laadussa ei näyttäisi tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden määrä on edelleen pysynyt suurena, sen sijaan sosiaalivakuutusta koskevat kantelut ovat vähentyneet jonkin verran edellisestä vuodesta. Erityisesti terveydenhuollon palveluiden riittävyttä ja hoidon laatua koskevien kanteluiden määrä on yhä kasvanut. Sama koskee vankikanteluita, joita saapui kertomusvuoden aikana edelleen huomattavasti enemmän kuin aikaisempina vuosina.

Ratkaisut

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 2 928 (liite 3). Näistä varsinaisten kanteluasioiden määrä oli 2 561. Kanteluita siis ratkaistiin jonkin verran enemmän kuin niitä saapui. Omia aloitteita ratkaistiin 39, lausuntoja ja kuulemisia oli 40 (liite 4). Vastauksia muihin kirjoituksiin annettiin 288.

Laillisuusvalvonta-asiat	2003	2002
Kantelut	2 561	2 610
Omat aloitteet	39	35
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	40	42
Muut kirjoitukset	288	297
Yhteensä	2 928	2 984

Osa kanteluista on sellaisia, että oikeusasiamies ei voi niitä tutkia. Toimivaltaan kuulumattomia asioita ei tutkita, ei myöskään niitä, jotka ovat vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai jotka ovat yli 5 vuotta vanhoja. Tällaisia asioita oli vuonna 2003 yhteensä 532 eli noin 18 % kaikista ratkaistuista (edellisvuonna 21 %).

Osassa asioista joudutaan toteamaan, että väitettyä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä ei ole aihetta epäillä. Jos lopputulos on ilmeinen, se ilmoitetaan kantelijalle mahdollisimman pian. Joskus tähän ryhmään kuuluvat asiat saattavat kuitenkin edellyttää laajoja selvityksiä ja oikeudellisesti moni-

tahoisia perusteltuja kannanottoja. Tämä ratkaisujen ryhmä on siis varsin heterogeeninen. Näitä ratkaisuja oli vuoden 2003 aikana 1 076 eli noin 37 % kaikista ratkaistuista kanteluista (edellisvuonna 42 %).

Kanteluasian tutkinta saattaa johtaa myös siihen ratkaisuun, että väitettyä lainvastaisuutta tai virhettä ei havaita tai sen tueksi ei ole riittävästi näyttöä. Näitä ratkaisuja oli vuoden aikana 558 eli noin 19 % kaikista ratkaistuista (edellisvuonna 12 %).

Ehkä merkittävin ryhmä ovat kuitenkin 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. Asiassa saattaa tapahtua sen tutkimisen aikana myös korjaus.

Virkasyyte on ankarin reaktiokeino. Oikeusasiamies voi kuitenkin lain mukaan 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 selvityspyynnön.

Näihin edellä kuvattuihin toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2003 yhteensä 434, mikä on noin 15 % kaikista ratkaistuista (tutkituista kanteluista noin 21 %). Toimenpideratkaistujen määrä kasvoi edellisvuodesta noin 8 %. Yhtään virkasyytettä ei määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 20 ja käsityksiä esitettiin 371. Niistä moittivia oli 178 ja ohjaavia 193. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 34 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 9, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen

liittyviä kannanottoja sisältyy myös muihin ratkaisuihin. Huomattava on muutoinkin, että edellä sanotut luvut ovat ratkaisujen määriä. Yhteen ratkaisuun saat-
taa sisältyä useita toimenpiteitä.

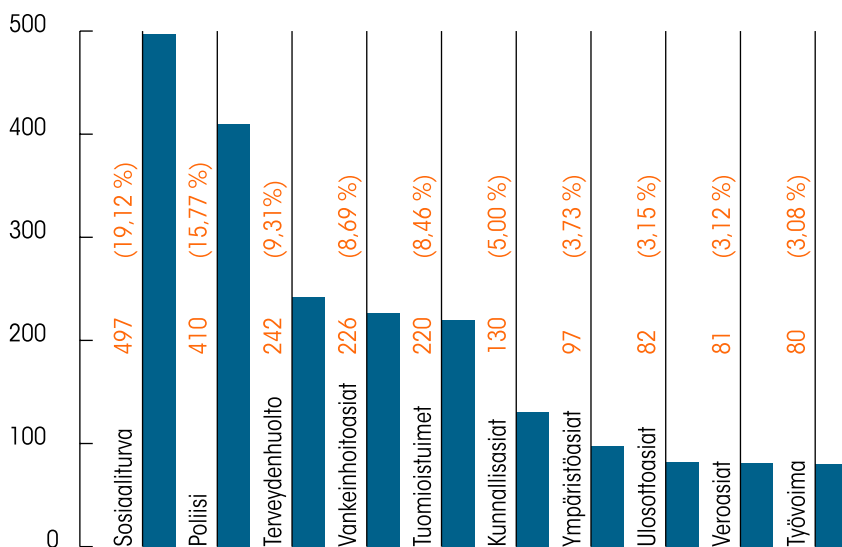
TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide					
		Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä	%-osuus *
Viranomainen	Poliisiviranomaiset	8	86		3	97	23,6
	Sosiaaliviranomaiset - sosiaalihuolto - sosiaalivakuutus	4	61	1	4	70	14,1
	Vankeinhoitoviranomaiset		40	1	4	45	20
	Terveydenhuoltoviranomaiset	2	30	5	2	39	16,1
	Muut valvottavat	1	19		5	25	13,6
	Ympäristöviranomaiset		22		2	24	24,7
	Tuomioistuimet - yleiset tuomioistuimet - erityistuomioistuimet - hallintotuomioistuimet	1	21			22	10
	Kunnalliset viranomaiset	2	14	1	1	18	13,8
	Sotilasviranomaiset	1	11		3	15	25
	Ulosottoviranomaiset	1	11			12	14,6
	Maa- ja metsätalousviranomaiset		11			11	17,8
	Työvoimaviranomaiset		9		1	10	12,5
	Ulkomaalaisviranomaiset		7		3	10	26,3
	Opetusviranomaiset		8			8	17
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		4	1	3	8	25
	Veroviranomaiset		7			7	8,6
	Syyttäjäviranomaiset		6			6	17,1
	Tulliviranomaiset		3		2	5	15,6
	Kirkolliset viranomaiset		1		1	2	28,6
	Yhteensä	20	371	9	34	434	16,7

* Toimenpiteiden %-osuus ratkaistuista
asiaryhmän kanteluista

Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsitte-
ly aika oli vuoden lopussa 7,7 kuukautta. Edellisenä
vuonna luku oli 7,8.

Suurimmat asiaryhmät

Kertomusvuonna kuten edellisinäkin vuosina ratkaistiin eniten sosiaalihuoltoa (245) ja sosiaalivakuutusta (252) koskevia asioita. Tätä kokonaisuutta nimitetään sosiaaliturvaa (yht. 497) koskevaksi asiaryhmäksi. Seuraavaksi eniten ratkaistiin poliisia (410), terveydenhuoltoa (242), vankeinhoitoa (226) ja tuomioistuimia (220) koskevia asioita. Muita suuria asiaryhmiä olivat kunnallisasiat (130), ympäristöasiat (97), ulosottoasiat (82) ja veroasiat (81). Näiden asiaryhmien osuudet kaikista ratkaistuista kanteluista ilmenevät oheisesta kuviosta. Selkeä muutos asiaryhmissä on tapahtunut siinä, että terveydenhuoltoa ja vankeinhoitoa koskevat asiaryhmät kasvoivat kertomusvuonna samaan suuruusluokkaan kuin tuomioistuimia koskeva asiaryhmä, joka perinteisesti on ollut sosiaaliturvan ja poliisin lisäksi kolmas suurin asiakokonaisuus.



Tarkastukset

Kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnan ohella oikeusasiamies suorittaa siis tarkastuksia laitoksissa ja virastoissa. Tarkastukset ovat tärkeä osa laillisuusvalvontatyötä. Laki velvoittaa oikeusasiamiehen suorittamaan tarkastuksia erityisesti vankiloissa 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 96 kohteeseen, mikä on 24 enemmän kuin edellisenä vuonna. Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä (liite 5). Tarkastuksia eri hallinnonaloilla kuvataan tarkemmin laillisuusvalvonnan asiaryhmittäisissä jaksossa.

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 kertomuksessa on vuodesta 1996 ollut 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 perusoikeusnäkökulmasta merkityksellisellä tavalla. Tällaisia asioita ovat mm. varusmiesten, vankien ja muiden suljetuissa laitoksissa olevien kohtelu, lapsen oikeuksien toteutuminen, telepakkokeinojen ja poliisin peitetoiminnan valvonta sekä myös hallinnon joutuisuuden valvonta. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksia koskevat kannanotot ilmenevät näiltäkin osin perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevasta jaksosta.

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 opiskelijat ja eri hallinnonalojen edustajat. Oikeusasiamies on pitänyt lisäksi esitelmää ja alustuksia kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten koulutustilaisuuksissa ja seminaareissa.

OA Paunio esitelmöi eri tilaisuuksissa mm. OA:n laillisuusvalvonnasta, hyvinvointipalveluista ja perusoikeuksista, hoitoon pääsystä terveydenhuollossa sekä lapsen oikeuksista.

AOA Rautio esitelmöi laillisuusvalvonnasta ja kansalaisten oikeusturvasta mm. poliisipäällystölle sekä eräille ulkomaisille ryhmille. AOA Jääskeläinen puolestaan esitelmöi mm. puolustusvoimien komentajien neuvottelupäivillä puolustusvoimien valvonnasta sekä erilaisissa syyttäjien tilaisuuksissa.

Myös lakimiesesittelijät (mm. kansliapäällikkö Pirkko Mäkinen, esittelijäneuvos Jorma Kuopus, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen, oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio ja oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola) ovat pitäneet esitelmää omilta erikoisaloiltaan.

Tiedotus

Oikeusasiamies tiedottaa toiminnastaan sekä painettujen julkaisujen että verkkosivujen välityksellä.

Yksi tärkeimmistä tiedottamisen kanavista on edelleen oikeusasiamiehen toimintakertomus, joka julkaistaan vuosittain suomeksi ja ruotsiksi, tiivistelmä siitä ilmestyy englanniksi. Toimintakertomusta jaetaan eduskunnan ohella laajasti viranomaisille ja yhteis-

työtahoille. Lisäksi kertomukset ovat vuodesta 1999 lähtien oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi ja www.ombudsman.fi.

Vuodesta 2001 lähtien verkkosivuilla on julkaistu myös sellaiset oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisut ja kannanotot, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Ratkaisut ovat suomeksi tai ruotsiksi ratkaisun kielen mukaan.

Tärkeimmistä ratkaisuista ja kannanotoista laaditaan lisäksi lehdistötiedote, joka toimitetaan tiedotusvälineiden käyttöön. Lehdistötiedotteet ovat vuodesta 2001 oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Vuodesta 2003 lähtien tiedotteet on laadittu suomen lisäksi myös ruotsin kielellä.

Kantelijoille suunnattu esite kuvaa oikeusasiamiehen tehtäviä ja kertoo, miten kantelu tehdään. Esite painettiin vuosina 2002–2003 suomeksi, ruotsiksi, saameksi, englanniksi ja venäjäksi. Sitä on jaettu laajasti eri viranomaisille ja oppilaitoksille. Esite tulee ilmestymään myös saksaksi, ranskaksi, eestiksi ja viittomakielellä. Verkkosivuilla esite on tällä hetkellä suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat saaneet uuden ilmeen vuoden 2003 aikana. Sivusto on haluttu luoda sisällöltään aikaisempaa laajemmaksi, helpokäyttöiseksi ja ulkoasultaan nykyaikaiseksi. Uudet verkkosivut julkistettiin yleisölle maaliskuussa 2004. Kantelulomakkeen voi nyt täyttää verkossa ja lähettää sähköpostitse. Ohjeet kantelun tekemisestä ovat pikapuoliin saatavilla myös saameksi, englanniksi, saksaksi, ranskaksi, viroksi ja venäjäksi sekä myöhemmin myös viittomakielellä.

Neuvonta

Neuvontalakimiehet ovat ohjanneet vuodesta 2001 lähtien asiakkaita heidän tiedusteluissaan siitä, voiko oikeusasiamies auttaa heitä. Asiakaspuheluita oli vuoden aikana lähes 2 500 ja asiakaskäyntejä noin 180. 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 288.

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

Myös kanslian kirjaamo palvelee runsaasti asiakkaita ottaen vastaan kanteluita sekä vastaten niitä koskeviin tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin. Puheluita oli kertomusvuonna noin 4 500 ja asiakirjatilauksia noin 1 100. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistinhoitaja ja tiedotusvälineiden tiedusteluihin vastaa tiedottaja. Kaiken kaikkiaan asiakaspalvelu on runsasta.

Kansainvälinen yhteistyö

Eduskunnan oikeusasiamiehellä oli kertomusvuonna runsaasti yhteistyötä ja tapaamisia myös ulkomaisten oikeusasiamiesten ja vastaavien valvontaelinten kanssa. Yhteistyötä oli sekä Pohjoismaiden, Itämeren maiden ja Euroopan tasolla että maailmanlaajuisesti.

Vuoden merkittävin kansainvälinen tapahtuma oli pohjoismaisten oikeusasiamiesten kokous, joka pidettiin Suomessa 4.–5.9.2003. Kokoukseen osallistuivat Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin oikeusasiamiesten lisäksi myös Fär-saarten oikeusasiamies ja Grönlannin edustajat. Kokouksessa keskusteltiin mm. oikeusasiamiesinstituution resurssoinnista, oikeusasiamiehen toiminnan laatutekijöistä, oikeusasiamiehestä ihmisoikeuksien edistäjänä sekä virkamiesten ilmaisuvapaudesta. Pohjoismaisia kokouksia on pidetty säännöllisesti 1970-luvulta 2–3 vuoden välein.

OA Paunio ja AOA Rautio osallistuivat Ateenassa pidettyyn Euroopan unionin oikeusasiamiehen yhdes- sä Kreikan oikeusasiamiehen kanssa järjestämään EU:n jäsenmaiden kansallisten oikeusasiamiesten kokoukseen, jossa OA Paunio toimi raportojana. AOA Rautio ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ojala osallistuivat Oslossa Euroopan neuvoston yhdessä

Norjan oikeusasiamiehen kanssa järjestämään The VIII Round Table of European Ombudsman -kokoukseen. Kansliapäällikkö Mäkinen osallistui Kyproksella International Ombudsman Instituten Euroopan alueen kongressiin The Changing Nature of the Ombudsman Institution in Europe.

Yhteistyö Viron ja Suomen laillisuusvalvojien välillä jatkui vilkkaana. Yhteistyön piiri laajeni kertomusvuonna siten, että Tallinnassa järjestettyyn kokoukseen osallistuivat tällä kertaa myös muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden oikeuskanslerit, oikeusasiamiehet ja vastaavat. Tähän Nordic-Baltic -konferenssiin osallistuivat OA Paunio, AOA Rautio sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Haapamäki ja oikeusasiamiehensihteeri Kurki-Suonio. Tässä kokouksessa OA Paunio alusti lasten oikeuksista ja AOA Rautio laillisuusvalvonnasta poliisin toiminnan ohjaamisessa. Seuraava kokous pidetään Suomessa vuonna 2005.

Itämeren valtioiden ihmisoikeusvaltuutettu ja Itämeren valtioiden oikeusasiamiehet kokoontuivat myös Tallinnassa. Tähän kokoukseen osallistuivat AOA Jääskeläinen ja kansliapäällikkö Mäkinen. AOA Jääskeläinen alusti kokouksessa oikeusasiamiehen toimivaltuuksista sekä oikeusasiamiehen toiminnan tehokkuudesta ja laatumittareista. Itämeren valtioiden ihmisoikeusvaltuutetun viran tultua lakkautetuksi syksyllä 2003 Itämeren ympärysvaltioiden oikeusasiamiesten tapaamiset näyttäisivät päättyvän tässä kokoonpanossa.

OA:n kanslian ulkomaisia vieraita olivat kertomusvuonna mm.:

- Euroopan unionin oikeusasiamies P. Nikoforos Diamandouros,
- Raoul Wallenberg Instituutin kansainvälisen ihmisoikeuskurssin osanottajat,
- Saksin osavaltion parlamentin valitusasiainvaliokunta,
- Guatemalan oikeusasiamies Dr. Sergio Fernando Morales,
- Latinalaisen Amerikan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Diego Garcia-Sayan,
- Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) jäsenet,

- Kiinan kansan poliittisen neuvoo-antavan kokouksen varapuheenjohtaja Mr Wang Zhongyuan ja hänen valtuuskuntansa,
- Group of States against corruption (GRECO) edustajat ja
- The Western Balkans Study visit of Macedonian Experts -ryhmä.

Kansainvälisestä kanssakäymisestä voidaan mainita vielä AOA Raution ja vanhemman oikeusasiamiehensihteerin Haapamäen osallistuminen Pietarissa Pre-Trial Detention in Baltic Sea -seminaariin sekä AOA Raution, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin Harri Ojalan ja oikeusasiamiehensihteerin Pirjolan matka Tallinnaan ja Tartoon, jossa he osallistuivat Tarton vankilan tarkastukseen ja tutustuvat Viron vankeinhoitoon.

Oikeusasiamiehensihteerin Pirjola osallistui lisäksi Strasbourgissa kansallisten vähemmistöjen suojaamista koskevan puitesopimuksen viisivuotispäivän juhla kokoukseen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteerin Riitta Länsisyrjä Strasbourgissa European Information Advice and Justice for all -kokoukseen Euroopan unionin oikeusasiamiehen ja kansallisten oikeusasiamiesten yhdyshenkilöille. Oikeusasiamiehensihteerin Kurki-Suonio osallistui Ruotsin oikeusministeriön kutsuseminaariin pohjoismaisesta perheoikeudesta.

Muut tapahtumat

Perustuslakivaliokunta vieraili perinteiseen tapaan kansliassa 1.3.2003.

Oikeusasiamiehen kanslian 83. vuotispäivää vietettiin 7.2. Tuolloin oikeusasiamiehen toimintaan tutustui virkamiehiä eduskunnan eri yksiköistä.



Kanslian asiakaspalveluhenkilökuntaa

Kanslia

Kanslian henkilökuntaan kuului vuoden 2003 lopussa kansliapäällikkö, 4 esittelijäneuvosta, 7 vanhempaa oikeusasiamiehensihteerinä, 10 oikeusasiamiehensihteerinä, 2 esittelijää ja 2 neuvontalakimiestä. Lisäksi kansliassa oli tiedottajia, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, arkistonhoitajia, kirjajia, apulaiskirjajia, 3 osastosihteerinä, 5 toimitussihteerinä sekä yksi osa-aikainen esittelijä (liite 6).

Oikeusasiamiehen kansliassa on kanslian työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuuluvat oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö sekä kolme henkilökunnan edustajaa ja tiedottaja pöytäkirjan pitäjänä. Johtoryhmä kokoontui 13 kertaa.

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. Oikeusasiamiehen kanslia muuttaa kesällä 2004 eduskunnan uuteen lisärakennukseen (käyntiosoite: Arkadiankatu 3).

LAILLISUUSVALVONNAN KEHITTÄMISEN HAASTEITA

Saapuneiden kanteluiden ja laillisuusvalvonta-asioiden kokonaismäärä ei ole kertomusvuonna merkittävästi muuttunut edellisvuoteen verrattuna. Oikeusasiamiehen tutkintaa edellyttävien asioiden määrä on kuitenkin edelleen kasvanut, mikä ilmenee ratkaisujen sisältöä ja toimenpiteiden määriä kuvaavista luvuista.

Kanteluasioiden käsittelyssä on edellisvuoden tapaan keskitytty siihen, että pitkään vireillä olleiden kanteluiden määrä saataisiin pienemmäksi. Kuitenkin myös aktiivista perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa on haluttu painottaa. Tarkastukset ja omat aloitteet ovat tässä pyrkimyksessä hyvä keino. Vanhojen kanteluiden määriä on kertomusvuonna saatu laskemaan, mutta vain vähän. Tarkastuksia on kertomusvuoden aikana lisätty selvästi viime vuosilta (edellisestä vuodesta kasvu oli 31 %). Myös omien aloitteiden määrä on kasvanut (49 %).

Laillisuusvalvonta-asioissa keskimääräinen käsittelyaika on edelleen lyhen-
tynyt hieman kertomusvuoden aikana. Käsittelyn nopeuttamiseksi on jatkettu työskentelytapojen arviointia ja kehittämistä. Oikeusasiamiehen ja esittelijöiden säännölliset tapaamiset kanteluiden tutkinnan suuntaamiseksi ja ratkaisujen edellyttämien linjausten tekemiseksi ovat vakiintuneet. Käyttöön on otettu myös keveämpiä menettelytapoja niiden kanteluasioiden käsittelemiseksi, joissa ei ole edellytyksiä asian yksityiskohtaiseen tutkintaan. Myös ratkaisujen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä niiden perusteluja on edelleen pyritty parantamaan. Kertomusvuonna on

uudistettu mm. esittelijän ohjeet ja ohjeita on käsitelty sekä jaostokokouksissa että koko henkilöstön yhteisissä tilaisuuksissa.

Kertomusvuoden aikana on panostettu myös henkilöstön koulutukseen ja heidän jaksamiseensa työssä. Kansliassa tehtiin loppusyksyllä työilmapiiirkartoitus. Työhyvinvoinnin kehittämistoimenpiteitä valmistellaan kartoituksen tulosten pohjalta. Luettelo kanslian yhteisistä koulutustilaisuuksista on liitteenä (liite 7).

Perusoikeusuudistuksen jälkeisen pian kymmenen vuoden ajan perus- ja ihmisoikeusvalvontaa on toteutettu ensisijaisesti tarkastelemalla yksittäisiä kanteluasioita perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Sen lisäksi tarkastukset sekä erityistehtävistä telepakkokeinojen ja lasten oikeuksien valvonta ovat merkinneet eräiden keskeisten perusoikeuksien toteutumisen arviointia. Omia aloitteita, sikäli kuin niihin on ollut mahdollisuutta, on myös pyritty suuntaamaan tällä tavoin.

Laillisuusvalvonta näyttäisi tänä aikana kehittyneen



vielä aikaisempaa enemmän hallintoa ohjaavaan suuntaan ja julkisten tehtävien hoidossa olevien järjestelmien puutteiden havainnoimiseen. Usein perus- ja ihmisoikeuksien toteutumatta jääminen ei ole yksittäisen virkamiehen ratkaisu vaan tietyn hallinnonalan

toimintaan, sen toimintaedellytyksiin tai käytäntöihin liittyvä kysymys.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan kehittäminen aktiiviseen suuntaan on tärkeää. Tarkastustoiminta, oma-aloitteinen toiminta ja mm. yhteydet kansalaisjärjestöihin, perus- ja ihmisoikeusasioiden neuvotte-

lukuntiin ja tutkimuslaitoksiin ovat tässä suhteessa merkityksellisiä. Kuten edellä on todettu, tarkastuksia lisättiin kertomusvuonna. Samoin omina aloitteina otettiin tutkittavaksi aikaisempaa enemmän asioita. Myös vuonna 2002 aloitettuja keskusteluja kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa jatkettiin. Tällaisia keskusteluja käytiin kertomusvuoden aikana Mannerheimin lastensuojeluliiton, Pelastakaa Lapset ry:n ja Lastensuojelun keskusliiton, romanijärjestöjen edustajien sekä Kehitysvammaisten Tukiliiton ja Kehitysvammaliiton edustajien kanssa. Ulkoasiainministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikön päällikön Johanna Suurpään ja Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin johtajan Martin Scheininin kanssa keskusteltiin ajankohtaisista ihmisoikeuksien edistämiseen, ihmisoikeussopimukseen ja tutkimukseen liittyvistä kysymyksistä.

Laillisuusvalvonta on kuitenkin edelleen ensisijaisesti yksittäisten kanteluasioiden tutkintaa. Ne tosin antavat usein viitteitä myös yleisimmistä ongelmista ja epäkohdista. Mikäli laillisuusvalvontaa halutaan yksittäisten kanteluasioiden tutkinnan ohella kehittää edellä kuvatunlaiseen aktiivisempaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen suuntaan, tulee harkita mahdollisuuksia siirtää yksittäisiä kanteluasioita hallinnon sisäiseen kanteluiden tutkintaan. Pohdittava on tällöin myös, tulisiko oikeusasiamiehen laissa säädettyä varsin laajaa kanteluasioiden tutkintavelvoitetta rajata. Huomattavaa on, että laillisuusvalvonta on hallinnon ulkopuolista ja ylimääräistä valvontaa, joka

ei voi ja jonka ei tule korvata hallinnon omaa sisäistä valvontaa. Joka tapauksessa perusteltuna on pidettävä sitä, että lähivuosina arvioidaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan perusoikeuslottuvuutta ja sen kehittämisen suuntia.

Myös kansainvälinen ihmisoikeuskehitys heijastuu monin tavoin oikeusasiamiehen toimintaan. Yhteistyö kansallisten oikeusasiamiesten sekä Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin oikeusasiamiehen kesken on lisääntynyt merkittävästi. Tämän yhteistyön pyrkimyksenä on vahvistaa ihmisoikeuksien toteutumista Euroopassa.

Apulaisoikeusasiamiehillä ei ole ollut varamiestä sen jälkeen, kun toisen apulaisoikeusasiamiehen toimi perustettiin 1.9.1998. Tuolloin luovuttiin samalla varamiesjärjestelmästä. Hallituksen esitys Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 102/2003 vp.) annettiin kertomusvuonna eduskunnalle ja siinä esitetään mm. apulaisoikeusasiamiehille valittavaksi sijainen. Esityksen käsittely eduskunnassa jatkuu vuoden 2004 aikana.

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.

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 kokoontumislaki (530/1999), henkilötietolaki (523/1999) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Vuoden 2003 alussa hyväksyttiin mm. uusi kielilaki (423/2003), uusi hallintolaki, joka koskee hallintomenettelyä (434/2003), uusi uskonnonvapauslaki (453/2003),

uusi kansalaisuuslaki (359/2003) ja laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003). Kertomusvuonna käsiteltiin eduskunnassa myös lakia yhdenvertaisuuden turvaamisesta ja se hyväksyttiin tammikuussa 2004 (21/2004). Laki tuli voimaan 1.2.2004 ja sillä pantiin täytäntöön kaksi Euroopan unionin syrjinnän vastaista direktiiviä.

Uuden perustuslain toteutumista arvioineen seurantar ryhmän näkemyksen mukaan perusoikeusuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet hyvin (Työryhmämietintö 2002:7 s. 34). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kehitetty perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevia vaatimuksia. Tuomioistuinten ratkaisukäytännössä puolestaan on kiinnitetty kasvavaa huomiota perusoikeussäännöksiin. Huolta on herättänyt lähinnä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaaminen sekä sananvapauden käyttämiseen liittyvät kysymykset.

Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä on vuosien kuluessa kehittynyt oma perusoikeusluottuvuutensa. Vuonna 1999 voimaan tulleessa Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin EU:n sitoutuminen vapauden, demokratian ja oikeusvaltion periaatteisiin sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen korostaen erityisesti yleistä syrjintäkieltoa ja perusoikeuksien sosiaalista ulottuvuutta. Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2000. Perusoikeuskirjassa on koottu yhteen sekä perinteiset kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet että keskeiset sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset oikeudet. Se ei 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 kokouksessa keskusteltiin mm. siitä, pitäisikö perusoikeuskirja vastedes sisällyttää Euroopan unionin perustamissopimukseen. Euroopan tulevaisuutta pohtineen konventin ehdotus Euroopan perustuslaiksi, joka luovutettiin Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2003, pitää sisällään mm. määritelmät Euroopan unionin arvoista, tavoitteista ja toimivallasta sekä luettelon keskeisistä kansalaisten perusoikeuksista. Perusoikeudet sitovat ehdotuksen mukaan unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Uusi perustuslaillinen sopimus korvaisi kokonaisuudessaan nyt olemassa olevat sopimukset Euroopan unionista. Sopimusta ei ole vielä hyväksytty, koska jäsenvaltiot eivät ole päässeet yksimielisyyteen siihen liittyvän vallankäyttöjärjestelmän yksityiskohdista.

Ihmisoikeudet

SUOMEN IHMISOIKEUS- POLITIIKAN 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. Ihmisoikeuksilla on keskeinen asema myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Se näkemys, jossa korostuvat muita heikommassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien korostaminen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien näkeminen kiinteästi kansalais- ja poliittisten oikeuksien rinnalla, on jo hyvin vakiintunut.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi ulkoasiainministerin eduskunnalle antamista ihmisoikeuspoliittisista selonteista. Ensimmäinen selonteko annettiin ulkoasiainvaliokunnalle marraskuussa 1998 (Ulkoasiainministeriön julkaisuja 12/1998) ja toinen marraskuussa 2000 (Ulkoasiainministeriön julkaisuja 9/2000). Suomen

ihmisoikeuspolitiikan ajankohtaisia teemoja on käsitelty myös ulkoasiainministerin 9.1.2003 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle esittämässä katsauksessa Suomen ihmisoikeuspolitiikkaan (UTP 30/2002 vp). Kolmannen ihmisoikeuspoliittisen selonteon valmistelu on alkanut ja se annetaan eduskunnalle alkuvuodesta 2004. Uusi selonteko tulee olemaan kattavampi kuin aiemmat ja se tulee sisältämään kansainvälisen toiminnan lisäksi myös keskeisiä kotimaisia ihmisoikeushaasteita.

KERTOMUSVUODEN IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

Suomi allekirjoitti 23.9.2003 YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan. Pöytäkirjalla perustetaan kidutuksen vastaisen komitean alakomitea, jonka tehtävänä on ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta. Alakomitea vierailee niissä sopimusvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvissa paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita henkilöitä. Sopimusvaltion tulee sallia alakomitean jäsenten pääsy näihin paikkoihin ja antaa alakomitealle kaikki sen pyytämät tiedot.

Pöytäkirjan osapuolet veloitetaan perustamaan tai nimeämään yksi tai useampi kansallinen valvontajärjestelmä kidutuksen ehkäisemiseksi asianomaisessa valtiossa. Valvontaa suorittamaan voidaan nimittää myös jo olemassa oleva kansallinen valvontaelin tai -järjestelmä. Mikäli asiaa edelleen valmisteltaessa tullaan harkitsemaan sitä, voisiko eduskunnan oikeusasiamies toimia pöytäkirjassa tarkoitettuna kansallisena valvontaelimenä, tulee asiaa vielä tuossa yhteydessä arvioida mm. valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Tällöin on otettava huomioon, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävästä säädetään perustuslaissa ja että oikeusasiamies on eduskunnan valitsema laillisuusvalvoja. Luonnollisesti olisi selvitetävä myös lainsäädännön muutostarpeet (esimerkiksi luottamuksellinen tietojenvaihto) ja voimavarakysymykset.

Useimmat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät veloitteen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on määräajoin raportoitava sopimusmääräysten kansallisesta täytäntöönpanosta. Kertomusvuonna Suomi antoi YK:lle viidennen raportin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Lisäksi Suomi antoi kolmannen määräaikaisraportin YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta sekä raportoi Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräysten toteuttamisesta Suomessa.

SUOMEN IHMISOIKEUS- TILANTEeseen KOHDISTETTUA ARVOSTELUA

Ihmisoikeuksien kansainväliset valvontaelimet samoin kuin hallituksista riippumattomat ihmisoikeusjärjestöt ovat kiinnittäneet kriittistä huomiota eräisiin suomalaisiin ilmiöihin.

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea käsittelee elokuussa 2003 Suomen 16. määräaikaisraportin. Komitea kiinnitti huomiota mm. saamelaisen määritelmään Suomen lainsäädännössä sekä siihen, että Suomi ei ole toistaiseksi liittynyt ILO:n alkuperäiskansoja koskevaan yleissopimukseen nro 169. Komitea oli huolissaan myös nuorten rasististen asenteiden koventumisesta ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisesta ulkomaalaislain nopeutetussa menettelyssä. Ongelmana pidettiin myös romanien kohtamaa syrjintää sekä romanien työllisyyteen, asumiseen ja koulutukseen liittyviä vaikeuksia. Komitea suosittelee, että jäsenvaltiot pyrkivät mahdollisimman laajalti jakamaan tietoa rotusyrjintätapauksissa käytettävissä olevista kansallisista oikeussuojakeinoista.

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) vieraili Suomessa syyskuussa 2003. Valtuuskunnan tietoon ei Suomessa tehtyjen tarkastusten yhteydessä tullut väitteitä kielletystä kohtelusta vankiloissa tai poliisiasemilla. Komitean julkistamien alustavien havaintojen perusteella löydettiin vapautensa menettäneiden kohtelussa kuitenkin kehittämissuhteita. Valtuuskunta kiinnitti huomiota esimerkiksi

siihen, että tutkintavankeja säilytetään poliisin tiloissa usein pitkiäkin aikoja komitean suosituksista huolimatta. Komitea arvosteli alustavissa havainnoissaan myös sen tietoon saatettua menettelyä, jossa ulkomaalaisen maastapoistamisen yhteydessä oli käytetty rauhoittavia lääkkeitä. Eduskunnan oikeusasiamies otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kysymyksen rauhoittavan lääkityksen käytöstä ulkomaalaisen käännätyksen yhteydessä.

Suomea vastaan tehdään edelleen maan väkilukuun nähden runsaasti ihmisoikeusvalituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Vuoden 2003 aikana Suomea vastaan tehtiin ulkoasiainministeriöstä saatujen tietojen mukaan kaikkiaan 280 valitusta ihmisoikeustuomioistuimelle. Ihmisoikeustuomioistuin pyysi kertomusvuonna Suomen hallituksen vastinetta 12 valituksen johdosta. Viisi valitusta otettiin kokonaisuudessaan tutkittavaksi, kahdeksan osittain. Neljässä tapauksessa tehtiin sovinto. Valituksista yhdeksän jätettiin tutkimatta.

Ihmisoikeustuomioistuin antoi kertomusvuonna ratkaisun 29:een Suomea koskevaan asiaan. Näistä kolmessa annettiin lopullinen tuomio, joissa kaikissa todettiin ihmisoikeussopimusta rikotaan. Ensimmäisessä tapauksessa (K.A. -tapaus, 14.1.2003) ihmisoikeustuomioistuin katsoi viranomaisen rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, koska viranomaiset eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin perheen jälleenyhdistämiseksi huostaanoton jälkeen. Toisessa tapauksessa (Suominen-tapaus, 1.7.2003) oikeudenkäynti ei ollut ihmisoikeustuomioistuimen mielestä oikeudenmukainen, koska oikeus ei ollut ottanut vastaan kaikkia valittajan esittämiä todisteita, eikä todisteiden epäamisestä tehty kirjallista päätöstä. Menettely oli ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan vastaista. Kolmannessa tapauksessa (The Fortum Corporation -tapaus, 15.7.2003) ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että oikeudenmukaista oikeudenkäynnin periaatetta (6 artiklan 1 kohta) oli rikottu, kun kilpailuviraston kilpailuasiassa oikeudelle jättämiä muistioita ei oltu annettu tiedoksi vastaajayhtiölle. Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut antaa vastaajayhtiölle tilaisuus lausua muistiosta ennen asian päättämistä.

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 toteutumista valvotaan osana laillisuusvalvontaa.

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

Jäljempänä luodaan katsaus siihen, miten perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on ilmennyt laillisuusvalvonnassa kertomusvuoden aikana ja minkälaisia konkreettisia ongelmia on noussut esiin. Tapausviittauksissa pyritään kiteyttämään se perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvä huomio, kannanotto tai kysymyksenasettelu, jota asianomainen laillisuusvalvoja on kussakin tapauksessa itse pitänyt olennaisena. Tarkoituksena on havainnollistaa perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden merkitystä erityyppisissä lainsoveltamistilanteissa sekä tällä tavoin hahmottaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta saatavaa kokonaiskuvaa. Katsauksen jäsentely noudattaa perustuslain 2 luvun mukaista systematiikkaa.

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 erillaiseen asemaan. Perusoikeusudistuksen yhteydessä on korostettu sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan oikeusasiamiehelle tulevilla kanteluilla hyvin usein.

OA PAUNIO on useassa yhteydessä korostanut, että kuntien tulee ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös terveydenhuollon palveluja järjestessään. Sekä lääkinnällisen kuntoutuksen että hammashuollon järjestämisen osalta hän korosti myös, että palveluja tulee antaa potilaille heidän yksilöllisen tarpeensa mukaisesti. Kunnalliset ohjeet, joilla etukäteen suljetaan palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä tai kohdennetaan palvelut vain tiettyihin ryhmiin kuuluville, ovat lainvastaisia (1803/4/00 s. 188 ja 1044/4/02 s. 193).

Sosiaalihuollon asiakaslaissa viranomaiselle säädetty selvitysvelvollisuus lisää osaltaan OA:n käsityksen mukaan vammaisten henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta, koska viranomaisen on vammaispalveluasetuksen mukaista palvelusuunnitelmaa laadittaessa oma-aloitteisesti selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset (2436/4/01 s. 159). Viisumihakemuksen hylkäämistä oletetun turvapaikkahakemuksen perusteella OA piti ongelmallisena viisuminhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Yksittäisissä tapauksissa viisumin hylkääminen oletetun turvapaikka-

hakemuksen perusteella voi johtaa viisuminhakijan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, esimerkiksi silloin, jos viisuminhakijan mahdollisuus tavata hänen Suomessa asuvia sukulaisiaan estyy (1452/2/02 s. 240).

AOA RAUTIO katsoi nimismiehen menetelleen lainvastaisesti tämän määrättyä opetusluvan saamisen edellytykseksi teoriakokeen lisäksi ajokokeen. Hän piti menettelyä myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaisena. Nimismiehen menettelyyn ei ollut asianmukaista perustetta laissa ja saatujen selvitysten perusteella vain kolmessa kihlakunnassa vaadittiin opetusluvan hakijalta ajokoe (1286/4/00 s. 132). Yhdenvertaisuudesta oli kysymys myös poliisikoulun valintaperusteita koskevassa asiassa (2042/4/01, 2117/4/01 ja 297/4/03 s. 131).

Sakon muuntorangaistukseen tuomitun mahdollisuus lykkäyksen pyytämiseen saattaa vaihdella sen mukaan, minkälaiseksi passitusmenettely hänen tapauksessaan muodostuu. Nykyisin vain ulosottomiehelle, ei poliisille, on säädetty velvollisuus tiedustella lykkäysperustetta ja ilmoittaa lykkäämismahdollisuudesta. AOA katsoi, että sattumanvaraisen ja epäyhtenäisen kohtelun välttämiseksi myös poliisilla tulisi olla velvollisuus oma-aloitteisesti tiedustella muuntorangaistukseen tuomitulta lykkäysperustetta ja ilmoittaa tälle lykkäysmahdollisuudesta (997/2/03 s. 97).

Vankilaan, jossa oli myös ruotsinkielisiä vankeja oli tilattu vain suomenkielisiä sanomalehtiä. AOA katsoi, että ruotsinkielisten vankien yhdenvertainen kohtelu edellytti myös ruotsinkielisen lehden tilaamista ja ettei yhdenvertaisuusvaatimusta voida tällaisessa tilanteessa perustaa suomen- ja ruotsinkielisten vankien lukumäärien suhteeseen (2920/4/01).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi maistraatin menetelleen perustuslain 6 §:n vastaisesti soveltaessaan sellaista käytäntöä, että yli 65-vuotiaasta henkilöä ei pidetä sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään (2859/4/02 s. 283).

Käräjäoikeudesta oli kieltäydytty antamasta käräjäoikeudessa käsitellyssä jutussa asianosaisena olleelle kantelijalle hänen pyytämäänsä jäljennöksiä käräjäoikeuden äänitteistä. AOA totesi, että pelkän käräjäoikeuden tiloissa tapahtuvan äänitteiden kuuntelumahdollisuuden tarjoaminen saattoi asianosaiset ja muut äänitteiden sisällöstä tietoa haluavat heidän asuinpaikkansa perusteella eriarvoiseen asemaan (2207/4/02 s. 89).

AOA:n mukaan valtion viranomaisen ja kaupungin ryhtyessä joukkoliikennepalvelun käyttöön vaikuttavaan merkittävään hankkeeseen oli suunnittelussa ja toteuttamisessa kiinnitettävä riittävää huomiota yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa sekä liikkumisvapautta koskeviin perusoikeusnäkökohtiin. AOA arvosteli rautatieaseman perusparannushankkeen rakennuslu-paratkaisuja siitä, että asematunneliin ei rakennettu hissejä ja että liikkumisesteettömät kulkuyhteydet olivat asematunneliyhteyteen verrattuina yli puoli kilometriä pidempiä kiertoteitä (2428 ja 3124/4/01 s. 255).

Kantelun mukaan taustamusiikin käyttö Yleisradio Oy:n televisio-ohjelmissa vaikeutti kuulovammaisten katselijoiden mahdollisuuksia saada selvää television puheesta ja loukkasi siten perustuslaissa turvattua yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. AOA:n mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännös ja syrjintäkielto eivät edellyttäneet kaikkien julkisen palvelun ohjelmien tekemistä sellaisiksi, että kaikilla olisi täsmälleen samanlaiset edellytykset niiden seuraamiseen. Perusoikeusnäkökulmasta oli keskeistä, että niille katselijaryhmille, jotka eivät kyenneet seuraamaan joitakin ohjelmalveluita, oli tarjolla erityispalveluita kaikilta yleisradiolain 7 §:n mukaisilta julkisen palvelun tehtäväalueilta (1133/4/01). – Samanlaisia perusteluja myös käytettiin myös toisessa kantelussa, joka koski televisio-ohjelmien liian vähäistä tekstitystä (1235/4/01).

Kaupungin henkilöstöpolitiikkaa käsittelevään loppuraporttiin oli sisällytynyt suositus siitä, että ellei erityisiä syitä ollut, rekrytointitilanteessa valitaan kaupungin palvelukseen henkilö, joka asuu tai suostuu muuttamaan kaupunkiin. AOA viittasi kannanotossaan perustuslain 125 §:n yleisiin nimitysperusteisiin ja perustuslain 9 §:n liikkumisvapauteen, johon sisältyi myös oikeus

valita vapaasti asuinpaikkansa, ja totesi asuinpaikkaan perustuvan erottelun olevan myös perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon vastaista (1334/4/02 s. 213).

Apulaiskaupunginjohtaja oli pyrkinyt vapautumaan pysäköintivirhemaksusta virka-asemansa ja siitä johduneen virkatehtävänsä takia. AOA:n mielestä apulaiskaupunginjohtajan olisi pitänyt ymmärtää, että sanotut seikat eivät voineet olla hyväksyttävä peruste pysäköintivirhemaksusta vapautumiselle, vaan vapautuminen olisi ollut ristiriidassa tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden vaatimusten kanssa (642/4/01 s. 216).

AOA totesi, että erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta myös veronhuojenushakemuksen hyväksyvän päätöksen perusteleminen olisi hyvän hallinnon mukaista (1761/4/02 s. 225). Hän on myös korostanut, että velkaneuvontapalvelujen saatavuus on turvattava yhtäläisesti kaikille palveluja tarvitseville (61/4/02 s. 150).

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 vajaanvartaisina 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 PAUNION käsityksen mukaan lastensuojelulain 14 §:ää tulisi muuttaa siten, että sijoitus avohuollon tukitoimin kodin ulkopuolelle olisi mahdollista 12 vuotta täyttäneen lapsen pyynnöstä, vaikka huoltaja vastustaisikin sitä. Perustuslain mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa häntä

koskevista asioissa. Koska perhe-elämä on suojattu perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti, vastoin huoltajan tahtoa tehtävän sijoituksen tulisi kuitenkin olla luonteeltaan väliaikainen ja selvästi lapsen edun mukainen (998/2/01 s. 173).

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

Perusoikeussuoja koskee yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta. Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi ulottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on 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 on myös ollut keskeisesti esillä psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa, vankiloissa ja puolustusvoimissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisikohteiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinniottojen ja pidätyksen käyttö.

Kertomusvuonna OA PAUNIO kiinnitti tarkastuksiltaan erityistä huomiota viranomaisten toimiin lapsiin kohdistuvan perheväkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja hoitamiseksi. Hän korosti, että lapsiin kohdistuva perheväkivalta ja seksuaalinen hyväksikäyttö on maassamme eräs vakavimmista esteistä lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Ratkaisuissaan hän toi esille mm. seuraavat näkökohdat. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että viranomaisilla on velvollisuus myös omasta aloitteestaan ryhtyä toimenpiteisiin henkilön elämän, ja siten myös terveyden, suojaamiseksi. Tämän vuoksi sosiaaliviranomaiset eivät menetelle lainvastaisesti, kun he korostivat HIV-infektion saaneelle asiakkaalle tämän vastuuta suojata vaimoaan tartunnalta (1034/4/01 s. 161). Lapsella on peruskoulussa oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ja peruskoulun tulee perustuslain 22 §:n mukaan edistää näiden perusoikeuksien toteutumista. Rehtori oli opetuksen järjestäjän edustajana velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin opettajaan kohdistuvan hyväksikäyttöepäilyn selvittämiseksi ja oppilaiden turvallisuuden takaamiseksi koulussa (1948/4/01 s. 177).

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Terveydenhuoltoa koskevissa kanteluissa on usein kyse potilaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta. Tästä oli kysymys mm. seuraavissa ratkaisuissa.

Lääkäreiden olisi tullut antaa potilaalle hänen ymmärtämällään tavalla potilaslaissa tarkoitetut riittävät tiedot hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla olisi ollut merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan, ja siten toteuttaa hoito yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Potilaan tiedonsaantioikeus olisi turvannut hänen itsemääräämisoikeuttaan ja perustuslaissa säädettyä henkilökohtaista vapautta (1960/4/01 s. 192, ks. myös 1778/4/01). Synnytys- ja naistentautien erikoislääkäreiden olisi puolestaan pitänyt suunnitella synnytystapaa yhdessä potilaan kanssa ja päättää synnytystavasta potilaan kanssa yhteisymmärryksessä (2608/4/01 ja 2614/4/01).

Ihmishengen suojaamisen tärkeydestä oli kysymys tapauksessa, jossa AOA RAUTIO katsoi, että tietämättömissä olevan itsemurhauhkauksen tehneen henkilön etsintää on pidettävä kadonneen, hengenvaarassa olevan henkilön etsintänä, joka on käynnistettävä välittömästi (2319/4/00 s. 133). Putkakuolemien tutkintaa ja niiden seurantaa koskevassa, omana aloitteena käsitellyssä, asiassa AOA totesi vapautensa menettäneiden asianmukaisen valvonnan olevan tärkeää heidän turvallisuutensa kannalta. Ei ole hyväksyttävää, että joillain poliisilaitoksilla jätetään kiinniotetuja yksin ilman valvontaa ja vailla mahdollisuutta avun pyytämiseen. Hän korosti lisäksi sisäasiainministeriölle tekemässään esityksessä, että putkakuolemien tutkintaa ja seurantaa tulee kehittää (2865/2/00 s. 110).

Poliisivankiloiden olosuhteita AOA arvosteli useissa ratkaisussaan (2324/4/02, 2443/4/02, 1820/4/02, 3213/4/01 ja 458/4/01 s. 112). AOA kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että myös poliisivankilassa tutkintavangille tulee varata päivittäin mahdollisuus ulkoilla (1694/4/01). Hän yhtyi myös sisäasiainministeriön poliisiosaston esittämään siitä, että poliisilaitoksella tulisi pyrkiä järjestelyihin, joiden avulla poliisivankilassa pidettävä henkilö voi keskustella luottamuksellisesti puhelimitse oikeusavustajansa kanssa (2400/4/02 s. 112). Eräessä tutkintavankia koskevassa asiassa AOA kiinnitti huomiota siihen, että terveydenhuollon ammattihenkilön tekemiä tutkintavankia koskevia hoitoratkaisuja tulee noudattaa (614/4/01 s. 112).

Henkilötuntomerkkien ottamisen perusteiden puuttamiseen AOA kiinnitti huomiota tapauksessa, jossa toimenpiteen kohde ei ollut rikoksesta epäillyn asemassa (2094/4/02 s. 130).

Ihmisten suojaamisesta rikoksen uhalta oli kysymys tapauksessa, jossa AOA korosti viranomaisten yhteistyön ja yhteisen koulutuksen merkitystä sekä tarvetta varautua tilanteisiin, kun poliisin oli sivullisten varoittamiseksi tiedotettava vaaralliseksi arvioitavasta henkilöstä (1599/2/01 s. 126).

Henkilökohtaisen vapauden riistämisen tulee perustua riittävän selvään lain säännökseen. AOA painotti, että vankeinhoitoviranomaisten käytäntö olla päästämättä vankeusvankia ehdonalaan vapauteen laskettuna vapautuspäivänä, jos hän samalla on

tutkintavanki muusta rikoksesta, ei perustu riittävän selvään lain säännökseen. Tätä vapaudenmenetystä ei oteta huomioon myöskään mahdollista uutta rangaistusta suoritettaessa (564/4/02 s. 98).

Eräässä ratkaisussaan AOA katsoi, että lainsäädäntö ei nykyisellään sisällä säännöstä vangin velvoittamisesta virtsanäytteen antamiseen anabolisten steroidien käytön selvittämiseksi, vaan hänen mielestään oli enemmän perusteita sille, etteivät anaboliset steroidit ole rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 c §:ssä tarkoitettuja päihdyttäviä aineita kuin että ne voitaisiin lukea tällaisiksi aineiksi. Virtsanäytteen ottaminen anabolisten steroidien käytön selvittämiseksi loukkaa siten perustuslain 7 §:ssä mainittua henkilökohtaista koskemattomuutta (2451/4/00 s. 99).

Ihmisen kahlehtimiseen pitää olla riittävät lakiin perustuvat syyt myös vankilassa. AOA piti lakiin perustumattomana vangin kahlehtimista käsiraudoilla kalteriin ulostamisen ajaksi, vaikka vanki olisin suostunut toimenpiteeseen. Samassa asiassa oli kyse myös pistokokein tapahtuneista henkilöntarkastuksista valvottujen tapaamisten jälkeen. AOA arvosteli myös tätä menettelyä (1449/4/03 s. 101). Kahden muun tapauksen yhteydessä AOA korosti sitä, että vangin pitäminen kahleissa on varsin voimakas toimenpide, johon tulee ryhtyä vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Sillä puututaan voimakkaasti perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, joten kahlehtiminen on viimesijainen keino ja sen käyttämisen edellytykset on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Kyseisen vangin osalta kahlehtimiselle oli kuitenkin olemassa lain mukaiset perusteet (vangin oma turvallisuus ja karkaamisen vaara, 1730/4/02 ja 1769/4/02 s. 102).

Hienotunteisuusperiaatteen noudattamista AOA korosti asiassa, jossa oli kysymys osaston erityistarkastuksessa toimitetusta vangin henkilöntarkastuksesta. Osastolla olleet vangit oli riisutettu kahdessa useamman hengen ryhmässä vankilan käytävällä (2887/4/02 s. 101). Eräälle vangille taas oli eristämisen yhteydessä annettu vain alushousut. Vangin sijoittamiseen eristysselelliin vain alushousut vaatteenaan pitää olla asianmukaiset kyseisestä vangista johtuvat syyt ja perusteet (2008/4/02 s. 102).

AOA JÄÄSKELÄINEN korosti huolellista harkintaa henkilöntarkastuksen näytöllisten edellytysten arvioinnissa. Tullitoimenpide oli kohdistunut perusoikeutena suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Toimenpiteelle tullilaissa asetetut edellytykset tähtäsivät siihen, että perusoikeutena suojattuun oikeushyvään ei voida puuttua kevyin perustein. Lainsoveltajan on harkinnassaan otettava huomioon perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Tämä vaatimus kohdistuu myös näyttökynnystä ilmaisevan säännöksen tulkintaan (2488/4/01 s. 232).

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.

OA PAUNIO totesi, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännösten täsmällisyyttä. Ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä todettujen rikosten hankkeilla olostä oli salassapitovelvollisten osalta hänen mielestään tulkinnanvarainen. Kun ilmoittamatta jättämisestä seuraa ilmoitusvelvolliselle rangaistusvastuu, olisi ilmoitusvelvollisuuden oltava yksiselitteinen. Hän saattoi päätöksensä tältä osin oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja esitti harkittavaksi, onko asiassa syytä ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön täsmentämiseksi (1034/4/01 s. 161).

AOA JÄÄSKELÄISEN varuskuntien kurinpitöasiakirjojen tarkastusten yhteydessä kävi toistuvasti ilmi, että varusmiesten syyksi luettujen rikosten teonkuvauksesta ei käynyt laillisuusperiaatteen edellyttämällä tarkkuudella ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu menettely oli kielletty.

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

Jos Suomen edustuston virkamies epäilee viisuminhakijan olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, tulisi hänen OA PAUNION mielestä vähintään ohjata tällainen henkilö kääntymään esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n tai jonkun muun kyseisessä maassa toimivan kansallisen tai kansainvälisen ihmisoikeusjärjestön puoleen (1452/2/02 s. 240). PL 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Huostaanotetun lapsen luovuttamista Ruotsiin koskevassa asiassa OA katsoi, että lapsen ja äidin perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen olisi edellyttänyt erityisen huomion kiinnittämistä heidän oikeusturvansa toteutumiseen (2937/4/01 s. 179).

OA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Kaakkois-Suomen rajavartioston huomiota siihen, että rajavartiolaitoksen alueelle asetetuille kielitotaluille ja niihin merkityille liikkumisrajoituksille ei ollut esitetty lakiin nojautuvaa perustetta (2030/4/01 s. 202).

Edellä 6 §:n kohdalla selostetussa ratkaisussa, joka koski liikkumisesteisten huomioimista rautatieaseman muutoshankkeessa (2428 ja 3124/4/01 s. 255) oli kysymys myös liikkumisvapauteen liittyvistä perusoikeusnäkökohdista.

Kaupungin henkilöstöpolitiikkaa käsittelevään loppuraporttiin oli sisällytynyt suositus siitä, että ellei erityisiä syitä ollut, rekrytointitilanteessa valitaan kaupungin palvelukseen henkilö, joka asuu tai suostuu muut-

tamaan kaupunkiin. OAO viittasi kannanotossaan mm. perustuslain 9 §:n liikkumisvapauteen, johon sisältyi myös oikeus valita vapaasti asuinpaikkansa (1334/4/02 s. 213).

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perustuslaissa suojataan oikeutta yksityiselämään, mitä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suojaan. Myös perhe-elämä kuuluu säännöksen tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin. Yksityis- ja perhe-elämää suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Yksityiselämän suoja koskevassa perustuslain säännöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suoja. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietyntaisten yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

YKSITYISELÄMÄN SUOJA

OA PAUNIO totesi, että yksityiselämän suojan lähtökohtana tulisi olla, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Tärkeämmän oikeushyvän turvaamiseksi on toisinaan kuitenkin välttämätöntä ja samalla oikeutettua loukata vähemmän tärkeää oikeushyvä. Eri perusoikeuksien punnintatilanteissa on perustuslain 7 §:n (oikeus elämään) turvaamisella väistämättä vahva painoarvo. Tämän vuoksi hän katsoi, että sosiaaliviranomaiset eivät menettelleet lainvastaisesti, kun he korostivat HIV-infektion saaneelle asiakkaalle tämän vastuuta suojata vaimoaan tartunnalta, vaikka se merkitsikin puuttumista hänen yksityiselämäänsä (1034/4/01 s. 161).

Turvakodin toiminnasta tehdyn kantelun yhteydessä OA korosti, että arkaluontoisten tietojen käsittely koskettaa perustuslaissa turvattun yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Tämän vuoksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tällaisten tietojen käsittely tapahtuu henkilötietolain mukaisesti (2582/4/01 s. 174). Hän ottikin omasta aloitteestaan tutkittavaksi turvakodin asiakkaiden henkilötietojen käsittelyn ja tietohallinnon lainmukaisuuden (2919/4/01 ja 2890/2/03). Hän otti myös omana aloitteena tutkittavaksi kysymyksen salassapidosta perheasioiden sovittelemuotojen yhteydessä erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta (2401/4/01 ja 2059/2/03).

AOA RAUTIO piti lainvastaisena menettelyä, jossa oli luovutettu merkittävä kantelijan terveydentilaa koskeva tieto, vaikka siihen ei ollut perustetta eikä kantelijan suostumusta. AOA:n mukaan terveydentilaa koskeva tieto olisi asiakirjaa luovutettaessa tullut peittää (2215/4/00 s. 125). Terveydentilaa koskevan tiedon luovuttamisesta oli kysymys myös asioissa (2477/4/02 ja 2545/4/00 s. 125).

AOA JÄÄSKELÄINEN korosti sukupuolensa vaihtaneen henkilön yksityisyyden suojaa väestötietojen käsittelyssä (1083/4/01 s. 279). Hän saattoi Pääesikunnan ja asianomaisen tutkijan tietoon käsityksensä epäillyn suostumuksen merkityksestä kofieitsintää toimitettaessa (768/4/01 s. 206) ja piti tärkeänä, että postipakettien itsenoutojärjestelmää kehitettäessä kiinnitetään erityistä huomiota perustuslaissa turvattuun yksityisyyden- ja luottamuksellisen viestin suojaan (3156/2/01).

Veroviraston verotuksen oikaisulautakunnan mallimappiin oli sisällytynyt kantelijaa koskeva päätös, josta ilmeni mm. hänen henkilötunnuksensa ja sairaskulut aiheuttaneen sairauden laatu. Mallipäätökset olisi AOA:n mielestä tullut anonymisoida, vaikka viranomaisessa olisikin pyritty huolehtimaan siitä, että päätökset eivät olleet sivullisiksi katsottavien nähtävissä tai käytettävissä. Anonymisointi olisi tullut toteuttaa myös riippumatta siitä, kuinka sivullisen käsitettä tulkittiin virastossa. AOA katsoi, että verotuksen oikaisulautakunnassa ja verotoimistossa oli laiminlyöty julkisuuslaissa säädettyyn hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvasta tietosuojasta huolehtiminen (1486/4/01 s. 226).

PERHE-ELÄMÄN SUOJA

OA PAUNIO korosti, että perustuslain mukaan julkisen vallan käytössä on tarkoin noudatettava lakia. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu perhe-elämän kunnioitus edellyttää, että puuttuminen perhe-elämään toteutetaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Tämän vuoksi hän katsoi, että erään yli viisi vuotta vanhan asian tutkimiselle oli erityisiä syitä. Hän arvosteli sosiaaliviranomaisia siitä, että alle 12-vuotiaille lapsille avohuollon tukitoimena järjestettyä perhehoitoa oli jatkettu yli laissa säädettyjen määräaikaisten (3011/2/03). Toisessa ratkaisussa hän arvosteli sosiaalityöntekijää siitä, että tämä oli puuttunut isän ja lapsen perhe-elämään ilman lakiin perustuvaa oikeutta. Sosiaalityöntekijä oli äidin pyynnöstä noutanut isänsä kanssa lomailmassa olleen lapsen (2710/4/01 s. 178).

Valtakunnalliselle terveydenhuollon eettiselle toimikunnalle (ETENE) antamassaan lausunnossa lääketieteellisten tutkimusten tekemistä huostaan otetuille lapsille OA katsoi, että sosiaalilautakunta voi päättää lapsen osallistumisesta tutkimuksiin vain sillä edellytyksellä, että tutkimukset liittyvät lapsen hoitoon ja toteuttavat huostaanoton tarkoitusta. Lisäksi hän korosti, että sosiaalilautakunnan tulee päätösvaltaansa käyttäessään pyrkiä yhteistoimintaan lapsen vanhempien ja muiden huoltajien kanssa (206/5/03). Hän korosti myös, että viranomaisen tulee paneutua huolellisesti laillisuuskysymykseen laatiessaan ja vahvistaessaan sellaisia toimivallan delegoimista koskevia sääntöjä, joiden nojalla voidaan puuttua lasten ja vanhempien väliseen perhe-elämään. Kiireellisestä huostaanotosta oli päättänyt sosiaalihuollon viranhaltija, joka ei ollut sosiaalihuoltolain edellyttämä johtava sosiaalihuollon viranhaltija (1142/4/02).

OA totesi vielä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on arvioidessaan sitä, onko lasten huostaanotolla rikottu oikeutta perhe-elämän suojaa, kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, onko vanhemmilla ollut käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Oikeusturvan kannalta OA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että ensiasteen viranomaisen päätöksen saaminen, ja samalla mahdollisuus saattaa huostassapidon lopettamisen edellytykset tuomioistuimen ratkaistavaksi, kestää

lähes puolitoista vuotta. Jos sosiaaliviranomaiset katsovat, että huostaanottoa ei voida lopettaa, asiassa tulisi tehdä valituskelpoinen päätös, mikäli vanhemmat sitä haluavat (2037/4/02 s. 155). Hän katsoi myös, että kiireellisen huostaanoton lakkaamisesta tulisi tehdä erillinen päätös, mikäli huostaanoton valmistelua ei ole tarkoitus jatkaa ja huostaanoton tarve lakkaa ennen kuin kiireellinen huostaanotto raukeaa (1938/4/01 s. 176).

Lisäksi OA totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän kunnioittamista koskevassa määräyksessä asetetaan sopimusvaltioille myös positiivisia velvoitteita. Vanhemman ja lapsen jälleenyhdistämistä koskevissa asioissa näitä velvoitteita on ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan tulkittava Haagin lapsikaappaus sopimuksen valossa. Hän arvosteli sosiaaliviranomaisia siitä, että nämä olivat menettelyllään aiheuttaneet kahden lapsen palauttamista koskevan asian viivästymisen vastoin Haagin sopimuksen ja lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain tavoitteita (1325/4/01).

Päiväkodilla ei ollut OA:n mielestä oikeutta puuttua äidin oikeuteen päättää yksin lapsensa huoltoon kuuluvista asioista kärkeäoikeuden päätöksen mukaisesti. Lasta ei olisi sen vuoksi saanut luovuttaa tapaamista varten lapsen isälle vastoin äidin kieltoa (1255/4/01). Sosiaalilautakunta ei sen sijaan ollut menettänyt lainvastaisesti, kun se ei ollut järjestänyt valvottuja tapaamisia siinä laajuudessa kuin tuomioistuin oli määrännyt. Merkitystä asian arvioinnissa oli sillä, että sosiaalilautakunnan harkintavallan käyttö ei ollut ristiriidassa lapsen perus- ja ihmisoikeuksien kanssa eikä kantelijan omaa perhe-elämää suojaavien perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Kantelijan ja hänen lapsensa yhteydenpito oli toteutunut säännöllisesti ja päätöksenteossa oli otettu huomioon kyseisen lapsen etu. Lapsi oli itse tyytyväinen tapaamisten järjestelyihin (2493/4/01). OA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi turvakodissa olevien asiakkaiden lasten ja heidän vanhempiensa välisen yhteydenpidon (2890/2/03).

Perhe-elämän suojaan liittyvästä ongelmasta oli kyse vankien perhetapaamista koskevissa kanteluratkaisuissa. AOA RAUTIO katsoi, että avioliiton solmiminen vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana ei ollut sellaisenaan riittävä peruste arvioida suhdetta siinä

määrin vakiintumattomaksi, ettei perhetapaamista tulisi myöntää (2245/4/03 s. 100). AOA:n mukaan perhetapaamisessa ei lähtökohtaisesti voitu myöskään asettaa erilaisia rajoitusedellytyksiä lähiomaiselle. Esimerkiksi eräässä vankilassa perhetapaaminen oli evätty vangin täysi-ikäisiltä sisaruksilta ja äidiltä (423/4/03 s. 100). Tällainen ehto asettaa sellaiset vangit, joilla ei ollut puolisoa tai lapsia, tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan perheellisten vankien kanssa, mikä ei AOA:n mukaan ole lain tarkoitus.

KOTIRAUHA

AOA RAUTIO totesi kotietsinnän perusteiden puuttuneen poliisin suorittamassa rippikoululeirin huumausaineisiin liittyvässä tarkastuksessa, jonka poliisi oli ilmoituksensa mukaan tehnyt ennalta ehkäisevässä mielessä ilman mitään rikosepäilyä (1634/4/01 s. 118). Eräässä tapauksessa toimenpiteen kohde oli suostunut siihen, että hänen autonsa tarkastettiin. AOA:n käsityksen mukaan suostumukselle ei voida yleensä antaa merkitystä pakkokeinon oikeuttamisperusteena, vaan pakkokeinolle on oltava lainmukaiset edellytykset (2765/4/00 ja 2903/4/01 s. 123). Suostumuksen merkitystä ajoneuvon tarkastamiseen AOA käsitteli myös päätöksessään, jossa hän totesi, että laissa säädettyjen edellytysten on täyttyvä pakkokeinon kohteen suostumuksesta huolimatta (1439/4/03).

AOA saattoi poliisin tietoon käsityksensä kotietsinnän edellytysten puuttumisesta tapauksissa, joissa kotietsintä oli tehty muun henkilön kuin rikoksesta epäillyn tai etsityn henkilön luona (249/4/00 s. 122 ja 2743/4/00 s. 111). Kotietsinnän kohteen (sen, jonka luona kotietsintä pidetään tai hänen poissa ollessaan jonkun hänen talonväkensä kuuluvan) läsnäoloa AOA käsitteli päätöksissään, joissa poliisi ei ollut sallinut kenenkään kerhon ja yhdistyksen jäsenen olla läsnä etsinnässä. AOA saattoi poliisin tietoon käsityksensä poliisin menettelyn virheellisyydestä (642/4/02, 644/4/02 sekä 249/4/00 s. 121).

VIESTINTÄSALAISUUS

Telepakkokeinoja koskevissa asioissa on kysymys mm. yksityisyyden ja luottamuksellisen viestinnän suojasta. AOA RAUTIO kiinnitti huomiota siihen, että telekuuntelulupa ei oikeuta kuuntelemaan rajoittamattomasti sen tarkoittamaa teleliittymää, vaan kuuntelu on lain mukaan rajattava nimenomaan vain epäillyn viestintään (200/4/01 s. 71). AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että televalvonta rikostutkinnassa on sallittua vain rikoksesta epäillyn tai asianomistajan käyttämiin liittymiin (2949/2/02 s. 72). AOA saattoi oikeus- ja sisäasiainministeriön tietoon käsityksensä siitä, että olisi aihetta harkita ylimääräisen tiedon käytöstä säätämistä televalvonnan osalta (2837/4/01 s. 72). Lainmukaisen menettelyn noudattamisen tärkeyttä AOA korosti tapauksessa, jossa televalvontalupa-asia oli käsitelty järjestämättä lainmukaista käsittelyä, jossa vaatimuksen tekijä on läsnä (1240/4/01 s. 72).

AOA kiinnitti huomiota huolellisuuteen vankipostin avaamisessa tapauksessa, jossa oikeusaputoimistosta saapunut oikeusavustajan kirje oli avattu erehdyksessä ilman, että vanki oli läsnä (2045/4/02 s. 103).

Uskonnonvapaus (PL 11 §)

Uskonnon vapauden kuuluu sekä oikeus tunnustaa uskontoaan että oikeus harjoittaa sitä käytännössä. Uskonnon ulkoisiin vaatimuksiin puuttuminen voi joissain tapauksissa merkitä myös puuttumista uskonnon harjoittamisen sisäiseen vapauteen. AOA RAUTIO katsoi, että uskonnon vapauden piiriin kuuluu tässä mielessä myös joidenkin islamilaisien naisten noudattama uskonnollinen velvoite käyttää huivia, ja arvosteli poliisipäällikön tulkintaa siitä, millä tavoin huivi tuli asettaa passivalokuvassa (2079/4/02 s. 241).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi käräjäoikeuden lautamiehen toimineen asemassaan sopimattomasti, kun tämä oli istunnon päätyttyä antanut läsnä olleelle varjalle Uuden Testamentin vastaajalle toimitettavaksi. Vastaaja saattoi kokea menettelyn uskonnonvapautaan loukkaavaksi (1967/4/03).

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 ihmisoikeussopimuksissa 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.

Oikeudesta lähettää ja vastaanottaa viestejä, oli kysymys tapauksessa, jossa AOA RAUTION käsityksen mukaan poliisilla ei ollut lainmukaista perustetta rajoittaa asunnon haltijan puhelimen käyttöä tämän asuntoon kohdistuvan kotietsinnän toimittamisen aikana. Rajoittaminen oli kuitenkin mahdollista, jos siitä aiheutui sellaista haittaa, että sen katsotaan pakkokeinollain tarkoittamalla tavalla viivyttävän kotietsinnän toimittamista (1420/4/03 s. 121).

JULKISUUS

Sananvapauteen liittyy läheisesti oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muusta tallenteesta. Tallennejulkisuus on kotimaista perua oleva perusoikeussäännös. Joulukuussa 1999 voimaan tullut uusi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on korostanut erityisesti tiedonsaannin aktiivista avustamista.

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 tätä oikeuskeinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteluissa on kuitenkin ollut kysymys tiedonpyyntöä koskevan

asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia ”viipymättä”. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

OA PAUNIO katsoi, ettei Suomen Pankilla ollut oikeut- ta periä toimittajan laajankaan asiakirjapyyntö- n perusteella erillisiä tietopalvelumaksuja yksilöityjen asiakirjojen etsinnästä. Pankilla oli sen sijaan oikeus periä maksuja yksilöityjen asiakirjojen jäljennöksistä. OA totesi myös, että julkisuuslain tavoitteita ja julki- suusperiaatteen sekä sananvapauden tavoitteita on omiaan turvaamaan sellainen tiedonhallinta, jonka avulla laajoihinkin asiakirjapyyntöihin voidaan vastata mahdollisimman nopeasti ja vähin kustannuksin (3211/4/01 s. 284). Hän korosti myös julkisuuslaissa olevien tiedon antamista koskevien menettelysää- n- töjen noudattamista. Hän arvosteli poliisipäällikköä siitä, että tämä ei ollut ilmoittanut kantelijalle tämän oikeudesta saada asiassa viranomaisen valituskel- p- oinen ratkaisu (1078/4/01) ja koulupsykologia siitä, että tämä ei tiedustellut kieltäytyessään antamasta kirjallisesti pyydettyjä tietoja, olisiko tiedon pyytäjä halunnut asian siirrettäväksi asianomaisen viranomai- sen ratkaistavaksi (2136/4/01). OA tähdensi myös tiedon antamiselle laissa asetettujen määräaikojen noudattamista (66/4/01 s. 183 ja 2710/4/01 s. 178).

AOA RAUTIO piti lainvastaisena menettelyä, jossa oli luovutettu merkittäviä henkilön terveydentilatietoja sisältänyt asiakirja lääninhallitukselle ja edelleen tuomioistuimelle (2215/4/00 s. 125). Toisessa tapauk- sessa AOA piti lainvastaisena sitä, että henkilön tervey- dentilatietoja sisältävä teknisen tutkinnan näyteluettelo oli poliisilaitoksella liitetty esitutkintapöytäkirjaan, joka toimitettiin syyttäjälle, koska kyseinen tieto ei ollut tarpeen syyteharkinnassa ja tuomioistuin- käsitelyssä. Teknisen tutkinnan näyteluettelo olisi tullut liittää esitut- kintapöytäkirjaan sellaisena, ettei salassa pidettävä osa olisi tullut sivullisen tietoon (2477/4/02 s. 125). Hän piti lainvastaisena myös sitä, että erään poliisitoimenpi- teen perusteeksi kirjattu tieto henkilön saamasta tervey- denhuollon palvelusta oli luovutettu asiassa sivullisena pidettävälle vuokranantajalle (2545/4/00 s. 125).

AOA esitti käsityksensä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisesta tapauk-

sessä, joka koski menettelyä pyydettyjen asiakirjojen antamatta jättämisessä (1/4/02 s. 125), tapauksessa, joka koski internet-sivuston linkittämistä ja asiakirja- hallintoa (656/4/02 s. 126) ja tapauksessa, joka koski esitutkintapöytäkirjaan liitettyjä tutkinnan kannalta ulkopuolisten henkilöiden leimaverotuslaskelmia (1451/4/02). AOA katsoi myös, että esitutkintaa koske- vassa tiedottamisessa on noudatettava varovaisuutta. Tutkinnan alkuvaiheessa tulisi pidättäytyä ottamasta kantaa tutkittavan rikoksen rikosnimikkeeseen, jos sen suhteen on epävarmuutta (2884/4/02 s. 124).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että viranomaisten toi- minnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyjä määräaikoja tulisi soveltaa silloinkin, kun ensiasteen viranomainen tulkit- si, että pyydetty asiakirja ei ollut julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja (1387/4/02). AOA saattoi kaupungin ympäristöval- vontayksikön tietoon käsityksensä julkisuuslain 5 §:n tulkinnasta ja kiinnitti samalla yleisesti huomiota asiakirjojen julkisuutta koskeviin säännöksiin ja hyvän hallinnon mukaisiin vaatimuksiin asiakirjapyyntöä kä- siteltäessä (1882/4/01 s. 259). AOA:n mielestä melu- mittauksen yhteydessä mittauslaitteisiin tallentuneista tiedoista muodostui julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettu viranomaisen asiakirja.

AOA kiinnitti käräjäoikeuden laamannin ja käräjätuo- marin huomiota siihen, että oikeus saada tuomiois- tuimen äänitteen sisällöstä tieto pyydetyllä tavalla oli tärkeä paitsi asianosaisen oikeusturvan myös oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta (2207/4/02 s. 89).

Omaisuu- den suoja (PL 15 §)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytän- nössä 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.

Muun muassa omaisuuden suojasta oli kysymys AOA RAUTION päätöksessä, jossa poliisin olisi hänen

käsityksensä mukaan tullut ennen takavarikoidun tietokoneen luovuttamista ulosottomiehelle tiedustella tietokoneen omistajalta, tarvitseeko tämä tietokoneessa olleita tietoja (2081/4/01 s. 135). Omaisuuden suojasta oli kysymys myös poliisin eläinsuojelulain perusteella suorittamassa koirien huostaanotossa. Koska päätös ottaa eläimet lopullisesti omistajaltaan on merkittävä, pitäisi AOA:n mukaan pitää huolta, paitisi eläintensuojelusta myös omistajan oikeusturvasta (1035/4/01 s. 136).

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 kykyjensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perustuslaissa.

AOA RAUTIO käsitteli eräessä ratkaisussaan tarkkavaisuushäiriöstä kärsivän lapsen kouluvaikeuksien selvittämistä peruskoulun rehtorin, koulukuraattorin ja opinto-ohjaajan toimesta. Hänen mukaansa koulun rehtori oli sallinut oppilaan syrjäytymisen laiminlyömillä asianmukaisesti puuttua oppilaan vaikeuksiin ja sillä, että hän ei ollut vaatinut koulun oppilashuoltotyöryhmältä tarpeeksi tehokasta työtä (1585/4/01 s. 209).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

Perustuslaissa on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä myös saamelaiden, 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, elinkeinonvapautta 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 yksityistämiskeskityksen jatkuessa tällä laajennuksella voidaan ennustaa olevan merkitystä.

Perustuslain 17 §:n mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. OA PAUNIO katsoi, että koska kunta vastaa viime kädessä tulkkipalvelujen järjestämisestä, se on velvollinen suorittamaan sellaisen korvauksen, jolla vaikeavammaisen henkilö saa tarvitsemansa tulkkipalvelun tai huolehtimaan muilla tavoilla tulkkipalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä (1270/4/01 s. 158).

Vankilaan oli tilattu suomenkielisiä sanomalehtiä. AOA RAUTIO mukaan niiden lisäksi tulisi tilata ainakin yksi ruotsinkielinen lehti eikä ruotsinkielisten lehtien ja kirjojen määrää voitu arvioida yksinomaan ruotsinkielisten vankien suhteellisen osuuden perusteella. Ruotsinkielisten vankien yhdenvertainen kohtelu edellytti, että vankila tarjoaa ruotsinkielellä samankaltaisia peruspalveluja kuin suomenkin kielellä, vaikka yhtä laajoja valikoimia ei voidakaan edellyttää vankilan hankkivan. Tätä edellytti AOA:n mukaan myös perustuslaissa asetettu kielellisten tarpeiden turvaamista koskeva tavoite, vaikka voimassa olleen kielilain säännökset olivatkin tältä osin tulkinnanvaraisia (2920/4/01).

AOA:n mukaan ei ollut hyvän hallinnon asettamien vaatimusten mukaista, että hakemuksen täydennyskehotukseen oli sisällytetty myös lakiin perustumaton pyyntö käännösten toimittamisesta ilman, että asiayhteydestä olisi selvästi käynyt ilmi menettelyn vapaaehtoisuus. Viime kädessä menettely saattoi käytännössä tehdä tyhjäksi perusoikeutena turvatun oikeuden toimia omassa asiassa omalla äidinkielellä, kun hakija koki joutuneensa toimittamaan ja myös toimitti hakemuksestaan käännöksen (1145/4/02 s. 276).

Apurahahakemuksen palauttamista koskevassa asiassa AOA katsoi hyvän hallinnon vaatimusten ja kielellisten oikeuksien edellyttäneen, että kun apurahahakemus palautettiin hakijalle, hänelle olisi samalla ilmoitettu hänen käyttämällään kielellä (ruotsi) myös syy tällaiseen menettelyyn (1505/4/02).

Hätäkeskuksen päivystysvuorossa ollut henkilö oli AOA:n mukaan menetellyt virheellisesti, koska hän ei ollut varmistunut ilmoittajan äidinkielestä ja siitä, halusiko tämä käyttää asiassa äidinkieltään. AOA korosti, että avun saaminen ei saa viivästyä pelkästään kielitaidosta johtuvista syistä, vaan julkisen vallan tulee taata, että kaikki apua tarvitsevat tulevat hätäkeskuksessa asianmukaisesti palvelluiksi (1337/4/01 s. 274). Epäillyn kielellisten oikeuksien toteutuminen esitutkinnassa edellyttää AOA:n mukaan, ettei kuulustelija ohjaa kuulustelussa käytettävän kielen valintaa (594/4/02 s. 278).

AOA:n mukaan sisäasiainministeriön antamilla ajoneuvoluokkaa ja sitä muuttavia rakennemuutoksia koskevilla ohjeilla on liikennevalvonnassa vaikutusta siihen, millainen rikosoikeudellinen seuraamus voi tulla kyseeseen. Tämän vuoksi kyseinen ohje ei ollut vain hallinnonsisäinen, vaan sillä oli vaikutusta viime kädessä ihmisten perustuslaillisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämä merkitsi AOA:n mukaan velvollisuutta julkaista ohjeet molemmilla kansalliskielillä (2824/4/02 s. 276). AOA katsoi myös, että tienimistö on väestölle annettava tieto, minkä johdosta kaksikielisissä kunnissa myös haja-asutusalueiden tiet tulee nimetä molemmilla kansalliskielillä (1248/4/02 s. 277).

Oikeusministeriön verkkosivuilla ruotsin kielellä esitetty informaatio kahdesta julkaisusta oli AOA:n mukaan ollut perustuslain, kielilain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kannalta riittämätön. Säännökset velvoittivat viranomaisia ja siis oikeusministeriötkin informoimaan kansalaisia yhteiskunnalliselta kannalta tärkeistä asiakirjoista myös ruotsin kielellä (193 ja 194/4/01 sekä 649/4/03 s. 275).

AOA:n mukaan asiassa ei ollut menetetty voimassa olleen saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain säännösten vastaisesti, kun kantelijalle oli lähetetty suomeksi tieto hänen saamenkielisen sähköpostiviestinsä eteenpäin välittämisestä, minkä

lisäksi kantelijan pyytämän saamenkielisen lomakkeen saatekirje oli ollut suomenkielinen. AOA kuitenkin korosti hyvän hallinnon ja hyvän asiakaspalvelun näkökulmasta viranomaisten ja julkisten laitosten velvollisuutta omalta osaltaan turvata saamenkielisen väestön mahdollisuus käyttää äidinkieltään asioidessaan laitoksessa tai viranomaisessa (970/4/01).

AOA JÄÄSKELÄINEN totesi, että ministeriössä valmis-teilla ollutta vapaa-ajankalatalouden kehittämisohjelman luonnosta ei siihen liittyvässä kuulemisvaiheessa ollut lain mukaan käännettävä ruotsin kielelle. Hän piti kuitenkin tärkeänä, että ruotsinkielisellä väestöllä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa myös puheena olevan kaltaisten strategia-asiakirjojen sisällön muotoutumiseen (2170/4/01 s. 276).

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 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. Perusoikeusudistus onkin tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan laillisuusvalvontaan. Aikaisemmin on kysymys ollut paljolti menettelytapojen asianmukaisuuden arvioimisesta. Kun uusissa perusoikeussäännöksissä kuitenkin on asetettu julkiselle vallalle myös aineellista sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, laillisuusvalvonnan 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 perusoikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on tarkoitettu kosemaan kaikkia Suomen oikeuspiiriin kuuluvia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Hän arvosteli sosiaali- viranomaisen menettelyä asiassa, jossa toimeentulotukihakemus oli hylätty sillä perusteella, että hakijan oleskelulupa-asian käsittely oli kesken. OA totesi, että hakijaa oli pidettävä kunnassa oleskelevana henkilönä, jolla oli oikeus toimeentulotukeen, mikäli tuen myöntämiselle säädetyt edellytykset muutoin täytyvät (2861/4/02).

OA piti joutuisaa käsittelyä erityisen tärkeänä silloin, kun on kyse toimeentulotuesta, jolla turvataan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa (1903/4/02). Hän arvosteli sosiaali- ja terveyskeskusta siitä, että se oli käsitellyt kantelijan toimeentulotukihakemusta 2,5 kuukautta ja siitä, että toimeentulotukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika sosiaali- ja terveyskeskuksessa oli 7–8 viikkoa (1953/4/02, ks. myös 1755/4/02). Sosiaalilautakunnan hän katsoi viivytelleen, kun se oli käsitellyt hallinto-oikeuden lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa toimeentulotukiasiaa melkein seitsemän kuukautta ja vielä asiassa hankkimansa selvityksen jälkeenkin melkein neljä kuukautta (1013/4/02).

AOA JÄÄSKELÄINEN totesi saariston yhteysalusten aikataulujen asianmukaisuutta koskeneessa ratkaisussaan mm., että saaristolaisilla oli oikeus kohutuullisiin ja joustaviin liikennepalveluihin suhteessa mm. heidän elinkeinomahdollisuuksiinsa. Myöskään turistiliikennettä ei voitu tällöin jättää huomioimatta (2270/4/01).

OIKEUS PERUSTOIMEEN- TULON TURVAAN

Kansaneläkelaitoksen ohjeilla oli ilman laissa olevaa selkeätä ja täsmällistä toimivaltasäännöstä määritelty tiettyjen sairauksien lääkehoidon korvattavuuden tosiasialliset kriteerit. OA PAUNION käsityksen mukaan oikeus tällaisten määräysten antamiseen tulisi perustua laissa olevaan täsmälliseen toimivaltasäännökseen (2734/2/03 ja 2343/2/01 s. 170).

OIKEUS RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

OA PAUNIO käsitteli useassa ratkaisussa kuntien velvollisuutta turvata asukkaalleen riittävät terveyspalvelut. Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestämistä koskevassa asiassa hän korosti, että perustuslain terveyspalveluiden turvaamisvelvoite tulee ottaa huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Kunnille säädetty vastuu terveyspalvelujen järjestämisestä edellyttää, että kunnassa selvitetään tarvittavien palvelujen sisältö ja laajuus. Talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat OA:n käsityksen mukaan perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet, jos talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi (1803/4/00 s. 188).

Myös hammashuollon järjestämistä koskevassa asiassa hän totesi, että voimavarojen kohdentaminen on keskeinen keino, jolla julkisen vallan tulee toteuttaa velvollisuutensa turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Saadun selvityksen perusteella vaikutti siltä, että kaupunki ei ollut talousarvioitaan ja -suunnitelmaansa laatiessaan ottanut huomioon, että sillä oli ollut velvollisuus 1.12.2002 lukien turvata lakisääteinen hammashuolto kaikille kunnan asukkailla (1044/4/02 s. 193).

OA katsoi myös, että perusoikeus riittäviin terveyspalveluihin ei ollut toteutunut tapauksessa, jossa kantelija ei ollut kolmeen kuukauteen päässyt terveyskeskuslääkärin ensiarvioon (1452/4/01 s. 187).

Hän piti lainvastaisena myös kaupungin päätöstä olla maksamatta nimettyjä ei-kiireellisiä leikkauksia, koska kaupunki oli päätöksessään jättänyt huomioon ottamatta palvelujen tarvitsijan yksilöllisen tarpeen (843/4/01 s. 186). Vammaispalvelua koskeissa ratkaisuissaan hän korosti, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat laissa säädettyt sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat myös käytännössä (3104/4/01, 2576/4/01 ja 595/4/01 s. 157 sekä 2436/4/01 s. 159).

Vangeilla on vankeusaikanaan oikeus asianmukaiseen terveydenhoitoon. AOA RAUTION käsityksen mukaan kantelijan asianmukainen hoito viivästyi vankilassa olon vuoksi. Kantelijan hoito olisi kaupungin-sairaalan jonotilanteesta saadun selvityksen mukaan ehditty hoitaa vankeusaikana myös kaupunginsairaalassa. Osastonlääkäriin ei olisikaan tullut tyytyä palauttamaan vangin lähetettä vaan ottaa yhteyttä vankilan lääkäriin siitä sopimiseksi, asetetaanko potilas toimenpidejonoon vai järjestääkö vankila hoidon muulla tavalla (241/4/01 s. 100).

Erään vangin pääsy leikkausjonoon oli viipynyt tutkintavankilassa, kun vankilan poliklinikalla ei ollut menetelty konsultoivan kirurgin tekemän pyynnön mukaisesti. AOA arvosteli menettelyä, vaikka laiminlyönti johtui osin vankilan poliklinikan silloisista työpaineista ja osin siitä, että potilas ei ollut ottanut asiaa poliklinikalla esille (1033/4/02 s. 101).

AOA totesi, että vangin toimittamisessa epäillyn sairauskohtauksen vuoksi terveydenhuollon ammatti-laisten hoitoon kynnyksen tulee olla alhainen. Epävarmoissa tilanteissa on parempi toimia ”varman päälle” kuin aliarvioida vangin terveydentilaa koskevia oireita. Vangilla oli vakavia, mutta vaihtelevia sydänoireita. AOA toi myös esiin käsityksensä siitä, että hoitoon toimittaminen ei saa olla kiinni siitä, vaatiiko vanki tätä (1596/4/01 s. 101).

AOA saattoi kahdessa tapauksessa poliisiviranomaisen tietoon käsityksensä tutkintavangin terveydenhoidosta. Toisessa tapauksessa oli kysymys poliisi-vankilan henkilökunnan asianmukaisista tiedoista

hoitojärjestelyistä (458/4/01 s. 112) ja toisessa terveydenhuollon ammattihenkilön tekemien hoitoratkaisujen noudattamisesta (614/4/01 s. 112).

AOA JÄÄSKELÄINEN korosti, että puolustusvoimilla on lain mukaan vastuu varusmiesten terveydestä palveluksen aikana. Hän saattoi Pääesikunnan tietoon tarkastuksen yhteydessä esiin tulleet majoituskasarmien homeongelmat (1843/4/02).

Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)

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

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna Ilmailulaitoksen olisi ollut suositeltavaa ennen kantelussa tarkoitettuja lentoreitijärjestelyjä kiinnittää enemmän huomiota meluhaittojen tarkempaan ja monipuolisempaan selvittämiseen erityisesti niiden lentoaseman lähialueiden osalta, joiden asukkaisiin lentomelun jo yleisen kokemuksen perusteella voidaan arvioida kohdistuvan voimakkaimmin. Lisäksi perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös olisi AOA:n mukaan puoltanut sitä, että lentoaseman ympäristön asukkaille olisi varattu mahdollisuus esittää mielipiteensä ennen kiitoteiden käyttöön liittyviä merkittäviä lentoreitijärjestelyjä (2836/4/01 s. 247).

AOA:n mukaan maanlajitysalueen toimenpidelupa-asiaa valmisteltaessa olisi ollut perusteltua ilmoittaa asian vireilläolosta hallintomenettelylain 13 §:n mukaisesti, kun otettiin huomioon läjitysalueen laajuudesta ja läjitettävän aineksen määrästä saatu selvitys sekä perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös, jonka

mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (1071/4/01 s. 257).

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

Suomen oikeusjärjestyksessä hyvän hallinnon takeet on ankkuroitu perustuslain 21 §:ään. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että viranomaismenettelyyn liittyvää oikeusturvaa pidetään perusoikeuskysymyksenä. 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”. Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen kuitenkin siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvostellen vähäisenä”. Tällä harmaalla (ei-kriminalisoidulla) vyöhykkeellä oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonalla 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 VIRANOMAISESSA

Perustuslain 21 § turvaa jokaiselle yhtäältä yleisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, toisaalta erityisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös nimenomaan tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 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 asianomaisen oikeudesta saada asiassa valituskelpoinen päätös tai viranomaisen soveltaman valituskiellon laillisuudesta tai siitä, onko asian käsittely tapahtunut asianmukaisesti. Oikeusasiamies on myös toistuvasti korostanut hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaiselle osoitettuihin pyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohtuullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia.

OA PAUNIO korosti, että hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisille osoitettuihin kirjeisiin ja muihin asiallisiin tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Sosiaalityöntekijä oli vastannut viivytyksestä tiedusteluun. Hänen olisi OA:n näkemyksen mukaan tullut kuitenkin vastata myös kolme viikkoa myöhemmin tehtyyn uuteen tiedusteluun, tai, mikäli hänellä ei ollut aikaisempaan vastaukseensa lisättävää, ilmoittaa tästä kantelijalle (2710/4/01 s. 178). OA piti hyvän hallinnon näkökulmasta suotavana, että kirjeeseen vastataan kirjeellä (524/4/01, 242/4/01 ja 272/4/02). Hän korosti myös, että perus-

tuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viranomaisessa kuuluu mm. se, että asianomaiselle varataan tilaisuus hallintomenettelylain mukaan täydentää hakemustaan, jos hakemus on puutteellinen. Tämä koskee myös sähköistä asiointia (3022/4/01).

Asioiden asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu OA:n mukaan se, että viranomaiset oma-aloitteisesti huolehtivat asian käsittelemiseksi tarvittavien selvitysten hankkimisesta. Hänen mielestään kuntoutusrahan maksu viivästyi kohtuuttoman pitkään, koska Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa ei ollut aktiivisesti selvitetty kantelijan oikeutta kuntoutusrahaan (329/4/01). Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston olisi tullut ottaa viran puolesta yhteyttä opintotukikeskukseen, kun toimisto huomasi, että sen tekemä opintotukilaskelma oli virheellinen (1653/4/02). Paikallistoimiston olisi myös kuulunut selvittää, oliko kantelija tarkoittanut viranomaiselle jättämänsä kirjoituksen valitukseksi ja tarpeen mukaan toimittaa kirjoitus asianmukaiselle valitusviranomaiselle (1724/4/02).

OA katsoi vielä sosiaali- ja terveyskeskuksen menetelleen lainvastaisesti siinä, että kantelijoiden muutosvaatimusta toimeentulotukiasiansa ei ollut saatettu sosiaali- ja terveyslautakunnan käsiteltäväksi. Näin menetellessään sosiaali- ja terveyskeskus oli poistanut kantelijoilta kokonaan mahdollisuuden saattaa asiansa valituksena hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (968/4/02 s. 155). Hän arvosteli myös perusturvalautakuntaa, koska se ei huolehtinut siitä, että kantelijan lähettämään kirjeeseen sisältynyt asiakirjapyyntö tuli asianmukaisesti käsitellyksi (1078/4/01).

OA:n mielestä asianosaista ei saa jättää epätietoiseksi siitä, onko lapsen huostaanotto lakannut. Kyse oli tapauksesta, jossa lapset oli kiireellisen huostaanoton jälkeen palautettu kotiin. OA:n käsityksen mukaan huostaanoton lakkaamisesta tulisi tehdä erillinen päätös, mikäli huostaanoton valmistelua ei ole tarkoitus jatkaa ja huostaanoton tarve lakkaa ennen kuin kiireellinen huostaanotto lain mukaan raukeaa. Huostaanotto merkitsee puuttumista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Tämänkin vuoksi huostaanoton jatkuminen tai lakkaaminen tulee voida todeta yksiselitteisesti (1938/4/01 s. 176).

Viranomaisella on velvollisuus tehdä hallintomenettelylaissa tarkoitettu hallintopäätös, kun asiakas hakee sosiaalihuollon palveluja tai muita etuuksia. Asiakkaan oikeusturvan kannalta näillä säännöksillä on erityisen suuri merkitys silloin, kun asiakas ei saa joko lainkaan tai kokonaan sellaista palvelua tai etuutta, jota hän on hakenut. OA katsoi, että kantelijalle olisi tullut tehdä hallintomenettelylain mukaisesti muutoksenhakukelpoinen päätös vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun hylkäämisestä, josta olisi ilmennyt se, miksi hänen ei tuolloin katsottu täyttyneen vaikeavammaisen kuljetuspalvelun saamisen edellytyksiä (3104/4/01 s. 156). OA korosti myös, että kuntien velvollisuutena on huolehtia siitä, että hakija saa muutoksenhakukelpoisen päätöksen asiassaan mahdollisimman pian. Eräässä tapauksessa viranomaisen oli lykännyt vammaispalvelulain mukaisten päätösten tekemisen loppuvuodelle tukitoimien tarpeen arvioimisen helpottamiseksi (2436/4/01 s. 159).

Käräjäoikeudelle annettuun lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevaan selvitykseen oli merkitty mm. vanhempia koskevia poliisin rikosilmoitusjärjestelmässä olevia tietoja, vaikka rikoksista ei ollut nostettu syytteitä. Tätä OA ei pitänyt asianmukaisena. Hän kiinnitti perheasiaintoimiston viranhaltijoiden huomiota oikeusjärjestykseen sisältyvän syyttömysolettamaan rikosepäilytietojen merkinnässä (1967/4/01). Hän kiinnitti vielä huomiota siihen, että hyvän hallinnon mukaista olisi ollut, että ministeriö olisi kanteluasiansa tehnyt kirjallisen päätöksen asian käsittelyn lopettamisesta (1398/4/01) ja että lääninhallituksen olisi kanteluasiansa käsitellessään nimenomaan tullut ottaa kantaa kantelussa esitettyyn arvosteluun ja kertoa, olivatko potilaalle tehdyt tutkimukset potilaslaissa tarkoitettun hyvän hoidon mukaisia ja olivatko potilasasiakirjamerkinnot, joita kantelija oli pitänyt loukkaavina, lainsäädännön mukaisia (2005/4/01).

AOA RAUTIO katsoi peruskoulun yläasteen rehtorin menetelleen virheellisesti, kun hän saatuaan lausunnon lapsen tarkkaavaisuushäiriöstä, ei viivytyksellä vastannut lapsen vanhemman hänelle osoittamiin tapaamispyyntöihin. Menettely oli perusopetusta koskevan lainsäädännön vastainen ja lisäksi altis arvostelulle perustuslain 21 §:n kannalta, joka turvaa jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä (1585/4/01 s. 209).

Poliisin toimintatapoja lähestymiskieltoasioissa koskevan kantelun johdosta AOA totesi, että lähestymiskiellosta annettu laki ei aseta poliisin tekemälle väliaikaisen lähestymiskiellon määräämiselle mitään edellytystä asian kiireellisyydestä. Poliisin toimivalta asiassa ei myöskään ole toissijainen kärjääoikeuden toimivaltaan verrattuna eikä poliisin tulisi kääntää lähestymiskiellon pyytäjää kärjääoikeuteen, vaan ryhtyä toimiin asiassa (1749/4/00 s. 134).

AOA on joutunut monesti kiinnittämään vankiloiden huomiota vangin poistumislupa-asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen. AOA mukaan vankilan apulaistohtaja menetteli virheellisesti, kun hän palautti poistumislupa-anomuksen kantelijalle ilman anomuksen asianmukaista käsittelyä. Vangilla on oikeus saada poistumislupa-anomuksensa asianmukaisesti käsiteltyksi, eikä anomusta voida palauttaa vangille ilman hänen pyyntöään tai suostumustaan. Sillä seikalla, että vanki tullaan siirtämään toiseen laitokseen, ei voitu perustella kyseistä menettelyä (1138/4/02 s. 102). Vangin poistumislupa-anomukseen tehdyn kielteisen poistumislupapäätöksen asianmukainen tiedoksianto oli viivästännyt asiaa hoitaneen vankilan toimistosihteerin erehdyksen vuoksi. AOA kiinnitti vankilan huomiota huolellisuuteen poistumislupa-anomuksiin tehtyjen päätösten tiedoksiannossa (1822/4/02 s. 102).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti kunnan teknisen lautakunnan sekä kunnaninsinöörin ja insinöörin huomiota yksityisistä teistä annetun lain 70 §:n mukaisten vaatimusten perustuslain 21 §:n mukaiseen käsittelyyn. Kunnan tielautakuntana toiminut tekninen lautakunta oli viivyttänyt noin vuodella asian käsittelyn aloittamista tielautakunnan toimituksessa, koska se oli pyrkinyt saamaan asiassa aikaan sovinnon ilman tielautakunnan toimitusta (1651/4/01 s. 268).

AOA on kiinnittänyt useiden kunnallisten viranomaisten ja virkamiesten huomiota siihen, että hyvä hallintotapa edellyttää viranomaisilta kirjallisiin tiedusteluihin vastaamista (mm. 3100, 3182/4/01 ja 603/4/03). Oli asiasta ja hyvään hallintoon kuulumatonta, että kunnan teknisen lautakunnan puheenjohtaja oli lähettänyt lautakunnalle tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta oikaisuvaatimuksen tekijän asiamiehelle kirjeen, jossa oli puututtu asiamiehen omiin henkilö-

kohtaisiin lupa-asioihin (771/4/03 s. 260). Kunnassa oli menetelty henkilötietolain vastaisesti, kun sen rekisterissä ollutta vanhentunutta kiinteistön omistaja- ja osoitetietoa ei ollut korjattu (2179/4/02).

OIKEUSSUOJAKEINOJEN TEHOKKUUS

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan tulkintakäytännössä on korostettu oikeussuojan tehokkuuden vaatimusta. Ensinnäkin on tärkeätä, että yhteiskunnan oikeussuojapalvelut ovat kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla. Ei myöskään riitä, että tuomioistuimien 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 oikeussuojajärjestelmää. Oikeus muutoksenhakuun ei saa jäädä pelkästään näennäiseksi eli kosmeettiseksi oikeussuojajärjestelmäksi, vaan siltäkin on vaadittava tehokkuutta. Monissa tapauksissa on ollut kysymys myös siitä, että viranomaisen tulisi antaa muutoksenhakua varten valitusosoitus tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten.

Hyvän hallinnon näkökulmasta ei ole aina riittävää, että viranomaisen virhe pelkästään todetaan tapahtuneeksi. Oikeussuojan tehokkuuden kannalta tulisi pääsäännöksi asettaa, että julkinen valta myös tavalla tai toisella pyrkii hyvittämään kansalaiselle viranomaisen virheestä aiheutuneen haitan. Oikeusasiamies onkin eräissä tapauksissa suositellut, että virheeseen syylistynyt viranomainen tavalla tai toisella hyvittää aiheuttamansa vahingon tai haitan. Yleensä näitä suosituksia on noudatettu.

OA PAUNIO katsoi, että Kansaneläkelaitoksen etuuspäätösten liitteenä olevat valitusosoitukset tulisi yksilöidä siten, että niissä kerrotaan valitusviranomaisen täsmällisesti ja ilmoitetaan sen yhteystiedot. Muutoksenhakulautakunnan yksilöiminen turvaisi nykyistä paremmin valittajan oikeusturvan ja olisi siten perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukainen (87/4/02).

AOA RAUTIO katsoi kahdessa ratkaisussaan kahden eri ammattikorkeakoulun laiminlyöneen riittävästi huolehtia oppilaitokseen pyrkijöiden oikeusturvasta, kun ne eivät olleet tehneet soveltuvuuskokeesta huolehtineiden yritysten kanssa oikeusturvan kannalta riittävän selkeää sopimusta, jossa määriteltäisiin soveltuvuuskokeen tavoitteet, koejärjestelyt ja kokeiden valvonnan järjestäminen (2179/4/01 ja 2397/4/01 s. 211). Oikeusturvan kannalta on tärkeää tietää viranomaisen toimenpiteen perusteet. AOA kiinnittikin huomiota pidättämisen syyn välittömään ilmoittamiseen pidätetylle (1365/4/01).

AOA JÄÄSKELÄISEN mukaan hyvään hallintoon kuului, että kunta ryhtyy viipymättä asianmukaisiin toimenpiteisiin hallintotuomioistuimen antaman, kunnan rakennushanketta koskevan täytäntöönpanokiellon johdosta (2373/4/01).

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 veloitteina: kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Joutuisuusperiaatteeseen on sen vuoksi usein kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä myös silloin, kun varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä ei konkreettisessa tapauksessa olekaan ollut kysymys.

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

Kertomusvuonna OA PAUNIO puuttui mm. seuraaviin viivästystapauksiin. Valitusasian käsittely oli kestänyt tarkastuslautakunnassa vuoden ja kolme kuukautta,

keskimääräinen käsittelyajan ollessa kahdeksan kuukautta lyhyempi (2475/4/02, ks. myös 579/4/02), vakuutus oikeus oli käsitelty sotilasvamma-asiaa vuoden ja asian kokonaiskäsittelyaika oli kestänyt yli kaksi vuotta (1865/4/03). Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto oli käsitelty asumistukihakemusta selvästi keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin (2587/4/01) ja Valtiokonttori oli käsitelty sotilastapaturmahakemusta selvästi yli laissa säädetty kolme kuukautta (1551/4/02).

OA arvosteli myös lääkäriä aiheuttomasta viivästyksestä potilasasiakirjojen laatimisesta (2794/4/01) sekä vakuutusyhtiötä ja Kansaneläkelaitosta siitä, että ne olivat laiminlyöneet toimittaa valituskirjelmän määräajassa muutoksenhakuviranomaiselle (741/4/01 ja 577/4/01). Hän totesi, että Kansaneläkelaitoksen olisi tullut tarkistaa kantelijan eläke määrältään oikeaksi ilman aiheetonta viivytystä (1942/4/01) ja, että oikeusturvan kannalta ei voida pitää asianmukaisena sitä, että ensiasteen viranomaisen päätöksen saaminen, ja samalla mahdollisuus saattaa lapsen huostassapidon lopettamisen edellytykset tuomioistuimen ratkaistavaksi, kestää lähes puolitoista vuotta (2037/4/02).

Hän otti myös kantaa kanteluasioiden pitkiin käsittelyaikoihin hallinnon valvontaviranomaisissa. Hän korosti, että kauan vireillä olleiden kantelujen ratkaiseminen edellyttää mm. sitä, että oo. viranomaisen jatkuvasti huolehtii tehtäviensä priorisoinnista ja tehtävien suorittamiseksi käytettävissä olevista riittävästä voimavaroista (1574/4/02). Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa ei ollut hänen mielestään riittävästi huolehdittu siitä, että asiantuntijan arvioitavana lähes vuoden ollut kanteluasia olisi voitu käsitellä viivytystä. Oikeusturvakeskuksen tulee huolehtia siitä, että sillä on käytettävänä sellaiset voimavarat ja toimintaedellytykset, että kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiat voidaan käsitellä tulossopimuksessa määritellyissä tavoiteajoissa (1838/4/01). OA arvosteli myös lääninhallitusta siitä, että kantelun käsittely oli aiheettomasti viivästynyt asian oltua vireillä lääninhallituksessa lähes kaksi vuotta. Päätös lähetettiin tiedoksi myös sisäasiainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle, joiden tulee huolehtia siitä, että lääninhallituksille annetaan riittävät voimavarat kanteluiden käsittelylle tulossopimuksessa asetetuissa aikarajoissa (2768/4/01, ks. myös 2763/4/01).

AOA RAUTION käsityksen mukaan turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi parempi kohdentaa varoja ja resursseja turvapaikkaratkaisujen tekemiseen sen sijaan, että varat kuluvat vastaanotokeskuksissa olevien turvapaikanhakijoiden vuosia kestäväan säilyttämiseen ja ylläpitoon sekä pitkistä odotusajasta johtuvien ongelmien hoitoon. Turvapaikahakemusten käsittelyä ei kuitenkaan tule nopeuttaa turvapaikkamenettelyn laadun ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kustannuksella (362/2/03 s. 244).

Kantelijan kahden valituksen käsittely vakuutusoidessa oli kestänyt noin 24 ja noin 27 kuukautta keskimääräisen käsittelyajan ollessa noin 13 kuukautta. Koska viipymiselle ei esitetty hyväksyttävää syytä, AOA piti menettelyä valtion virkamieslain 14 §:n vastaisena (2170/4/03 s. 222). Eräässä toisessa tapauksessa vakuutus oikeus oli käsitelty kantelijan laatimaa poistohakemusta 27 kuukautta. Ratkaisun tekoa oli viivästyttänyt asian valmistelun hitaus sekä jäävittömän ratkaisukokoonpanon hankkiminen. AOA saattoi käsityksensä työttömyysturva-asioiden joutuisan käsittelyn tärkeydestä vakuutus oikeuden tietoon (1637/4/01).

AOA katsoi työvoima- ja elinkeinokeskuksen viivytelleen työllistämistuen takaisinperintäharkinnassa sen kestänyt kaikkiaan noin 15 kuukautta siitä huolimatta, että työministeriö oli jo kiinnittänyt samaan asiaan huomiota siinä vaiheessa, kun harkinta oli kestänyt melkein vuoden (267/4/01). Toisessa tapauksessa työvoima- ja elinkeinokeskus ilmoitti palkkaturvahakemusten keskimääräiseksi käsittelyajaksi 7–9 kuukautta. Kantelijan hakemusta keskus oli käsitellyt noin 7 kuukautta eikä AOA katsonut keskuksen näin ollen erityisesti viivytelleen asian käsittelyssä. Hän piti kuitenkin palkkaturvahakemusten keskimääräistä käsittelyaikaa hakijoiden kannalta liian pitkänä (1167/4/02).

AOA katsoi esitutkinna tapahtuneen aiheutonta viivästystä omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa, joka koski esitutkintojen huomattavia viivästyksiä ja tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista poliisilaitoksella. Vaikka poliisilaki antaa mahdollisuuden asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen, ei tämä kuitenkaan oikeuta jättämään tehtäviä hoitamatta. Pitkää viivästystä ei saisi syntyä ainakaan suhteellisen vakavissa tapauksissa, kuten henkeen ja terveyteen

kohdistuvissa rikoksissa (2256/2/00 s. 114). AOA saattoi käsityksensä esitutkintalain vastaisesta menettelystä poliisilaitoksen ja lääninhallituksen tietoon, kun epäillyn rikoksen syyte oikeus oli vanhentunut ennen kuin poliisi oli ehtinyt aloittaa asian tutkintaa. Asia oli odottanut käsittelyä poliisilaitoksella yli kaksi vuotta. Poliisin mahdollisuus asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ei mahdollista sitä, että esitutkinta voitaisiin esim. vähäisemmissä rikoksissa jättää kokonaan suorittamatta (2665/4/02 s. 116).

Esitutkinna viipymiselle ei ollut hyväksyttävää syytä myöskään asiassa, jossa esitutkinta oli kestänyt noin 22 kuukautta ja viipyminen johtui ensi sijassa asian perusteettomasta siirtämisestä poliisiviranomaiselta toiselle ja lopulta erään asiakirjan joutumisesta hukkaan. AOA saattoi käsityksensä tiedoksi asiaa käsitelleille poliisilaitoksille ja poliisimiehille sekä keskusrikospoliisille (2639/4/01 s. 116). Esitutkinna siirtämisestä johtuvasta viivytyksestä oli kysymys myös tapauksessa, jossa AOA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen tutkintaa siirrettäessä (1819/4/02 s. 117). Esitutkinna toimittamatta jättämisestä oli kysymys erään poliisilaitoksen väkivaltarikosyksikköä koskevassa asiassa, jossa AOA saattoi lisäksi tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä, kun ilmoitus rikoksesta oli kirjattu vasta vuonna 2000, vaikka asianomistaja oli kuulusteltu jo vuonna 1998 (2763/4/00 s. 127).

Esitutkinna joutuisasta suorittamisesta oli kysymys myös tapauksessa, jossa AOA kiinnitti huomiota tutkinnanjohtajan valvontavastuuseen esitutkinna edistymisessä (2911/4/02), tapauksessa, jossa AOA kiinnitti tutkinnanjohtajan toimineen rikoskomisarian huomiota asiakirjojen kulun seurantaan (1472/4/01), tapauksessa, jossa AOA esitti poliisilaitokselle käsityksensä poliisin tutkittavaksi tulleen jutun ilmoittamisvelvollisuudesta syyttäjälle (1111/4/00) ja tapauksessa, jossa syyte oikeus epäilystä rikoksesta oli vanhentunut osaltaan siitä syystä, että poliisi ei ollut suorittanut syyttäjän pyytämiä lisätutkimuksia (2262/4/01).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi pankkioikeudenkäynnin keston mahdollisesti ylittäneen Suomen perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kohtuullisen ajan, kun asia oli ollut kärjäoikeudessa

vireillä yhdeksän ja puoli vuotta ja silti se oli vasta käräjäoikeuden valmisteluvaiheessa. Hän saattoi kannanottonsa Valtion vakuusrahaston toimiohjelaustakunnan, oikeusministeriön ja käräjäoikeuden tietoon (3218/4/01 s. 93). Myös eräässä toisessa riita-asiasa hän katsoi käsittelyn kestäneen käräjäoikeudessa kohtuuttoman kauan (637/4/02).

AOA katsoi, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyjä määräaikoja tulisi soveltaa silloinkin, kun ensiasteen viranomainen tulkitsee, että pyydetty asiakirja ei ollut julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja (1387/4/02).

AOA arvosteli TE-keskusten maaseutuosastoja maatalouden tukien valvonnan viivästyttämisestä (509/4/01 ja 3137/4/01) sekä valitusasian käsittelyn viivästyttämisestä (1144/4/01 s. 267 ja 3137/4/01). Hän kiinnitti lisäksi TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota tuotantotarkastuksen hyväksymistä koskevien päätösten tekemiseen maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (346/2000) säädettyssä 60 vrk:n määräajassa sekä joutuisuuteen päätösten tiedoksiannossa (3137/4/01). Hän kiinnitti myös Elintarvikeviraston (447/4/03) ja Kilpailuviraston (1926/4/02) huomiota asioiden joutuisaan käsittelyyn.

AOA saattoi kunnan teknisen lautakunnan, teknisen toimen ja tiemestarin tietoon käsityksensä korvausvaatimusasian aiheettomasta viivästyttämisestä sekä tarpeellisesta huolellisuudesta ja joutuisuudesta asioiden käsittelyssä. Hän saattoi myös teknisen toimen tietoon hyvän hallinnon mukaisen menettelyn asian rauetessa ja asiakirjoja asiakkaalle palauttessa (2864/4/02). Kaupunginhallitus oli laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia perustuslain 21 §:n mukaisesti asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä, kun sille osoitetun kirjelmän käsittely oli kestänyt yli neljä vuotta (1064/4/02).

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 saattoi käräjäoikeuden tietoon käsityksensä harkinnanvaraisen suljetun käsittelyn puutteellisesta perustelemisesta ja käräjäoikeuden määräämän oikeudenkäyntiaineiston salassapitoajan pituuden ongelmallisuudesta kytkettäessä salassapitoratkaisu asianomistajien alaikäisyyteen (586/4/02 s. 86). Hän kiinnitti käräjäoikeuden laamannin ja käräjätuomarin huomiota siihen, että oikeus saada tuomioistuimen äänitteen sisällöstä tieto pyydettyllä tavalla oli tärkeä paitsi asianosaisten oikeusturvan myös oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta (2207/4/02 s. 89).

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. Kuuleminen tulee olla riittävän tehokasta ja kattavaa. Kuulemisperiaatetta ilmentää myös se, että asianosaiselle itselleen ilmoitetaan häntä koskevista ratkaisuista ennen kuin ne tulevat yleiseen tietoon.

Poliisi luovutti Ruotsin sosiaaliviranomaisen pyynnöstä huostaan otetun lapsen Ruotsiin vastoin äidin tahtoa kuulematta häntä. OA PAUNIO katsoi, että lapsen ja äidin perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen olisi edellyttänyt erityisen huomion kiinnittämistä heidän oikeusturvansa toteutumiseen (2937/4/01 s. 179). Kahden lääkärin virkatehtävien muuttamista koskevassa asiassa hän korosti, että hyvä hallinto edellyttää, että kuultavilla on todellinen mahdollisuus ottaa kantaa heihin kohdistettaviin toimenpiteisiin ja niiden perusteluihin (2438/4/01). Kiireellistä huostaanottoa

koskevasta päätöksestä ei ilmennyt, miksi lasta ja hänen vanhempiaan ei kuultu ennen päätöstä. Kuulematta jättämisen syy tulee aina ilmetä päätöksestä (933/4/01 s. 177).

Vakuutusyhtiö oli tapaturmaeläkeasiassa kuullut asiasta varaamalla hänelle tilaisuuden ottaa kantaa hänen työkykyään koskevaan lääkärintlausuntoon. OA:n mielestä kantelijaa olisi myös tullut kuulla tapaturma-asiain korvauslautakunnan yhtiölle antamasta lausunnosta, joka poikkesi vakuutusyhtiön tekemästä ratkaisuehdotuksesta kantelijan vahingoksi. Tällä tavalla yhtiö olisi omalta osaltaan toteuttanut perustuslaissa julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta edistää perusoikeuksien toteutumista. Velvoite koskee vakuutusyhtiö silloin, kun se hoitaa lakisääteistä vakuutusta (141/4/01). OA:n mielestä kanteluasiassa kantelijalle tulee pääsääntöisesti varata tilaisuus antaa selityksensä sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kussakin yksittäisessä asiassa jää kuitenkin harkittavaksi missä laajuudessa vastineen pyytäminen kantelijalta on tarpeen. Hän korosti, että mahdollinen uusien yksityiskohtien esiintuominen ei ole asianmukainen peruste olla pyytämättä vastinetta (3205/4/01).

Vangin kuuleminen oli laiminlyöty asiassa, jossa kantelija (ja useita muita vankeja) oli siirretty toiseen vankilaan. AOA RAUTIO kiinnitti vastaisen varalle huomiota vankien asianmukaiseen kuulemiseen siirtopäätöksiä tehtäessä (1826/4/02 s. 103). AOA:n mukaan työtömysskassa menetteli päivärahamen takaisinperinnässä virheellisesti, kun se oli pyytänyt kantelijalta suostumusta virheellisten päätösten poistamiseen varaamatta hänelle ensin tilaisuutta tulla kuulluksi takaisinperinnän perusteista (461/4/01). Kuulemisen laiminlyönnistä oli kysymys myös asiassa, jossa luokanopettajan määräys koulujohtajan tehtävään peruutettiin häntä kuulematta (1119/4/01) samoin kuin asiassa, jossa kunnan koulutuslautakunta oli jättänyt kuulematta kilpahakijaa nimitysratkaisua koskevaa oikaisuvaatimusta käsitellessään (1290/4/02).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että ulosottomies ei voi pelkäästään ulosmittattavan omaisuuden luonteen perusteella katsoa käsillä olevan sellaista hukkaamisvaaraa, että ennakoilmoitus ulosmittauksesta voidaan jättää tekemättä. Oikeus tulla kuulluksi on yksi keskeisimmistä oikeusturvan takeista (2409/4/01). Metsäkeskuksen

olisi ollut asianmukaista ilmoittaa metsänomistajalle etukäteen maatilatalouden tuloverolain noudattamiseen liittyvästä tarkastuksesta ja varata tälle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin metsäkeskus teki esityksen vero toimistolle veroetuksien peruuttamisesta (1354/4/01 s. 271). AOA korosti, että valtion virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus ja esimiehen antama työnjohdollinen huomautus tulee virkamiehen oikeusturvan vuoksi pitää toisistaan selvästi erillään. Ennen huomautuksen antamista virkamiestä on asianmukaisesti kuultava (1638/4/01 s. 252).

PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN JA VIRKAKIELEN SELKEYS

Oikeusasiamiehelle kannellaan usein viranomaisratkaisujen vaikeataajuudesta ja puutteellisista perusteluista. Enää ei riitä, että hallinnon ja tuomioistuinelaitoksen 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 tulee olla ymmärrettävää. Sama vaatimus koskee laki- ja virkakieletä yleensäkin.

Päätösten perustelemisselvollisuuteen on viime vuosina ryhdytty suhtautumaan entistä vakavammin. Perustelemissvaatimus ei 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 PAUNION mielestä hyvään hallintoon kuuluu se, että kielteisen viisumipäätöksen saanut henkilö ymmärtää, miksi hakemus on hylätty. Kielteisen päätöksen mahdollisimman avoin perusteleminen lisää luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen ja siihen, että viisumihakijoita kohdellaan tasapuolisesti ja johdonmukaisesti (1452/2/02 s. 240).

Eräässä asiassa hän katsoi, että avustusluonteisten perusparannuslainojen velkakirjan ehdot olivat epäselvät ja lainojen takaisinperintä saattoi siten olla tulkinnanvarainen. Velkakirjan ehdoista eivät ilmenneet selkeästi ja yksiselitteisesti avustusluonteisen peruskorjauslainan myöntämiseen liittyneet käyttö- ja luovutusrajoitukset. Nämä käyttö- ja luovutusrajoitukset eivät OA:n mielestä ilmenneet selkeästi myöskään lainsäädännöstä. Kun otettiin huomioon lainojen alkuperäinen tarkoitus tukea heikosti asuvan vähävaraisen väestön asunto-oloja ja lainansaajien korkea ikä, lainojen takaisinperintä jopa 13 vuotta tapahtuneen omistusoikeuden luovutuksen johdosta oli OA:n käsityksen mukaan kohtuutonta (1446/4/01 s. 262).

Valtiokonttorin antamien kuntoutuspäätösten perusteluja hän arvosteli siitä, että erään hakijan työeläkehistoria oli kuvattu puutteellisesti ja erään toisen hakijan sairauksien merkitystä oli perusteltu liian yleisluontoisesti ja niukasti. Perusteluissa ei myöskään mainittu sovellettuja lainkohtia. Hän korosti, että tavoitteena tulisi olla se, että hakija ymmärtäisi päätöksen perusteluista, miksi hänen hakemuksensa on hylätty (3175/4/01).

Kanteliija oli vuokrannut omistamansa asunnon henkilölle, jolle Helsingin kaupungin sosiaalivirasto oli myöntänyt vuokravakuuden toimeentulotukena. OA totesi, että vuokranantajan oikeusturvan kannalta oli ongelmallista se, että kaupunki ei antanut vuokranantajalle perusteltua päätöstä siitä, miksi vuokravakuutta ei katsottu voitavan suorittaa. Ongelmallista oli myös se, että kaupungin vuokranantajalle antamasta tiedotteesta ei ilmennyt vuokravakuuden maksamismenetely tapauksissa, joissa saatavan katsottiin olevan riittävä (2734/4/02).

AOA RAUTION mukaan palkkaturvapäätös oli puutteellisesti perusteltu, kun päätöksen perustelut muodostuivat pääosin vain säännöksen sanamuodon toistamisesta. Hakemus oli osittain hylätty (277/4/02).

Hän arvosteli myös tuolloin jo eläkkeelle siirtyneen apulaisvaltakunnansyyttäjän ja asian esittelijänä toimineen valtiosyyttäjän menettelyä, kun apulaisvaltakunnansyyttäjän tekemässä syyttämättäjättämispäätöksessä ei syytettyä tukevaa näyttöä ja sen merkitystä ollut arvioitu kaikilta osin riittävän laajasti (562/4/03).

AOA:n mukaan vankien poistumislupa-asioihin liittyvien ratkaisujen tulee olla selkeitä ja tarkkoja, jotta vangeille välittyi oikea käsitys ratkaisun perusteluista. Vankilan osastokokous oli poistumislupa-asiaassa antamansa lausunnon perusteluissa maininnut mm. rikosepäilyn, jossa syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen. Poistumislupapäätöstä ei kuitenkaan ollut perusteltu näihin epäilyihin, mutta se ei ilmennyt päätöksestä riittävä selkeästi (2688/4/02 s. 102).

Poliisin päätöksen selkeyttä AOA arvosteli eläinsuojeluasiassa, jossa poliisi oli ottanut eläinsuojelulain nojalla omistajalta huostaansa useita koiria ja päättänyt, että koiria ei ole tarkoituksenmukaista palauttaa omistajalleen. Erityisesti siltä osin kuin oli määrätty, että päätöstä oli noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, olisi määräys asian merkittävyys huomioiden pitänyt erikseen perustella (1035/4/01 s. 136).

AOA arvosteli tutkinnanjohtajaa siitä, että esitutkintapöytäkirjassa ei ollut merkintää siitä, että pyydettyyn lisätutkintaan ei ollut suostuttu. AOA katsoi, että perustuslain mukaisen hyvän hallinnon periaate edellyttää myös tällaisen päätöksen perusteiden kirjaamista pöytäkirjaan (2406/4/02 s. 138). Esitutkinnan lopettamispäätöksen perustelua AOA piti virheellisenä asiassa 1316/4/02 (s. 137). Asiassa 1177/4/03 (s. 137) esitutkintapäätöksestä taas puuttuivat perustelut; perusteluina oli ainoastaan maininta ”muu syy”.

AOA saattoi käsityksensä vapaudenmenetystä koskevien merkintöjen tarkkuudesta ja täsmällisyydestä poliisilaitoksen tietoon. Kiinnioton peruste jäi asiassa perustelujen puutteellisuudesta johtuen luotettavasti selvittämättä (1691/4/01 s. 113).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti asian ratkaisseiden hovioikeuden jäsenten huomiota huolettaisuuteen tuomioiden perustelujen laatimisessa, kun hovioikeuden tuomion perusteluissa oli tosiasiatiedoissa virhe (2747/4/02).

AOA otti kantaa veronhuojennushakemuksiin annettavien päätösten perusteleamiseen (2015/4/01 s. 230 ja 1761/4/02 s. 225).

HUOLELLISUUS ASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ

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

OA PAUNIO saattoi käsityksensä etuusasioiden asianmukaisesta ja huolellisesta käsittelystä Kansaneläkelaitoksen tietoon asiassa, jossa se oli jättänyt ottamatta huomioon kantelijan ilmoituksen osa-aikaeläkkeen päättymisestä, minkä vuoksi se maksoi kantelijalle aluksi liian pientä sairauspäivärahaa (3199/4/01) ja asiassa, jossa kantelijan olosuhdemuutoksesta tekemän ilmoitusta ei ollut käsitelty huolellisesti ja asianmukaisesti (1787/4/01). Hän arvosteli Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston menettelyä myös, kun vammaistukipäätöksessä ei ollut perusteltu tuen alkamisajankohtaa (3034/4/01 s. 169), kun kantelijalle oli annettu kaksi virheellistä takaisinperintäpäätöstä (1735/4/01) ja kun kantelijalta oli päätetty peria asumistuki takaisin täysimääräisenä, vaikka hän oli juuri saanut vakuutus oikeuden päätöksen, jolla takaisinperittävän määrää oli kohtuullistettu (3128/4/01).

Lisäksi hän korosti, että hyväksikäytöstä epäillyn ja lapsen samoin kuin työntekijöiden oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että lapsen väitettyä seksuaalista hyväksikäyttöä koskevat tutkimukset ja haastattelut dokumentoidaan riittävän huolellisesti teknisesti tallentamalla ja potilasasiakirjoihin kirjaamalla (1675/4/01). Hän kiinnitti myös monissa ratkaisuissa terveydenhuollon ammattihenkilöiden huomiota huolellisten ja asianmukaisten potilasasiakirjamerkintöjen tekemisen tärkeyteen ja potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamiseen (2608/4/01, 2614/4/01, 1093/4/01, 857/4/01 ja 1960/4/01 s. 192). Hän korosti myös, että mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen johtopäätösten tulee vastata lähetteen perusteluja (1538/4/01).

Valtiontilintarkastajain tietoon hän saattoi käsityksensä siitä, että virkamiehen oikeusturvan takamiseksi pöytäkirjanotteet on laadittava huolellisesti (3221/4/01).

AOA RAUTIO piti menettelyä lainvastaisena ja kiinnitti huomiota esitutkinta- ja pakkokeinosäännösten huolelliseen noudattamiseen pakkokeinon kirjaamisessa, kun poliisimies oli laatinut kotietsintä- ja takavarikopöytäkirjan kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen. Säännökset edellyttävät, että takavarikon kohde saa asianmukaisesti kirjatut tiedot toimituksesta ja että pöytäkirja laaditaan viivytyksettä toimituksen jälkeen (1109/4/01 ja 1185/4/01 s. 121).

Huolellisuusvelvollisuudesta oli kysymys myös tapauksessa, jossa AOA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota kotietsinnässä läsnäolleiden ja kotietsinnän kohteena olleen rakennuksen katon rikkoontumisen merkitsemiseen kotietsintäpöytäkirjaan (642/4/02 s. 120 ja 643/4/02). AOA saattoi käsityksensä vapaudenmenetyksestä koskevien asiakirjojen merkintöjen tarkkuudesta ja täsmällisyydestä poliisilaitoksen tietoon asiassa, jota selvittäessä kävi ilmi, ettei kiinniottoa suorittaneita joukkojenhallintaryhmän poliisimiesten nimiä ollut kirjattu eikä heidän henkilöllisyyttään pystytty jälkikäteen selvittämään (2686/4/01). Huolellisuudesta esitutkintaan liittyviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä oli kysymys myös asioissa 1668/4/01 ja 2878/4/02. Huolellisuudesta virka-apukuulustelujen hoitamisessa ja laillisuusvalvojalle annettujen selvitysten virheellisyydestä oli kysymys asiassa 2302/4/01.

Huolellisuudesta oli kysymys myös takavarikoidun omaisuuden puutteellista yksilöimistä koskevassa asiassa 131/4/01 (s. 122). Tarkkuudesta käytettyjen voimakeinojen kirjaamisessa AOA saattoi käsityksensä poliisipäällikön tietoon asiassa 2753/4/02 (s. 138). AOA saattoi käsityksensä huolellisuudesta etsintäkuulustusten peruuttamisessa vanhemman konstaapelin tietoon. Etsintäkuulutuksen peruuttamisen tehtäväkseen saanut vanhempi konstaapeli oli unohtanut tehdä peruutuksen, jonka johdosta aikanaan etsintäkuulutettuna ollut henkilö otettiin kiinni saman asian johdosta uudelleen, vaikka perustetta tähän ei enää ollut (129/4/03 s. 138).

AOA korosti sisäasiainministeriön poliisiosastolle huolellisuutta asiakirjojen säilyttämisessä. Kantelija on pyytänyt saada jäljennöksen kaikista asiaansa koskevista asiakirjoista. Pyyntöä ei voitu toteuttaa lain määräämässä ajassa, koska asiakirjat olivat jonkin aikaan kadoksissa (1833/4/02).

AOA JÄÄSKELÄINEN saattoi oikeusministeriön tietoon käsityksensä perintäjärjestelmien suunnittelussa noudatettavasta huolellisuudesta. Kantelun tarkoitamassa asiassa sakotettu oli perintäjärjestelmän virheellisen toiminnan vuoksi etsintäkuulutettu sakon muuntorangaistusmenettelyyn haastamista varten hovioikeuden täytäntöönpanokelpoisen mutta lainvoimaa vailla olleen ratkaisun perusteella vastoin etsintäkuuluttamisen ajankohtana voimassa ollutta lainsäädäntöä (2739/4/02). Hän kiinnitti myös Oikeusrekisterikeskuksen huomiota asioiden käsittelyssä noudatettavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen, kun kantelijan maksama ylikuormaksumääräys oli Oikeusrekisterikeskuksessa tapahtuneen virheen johdosta siirretty ulosottoperintään (744/4/03).

AOA piti käräjäoikeuden osastosihteerin menettelyä moitittavana, kun tämä oli kirjoittanut poissaolevalle vastaajalle lähettämäänsä päätösilmoitukseen käsin lisäyksen, jonka vastaaja oli ymmärtänyt tuomioistuimen ratkaisun perusteluksi. Lisäksi vastaajalle lähetetty tilisiirtolomake oli sisältänyt virheellisiä tietoja (67/4/02). AOA saattoi käräjäoikeuden laamanin tietoon käsityksensä oikeuden puheenjohtajan velvollisuudesta valvoa järjestyksen noudattamista istuntosalissa (753/4/02 s. 91).

AOA kiinnitti kunnan tielautakuntana toimivan teknisen lautakunnan huomiota lautakunnan päätöksiin annettavien valitusosoitusten lainmukaisuuteen (1933/4/00). Hän kiinnitti TE-keskuksen maaseutu-osaston huomiota valvonta-asioiden käsittelyn asianmukaiseen seurantaan (509/4/01) sekä valitusasioiden huolelliseen käsittelyyn (1144/4/01 s. 267). Hän kiinnitti myös maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan huomiota valitusasioiden huolelliseen käsittelyyn (1144/4/01 s. 267).

Palautus ulosotosta oli viivästynyt, kun avustava ulosottomies ei ollut tarkastanut osoitetietojen oikeellisuutta virka-apupyynnöstä. Hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu vaatimus asioiden käsittelyn asianmukaisuudesta mitä osaltaan yleinen huolellisuusvelvollisuus ilmentää. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänään olevat asiat riittävällä perusteellisuudella (509/4/02).

AOA kiinnitti huomiota asianmukaisen ja hyvän hallintotavan edellyttämään menettelyyn varusmiehistä ja heidän palveluskelpoisuudestaan lausuntoja annettaessa (2073/4/01) sekä huolellisuuteen varusmiesten tapaturmailmoituksia käsiteltäessä (876/4/01). Hän kiinnitti prikaatin komentajan ja prikaatin henkilökunnan huomiota kurinpitoasioiden viivytyksettömään käsittelyyn, tutkijoiden esteettömyyteen, esitutkintapöytäkirjan huolelliseen laatimiseen sekä tutkintajohdosuhteiden tarkempaan määrittämiseen esitutkinnan yhteydessä (1428/4/01 s. 205).

AOA kiinnitti sisäasiainministeriön huomiota oikeusasiamiehelle annettavien lausuntojen ja selvitysten kattavuuteen ja täsmällisyyteen. Sisäasiainministeriöltä oli pyydetty kantelujen johdosta selvitystä kolme kertaa asiassa, joka koski viranomaisradioverkon rakentamiseen liittyviä avustuspäätöksiä (2419/4/01).

AOA katsoi veroviraston laiminlyöneen sille kuuluvan selvitysvelvollisuuden ratkaistessaan varainsiirtoveron palauttamista koskevan hakemuksen selvittämättä hakijan säännönmukaisessa verotuksessa todettua verotusasemaa. Tämän vuoksi ratkaisu ei ollut yhdenmukainen toimitetun säännönmukaisen verotuksen kanssa (78/4/03 s. 228). AOA kiinnitti verotoimiston huomiota oikaisuvaatimusten huolelliseen ja asianmukaiseen käsittelyyn. Kantelijan oikaisuvaatimukset olivat jo ennen niiden kirjaamista joutuneet käsiteltyihin oikaisuvaatimuksiin (2151/4/03).

AOA kiinnitti kunnan maa-ainesvalvojan huomiota siihen, että hänen tulee valvontaa suorittaessaan olla riittävästi selvillä valvottavaa kohdetta koskevista luvista (146/4/01). Tiesuunnitelman mukaisella moottoritielinjauksella suoritettavia pohjatutkimustoimenpiteitä koskevassa kuulutuksessa oli ollut tieasetuksen säännöksiä osalta virheellinen säännösviittausta. AOA kiinnitti yleisesti Tiehallinnon huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen kuulutuksia laadittaessa (1347/4/03).

NEUVONTA- JA PALVELU- VELVOLLISUUS

Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaiset neuvovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kysymys ei ole asianajollisten neuvon antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on pyrittävä oma-aloitteisesti oikaisemaan. Hyvään hallintoon kuuluu tiedottaa myös uusien lakien ja määräysten sisällöstä sekä hallinnonalan keskeisestä lainsäädännöstä muutenkin. Toisaalta on tärkeätä, että neuvonnassa ollaan varovaisia ja muistetaan viranomaiseen kohdistuva puolueettomuusvaatimus. Myös tapausten erillaisuus on aina otettava huomioon. Neuvonnan tulee olla selkeätä ja ymmärrettävää. Näitä näkökohtia on oikeusasiamiehen kannanotoissa toistuvasti painotettu.

OA PAUNIO korosti, että hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate edellyttää, että viranomaiset antavat asiakkailleen tietoa hallinnonalaansa kuuluvista säännöksistä (1903/4/02). Asiassa, jossa kantelija oli tiedustellut sairaalasta potilaan asemaan liittyviä tietoja, joita voidaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan antaa perustellusta kirjallisesta hakemuksesta, sairaalan olisi OA:n mielestä tullut neuvoa kantelijaa tekemään laissa tarkoitetun kirjallisen hakemuksen (2196/4/01).

AOA RAUTION mukaan työttömyyskassa oli menetellyt virheellisesti, kun se oli asettanut lakiin perustumatoman ja työministeriön ohjeiden kanssa ristiriitaisen aikarajoituksen vuorotteluvapaakorvausta koskevan hakemuksen jättämiselle (334/4/01).

AOA saattoi näkemyksensä palveluperiaatteen ja asiakirjojen huolellisen käsittelyn tärkeydestä työttömyyskassan ja Kansaneläkelaitoksen tietoon asiassa, jossa Norjassa asunut kantelija oli pyytänyt työttömyyskassalta E 301 -lomaketta Norjan työvoimaviranomaisia varten. Työttömyyskassa oli ryhtynyt asianmukaisiin toimiin lomakkeen lähettämiseksi vasta kantelijan kolmannen pyynnön perusteella, minkä johdosta kantelijan työttömyysturvahakemuksen käsittely oli

viivästynyt. Tapauksessa myös kantelijan puoliso oli pyytänyt vastaavaa lomaketta Kansaneläkelaitokselta, jossa pyyntö oli jäänyt käsittelemättä kokonaan (3013/4/01).

AOA kiinnitti ylikonstaapelin huomiota neuvonta- ja palveluvelvollisuuteen ja korosti palveluperiaatteen kuuluvaa työvuorossa olevan poliisimiehen velvollisuutta pyynnöstä selvittää ja ilmoittaa poliisilaitoksen telefax-numero sitä tiedustelevalle kiinniotetun päämiehensä asiaa hoitavalle asianajajalle, joka halusi lähettää asiaa koskevia asiakirjoja poliisilaitokselle (2292/4/01 s. 134). Palveluperiaatteesta oli kysymys myös tapauksessa, jossa poliisimiesten olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut ennen takavarikoidun tietokoneen luovuttamista ulosottomiehelle tiedustella tietokoneen omistajalta, tarvitseeko tämä koneessa olleita tietoja (2081/4/01 s. 135). AOA:n käsityksen mukaan kansalaisille lähetettävistä kirjeistä tulee käydä selkeästi ilmi, onko kysymys vapaamuotoisesta tiedottamisesta vai virallisesta päätöksestä. Samassa asiassa oli kysymys myös tiedusteluihin vastaamisesta (2350/4/02 s. 135).

Neuvonta- ja palveluperiaatetta AOA korosti myös asiassa 2606/4/02 (s. 135), jossa oli kysymys poliisin velvollisuudesta selvittää asiakkaan tarkoitus ja neuvoa asiakasta poliisin toimintamahdollisuuksista. Asiassa 3113/4/02 (s. 135) oli kysymys asian esittämisestä siten, ettei väärin ymmärtämisen vaaraa ole. Asiassa 2537/4/02 (s. 135) oli kysymys mm. virkamiehen velvollisuudesta varmistua asiakkaan tarkoituksesta ja asiassa 816/4/03 (s. 135) löytötavara-asetuksen mukaisesta selvitysvelvollisuudesta.

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että yhdistysrekisteriin tehdyn ilmoituksen jättäjälle olisi tullut toimittaa kirjallinen korjausehdotus selvityksin vaatimuksen perusteesta. Neuvonta ei huomioon ottaen hallintomenettelylain 4 §:n säännöksen ollut riittävä (1472/4/02).

RIKOSPROSESSUAALISET OIKEUSTURVATAKEET

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

AOA RAUTIO katsoi, että kihlakunnansyyttäjän olisi tullut ottaa syytepyyntö huomioon ja ilmoittaa ratkaisustaan syytevaatimuksen tehneelle asiassa, jossa pahoinpitelystä epäilty henkilö oli esittänyt poliisille rangaistusvaatimuksen laivan järjestyksenvalvojan menettelystä, kun tämä oli suihkuttanut kaasusumuttimella häntä kasvoihin. Poliisi oli kuulustellut järjestyksenvalvojaa ainoastaan todistajana. Asianomistajalla ei ole tällaisessa tapauksessa itsenäistä syyteoikeutta. Hän voi nostaa syyteen vasta, kun syyttäjällä on ilmoittanut omasta syyttämättäjättämisratkaisustaan (2636/4/02).

Asianomistajan syyteoikeuden turvaamisesta oli kysymys myös tapauksessa, jossa AOA katsoi kihlakunnansyyttäjän menetelleen virheellisesti, kun syyttäjällä ei ollut ilmoittanut kantelijalle tiettyä henkilöä koskeneesta syyttämättäjättämispäätöksestä ennen samaan asiakokonaisuuteen kytkeytyvän rikosasian käräjäoikeuskäsittelyä. Kantelija katsoi, että syyttäjällä oli näin menetellessään evännyt häneltä mahdollisuuden nostaa itse syyte tätä henkilöä vastaan vireillä olleen oikeudenkäynnin yhteydessä (2332/4/02 s. 143).

Kiinniotetun oikeutta avustajaan koskevassa asiassa AOA saattoi sisäasiainministeriön tietoon käsityksensä, että olisi kiinniotetun sitä pyytäessä suotavaa poliisin toimesta ilmoittaa kiinniottamisesta hänen esitutkintalain kelpoisuusehdot täyttävälle avustajalleen ilman aiheetonta viivytystä. Tällä on merkitystä mm. oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta (2743/4/00 s. 111). Takavarikkoa koskevassa asiassa AOA kiinnitti rikoskomisarion huomiota siihen, että takavarikosta on aina, ilman pyyntöäkin annettava todistus sille, jonka hallussa esine on ollut (2684/4/01 ja 2816/4/01 s. 122).

Syyttömyysolettaman merkitystä AOA korosti tapauksessa, jossa henkilöä oli kuulusteltu rikoksesta epäiltynä, vaikkei rikosepäilyä voitu perustellusti kohdistaa nimenomaan häneen (2885/4/01 s. 128). AOA kiinnitti rikosylikonstaapelin huomiota virheelliseen menettelyyn, kun tämä oli kuulustellut itseään todistajana esitutkinnassa (1371/4/02 s. 128). Mm. todistajan läsnäoloa kotietsinnässä käsiteltiin asiassa 1420/4/03 (s. 121). AOA saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksensä siitä, että asiassa ei ollut ollut lainmukaista perustetta evätä asunnon haltijan kutsuman todistajan läsnäoloa.

Esitutkinnan suorittamisesta laivassa tapahtuneesta rikoksesta puolestaan oli kysymys asiassa, jossa oli ollut tulkinnanvaraista, minkä maan viranomaisilla asiassa on rikosoikeudellinen toimivalta. AOA totesi, että tulkinnanvaraisessa tilanteessa olisi ollut perustellumpaa aloittaa tutkinta Suomessa, koska mm. kaikki rikosilmoituksessa nimetyt henkilöt kuuluivat Suomen lain soveltamisen piiriin (2028/4/01 s. 118). AOA saattoi käsityksensä vanhemman konstaapelin ja rikosylikonstaapelin tietoon alaikäisen kuulustelusta ilmoittamisesta ja kuulustelutodistajan käyttämisestä kahdeksatoista vuotta nuoremman epäillyn kuulustelussa (2182/4/01). Todistajan kuulustelusta esitutkinnassa oli puolestaan kysymys asiassa 1/4/02 (s. 128), jossa AOA saattoi vanhemman konstaapelin tietoon käsityksensä todistajalle tehtävästä ilmoituksesta tämän vaitiolo-oikeudesta sellaisiin seikkoihin, joista kertominen voisi saattaa hänet syyteen vaaraan. Erityisen tärkeää se on tilanteessa, jossa todistajaa on tutkinnan alussa pidetty mahdollisena epäiltynä.

Rikoslain 2 luvun 13 §:n 3 momentin mukaan rangaistusvangin tehdessä rikoksen laitoksen ulkopuolella hänet on pantava siitä syyteeseen tuomioistuimessa. AOA totesi vankilan johtajan toimineen lainvastaisesti siltä osin kuin tämä oli määrännyt kurinpitörangaistukset huumausaineen käyttämisestä poistumisluvan aikana (2924/2/04 s. 99).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti käräjäoikeuden huomiota rikosasian tutkimisen ja ratkaisemisen edellytyksiin vastaajan poissaolosta huolimatta. Käräjäoikeus oli tuominnut poissaolleen vastaajan, joka oli haastettu istuntoon vanhalla haastelomakkeella, josta ei ilmenyt millä uhalla vastaaja oli haastettu (1997/4/03).

AOA kiinnitti prikaatin esimiesten huomiota kurinpitomenettelyn edellytysten huolelliseen selvittämiseen sofilaskurinpitoasioita käsiteltäessä (2321/4/02). Hän kiinnitti huomiota epäillyn suostumuksen merkitykseen kotietsintää toimitettaessa (768/4/01 s. 206).

AOA korosti, että ulosottomies ei voi lausunnossaan esittää velallisen syyllistyneen rikokseen, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleesta ilmenevästä syyttömyysoletuksen periaatteesta johtuu, ettei viranomaisella saa väittää jonkun syyllistyneen rikokseen ilman, että tätä on siitä edes syytetty (371/4/02 s. 151).

VIRKAMIESTEN ESTEELLISYYS

Julkisen hallinnon esteellisyysskysymyksiin suhtaudutaan nykyään selvästi tiukemmin kuin aikaisemmin. Rajanveto varsinaisten esteellisyystapausten ja ns. luottamusta heikentävien, lähinnä viranomaisen puolueettomuuskuvaa koskevan menettelyn välillä on kuitenkin käytännössä vaikeata.

OA PAUNION mielestä Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri oli esteellinen toimimaan asiantuntijalääkärinä sairauspäiväraha-asiaassa, koska hän oli aiemmin ollut kantelijan hoitavana lääkärinä samassa sairauskokonaisuudessa. Lisäksi muutoksenhakuasteet eli sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta olivat laiminlyöneet ottaa päätöksissään kantaa asiantuntijalääkärin esteellisyyteen (1064/4/01 s. 168).

AOA RAUTIO käsitteli tutkinnanjohtajan ja tutkijan esteellisyyttä asiassa 2808/4/01 (s. 128). Ratkaisussaan AOA totesi mm., että tutkinnanjohtajasta tai tutkijasta tehty kantelu ei sinänsä aiheuta esteellisyyttä kantelun tekijään nähden, vaan vaaditaan, että kantelun lisäksi voidaan katsoa epäillyn ja tutkintaa hoitavien poliisimiesten välien kiristyneen tavalla, joka vaarantaa tutkinnan puolueettomuuden. Myöskään pelkkä epäillyn tekemä rikosilmoitus tutkinnanjohtajasta tai tutkijasta ei vielä aiheuta esteellisyyttä.

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

Uskottavuusvaatimus koskee yhtäältä oikeussuojajoneiston rakenteita ja toisaalta sen toimintaa yksittäistapauksissa. 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 aiheettomiinkaan epäluuloihin, mikäli hänen on mahdollista ehkäistä sellaisia jo ennakolta.

OA PAUNIO arvioi ratkaisussaan, että asiakkaan luottamuksen turvaamiseksi voi olla joissakin tilanteissa perusteltua, että sosiaalityöntekijä, joka on osallistunut esimerkiksi lapsen huoltoa koskevan erimielisyyden ratkaisemiseen aikaisemmin jossain ominaisuudessa kuten lastenvalvojana, ei jatka sen hoitamista toisessa

ominaisuudessa, kuten huoltoselvityksen laatijana (524/4/01). Hän totesi myös, että sosiaaliviranomaiset eivät saa huoltoriidassa asettua toisen vanhemman puolelle, vaan heidän tulee suhtautua asiaan puolueettomasti. Tämän vuoksi sosiaaliviranomaisen ei tulisi antaa huoltoriidan osapuolena olevan vanhemman pyynnöstä poliisille lausuntoa, jossa sosiaaliviranomainen ilmaisee oman käsityksensä toisen vanhemman rikosepäilyn todennäköisyydestä. Tällainen toisen vanhemman pyynnöstä annettu lausunto on OA:n mielestä omiaan horjuttamaan luottamusta sosiaaliviranomaisen puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen (2710/4/01 s. 178).

AOA RAUTIO piti venäläisen miliisin käyttämistä edes tilapäisenä tulkkinä mahdollisen turvapaikka-asian alustavassa selvityksessä on virheellisenä ja varomattona. Juuri turvapaikanhakijat ymmärrettävästi tuntevat epäluuloa ja jopa pelkoa oman maansa viranomaisia, erityisesti poliisia kohtaan (530/4/02 s. 243).

AOA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota esitutkintalain mukaiseen menettelyyn ns. poliisirikosasian tutkinnassa (1434/4/01 s. 124). Poliisirikosasia on siirrettävä kirjaamisen jälkeen tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle. Sama kysymys tuli esille asiassa 2025/4/02 (s. 124).

AOA:n mukaan työttömyyskassa menetteli päivärahan takaisinperinnässä virheellisesti, kun se oli pyytänyt kantelijalta suostumusta virheellisten päätösten poistamiseen varaamatta hänelle ensin tilaisuutta tulla kuulluksi takaisinperinnän perusteista. Koska takaisinperintä johtui työttömyyskassan tekemistä virheistä, kassan menettely ei AOA:n mukaan ollut myöskään luottamuksensuojaperiaatteen mukaista (461/4/01).

AOA JÄÄSKELÄINEN piti hovioikeuden laatimassa sovintoehdotuksessa esitettyä varsin voimakasta kannanottoa jutun pääkäsittelyn jälkeisestä lopputuloksesta tuomarin puolueettomuuskuvan kannalta ongelmallisena (2372/4/02).

Lentoreiteistä määräämiseen liittyvät organisatoriset järjestelyt Ilmailulaitoksen sisällä antoivat AOA:n mielestä aihetta arvosteluun hyvän hallinnon kannalta tarkasteltuna ja olivat omiaan vähentämään erityisesti

haitankärsijöiden luottamusta Ilmailulaitoksen asianomaisen yksikön puolueettomuuteen tämän tehtävän hoitamisessa (2836/4/01 s. 247).

Kun kaupungin terveystoimi päätti maksaa apulaiskaupunginjohtajalle henkilökohtaisesti maksettavaksi kuuluvan pysäköintivirhemaksun kaupungin varoista, AOA:n mielestä menettely oli omiaan heikentämään luottamusta virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan (642/4/01 s. 216).

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 edellytetyjä hyviä käytöstapoja. Lähtökohtana on asianosaisten tasapuolinen kohtelu. Virkamiesten käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen takia, että käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta. Monesti väitetään virkamiesten käytöstä myös töykeäksi tai ylimieliseksi.

OA PAUNIO totesi, että virkamiehen ei olisi tullut käyttää epäasiallista ilmaisua asiakkaan kanssa keskustellessaan, sillä hyvään hallintoon kuuluu asiakkaan oikeus hyvään ja asialliseen kohteluun. Kantelijan mukaan virkamies oli käsenyt häntä olemaan "aukomaatta päätään" (2086/4/01). Toimeentulotukineuvonnan virkailijan kielenkäyttöä hän piti epäasiallisena ja asiakkaan kohtelua hänen ihmisarvoaan loukkaavana. Virkailija oli mm. sanonut asiakkaalle, että "syö koirasi, leikkaa ne lihoiksi ja tee ruuaksi" ja että "koirien turkeista voit ommella vaatteita" (253/4/02).

AOA RAUTIO arvosteli vanhemman konstaapelin kielenkäyttöä liikennevalvontaraportin liitteenä olevassa toiselle poliisimiehelle tarkoitettussa viestissä. AOA:n käsityksen mukaan viestin sanamuoto ei täyttänyt virkamieslaissa ja poliisiasetuksessa edellytettyä asian-

mukaisen käyttäytymisen velvoitetta (1875/4/01). Hienotunteisuusperiaateeseen AOA kiinnitti rikosylikonstaapelin huomiota rikoksen uhrin omaisten kanssa asioitaessa (2884/4/02 s. 124).

AOA kiinnitti vankilan vanhemman vartijan huomiota siihen, että vankeja on puhuteltava asiallisesti ja maltillisesti (1524/4/02 s. 103). AOA totesi vangin kantelun johdosta lähtökohtana olevan, että virkamiehen tulee kysyttäessä ilmoittaa nimensä vangille (733/4/03).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti kärjätuomarien ja maaoikeustuomarin huomiota virka-aseman mukaiseen käyttäytymiseen (581/4/02, 612/4/03 ja 2839/4/02). Hän kiinnitti alueellisen ympäristökeskuksen virkamiesten huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedottamisessa ja käyttäytymisessä asianosaisia kohtaan (1335/4/03).

Perusoikeuksien turvaaminen (PL 22 §)

Pykälässä säädetään julkista valtaa koskevasta yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan tarpeellisen lainsäädännön luomisesta, jotta perustuslaissa luetellut perusoikeudet toteutuvat. Se merkitsee myös sitä, että taloudellisia voimavaroja on suunnattava tavalla, joka mahdollistaa oikeuksien toteutumisen käytännössä. Säännös velvoittaa lisäksi tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia tulkitsemaan lainsäädäntöä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.

Näitä velvoitteita on korostettu useissa laillisuusvalvojien ratkaisuissa ja kannanotoissa. Useimmiten kysymys on ollut oikeusasiamiehen ohjauksesta perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan, mutta myös sen korostamisesta, että asianmukaiset ja tarpeelliset voimavarat on kohdennettava tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen mahdollisimman täysimääräisesti. Erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kohdalla näin on ollut asianlaita. Joskus ratkaisuissa on korostettu myös perus- ja ihmisoikeuksia turvaavan lainsäädännön tarvetta. Ratkaisuja ja kannanottoja ei ole koottu tähän, vaan kunkin perusoikeuden yhteyteen.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (PL 80 §)

Pykälään sisältyvät perustuslain asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat säännökset. Säännöksen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Se edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetukseen ei voida säännöksen mukaan sisällyttää säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Vaikka kyseessä ei ole perus- ja ihmisoikeuksien aineellista sisältöä koskevasta säännöksestä, on tähän perus- ja ihmisoikeuksia koskevaan jaksoon kuitenkin otettu joi-takin sellaisia laillisuusvalvojien kannanottoja, joissa lailla säätämisen vaatimus on ollut pohdittavana sen vuoksi, että sääntely on koskenut yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia.

Perustuslain 80 §:n säännöksen ja lainalaisuusperiaatteen mukaan yksilön oikeuksia ei voi itsenäisesti määritellä hallinnon sisäisellä ohjauksella. Viranomaisen velvollisuutena on noudattaa lakia eikä hallinnonsisäistä ohjausta. Julkisen vallan käyttöä koskevaa päätöksentekoa voidaan kuitenkin ohjata hallinnollisin määräyksiin ja ohjein silloin, kun tällainen ohjaus perustuu riittävään toimivaltasäännökseen. Kansaneläkelaitoksen ohjeilla oli ilman laissa olevaa selkeää ja täsmällistä toimivaltasäännöstä määritelty tiettyjen sairauksien lääkehoidon korvattavuuden tosiasialliset kriteerit. OA PAUNION käsityksen mukaan oikeus tällaisten määräysten antamiseen tulisi perustua laissa olevaan täsmälliseen toimivaltasäännökseen (2734/2/03 ja 2343/2/01 s. 170).

Petoeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta säädetään asetuksella. AOA RAUTION käsityksen mukaan vahinkojen omavastuusuuden suuruudesta ja sen määrittämistavasta samoin kuin vahinkojen tarkastuksensuorittajan määräämisestä ja tarkastusmaksun enimmäismäärästä säätäminen lailla vastaisi paremmin perustuslain 80 §:n tarkoitusta (1221/4/01 s. 269). Sama käsitys on esitetty myös petovahinkokorvausten maksatusmenettelyä koskeneessa asiassa, jossa hän piti lisäperusteena maksatuksesta säätämiselle lailla perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös-

tä saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuria (1151/4/01).

Yhteenveto

Yllä olevan läpileikkauksen perusteella voidaan jälleen havaita, että oikeusasiamiehen kannanotot koskevat useimmiten viranomaisten menettelytapoja. Tämä johtuu laillisuusvalvonnan luonteesta, joka on ensisijaisesti noudatetun menettelyn arviointia. Aineelliset oikeuskysymykset tulevat yleensä tuomioistuinten ratkaistaviksi.

Kuten edellä esitetyistä kysymyksenasetteluista ja kannanotoista voidaan nähdä, laillisuusvalvojien ratkaisuihin ovat oikeusturvaan ja hyvään hallintoon liittyvien kysymysten ohella olleet esillä oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Samoin yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa on jouduttu usein korostamaan. Sama koskee tallennejulkisuutta, ennen kaikkea oikeutta saada tietoja viranomaisten hallussa olevasta asiakirjasta. Myös kielelliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan painottuvat laillisuusvalvojien ratkaisuihin.

Oikeusturva ja hyvä hallinto ovat olleet perinteisesti oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Niissä esille tulevat kysymykset toistuvat jälleen: asian selvittäminen, päätöksen tekeminen esitettyihin vaatimuksiin, joutuisa käsittely, asianosaisen kuuleminen, päätöksen perusteleva, huolellisuus asian käsittelyssä. Erityisesti asian käsittelyn joutuisuuteen ja päätösten perustelevuuteen vaatimuksiin on jouduttu toistuvasti kiinnittämään huomiota.

4. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA JA TEKNINEN KUUNTELU

Telepakkokeinot

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen televerkon kautta telediittymään, sähköpostiosoitteeseen tai muuhun sellaiseen teleosoitteeseen taikka telepäätelaitteeseen tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Tyypillisimmillään kysymys on puhelinkuuntelusta.

Televalvonta puolestaan on televiestien salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista – lisäksi kysymys voi olla telediittymän tilapäisestä sulkemisesta. 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. Muuta teknistä tarkkailua on esim. tekninen katselu. Epäiltyä esimerkiksi kuunnellaan mikrofonilla ja/tai katsellaan kameralla, joka on salaa asennettu hänen oleskelupaikkaansa.

Televalvontaa ja teknistä tarkkailua/kuuntelua voidaan nykyään käyttää paitsi pakkokeinolain nojalla jo tehtyjen rikosten tutkinnassa myös poliisilain perusteella rikosten torjunnassa.

Telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä kuuntelua kutsutaan tässä yhteisellä nimellä *telepakkokeinoiksi*. Niitä koskevat keskeiset säädökset ovat pakkokeinolaissa, poliisilaissa ja tullilaissa. 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. Viimeinen merkittävä muutos pakkokeinolakiin tuli voimaan vuoden 2004 alussa, jolloin poliisi sai mm. mahdollisuuden tuomioistuimen luvalla tekniseen kuunteluun vakituiseen asumiseen käytetyssä tilassa eli kotirauhan ydinalueella (ns. asuntokuuntelu). Samalla telekuuntelun käyttöala laajeni mm. törkeimpiin talousrikoksiin ja siihen tuli muitakin laajennuksia ja tarkennuksia. Poliisi sai myös uutena pakkokeinona mahdollisuuden hankkia matkaviestimen sijaintitiedot (ns. tolppalupa). Lisälaajennuksia on edelleen valmisteilla; merkittävimpanä ehkä telekuuntelun alan laajentaminen (terrorismi)rikosten ehkäisemisessä. Kansainvälisyys näkyy myös telealan keskeisien säännöksiin meneillään olevalla uudistamisessa, jossa myös Euroopan unionilla on vahva rooli – esimerkkinä kysymys tele-tunnistetietojen säilytysajoista.

TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

Telepakkokeinoilla puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojan. 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 hänelle varata tilaisuutta tulla kuulluksi pakkokeinohakemusta tuomioistuimessa käsiteltäessä. 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. Telepakkokeinojen osalta on myös merkille pantavaa, että ne kohdistuvat varsin säännönmukaisesti myös henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta. Esimerkiksi telekuuntelussa olevalla puhelulla on aina toinenkin osapuoli, jolla ei välttämättä ole rikoksen kanssa mitään tekemistä – varsin harvinaista lienee, että puhelun molemmat osapuolet ovat yhtä aikaa telekuunteluluvan kohteena.

Salaisten pakkokeinojen kohdalla oikeusturvakysymykset ovat niiden edellä todetusta erityisluontees-takin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäättään koko oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salaspito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. 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 eikä tätä valvontaa 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. Tämän kertomuksen liitteenä on Tullihallituksen laatima selvitys tullin käyttämistä telepakkokeinoista. Lisäksi puolustusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puolustusvoimissa suoritetusta teknisestä kuuntelusta. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti ollut telepakkokeinoja koskeva erillisjakso vuodesta 1995 lähtien.

PAKKOKEINOISTA PÄÄTTÄMINEN

Telekuuntelua voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen päätöksen nojalla ja sama koskee pääosin televalvontaaakin. Tuomioistuimen tulee ottaa kantaa ensinnäkin siihen, ylittyykö näyttöä koskeva kynnys (”on syytä epäillä”) ja koskeeko tämä rikosepäily niin vakavaa rikosta, että näitä pakkokeinoja voidaan käyttää. On myös arvioitava pakkokeinon 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. Lisäksi tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa – paitsi ns. asuntokuuntelutapauksissa, joissa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies. Päätyessään luvan myöntämiseen tuomioistuimen tulee määrätä mm. luvan voimassaoloaika (pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan) ja määritellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teleliittymä/teleosoite/telepäätelaite. Tuomioistuin voi liittää lupaan harkintansa mukaan myös muita rajoituksia ja ehtoja.

TELEPAKKOKEINOT LAILLISUUSVALVONNASSA

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle varsin vähän. Osa asioista on ollut tiedustelun tyyppisiä eivätkä harvinaisia ole kantelut, joissa – joskus hyvinkin yleisluontoisesti – epäillään siitä, että puheluita kuunnellaan tai kantelijaa muutoin tarkkaillaan. 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 ylipäättään käytetty tai varsinkaan, miten niitä on käytetty.

Oikeusasiamiehen kanslia on pyrkinyt oma-aloitteisesti tarkastuksilla ja muutoinkin kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Myös sisäasiainministeriön kertomuksen perusteella on otettu tapauksia tutkintaan. Vaikka mahdollisuudet oma-aloitteiseen tutkintaan ovat varsin rajoitetut, on telepakkokeinojen kohdalla katsottu tähän olevan erityistä aihetta. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt poliisin ylijohdon myös epävirallisesti yhteyttä läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja sen valvonnasta.

Kertomusvuonna telepakkokeinojen seuranta on kuulunut AOA *Rautiolle*. Vastuuesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*. Seuraavassa lyhyesti muutamasta kertomusvuonna ratkaistusta tapauksesta.

Vain epäillyn puheluita saa kuunnella

Apulaisoikeusasiamiehelle kanteli törkeästä huumausainerikoksesta tuomittu mies, joka arvosteli mm. sitä, että hänen vaimonsakin puheluita olisi kuunneltu. Saadun selvityksen mukaan keskusrikospoliisi oli todella kuunnellut (mutta vain yhtä) kantelijan vaimon ja erään ulkopuolisen välistä puhelua, joka käytiin kantelijaan kohdistuvan luvan perusteella kuuntelussa olleella liittymällä. Laki sallii kuitenkin poliisin kuunnella vain ”televiestejä, joita epäilty lähettää” tai ”hänelle tarkoitettuja viestejä”. Jos kuuntelussa olevalla liittymällä soittaakin joku muu kuin epäilty – mikä sinänsä ei liene lainkaan harvinaista – on tuollaisen puhelun kuuntelu AOA Raution mukaan heti lopetettava.

Telekuuntelulupa ei siis anna oikeutta rajoittamattomasti kuunnella luvan tarkoittamaa liittymää. Kysymys on periaatteellisesti hyvin tärkeästä rajanvedosta, jonka mukaan pakkokeinoa ei saa kohdistaa muun kuin epäillyn televiestintään. Vaikka tässä tapauksessa ei ollutkaan täyttä selvyyttä tapahtumista, niin AOA katsoi puhelun kuuntelun kestäneen yli sen, mitä pakottavista käytännön syistä on sallittava puhujan tunnistamiseksi. AOA arvosteli tutkinnanjohtajaa myös

siitä, että ko. puhelun sisältö oli tallennettu rikosilmoitukseen, vaikka sitä hänen mukaansa ei voitu pitää edes pakkokeinolain tarkoittamana ns. ylimääräisenä tietona (tieto, joka ei liity rikokseen tai koskee muuta kuin telekuunteluluvan tarkoittamaa rikosta). Lisäksi AOA kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota siihen, että kuuntelukieltöjen perusteet tulee selvittää perusteellisesti – tässä tapauksessa oli kysymys kihlautumisen ajankohdasta. Kihlaparien keskinäisten puheluiden kuuntelu ei ole sallittua kuin kaikkein vakavimpien rikosten osalta.

Lainsäädännön puutteita

Tapausta tutkittaessa AOA kiinnitti huomiota useisiin puutteisiin telepakkokeinoja koskevassa lainsäädännössä. Hän totesi ensinnäkin, että sisäasiainministeriönkin mukaan ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia ongelmia on jatkuvasti. Ylimääräinen tieto on tietoa, joka ei liity mihinkään rikokseen tai liittyi muuhun rikokseen kuin, mihin pakkokeinolupa on myönnetty. AOA:n käsityksen mukaan ongelmat johtuvat pitkälti siitä, että asian sääntely on puutteellista ja asiasta tulisikin säätää nykyistä huomattavasti kattavammin laissa. Lisäksi hän piti nykyistä oikeusavustajaa koskevaa kuuntelukieltä niin kapeasti ilmaistuna, että se ei käytännössä kattavasti suojaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin olennaisena osana pidettävää asianajosalaisuutta.

AOA totesi myös, ettei ns. tiedonvälittäjäpuheluiden (joku muu kuin epäilty toimii epäillyn viestien välittäjänä) asemasta eikä televalvontatiedon käsittelystä ole säännöksiä. Vielä hän otti esiin ongelmia, joita 1.1.2004 voimaan tuleva pakkokeinolain muutos kaiken telekuuntelutiedon säilyttämisestä ilmeisesti aiheuttaa; erityisesti on kysymys yksityisyyden suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhteensovittamisesta. Lainmuutoksen jälkeen ylimääräinenkin tieto hävitetään vasta, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty siillensä. Tarkoituksena on parantaa epäillyn puolustuksen asemaa, jotta hän esimerkiksi voisi itse tutustua kaikkeen aineistoon ja varmistua siitä, ettei poliisi ole hävittänyt tallenteita, joiden hän katsoo puhuvan syyttömyyden puolesta. Ongelmana voi olla esimerkiksi se, voiko epäilty tutustua kaikkeen kanssaepäilynsä telekuuntelumateriaaliin, jos hän

epäilee siitä käyvän ilmi myös jotain hänen osaltaan merkityksellistä.

AOA saattoi havaintonsa oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon.

AOA Raution päätös 21.10.2003, dnro 200/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Televalvontatietojen käyttö

Keskusrikospoliisi oli käyttänyt tuomioistuimen luvan perusteella törkeän petoksen tutkintaan saatuja kantelijan televalvontatietoja muunkin kantelijan rikoksen tutkinnassa. AOA Rautio ei pitänyt tätä lainvastaisena. Hän totesi, että laissa ei ole säännelty sitä, miten televalvontatietoja saa käyttää muun kuin televalvontaluvan tarkoittaman rikoksen tutkinnassa kuten ei ole säädetty muutoinkaan televalvonnalla saadun ns. ylimääräisen tiedon käytöstä. Vaikka tämä ilmeisesti oli aikoinaan lainsäätäjän tietoinen ratkaisu, niin AOA:n mukaan näyttäisi uudesta lainsäädännöstä saatujen kokemusten valossa olevan aihetta harkita, tulisiko televalvonnankin osalta säätää ylimääräisen tiedon käytöstä. Hän saattoi käsityksensä oikeus- ja sisäasiainministeriön tietoon.

AOA Raution päätös 14.11.2003, dnro 2837/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Televalvonta on mahdollista vain epäillyn ja asianomistajan kohdalla

AOA Rautio otti Varkauden käräjäoikeuden ja Varkauden seudun kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksilla esiin tulleen johdosta omana aloitteena tutkittavakseen erään televalvontaa koskevan tapauksen. Siinä käräjäoikeus oli rikoksen selvittämiseksi myöntänyt luvan (rikokseen nähden) ulkopuolisen henkilön liittymään, johon epäilty väitti tietyyn aikaan soittaneensa. Televalvontaa ei pakkokeinolain mukaan kuitenkaan voida kohdistaa muuhun kuin rikoksesta epäillyn tai asianomistajan käyttämään teleliittymään, ei siis esimerkiksi todistajan asemassa olevan henkilön liit-

tymään. Tässä tapauksessa liittymänhaltija (epäillyn äiti) oli antanut suostumuksensa televalvontaan ja AOA katsoi tähänkin nähden lainvastaisuuden varsin vähäiseksi. Hän piti riittävänä, että hän kiinnitti asian ratkaisseen tuomarin ja hakemuksen tehneen komission huomiota edellä todettuun.

Lisäksi hän saattoi oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon käsityksensä siitä, että voisi olla perusteltua sallia televalvonta joissain tapauksissa muidenkin kuin epäillyn ja asianomistajan liittymiin – ainakin vakavien rikosten osalta tapauksissa, joissa liittymänhaltija tähän suostuu. Esimerkiksi AOA:n tutkimassa tapauksessa tilanne oli se, että mikäli epäillyn väittämän soiton olisi osoitettu tapahtuneen, olisi se selvityksen mukaan ollut vahva näyttö siitä, että kyseisestä henkikirikoksesta epäilty (ja sittemmin tuomittu) henkilö olisikin poistunut tekopaikalta jo ennen rikosta eikä näin ollen voisi olla tekijä.

AOA Raution päätös 21.10.2001, dnro 2949/2/02 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Televalvontavaatimuksen käsittelytapa ja vaatimuksen puutteet

AOA Rautio saattoi Tampereen käräjäoikeuden käräjätuomarin tietoon käsityksensä käräjätuomarin lainvastaisesta menettelystä televalvontalupavaatimuksen käsittelyssä. Käräjätuomari oli ratkaissut televalvontalupavaatimuksen puhtaasti asiakirjojen perusteella järjestämättä pakkokeinolain edellyttämää käsittelyä, jossa vaatimuksen tekijä (tai tämän määräämä) olisi ollut läsnä. AOA painotti tuomioistuimen roolia erityisesti salaisten pakkokeinojen osalta kansalaisten perusoikeuksien turvaajana. Tämä rooli edellyttää korostetusti pakkokeinon lainmukaisten edellytysten selvittämistä, joka toteutuu parhaiten laissa säädetyllä menettelyllä.

Samaan lainvastaiseen ja ilmeisen laajalle levinneeseen televalvontavaatimusten käsittelytapaan oli kiinnitetty jo aiemminkin huomiota (ks. EOA:n kertomus 2002 s. 60). Myös käräjäoikeuksien tarkastuksilla on korostettu lainmukaisen menettelytavan noudattamista ja on ilmeistä, että käytännössä on tapahtunut muutos.

Edellä mainittuun Tampereen kärjäoikeuden käsittelemään asiaan liittyi myös se, että keskusrikospoliisin rikosylikomisario oli jättänyt kirjaamatta televalvon-
talupavaatimukseen osan sen perusteista ja myös käyttänyt tulkinnanvaraisia ilmaisuja. AOA:n käsityksen mukaan virkatehtävien asianmukainen suorittaminen edellyttää, että asiat ilmaistaan mahdollisimman täsmällisesti ja esimerkiksi tuomioistuimelle osoite-
tuissa vaatimuksissa esitetään kaikki ne perusteet, joiden perusteella pyydettyä toimenpidettä vaaditaan. Erityisesti tämä korostuu pakkokeinoasioissa, jotka kohdistuvat kansalaisten perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Ns. salaisten pakkokeinojen osalta tuomioistuin on pitkälti sen varassa, mitä pakkokeino-
vaatimuksen esittäjä asiasta kertoo, mikä edellyttää jo kirjallisessa vaatimuksessa täsmällisiä tietoja vaadi-
tun pakkokeinon perusteista. AOA saattoi käsityksensä rikosylikomisarion tietoon.

AOA Raution päätös 31.12.2003, dnro 1240/4/01
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Tarkastushavaintoja kärjäoikeuksista

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. Kertomus-
vuonna jatkettiin myös nimenomaan telepakkokeino-
asioihin keskittyviä kärjäoikeuksien tarkastuksia. Koh-
teina olivat Vaasan, Oulun, Kemi-Tornion, Kuusamon ja Tampereen kärjäoikeudet.

Kärjäoikeuksien tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi, että tutkinnanjohtajat ja kärjätuomarit keskuste-
levat rajatapauksista myös epävirallisesti ja jos hylky-
päätös näyttää olevan tulossa, tutkinnanjohtajat eivät aina jätä hakemusta tai luopuvat siitä. Tämä selittää osin telepakkokeinovaatimusten vähäistä hylkäysmää-
rää. AOA Rautio painotti tarkastuksilla sitä, että pelkkä esitutkinnan keskeneräisyys ei voine olla peruste sille, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä epäillylle saadaan jättää kokonaan tekemättä – ilmoitusta voidaan tuolla

perusteella kylläkin lykätä. Samaa on poliisin ylijoh-
to ilmoituksensa mukaan painottanut tutkinnanjohtajille. Se, että kohteelle mahdollisimman usein ilmoitetaan pakkokeinon käytöstä, on tärkeää. Kysymys on erästä keskeisestä oikeusturvatek-
sestä, kun kohdehenkilö ei muutoin saa tietoa yksityisyyteensä puuttumi-
sesta. Kärjäoikeuksissa keskusteltiin muutoinkin telepakkokeinoasioiden ongelmakohdista ja ilmeisistä koulutustarpeista. AOA Rautio otti kertomusvuoden tarkastusten perusteella muutamia tapauksia omasta aloitteesta tutkittavakseen.

OIKEUSASIAMIEHEN SAAMAT VALVONTATIEDOT VUODELTA 2003

Sisäasiainministeriön kertomus telekuuntelun ja -valvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen tarkkailun (rangaistuslaitoksissa) käytöstä sekä peitetoiminnasta vuodelta 2003 saapui eduskunnan oikeusasiamiehelle maaliskuussa 2004. Sen liitteenä oli edellisvuosien ta-
paan tullihallituksen omalta hallinnonalaltaan laatima selvitys telepakkokeinojen käytöstä. Puolustusministeriö ilmoitti, että myöskään vuonna 2003 puolustusvoi-
missa ei ollut käytetty poliisi- eikä pakkokeinolaisia tarkoitettua teknistä kuuntelua.

Sisäasiainministeriön raportointi telepakkokeinoista oikeusasiamiehelle täydentää normaalia laillisuusval-
vontaa ja parantaa telepakkokeinojen seurantamah-
dollisuuksia. Ministeriön kertomuksen kautta telepak-
kokeinoiniin kohdistuvaa valvontaa voidaan kuitenkin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi. Ministeriö saa tietoja toiminnasta omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin. Olennaisen osan tiedoistaan ministeriö saa TEPA-asiankäsitteilyjär-
jestelmästä, jonne pakkokeinolain mukaista telekuun-
telua ja televalvontaa koskevat asiakirjat tallennetaan. Valvonnan kattavuuden kannalta on etenkin aiemmin ollut ongelmana, että kaikkia tietoja ei ministeriölle ole aina toimitettu. Toimintojen keskittäminen on ministeriön ilmoituksen mukaan keskeisiltä osin (pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja -valvonta) parantanut tilannetta, mutta kertomusvuonna tiedot olivat teknisen kuuntelun ja poliisilain mukaisen televalvonnan osalta puutteellisia. Nämä pakkokeinot

eivät vielä ole mukana ATK-pohjaisessa asianhallinta-järjestelmässä. Heikkoutena on myös ollut eri vuosien tietojen osittainen vertailukelvottomuus. Kehittämistä on myös tilastotietojen valinnassa ja perusteissa.

Erityisen ongelmallista on se, että nyt käsiteltävästä ministeriön kertomuksesta käy ilmi, että oikeusasiamiehelle toimitetut tilastotiedot aiemmilta vuosilta ovat erityisesti telekuuntelun osalta olleet varsin puutteellisia. Ministeriö on nyt ilmoittanut, että vuosien 1999–2002 telekuuntelulupien määrät ovat aiemmin ilmoitettua selvästi suurempia samoja kuin televalvontalupien määrä vuonna 2002. Vuoden 2002 kertomuksessa oli ilmoitettu tietojen virheellisyydestä vain vuosien 1999 ja 2000 telekuuntelulupien osalta. Näin ollen oikeusasiamiehen aiemmissa vuosikertomuksissa esitetyt luvut eivät ole paikkansapitäviä kaikilta osin. Kysymys on ollut lähinnä siitä, että ns. jatkolupia ei ollut erikseen tilastoitu. Ministeriön puolelta on vakuutettu, että nyt ilmoitetut luvut ovat luotettavia ja että tämäntyyppisiä ongelmia ei varsinkaan tulevan SALPA-asiankäsitelyjärjestelmän käyttöönoton jälkeen pitäisi ilmetä. On selvää, että tämä asia on saatava kuntoon, koska se on uskottavan valvonnan perusedellytys.

On myös huomattava, että sisäasiainministeriön kertomus ja sen liitteenä oleva Tullihallituksen omalta hallinnonalaltaan laatima selvitys telepakkokeinojen käytöstä eivät esim. tilastotiedoiltaan ole kaikilta osin vertailukelpoisia. Erikoista sinällään on, että sisäasiainministeriön tulisi lain mukaan valvoa telepakkokeinojen käyttöä, mutta sillä ei ole tähän toimivaltaa valtiovainministeriön alaisen tullilaitoksen osalta. Tilanne tuskin selkenee muuten kuin lainmuutoksella.

Ministeriön oikeusasiamiehelle toimittamat kertomukset sisälsivät lainsäädännön alkuvuosina lähinnä tilastollista tietoa pakkokeinojen käytön laajuudesta sekä tietoa siitä, miten pakkokeinojen käytön edellytykset ovat ministeriön mielestä toteutuneet. Tämäntyyppinen pääosin tilastoluontoinen tieto ei käytännössä juuri mahdollistanut yksittäistapauksellista laillisuusvalvontaa eikä se aina nostanut esiin yleisempiäkään ongelmia. Viime vuosina kertomusta on kehitetty konkreettisemmaksi. Samalla on jouduttu harkitsemaan sen julkisuusastetta. Vuotta 2003 koskeva kertomus olikin edellisvuosien tapaan jaettu julkiseen ja salassa pidettävään osaan.

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisimpiä sisäasiainministeriöltä ja tullihallitukselta saatuja tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2003 (vuoden 2002 luvut suluissa vertailutiedoksi). Tosin on huomattava edellä mainitut varaukset tilastotietojen puutteellisuudesta. Ministeriön kertomuksen julkiseen osaan voi tutustua ministeriön kotisivuilla.

Tuomioistuimet myönsivät poliisille 1 840 telekuuntelulupaa (vuonna 2002 1 468 kpl) ja tullille 173 lupaa (123). Yhtään telekuunteluvaatimusta ei kertomusvuonna hylätty. Lupien määrien voimakas kasvu on siis jatkunut. Ministeriön mukaan lupien määrää merkittävämpi toiminnan laajuutta kuvaava tunnusluku kuitenkin on pakkokeinojen kohteena olevien epäiltyjen lukumäärä. Poliisi kohdisti telekuuntelua 414 epäiltyyn (427) ja tulli 46:een (41). Lupien määrän selvästä kasvusta huolimatta niiden kohteina olleiden epäiltyjen piiri on siis jopa pienentynyt. Poliisin telekuuntelun kohteena oli (ilman jatkolupia) 978 teleliittymää (845) ja tullilla 102 teleliittymää (76).

Sisäasiainministeriön antamista tiedoista käy ilmi, että eräs käräjäoikeus olisi myöntänyt telekuunteluluvan törkeän varkauden esitutkintaa varten. Kun näin ei kuitenkaan lain mukaan olisi voitu tehdä, on AOA Rautio ottanut tapauksen omana aloitteena tutkittavakseen.

Poliisi käytti telekuuntelua 89 %:ssa tapauksia törkeiden huumausainerikosten esitutkinnassa (83 %). Muutaman prosentin osuus oli törkeillä ja ammatteisilla kätkemisrikoksilla sekä törkeillä ryöstöillä. Tullissa oli kahta tapausta lukuun ottamatta kysymys törkeiden huumausainerikosten esitutkinnasta.

Pakkokeinolain nojalla poliisille myönnettiin televalvontalupia 1 948 (2 215) ja tullille 390 (254). Poliisin televalvonnan kohteena on ollut 1 025 rikoksesta epäiltyä (1 082); tullin televalvonnan kohteena puolestaan oli 159 epäiltyä (136). Poliisi on siis käyttänyt televalvontaa esitutkinnassa aiempaa vähemmän, kun taas tullin puolella käyttö on edelleen laajentunut. Televalvonnan kohteena on ollut poliisissa 1 772 teleliittymää (1 937) ja tullissa 324 liittymää (215). Tuomioistuimet hylkäsivät kolme televalvontavaatimusta (joista kaksi oli tulliviranomaisten tekemiä).

Televalvontalupien osalta on huomattava seuraava. Jos telekuuntelu- ja televalvontalupa myönnetään samalla kertaa samalle ajalle, on asia tilastoitu vain telekuunteluluvaksi. Tämä perustuu siihen, että telekuuntelussa saadaan sisäasiainministeriön mukaan automaattisesti myös televalvontatiedot. Ilman televalvontatietoja kuunneltuja puheluita ei voitaisi yhdistää esim. tiettyihin liittymiin, aikoihin ja paikkoihin. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan telekuuntelu ankarampana pakkokeinona sisältää myös televalvonnan eli telekuuntelulupa sisältää myös televalvontaluvan. Jos sen sijaan televalvonnan aika on muutoin sama kuin telekuuntelun, mutta siinä on lisäksi vaikka vain yksi päivä takautuvaa televalvontaa, luvat tilastoidaan erikseen. Käytäntö ei ilmeisestikään ole vakiintunut sen suhteen, pyydetäänkö telekuunteluluvan yhteydessä televalvontalupaa vai ei. AOA Rautio on ryhtynyt selvittämään asiaa tarkemmin.

Televalvontaa poliisi käytti esitutkinnassa erityisesti erityyppisten huumausainerikosten (36 %), törkeiden varkauksien (19 %), tappojen (5 %) ja törkeiden petosten (4 %) ja törkeiden ryöstöjen (3 %) selvittämiseen. Tullissakin erilaiset huumausainerikokset olivat televalvonnan tyypillisin käyttötilanne (epäillyistä 55 %) – muut suurimmat televalvonnalla tutkitut rikoslajit olivat törkeät veropetokset, ammatillaiset alkoholipitoisen aineen salakuljetukset tai välittämiset.

Poliisilain nojalla televalvontaa käytettiin ainakin 42 kertaa (33). On huomattava, että tämä lukema tulee vielä kasvamaan alustavien arvioiden mukaan ainakin useilla kymmenillä, kun ministeriö saa selvitettyä, kuinka paljon näitä tapauksia on jätetty sille raportoitamatta. Yleensä televalvontatiedoilla on etsitty henkilöitä, jotka ovat itse olleet vaarassa tai joiden esim. uhkailujensa perusteella on katsottu olevan välitön uhka jonkun muun hengelle tai terveydelle. Kertomuksessa ei ollut tietoa siitä, kuinka monessa tapauksessa on ollut kysymys poliisin omalla päätöksellään (kiireellisessä tilanteessa) käynnistämästä televalvonnasta – poliisiosasto on ilmoittanut, että näitä oli 34 kappaletta eli yli ¼ osaa tapauksista. Tarkastuksilla esiin tulleen perusteella tällaisia tapauksia on kahdessa tapauksessa otettu tutkittavaksikin. Kysymys on mm. siitä, oliko asia niin kiireellinen, ettei tuomioistuimelta ehditty hakea lupaa.

Tekniseen kuunteluun myönnettiin lupia poliisille ainakin 31 (35), joista 30 pakkokeinolain nojalla ja yksi poliisilain nojalla. Näiltäkin tiedot ovat tässä vaiheessa puutteellisia, kun kaikkia tapauksia ei ilmeisestikään ollut ministeriölle ilmoitettu; alustavien tietojen mukaan tapausten määrä ei kuitenkaan voi nousta kuin parillakymmenellä. Rangaistuslaitoksessa teknistä kuuntelua käytettiin 14 kertaa (13). Teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeiden huumausainerikosten tutkinnassa. Huomattavan suurta osaa eli 10 myönnettyä lupaa ei poliisissa käytetty. Tulli käytti teknistä kuuntelua kerran. Yhtään vaatimusta ei kertomusvuonna hylätty.

Pakkokeinolaki velvoittaa ilmoittamaan pakkokeinon käytön lopettamisesta viipymättä tuomioistuimelle ja kohdehenkilölle viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuin myönnä tähän poikkeusta. Poliisilain osalta ilmoittaminen on pääsääntö, mutta lopulta poliisin harkinnassa. Ministeriön tilastotietojen mukaan tuomioistuimille ilmoittaminen ei ole täysin kattavaa – samansuuntainen havainto on tehty tarkastuksilla. Kohdehenkilölle oli ilmoitettu vuonna 2003 toimitetusta pakkokeinolain mukaisista telekuunteluista 75 %:ssa tapauksia ja televalvonnoista 85 %:ssa tapauksia. Poliisin antamista tiedoista ei käy ilmi, kuinka usein tuomioistuimet ovat myöntäneet lupia olla ilmoittamatta pakkokeinosta epäillylle ja kuinka monessa tapauksessa ilmoitus aika on edelleen kesken. Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että tuomioistuimet ovat yllättävän usein myöntäneet lupia olla kokonaan ilmoittamatta pakkokeinosta epäillylle. Samaan viittaavat tullin ilmoittamat luvut: puolessa tapauksia telekuuntelun käytöstä on ilmoitettu kohteelle ja tuomioistuin on 30 %:ssa tapauksia myöntänyt luvan lykätä ilmoituksen tekemistä ja 20 %:ssa tapauksia ilmoitus saadaan jättää kokonaan tekemättä. Poliisilain mukaisesta televalvonnasta oli kohdehenkilölle ilmoitettu noin joka kolmannessa tapauksessa. Teknisen kuuntelun osalta tuomioistuin oli 16 tapauksessa (eli yli puolet) tehnyt päätöksen, että kuuntelusta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa ja kahdessa lykännyt ilmoittamista.

Poliisin tutkinnanjohtajien arvioiden mukaan telekuuntelulla ja -valvonnalla on ollut ratkaiseva tai tärkeä merkitys rikoksen selvittämisessä 68 %:ssa tapauksia (66 %). Televalvonnalla on katsottu vastaava merkitys olleen 57 % tapauksia (58). Tullin

osalta vastaavat merkityksellisyysarviot on ilmoitettu jonkin verran korkeammiksi: telekuuntelun 74 % (88) ja televalvonta 72 % (70). Huumausainerikoksiin erikoistuneiden syyttäjien arviot telekuuntelun ja televalvonnan merkityksestä heidän käsittelemissään jutuissa ovat selvästi poliisin arvioita korkeammat. On tosin huomattava, että ko. syyttäjien jutut ovat varsin valikoitunut otos. Poliisilain mukaisen televalvonnan käyttäjät ovat arvioineet tällä keinolla olleen ratkaiseva tai tärkeä merkitys n. 2/3 osassa tapauksia. Teknisen kuuntelun merkityksen on poliisi arvioinut tärkeäksi 27 %:ssa tapauksia, kun taas 73 %:ssa se on ollut vähäinen – ratkaisevaa merkitystä sillä ei ole katsottu olleen missään esitutkinnassa.

Arviointia

Telekuuntelulupien määrä on edellisvuosien tapaan selvästi noussut. Perusteltu lienee kuitenkin sisäasiainministeriön näkemys siitä, että kuvaavampi tunnusluku telekuuntelun käytön laajuudelle on epäiltyjen määrä, joka puolestaan on jopa aavistuksen laskenut kertomusvuonna. Nähtäväksi jää, ollaanko tältä osin nyt saavutettu epäiltyjen määrän osalta jokin pysyvämpi taso. Telekuuntelupien määrän suhde niiden kohteena olleisiin epäiltyihin on joka tapauksessa jatkuvasti noussut (nyt se on n. 4,4:1), mikä kertoo kuuntelun kohteiden varautumiseen kuuntelua vastaan mm. käyttämällä useita liittymiä. Telekuuntelun kohteena pääasiallisesti olevien törkeiden huumausainerikosten tutkinta on ministeriön mukaan muutenkin vaikeutunut. Tutkinta onkin pitkäkestoisempaa (mikä näkyy mm. jatkolupien määrän ja osuuden kasvuna) ja sillä aiempaa enemmän kansainvälisiä kytkentöjä. Itse teotkin ovat entistä suunnitelmallisempia ja tekijät organisoituneempia. Puutteena on tätäkin taustaa vasten pidettävä sitä, ettei ministeriön kertomuksessa ole ilmoitettu, kuinka pitkiä tapauskohtaiset telekuunteluajat käytännössä ovat eli kuinka kauan kuuntelun kohteena keskimäärin ollaan. Ministeriön kertomuksessa on keston osalta esitetty vain lupakohtaiset tilastotiedot. Poliisiosastolta myöhemmin saadun tiedon mukaan lupapäätösten määrän, lupakohtaisen keston ja lupien kohteena olleiden epäiltyjen määrän perusteella olisi laskettavissa, että keskimääräinen telekuuntelun kesto olisi 111 vuorokautta.

Lupamäärien kasvuun ovat vaikuttaneet myös niin viestintäteknologian kuin lainsäädännönkin muutokset, jotka ovat mahdollistaneet epäillyn viestintäyhteyksien aiempaa täydellisemmän seurannan. Samalla esitutkintaviranomaisten kaikinpuoliset käytännön valmiudet käyttää telepakkokeinoja ovat jatkuvasti parantuneet eli tämäntyyppiset kynnykset ovat selvästi madaltuneet. Kuitenkin po. lainsäädäntö edelleen koetaan ministeriön mukaan kentällä hyvin monimutkaiseksi ja vaikeaksi – tämä koskee erityisesti sitä harvoin soveltamaan joutuvia.

Sisäasiainministeriö on ilmoittanut, että (sen käsityksen mukaan) vertailulokelpoisten tilastojen mukaan esimerkiksi Ruotsissa telekuuntelun kohteena olleita henkilöitä oli vuonna 2000 suunnilleen yhtä paljon kuin meilläkin, minkä jälkeen Ruotsin luvut ovat kasvaneet nopeammin: vuonna 2002 Suomessa epäiltyjä oli 427 ja Ruotsissa 533. Täsmällistä vertailua vaikeuttavat erilaiset tilastointiperusteet ja lainsäädännön erot.

Lupamäärien kasvukaan ei ole ongelmaton ilmiö. Joka tapauksessa se lisää telekuuntelun käyttöalaa ja puuttumista ihmisten yksityisyyteen, kun esim. ajatellaan sitä, että telekuuntelun kohteena olevassa viestinnässä on aina kaksi osapuolta eli kuuntelulla puututaan väistämättä täysin sivullistenkin perusoikeussuojaan.

Pakkokeinolain mukaisen televalvonnan osalta tilanne on jo useamman vuoden ollut ainakin poliisin puolella vakiintuneempi. Kertomusvuonna lupamääräkin pieneni.

Tullin osalta sekä telekuuntelun että televalvonnan käyttö on edellisvuosien tapaan selvästi kasvanut. Toiminta on jo niin laajaa, että laillisuusvalvontaa on jatkossa kohdistettava enenevästi myös tulliin; tähän mennessä siitä on saatu tietoja vuosittaisen selvityksen lisäksi lähinnä vain tuomioistuinten tarkastusten yhteydessä.

Poliisilain mukaista televalvontaa on käytetty aiempaa selvästi enemmän. Tosin kertomusvuoden ilmoitetut käyttömäärät ovat todellista pienempiä. Myöskään teknisestä kuuntelusta ei ole käytettävissä luotettavaa tietoa, eikä liene perusteetonta olettaa, että myös

aiempien vuosien luvut eivät näiden pakkokeinojen osalta välttämättä ole täysin tarkkoja. Tutkinnanjohtajat eivät näytä aina hoitavan raportointivelvollisuuttaan ja ilmeisesti ainoa tehokas keino näiltäkin osin on samanlainen järjestelmän keskittäminen kuin on jo tehty pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan osalta.

Yhtenä oikeusasiamiehen toiminnan päälinjana onkin ollut saada sisäasiainministeriön raportointi ja seuranta mahdollisimman hyvälle tasolle. Ministeriön tulee kyetä toiminnan todelliseen seurantaan ja ohjaamiseen. Tässä on selvästi ollut toivomisen varaa ja keskeisetkin tilastotiedot ovat osin olleet pahasti puutteellisia. Parhailleen on käynnissä ”toinen kierros” seurantajärjestelmien parantamisessa. SALPA-asiankäsittelyjärjestelmä toivottavasti onnistuu paremmin kuin edeltäjänsä luotettavan ja vertailukelpoisen tilastotiedon tuottamisessa. Perusteltua on myös se, että esim. poliisin lääninjohtot ja kihlakuntien poliisipäälliköt kytketään telepakkokeinojen käytön valvontaan. Tällöin on kuitenkin pidettävä mielessä, ettei poliisin ylijohdo itse voi irrottautua tästä erityisvalvonnasta, joka sille lain mukaan kuuluu. Sisäasiainministeriö on ilmoittanut tehostaneensa valvontaa myös monilla muilla tavoin, esimerkiksi määräämällä tarkastettavaksi vuoden 2003 osalta kaikkien telepakkokeinojen käytön, käsittelyn ja kirjaamisen lainmukaisuuden. Nähtäväksi jää, mikä vaikutus näillä ja muilla tehostamistoimenpiteillä on. Kertomus on joka tapauksessa kehittynyt parempaan suuntaan ja ministeriön yhteistyö on ollut varsin avointa.

Kertomusvuonna tuli ilmi ns. Soneran teleurkintajupakan sivujuonteena esiin, että poliisi oli saanut salaisia teletunnistietoja suoraan Soneralta ilman lain mukaan vaadittavaa tuomioistuimen lupaa. Tämän tyyppiset tapaukset ovat tietysti erittäin vakavia ja voivat herättää epäilyjä ylipäättään telepakkokeinoja (ja poliisia) kohtaan. Positiivista kuitenkin on, että asia tuli esiin nimenomaan poliisin toimesta ja siirrettiin asianmukaisesti syyttäjän johtamaan esitutkintaan. Huolestuttavia ovat myös tapaukset, joissa telekuuntelua ei ollut keskeytetty, vaikka lupa-aika oli loppunut. Ministeriön mukaan tällaisia tapauksia oli 12, joista kolmessa vika oli poliisin päivystäjän huolimattomuudessa. Muissa tapauksissa oli kysymys siitä, että teleoperaattori ei ollut noudattanut poliisin tekemää

kuuntelun purkupyyntöä. Ilman lupaa nauhoitettu materiaali on tapausten tultua ilmi poistettu ja poliisin ylijohdo on ohjeistanut tutkinnanjohtajia kertomaan tapahtuneesta kuuntelun kohteelle samalla kun tälle ilmoitetaan itse kuuntelusta. Tavallisempia ja aikaisempinakin vuosina esille tulleita tapauksia ovat esimerkiksi erilaiset puutteet pöytäkirjaamisessa ja määräaikaisten ylittämiset tuomioistuimelle ja epäilylle ilmoittamisessa. Uusi SALPA-järjestelmä pyritään rakentamaan siten, että se aiempaa paremmin tukee pöytäkirjaamista ja määräaikaisten noudattamista.

Oikeusasiamies ei voi jo rajallisten resurssiansa vuoksi muuta kuin pistokeenomaisesti valvoa telepakkokeinojen käyttöä ja sitäkin vain siltä osin kuin toiminnasta syntyy dokumentteja. Mitään mahdollisuutta esimerkiksi käytännön kuuntelutoiminnan suoraan valvontaan ei tietysti ole. Resurssija tärkeämpi rajoitus on kuitenkin se, että oikeusasiamies ei laillisuusvalvojana edes voi olla toiminnan ”operatiivinen” ohjaaja tai sen rajojen keskeinen määrittelijäkään, esimerkiksi ohjeistuksen ”hyväksyjänä”. Laillisuusvalvonta on jälkikäteistä ja ainoastaan täydentää normaaleja valvontamekanismeja. Ensisijainen vastuu on sisäasiainministeriöllä ja tullihallituksella.

Tuomioistuimiakaan ei oikeusasiamies voi ohjata sitovin ennakkopäätöksiin tai velvoittavin laintulkintoin. Tämä kuuluu riippumattomille tuomioistuimille. Käräjäoikeuksiin on kuitenkin tehty tarkastuksia, mutta niiden luonne on ollut varsin keskustelevalta. Toisaalta halutaan saada tietoa tuomareiden kokemuksista ja toisaalta tuoda tietoon oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tekemiä havaintoja. Joka tapauksessa perinteiseen tuomioistuinten laillisuusvalvontaan verrattuna on menty varsin pitkälle, joskin pidetty mielessä, että tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet ja niillä on tässä tehtävässään laaja harkintavaltia esim. laintulkinnan suhteen. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu estävän laillisuusvalvojan ongelmallisena pitämien tulkintojen ja käytäntöjen esille ottamista. On myös todettava, että tuomioistuimissakin on tullut esiin momentteja suhtautumista telepakkokeinoasioihin. Ääripäätä edustavat käsitykset siitä, että poliisi ei tee turhia hakemuksia ja että poliisin ilmoitukseen siitä, että pakkokeinojen käytön edellytykset ovat olemassa, on voitava luottaa. Vaikka joskus esitetty käsitys tuomioistuinten pelkinä automaattisesti luvan myön-

tävinä ”kumileimasimina” ei tarkastushavaintojen mukaan pidä paikkaansa, ei tuomioistuinkäsittelyllä tosiasiasa ole kovin suurta merkitystä telepakkokeinojen käytön rajoittajana.

Ensinnäkin jo laki asettaa pakkokeinon käytön kynnysen varsin alas. Tuon ”syytä epäillä” -kynnyksen ylittymiseen ei voida kovin paljon vaatia – muiden lain asettamien vaatimusten on ainakin tarkastushavaintojen perusteella käytännössä aina katsottu olevan käsillä. Näin ollen jo säännökset ovat niin väljiä, että kynnys luvan saamiseen on käytännössä matalalla, kunhan poliisi kertoo tutkivansa riittävän vakavaa rikosta. Mutta erityisen harvinaisia eivät ole tapaukset, joissa ainakin asiakirjojen perusteella tarkastellen on tyydytty poliisin ilmoitukseen siitä, että kohdehenkilöä on esimerkiksi tiedustelutietojen perusteella ”syytä epäillä”. On selvää, että tuomari on asiaa ratkaistessaan hyvin pitkälle poliisilta saamansa tiedon varassa. Huolestuttavaa kuitenkin on, jos tuomari perustaa ratkaisunsa *pelkästään* poliisin johtopäätöksiin vaatimatta riittävää selvitystä niiden pohjana olleista tosiasiatiedoista, jotta hän voi itse tehdä asiassa oman harkintansa. Tarkastuksilla on tosin esitetty tähän kritiikkiin monesti, että itse asiassa näitä tietoja on usein saatukin, mutta niitä ei ole (niiden salaisuudesta johtuen tai työn säästämiseksi) kirjattu päätökseen. Tällaisen menettelyn hyväksyminen veisi kuitenkin pohjan mahdollisuudelta valvoa päätösten asianmukaisuutta eikä keskeisten päätösperusteiden poisjättämistä voida muutoinkaan pitää asianmukaisena.

Olennaista on se, että tuomioistuimet ottavat sen tärkeän roolin oikeusturvan vartijoina, joka niillä näissä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista tarkoittavissa asioissa tulisi olla. Toinen mahdollisuus olisi kehittää telepakkokeinoasioihin kaksiasianosaissuhdetta. Ruotsissa on tehty tämä valinta telekuuntelun ja salaisen kameravalvonnan osalta. Julkinen asiamies toimii syksyllä 2004 voimaantulevan lainmuutoksen (prop. 2002/03:74) myötä vaatimuksen tekijän vastapuolella. Tällä järjestelyllä katsotaan Ruotsissa parannettavan oikeusturvaa tilanteissa, jossa pakkokeinojen käytön alaa laajennettiin. Perusteluna viitattiin myös ennakkotapausten saamiseen tätä kautta – niiden puute on meilläkin ongelma. Suomessakin julkista asiamiestä käytetään, mutta vain ns. asuntokuunte-

lutapauksissa. Tämä järjestely tuli voimaan vuoden 2004 alusta, joten laillisuusvalvonnassa siitä ei vielä ole havaintoja. Lakivaliokunta on vuonna 2002 todennut, että julkisen asiamiehen järjestelmän ulottaminen koskemaan myös telekuuntelua on perusteltua. Tätä laajennusta tulisi valiokunnan mukaan arvioida asuntokuuntelusta saatujen kokemusten kartuttua muutaman vuoden kuluttua (LaVM 31/2002, ks. myös PeVL 36/2002).

Ennakkotapausten saamisen osalta kiinnostavia ovat korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 1998:90 ja 2003:128. Vaikka noissa tapauksissa muutoksenhaun kohteena olleeseen ratkaisuun (vangitseminen/mat-kustuskielto) ei enää ollut mahdollista vaikuttaa, korkein oikeus katsoi voivansa antaa lausunnon siitä, oliko pakkokeinolle ollut lailliset perusteet. Näiden ratkaisujen perusteluja on mahdollista tulkita siten, että esimerkiksi telekuuntelun kohteena ollut henkilö voisi – saatuaan pakkokeinosta jälkikäteen tietää – saattaa pakkokeinon laillisuuden muutoksenhakutuomioistuinten tutkittavaksi, vaikka pakkokeinon käyttö tuolloin olisi jo ohi eikä muutoksenhaun kohteena olevan ratkaisun lopputulokseen olisi enää mahdollista vaikuttaa. On tosin korostettava, että tiedossa ei ole, onko tätä yritetty: viime kädessä edellä esitetyn tulkintamahdollisuuden kestävyys ratkaisee korkein oikeus.

Lopuksi

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. Telepakkokeinoja koskevasta lainsäädännöstä on lukuisten osittaisuudistusten myötä tullut epäyhtenäinen ja sekavakin kokonaisuus. Tähän viitaten lakivaliokuntakin on katsonut, että mm. pakkokeinolaki on syytä uudistaa kokonaisuudessaan (LaVM 31/2002). Tähän näkemykseen on helppo yhtyä. Useissa edellä selostetuissa AOA:n päätöksissään on tuotu esiin eräitä nykylainsäädännön ongelmakohtia. Telepakkokeinoja koskevan lainsäädännön (pakkokeinolaki, poliisilaki, tullilaki) laaja kokonaistarkastelu

onkin tarpeen. Toistaiseksi näytetään kuitenkin vielä kuljettavan osittaislaajennuksien tietä, kun poliisilain telepakkokeinovaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi.

Telepakkokeinojen käytön laillisuuden takeet liittyvät ensi sijassa päätöksentekoprosessiin ja itse pakkokeinojen käyttöön. Erittäin keskeistä on tuomioistuinten rooli päätöksenteossa: pakkokeinojen käytön edellytykset tulee tutkia huolellisesti jokaisessa yksittäistapauksessa. Myös telepakkokeinoja käyttävien virkamiesten koulutus ja ohjeistus ovat tärkeitä. Sisäasiainministeriön poliisiosaston ja tullihallituksen on tarkasti seurattava näiden pakkokeinojen käyttöä ja tehokkaasti ohjata sitä sekä nopeasti puututtava havaittuihin virheisiin. Oikeusasiamiehen valvonta voi olla vain tätä valvontaa täydentävää eikä oikeusasiamies voi olla telepakkokeinojen käytön laillisuuden takuumies.

PEITETOIMINTA

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

Peitetoiminta on henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvaa tiedonhankintaa ja siihen soluttautumista, jossa paljastumisen estämiseksi käytetään harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka väriä asiakirjoja. Tavoitteena on peitteen suojassa päästä mahdollisimman lähelle kohdetta ja näin saada tietoa rikoksesta tai rikollisryhmästä. Esimerkkeinä voidaan mainita poliisimiehen toimiminen peiteammatissa (tarjoilija, autonkuljettaja jne.) ja pitemmälle menevässä peitetoiminnassa osallistuminen rikollisryhmän toimintaan, vaikkakaan ei laittomiin tekoihin.

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

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

Peitetoiminnan valvonta

Kertomusvuonna peitetoiminnan valvonta on kuulunut AOA *Rautiolle*. Vastuuesittelijänä on ollut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Sisäasiainministeriö on antanut peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta asetuksen (499/2001), jonka mukaisesti on asetettu peitetoiminnan (ja valeostojen) seurantaan poliisihallinnon edustajista koostuva ohjausryhmä. Sen tehtävänä on mm. toiminnan ja koulutuksen seuranta, laillisuusvalvonnan kannalta tärkeitä seikoista raportointi ja kehittämis ehdotusten tekeminen.

Ministeriön tulee poliisilain mukaan antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus peitetoiminnan käytöstä – valeostojen osalta tällaista velvollisuutta ei ole. Voidakseen antaa kertomuksensa oikeusasiamiehelle ministeriön tulee saada tietoa peitetoiminnan käytöstä. Tässä tarkoituksessa keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi antavat selvityksen peitetoiminnan käyttämisestä ministeriölle. Lisäksi edellä mainittu ohjausryhmä osallistuu oikeusasiamiehelle annettavan kertomuksen valmisteluun.

Vuotta 2003 koskeva kertomus

Poliisi käytti peitetoimintaa ensimmäisen kerran vuonna 2002, tosin hyvin rajoitetusti: päätöksiä oli vain muutama ja toiminnan kohteena oli alle 10 epäiltyä. Kertomusvuonna peitetoiminta on hiukan lisääntynyt, mutta kysymys on edelleen suppeasta toiminnasta pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamisessa ja selvittämisessä. Tutkinnanjohtajien arvion mukaan peitetoiminta ja valeostot ovat olleet hyvin merkityksellisiä esitutkinnan suuntaamiselle.

Sisäasiainministeriön mukaan peitetoiminnan ja valeoston rajanveto on havaittu ongelmalliseksi. Poliisi pitää tärkeänä, että myös puhtaassa valeostotilanteessa olisi mahdollisuus käyttää väriä asiakirjoja. Samoin toiminnan suojaamiseksi olisivat poliisin mukaan tarpeen yhtä operaatiota pitempiaikaiset vä-

rät rekisterimerkinnot. Myös anonyymitodistelun mahdollisuus on nostettu esille silmällä pitäen erityisesti sitä, että peitetoimintaa ja valeostoa voitaisiin käyttää myös näyttönä eikä vain tutkinnan suuntaamiseen. Lisäksi on ongelmana pidetty sitä, ettei peitetoiminnassa ole oikeutta tehdä rikosta, esimerkiksi olla mukana kuljettamassa huumausainelastia. Myös se, että rikollisryhmän toimintaan osallistuminen on 1.3.2003 alkaen säädetty rangaistavaksi, voi jossain tilanteessa saattaa peitemiehenä toimivan poliisin ongelmalliseen tilanteeseen. Kysymys poliisimiehen oikeudesta tehdä rikoksia on tärkeä periaatteellinen kysymys. AOA Rautio antoi maaliskuussa 2004 sisäasiainministeriölle lausuntonsa mm. näitä kysymyksiä käsittelevästä poliisilain muutoslunnoksesta.

AOA Rautio hankki tietoa peitetoiminnasta myös keskusrikospoliisissa lokakuussa 2003 tehdyllä tarkastuksella. Marraskuussa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Haapamäki tutustui keskusrikospoliisissa muutamiiin peitetoiminta- ja valeostopäätöksiin, -pöytäkirjoihin ja muihin toiminnasta syntyneisiin dokumentteihin.

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 ensinnäkin yksityiselämän suojalle. Kun peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, sillä on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiselle. Lisäksi peitetoiminnalla voi olla suurtakin 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. Ongelmana voi

olla jo se, miten tuomioistuin (tai epäilty) ylipäätään saa tiedon näiden keinojen käytöstä.

Peitetoiminnan laillisuusvalvonnassa ongelmat lienevät ainakin osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa – näin ainakin siltä osin kuin on kysymys toiminnan salaisesta luonteesta johtuvista erityispiirteistä. Tässä voi viitata telepakkokeinojen osalta esitettyyn ja todeta 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 on saadun selvityksen mukaan otettu käyttöön vasta huolellisen valmistautumisen ja koulutuksen jälkeen. Peitetoiminta ei voine jatkossakaan kuulua poliisin jokapäiväiseen keinovalikoimaan.

Tarkastuskäynneillä keskusrikospoliisissa voitiin todeta, että peitetoimintapäätösten valmistelu ja itse päätökset olivat perinpohjaista. Samoin kävi selväksi, että toiminta muutenkin suunnitellaan ja dokumentoidaan varsin huolellisesti ja yksityiskohtaisesti. Peitetoiminnasta siis syntyy myös asiakirjoja, mikä helpottaa mm. jälkikäteisvalvontaa. Vähätellä ei sovi tarkan kirjaamisen merkitystä myöskään peitemiehenä toimivan poliisimiehen oikeusturvan kannalta. Saadun selvityksen mukaan toiminnan valvontaan on ylipäätäänkin panostettu. Peitemiehen toimintaa valvotaan säännöllisesti ja raportointi on varsin tiivistä aina keskusrikospoliisin päällikölle asti, joka saa kerran kuussa selvityksen operatiivisesta toiminnasta. AOA Raution tarkastus ei antanut aihetta huomautuksiin – tosin hän saattoi sisäasiainministeriön poliisi-osaston tietoon käsityksensä erästä peitetoimintaan liittyvästä menettelytavasta, jonka hän katsoi vaativan tarkempaa sääntelyä.

Tässä kohtaa on todettava, että valvontaa (ja erityisesti siitä julkisesti kertomista) hankaloittaa peitetoiminnan ja siinä käytettyjen poliisin menetelmien salassapidon välttämättömyys. Tämän vuoksi tässä ei voida kertoa enempää esimerkiksi AOA Raution yllä mainitusta kannanotosta.

Valvonnalle asettaa oman haasteensa myös kansainvälistyminen. Suomalaiset poliisimiehet osallistunevat peitetoimintaan ulkomailla (ja ulkomaiset Suomessa) yhä enemmän. Voitaneen arvioida, että tällaiset tilanteet ovat vielä ”tavallista” kansallista peitetoimintaa vaikeammin valvottavia sekä virkakoneiston sisäisesti että laillisuusvalvonnalle. 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). Ongelmia voi tuottaa myös se, että muiden maiden poliisikulttuurit voivat poiketa paljonkin omastamme.

Yleisesti ottaen oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on peitetoiminnankin osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies ei voi olla toiminnan rajojen määrääjä tai sen laillisuuden takuumies tältääkään poliisitoiminnan osalta. Joka tapauksessa oikeusasiamiehen kanslian lienee syytä jatkossakin pitää vuosittaisen kertomuksen lisäksi muutoinkin yhteyttä poliisiin peitetoiminnan valvonnan tiimoilta.

5. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

Yleiskatsaus

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

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiaajan mukaan tuomioistuimet ja oikeushallinto kuuluivat kertomusvuonna AOA *Jääskeläiselle*. Asiaryhmän pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Mattila* 31.8.2003 saakka ja oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola* 1.9.–31.12.2003 välisen ajan.

TUOMIOISTUINLAITOS KERTOMUSVUONNA

Tuomioistuinlaitos oli kertomusvuonna edelleen merkittävien uudistushankkeiden kohteena. Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (768/2002) tuli voimaan 1.1.2003. Lailla tehostettiin riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä. Valmistelua kevennettiin ja eri käsittelyvaiheiden päällekkäisyyttä karsittiin. Asianosaisten tiedonsaantia käsittelyn eri vaiheissa parannettiin ja tuomarin aktiivista roolia oikeudenkäynnin johtajana korostettiin.

Lokakuun 2003 alusta voimaan tulleella lailla oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (381/2003) puolestaan kevennettiin ja tehostettiin nykyistä hovioikeusmenettelyä. Hovioikeuden valmistelua koskevia säännöksiä terävöitettiin ja valmistelusta vastaavan yhden hovioikeuden jäsenen toimivaltaa laajennettiin. Pääkäsittelykutsujen tiedoksiantotapoja ja suullisen todistelun vastaanottotapoja kevennettiin. Lailla otettiin käyttöön myös seulontamenettely. Jos hovioikeus yksimielisesti toteaa, ettei valitus voi menestyä, valitusta ei oteta enempään tutkintaan. Uudistuksella lisäksi laajennettiin muutoksenhakumahdollisuutta mahdollistamalla ns. vastamuutoksenhaku.

Todistelua ja ylimääräistä muutoksenhakua koskeva laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (360/2003) tuli myös voimaan 1.10.2003. Lailla mm. parannettiin oikeudenkäynnissä kuultavien henkilöiden suojaa ja täsmennettiin alle 15-vuotiaan lapsen tai henkilön, jonka henkinen toiminta on häiriintynyt, kuulemista koskevia säännöksiä.

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

Oikeusministeriön tammikuussa 2001 asettama muutoksenhakutoimikunta, joka oli asetettu tarkastelemaan muutoksenhakujärjestelmää yleisissä tuomioistuimissa ja sen uudistustarpeita laaja-alaisesti, antoi muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevan jatkotietintönsä (KM 2002:8) marraskuussa 2002. Toimikunta ehdotti menettelysäännösten täsmenämistä ja ajantasaistamista. Mietintö käsitti mm. korkeimman oikeuden kokoonpanoa, valitusluvan rajaamista ja itseoikaisua koskevat toimikunnan ehdotukset. AOA Jääskeläinen antoi lausunnon mietinnöstä 14.3.2003 (dnro 3001/5/02). Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2003 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia tarkistettu

ehdotus muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Valtioneuvoston kesäkuussa 2001 asettama tuomioistuinlaitoksen pitkän tähtäimen kehittämisinjoja selvittänyt tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea antoi välimietintönsä tammikuussa 2003 (KM 2003:1) ja loppumietintönsä marraskuussa 2003 (KM 2003:3). Mietinnössään komitea käsittelee tuomioistuimia muuttuvassa yhteiskunnassa sekä tuomioistuinten toiminnan yleisiä ja oikeudellisia lähtökohtia. Näiden pohjalta komitea hahmotteli tuomioistuinlaitoksen kehittämisen haasteita, joihin mietinnössä on haettu vastauksia.

Tuomareiden pätevyymisjärjestelmää koskeva uudistushanke oli kertomusvuonna edelleen pohdittavana. Oikeusministeriö oli asettanut helmikuussa 2002 työryhmän valmistelemaan ehdotusta tuomareiden pätevyymisjärjestelmäksi tammikuussa 2001 valmistuneen tuomarikoulutustoimikunnan mietinnön (2000:5) ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Työryhmä antoi mietintönsä ”Tuomariksi pätevyyminen” (KM 2002:6) marraskuussa 2002. AOA Jääskeläinen antoi mietinnöstä lausunnon 5.2.2003 (dnro 3021/5/02).

Myös oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten uudistaminen oli kertomusvuonna edelleen vireillä. Oikeusministeriö oli asettanut jo toukokuussa 2000 toimikunnan valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Oikeusministeriö asetti joulukuussa 2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia oikeudenkäynnin julkisuus-toimikunnan helmikuussa 2002 antaman mietinnön (KM 2002:1) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta ehdotus hallintolainkäytössä sovellettaviksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviksi säännöksiksi. Työryhmä antoi mietintönsä (KM 2003:8) heinäkuussa 2003. AOA Jääskeläinen antoi mietinnöstä lausuntonsa 25.9.2003 (dnro 1625/5/03).

Rikosprosessin kehittämiseen tähtäävä hanke jatkuu kertomusvuonna. Oikeusministeriö oli asettanut vuonna 2001 rikosprosessin tarkistamistyöryhmän. Hankkeen tavoitteena on kehittää edelleen rikosasioiden menettelytapanormeja saatujen kokemusten

valossa. Työryhmä antoi loppumietintönsä marraskuussa 2003 (KM 2003:11). Työryhmä ehdottaa muun ohessa kirjallisen, summaarisen rikosprosessin käyttöön ottamista tunnustettuja tekoja varten. Lisäksi mietintöön sisältyy pääkäsittelyjen peruuntumisten vähentämiseen ja peruutuksista johtuvien haittojen pienentämiseen tähtääviä ehdotuksia.

Oikeusministeriön kesäkuussa 2002 asettama sovintomenettelytyöryhmä antoi mietintönsä maaliskuussa 2003 (KM 2003:2). Työryhmä ehdotti, että riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa säädettäisiin laki. Sovittelu merkitsisi vaihtoehtoa oikeudenkäynnille. AOA Jääskeläinen antoi mietinnöstä lausuntonsa 30.4.2003 (dnro 801/5/03).

Tuomioistuinorganisaation uudistaminen jatkui edelleen vuonna 2003. Asunto-oikeudet lakkautettiin 1.1.2003 lukien. Oikeusministeriön kesäkuussa 2002 asettama hovioikeuksien piirijakotyöryhmä antoi mietintönsä ”Hovioikeuksien tuomiopiiriin kehittämisehdotus” (KM 2003:1) tammikuussa 2003. Kesäkuussa 2003 oikeusministeriö asetti puolestaan työryhmän selvittämään immateriaaliasioiden käsitteilyyn liittyvät uudistamistarpeet ja tekemään tarvittavat ehdotukset asioihin liittyvien vaatimusten käsittelyn keskittämisestä samaan tuomioistuimeen.

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 asiakkailla on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei näet voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuinten ratkaisuja. Hänen tehtävänä on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain

mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

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 sellaisille oikeusturvan ”katvealueille”, jotka jäivät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat asioiden käsittelyn viipyminen sekä tuomarin käytös ja asiakkaiden kohtelu. Myös päätösten asiamukaiseen perusteleamiseen on kiinnitetty huomiota. Joissakin kanteluasioissa on liikuttu tuomioistuimen harjoittaman lainkäytön ja tuomioistuinhallinnon välimaastossa. Myös asiakkaiden ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

AOA Jääskeläinen on käsitellyt lähemmin tuomioistuinvalvonnan periaatteita oikeusasiamiehen vuoden 2002 kertomuksessa olevassa puheenvuorossaan (s. 19–21).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli kertomusvuonna yhteensä 220. 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. Viivästystä koskeviin kanteluihin annettujen ratkaisujen yhteydessä käräjäoikeuksien ongelmallinen työtilanne on voitu saattaa myös oikeusministeriön tietoon (dnrot 3218/4/01 s. 93 ja 637/4/02).

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

AOA Jääskeläinen piti tuomioistuimen laatimassa sovintoehdotuksessa esitettyä varsin voimakasta kannanottoa jutun pääkäsittelyn jälkeisestä lopputuloksesta tuomarin puolueettomuuskuvan kannalta ongelmallisena (dnro 2372/4/02). Nykymuotoisen sovinnonedistämisen on katsottu voivan vähentää asianosaisten luottamusta tuomioistuimen puolueettomuuteen. Ongelma on tuotu esiin mm. tuomioistuimen toimesta tapahtuvan sovittelun kehittämistä valmistelleen sovittelutyöryhmän mietinnössä (KM 2003:2).

Tuomarien käyttäytymistä ja asiakkaiden yleistä kohtelua koskevia kanteluita on myös esiintynyt melko runsaasti. Oikeudenkäynnin asianosaisten kohtelusta yleensä riippuu, kokevatko he saaneensa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. 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. Vaikka tuomarin käytöstä koskevia kanteluväitteitä ei sellaisinaan aina voidakaan näyttää toteen, on tuomareita kuitenkin ohjaavassa mielessä voitu muistuttaa asianmukaisen käyttäytymisen tärkeydestä. Kertomusvuonna AOA Jääskeläinen antoi kolme tuomarin käyttäytymistä koskevaa käsitystä (dnrot 581/4/02, 2839/4/02 ja 612/4/03) ja yhden käräjäoikeuden lautamiestä koskevan käsityksen (dnro 1967/4/03).

Oikeuden puheenjohtajan prosessinjohtoa koskevat kantelut ovat usein liittyneet tuomarin esteellisyyttä ja tuomarin käytöstä koskeviin kanteluihin. Prosessinjohto on ollut kuitenkin myös muutoin kantelun kohteena. Esimerkiksi AOA Jääskeläinen esitti eräitä käsityksiä puheenjohtajan järjestyksen valvomisesta oikeussalis-
sa (dnro 753/4/02 s. 91).

Oikeudenkäynnin ja asiakirjojen julkisuuteen liittyviä kysymyksiä koskevia kanteluita on esiintynyt useita. AOA Jääskeläisen kertomusvuonna antamat käsitykset ovat koskeneet oikeudenkäynnin suljettua käsittelyä koskevan ratkaisun perusteleamisesta ja oikeudenkäyntiaineiston salassapitoajan pituutta (dnro 586/4/02 s. 86) sekä oikeutta saada tieto käräjäoikeuden äänitteen sisällöstä pyydettyllä tavalla (dnro 2207/4/02 s. 89). Tiedotusvälineiden kasvanut mielenkiinto tuomioistuinten toimintaa kohtaan ja toisaalta ihmisten

yksityisyyden suojaan liittyvät tarpeet joutuvat entistä useammin ristiriitaan. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei aina näytä löytyvän tyydyttäviä ratkaisuja näihin ongelmiin. Parannusta saataneen aikaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen toteutuessa.

Myös ratkaisujen perustelemiseen kohdistuvia kanteluita on esiintynyt. AOA Jääskeläinen kiinnitti hoivioikeudessa asian ratkaisseiden jäsenten huomiota huolellisuuteen tuomion perustelujen laatimisessa, kun tuomion perusteluihin otettu tosiasiatieto oli merkitty virheellisesti (dnro 2747/4/02).

Kantelut koskivat myös tiedoksiantoa, ilmoittamista ja haastamista. Asiassa 871/4/02 (s. 92) haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi syyteoikeuden jo vanhettua. AOA Rautio saattoi kärjäjätuomarin tietoon käsityksensä tämän menettelyn virheellisyydestä. AOA Jääskeläinen kiinnitti kärjäjäoikeuden huomiota rikosasian tutkimisen ja ratkaisemisen edellytyksiin vastaajan poissaolosta huolimatta, kun haasteen tiedoksiantotodistuksesta ei ilmennyt, millä uhalla vastaaja oli haastettu istuntoon. AOA katsoi, ettei kärjäjäoikeus ollut ennen asian käsittelyn aloittamista riittävästi selvittänyt, voidaanko asia ottaa lopullisesti käsiteltäväksi sen jättäessä huomioimatta haasteen tiedoksiantotodistuksessa olleen puutteen (dnro 1997/4/03). Haastemiehen menettelyyn kohdistuneessa asiassa AOA Jääskeläinen antoi haastemiehelle huomautuksen vastaisen varalle haastemiehen huolimattomasta menettelystä sukupuolensa vaihtaneen henkilön väestötietojen käsittelyssä (dnro 1083/4/01 s. 279).

Tarkastustoiminta

AOA Rautio on tehnyt telepakkokeinoasioihin liittyvät tarkastuskäynnit Vaasan kärjäjäoikeuteen 16.5.2003, Oulun kärjäjäoikeuteen 28.8.2003, Kuusamon kärjäjäoikeuteen 29.8.2003, Kemi-Tornion kärjäjäoikeuteen 11.–12.9.2003 ja Tampereen kärjäjäoikeuteen 4.12.2003. AOA Jääskeläinen on tehnyt yleisen tarkastuskäynnin Joensuun kärjäjäoikeuteen 16.11.2003.

TUOMIOISTUINTEN TARKASTUKSET 2003

Vaasan kärjäjäoikeus	16.5.2003
Oulun kärjäjäoikeus	28.8.2003
Kuusamon kärjäjäoikeus	29.8.2003
Kemi-Tornion kärjäjäoikeus	11.–12.9.2003
Joensuun kärjäjäoikeus	16.11.2003
Tampereen kärjäjäoikeus	4.12.2003

Ratkaisuja

OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS

Oikeustoimittajat ry arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Kuopion kärjäjäoikeuden ratkaisua oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa asiassa.

Oikeustoimittajat ry pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, toimiko Kuopion kärjäjäoikeus lainmukaisesti julkistaessaan salaiseksi törkeää pahoinpitelyä ynnä muuta käsittelevän tapauksen (R 02/50).

Kärjäjäoikeuden päätös ja oikeusohjeet

Kuopion kärjäjäoikeuden salassapitoa koskevasta päätöksestä ilmeni, että asianomistajien asiamies oli pyytänyt jutun käsittelemistä yleisön olematta läsnä perustellen pyyntöään sillä, että asiaan liittyi sellaisia yksityiselämään liittyviä arkaluontoisia asioita, jotka julkisuuteen joutuessaan vahingoittaisivat alaikäisten asianomistajien psyykkistä tilaa ja kehitystä. Syyttäjä ja vastaajat eivät olleet vastustaneet salassapitopyyntöä. Kärjäjäoikeus päätti oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan sekä 9 §:n 2 momentin nojalla käsitellä jutun suljetuin ovin ja määräsi kaikki asiakirjat salaisiksi 20 vuodeksi tuo-

mion antamisesta alkaen. Käräjäoikeus perusteli suljettua käsittelyä ja salassapitoa koskevaa päätöstään sillä, että asiaan liittyy yksityiselämään kuuluvia arkaluonteisia asioita ja asianomistajat ovat alaikäisiä.

AOA Jääskeläinen totesi, että mainitun lain 5 §:n 1 momentin nojalla tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta tai erityisestä syystä muutenkin päättää, että suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai osaksi yleisön läsnä olematta;

1) kun käsitellään siveellisyysrikosta, kunnianloukkausta tai yksityiselämän loukkaamista koskevaa asiaa taikka muuta sellaista rikosasiaa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa;

2) kun käsitellään avioliittoa, isyyttä, lapseksiottamista, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta, holhousta taikka muuta sellaista riita- tai hakemusasiaa ja siinä esitetään erityisen arkaluonteisia henkilön yksityiselämään liittyviä seikkoja; tai

3) kun alle 18-vuotias henkilö on syytteessä rikoksesta.

Lain 9 §:n 2 momentin mukaan suullisen käsittelyn oltua 5 §:n nojalla kokonaan tai osaksi suljettu tuomioistuin voi päättää, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmia lukuun ottamatta on pidettävä tarpeellisin osin salassa määräajan, kuitenkin enintään 40 vuotta päätöksen antamisesta.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain esitöiden (HE 56/1984 s. 11) nojalla 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.

Kuten AOA Jääskeläinen oli päätöksessään 15.11.2002 (dnro 779/4/01) todennut, tämä lausuma osaltaan korosti perusteluiden tarvetta puheena olevissa tilanteissa.

Päätös oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:ssä säädetystä harkinnanvaraisesta suljetusta käsittelystä olisi lain esitöiden mukaan (HE 56/1984 s.10) normaaliin tapaan perusteltava.

Päätöksen perusteluista on säädetty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 13 § 2 momentissa. Sen mukaan päätös on perusteltava, jos asia jätetään tutkimatta, asiassa esitetty vaatimus tai väite hylätään taikka jos perusteleminen muutoin on tarpeen. Säännöksen esitöiden mukaan (HE 82/1995 s.135) päätöksen perusteleminen on tarpeen 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.

Tämän johdosta AOA Jääskeläinen oli edellä mainitussa päätöksessään todennut, että siinä tapauksessa, että tuomioistuin on hyväksynyt asianosaisen vaatimuksen suljetusta käsittelystä eivätkä muut asianosaiset ole sitä vastustaneet, päätöksen perusteluilla ei olekaan merkitystä asianosaisten oikeusturvan kannalta. 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 tuomioistuihin. Näistä syistä oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta olisi tärkeää, että myös yleisö saa riittävät tiedot asian suljetun käsittelyn perusteista ja voi siten arvioida tuomioistuimen harkintavallan käyttöä. AOA olikin päätöksessään esittänyt 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.

Arviointi

Salassapitopäätöksen perustelut

Kuopion kärjäoikeus päätti oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla toimittaa pääkäsittelyn kokonaan yleisön olematta läsnä, koska asiaan liittyy yksityiselämään kuuluvia arkaluonteisia asioita ja asianomistajat ovat alaikäisiä. Mainitun lain 9 §:n 2 momentin nojalla kärjäoikeus samalla päätti alaikäisten asianomistajien kehityksen turvaamiseksi, että oikeudenkäyntiaineisto tuomiolauselmalla ja sovellettuja lainkohtia lukuun ottamatta on pidettävä salassa 20 vuotta tuomion antamisesta alkaen.

Kärjäoikeus ei siis ollut tuonut päätöksensä perusteluissa esille sitä, että se pitää asiaan liittyviä henkilön yksityiselämään liittyviä seikkoja lain edellyttämällä tavalla erityisen arkaluonteisina. AOA piti kärjäoikeuden perusteluja tältä osin puutteellisina.

Asianomistajien alaikäisyys ja mahdollinen psyykkisen tilan ja kehityksen vahingoittuminen eivät olleet lain mukaisia perusteita suljetulle käsittelylle. Toisaalta ne voivat AOA:n mielestä vaikuttaa sen arviointiin, onko henkilön yksityiselämään liittyviä seikkoja pidettävä erityisen arkaluonteisina. Ulkopuolinen ei kuitenkaan voi kärjäoikeuden päätöksessä esitetyillä perusteilla ymmärtää suljetun käsittelyn laillista perustetta.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa perusteluiden tarvetta korosti vielä se, että rikosnimikkeestä (törkeä pahoinpitely ym.) ei ole pääteltävissä asian koskevan erityisen arkaluonteisia henkilön yksityiselämään liittyviä seikkoja.

AOA totesi, että on selvää, että henkilön yksityiselämään liittyviä erityisen arkaluonteisia seikkoja ei voida salassapitoratkaisun perusteluissa tuoda nimenomaisesti esiin ilman, että oikeudenkäynnin salassa pitäminen menettää tarkoituksensa. Tuomioistuimella on kuitenkin päättäessään asian käsittelystä suljetuin ovin mahdollisuus muotoilla perustelunsa siten, että yhtäältä salassapito ei menetä merkitystään, mutta toisaalta ulkopuolinenkin voi ymmärtää salassapidon perusteen. Sen sijaan, kun tuomioistuin on määrännyt koko oikeudenkäyntiaineiston salassa pidettäväksi,

esimerkiksi oikeusasiamies ei voi kanteluratkaisussaan tuoda esiin seikkoja, jotka voisivat tehdä salassapitoratkaisun ulkopuolisen ymmärrettäväksi.

AOA piti siis kärjäoikeuden päätöksen perusteluja myös siten puutteellisina, että ulkopuolinen oli kärjäoikeuden päätöksen luettuaankin jäänyt epätietoiseksi suljetun käsittelyn perusteiden laillisuudesta.

Salassapitoaika

AOA katsoi, että kärjäoikeuden salassapitoratkaisun kytkeminen asianomistajien alaikäisyyteen tekee kärjäoikeuden määräämän oikeudenkäyntiaineiston salassapitoajan pituuden ongelmalliseksi. Asianomistajat olivat päätöksenantovuonna 2002 täyttäneet 17 vuotta ja 10 vuotta. Nuorempikin asianomistajista tuli täysi-ikäiseksi vuoden 2010 aikana. Nyt salassapitoaika jatkui aina vuoteen 2022 saakka. Vaikka asianomistajien psyykkisen tilan ja kehityksen vahingoittumisen vaara ei katkeaisikaan heidän täysi-ikäiseksi tuloonsa, käy salassapitoratkaisun perusteleminen sanotuilla seikoilla sitä ongelmallisemmaksi, mitä vanhemmiksi asianomistajat tulivat.

Salassapidon aineelliset edellytykset

AOA totesi, että hänen käytettävissään olleiden asiakirjojen valossa kärjäoikeus oli voinut, puutteellisista perusteluista huolimatta, harkintavaltansa rajoissa päättää asian suljetusta käsittelystä ja oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta. Kuten AOA edellä oli todennut, tätä käsitystään hän ei voinut tarkemmin julkisesti perustella paljastamatta salassa pidettävää oikeudenkäyntiaineistoa.

Toimenpiteet

AOA saattoi edellä lausutun perusteella Kuopion kärjäoikeuden tietoon käsityksensä sen oikeudenkäynnin suljettua käsittelyä koskevan ratkaisun puutteellisesta perustelemisesta ja oikeudenkäyntiaineiston salassapitoajan pituuden ongelmallisuudesta.

AOA Jääskeläisen päätös 27.8.2003, dnro 586/4/02
(esittelijänä Terhi Mattila)

OIKEUS SAADA TIETO ÄÄNITTEEN SISÄLLÖSTÄ PYYDETYLLÄ TAVALLA

Äänitteiden jäljennösten valmistaminen

Kantelun tarkoittamassa asiassa käräjäoikeus oli kieltäytynyt antamasta käräjäoikeudessa käsitellyssä jutussa asianosaisena olleelle kantelijalle hänen pyytämäänsä jäljennöksiä käräjäoikeuden äänitteistä.

Kieltäytyessään pyydettyjen äänitteiden jäljennösten antamisesta käräjätuomari oli perustellut ratkaisuaan käräjäoikeuden laamannin antamalla oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 9 §:ää koskevalla tiedotteella. Tiedotteessa oli tuotu esille mm. säännökseen sisältyvä tuomioistuimelle jätetty harkintavalta ja todettu muun ohessa, että jäljennöksen valmistaminen tai kirjalliseen muotoon saattaminen oli äärimmäinen poikkeustapaus. Tiedotteen mukaan valituskirjoitus oli pääsääntöisesti kyttävä laatimaan oikeuden tuomion perusteella.

AOA Jääskeläinen arvioi käräjäoikeuden menettelyä seuraavasti:

Oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 9 §:n (1064/1991) mukaan äänitetty lausuma on saatettava kirjalliseen muotoon, jos asian käsitelty tuomioistuin tai muutoksenhakutuomioistuin katsoo sen tarpeelliseksi. Äänitteestä voidaan valmistaa jäljennös taikka se voidaan saattaa kirjalliseen muotoon myös, jos asianosainen tai joku muu sitä pyytää.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin

vaikuden tai muun niihin verrattavan syn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Oikeuskirjallisuudessa Jokela (Antti Jokela: Oikeudenkäyntikulut ja maksuton oikeusapu, Helsinki 1995, s. 352–353) on, viitaten oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 9 §:ään, katsonut ettei oikeudenkäymiskaareissa suoranaisesti taata asianosaiselle oikeutta jäljennöseen äänitteestä tai sen kirjalliseen muotoon. Hänen mukaansa tämä oikeus kuitenkin jo seuraa tuolloin voimassa olleesta yleisten asiakirjain julkisuudesta annetusta laista. Jokelan mukaan mahdollisuus käydä kuuntelemassa äänitettä tuomioistuimen tiloissa ei voi korvata tätä oikeutta.

AOA:n mielestä mainittu käräjäoikeuden laamannin antama tiedote ja sen nojalla kantelun tarkoittamassa asiassa noudatettu menettely olivat oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 9 §:n (1064/1991) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n valossa ongelmallisia. Ottaen huomioon kanteluasiassa hankitussa oikeusministeriön lausunnossakin esiin tuodun oikeudenkäyntimenettelyn uudistuksen vaikutuksen käräjäoikeuksien pöytäkirjoihin, AOA piti asianosaisen mahdollisuutta käräjäoikeuden äänitteiden jäljennöksen saantiin tärkeänä. Kun esimerkiksi suullista todistelua ei enää kokonaisuudessaan kirjata käräjäoikeuden pöytäkirjaan tai tuomioon, saattaa asianosainen esimerkiksi harkitessaan valitusoikeutensa käyttämistä tarvita yksityiskohtaisen tiedon suullisen todistelun sisällöstä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 § koskee kenen tahansa oikeutta saada pyytämälään tavalla tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä. AOA korosti, että asianosaisen oikeus ei voi olla tätä huonompi. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 s. 72–73) mukaan lähtökohtana oli, että tieto annetaan tiedon pyytäjän haluamalla tavalla. Tiedon antaminen muulla kuin pyydettyllä tavalla edellytti säännöksessä mainittujen edellytysten täyttymistä. Selvityksessään käräjäoikeuden laamanni perusteli mainittuun tiedotteeseen sisältyvää ohjettaan käräjäoikeuden resurssipulalla. AOA lausui käsityksensä, että äänitteiden saattaminen kirjalliseen muotoon voi perustellusti aiheuttaa kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Sen sijaan äänitteiden jäljentäminen ei yleensä voi vaatia kovinkaan paljon resursseja.

AOA:n mukaan äänitteen jäljentäminen vaatii työvoimaa pääsääntöisesti vain nauhoituslaitteen käynnistämisen ja kasettien vaihtamisen yhteydessä. Nauhoituksen aikana nauhoitusta hoitava henkilö voi hoitaa joitakin muitakin työtehtäviä.

AOA totesi, että äänitteen jäljennöksen valmistamisesta ei ainakaan yleisesti voi aiheutua sellaista todellista ja olennaista kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä tarkoitetaan. Äänitteen jäljennöksen toimittaminen oli tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetussa asetuksessa hinnoiteltu, normaali tuomioistuimen suorite. Lisäksi AOA totesi, että pelkän kärjäoikeuden tiloissa tapahtuvan äänitteiden kuuntelumahdollisuuden tarjoaminen saattoi asianosaiset ja muut äänitteiden sisällöstä tietoa haluavat heidän asuinpaikkansa perusteella eriarvoiseen asemaan.

AOA katsoi, että äänitteen jäljennöksen valmistaminen ei voinut olla ”äärimmäinen poikkeustapaus”, kuten edellä mainitussa kärjäoikeuden laamannin tiedotteessa oli todettu. Näin ei voinut olla silloin, kun kysymys oli yleisöjulkisuuden toteuttamisesta, saati silloin, kun kysymys oli asianosaisen esittämästä pyynnöstä. AOA totesi myös, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta voi olla ongelmallista, jos tuomioistuin arvioi jäljennöksen valmistamisen tarpeellisuuden asianosaisen puolesta. Yleensä asianosaisen oli voitava itse arvioida, mitä hän muutoksenhakuun tai oikeudenkäyntiin valmistautuakseen tarvitsi. Mahdollisuus saada äänitteen sisällöstä tieto pyydetyllä tavalla oli tärkeä paitsi asianosaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin myös oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta.

Äänityslaitteet ja alkuperäisten äänitteiden säilymisen varmistaminen

AOA korosti, että tekniset syyt eivät saaneet olla esteenä puheena olevalle oikeudelle saada äänitteiden sisällöstä tieto pyydetyllä tavalla. Tämän vuoksi tuomioistuinten käytössä tulisi olla sellaisia äänityslaitteita, joilla äänitteiden jäljennösten valmistaminen sujui

helposti ja joustavasti sekä mahdollisimman vähän tuomioistuimen voimavaroja kuluttaen.

Kärjäoikeuden laamannin selvityksessä esittämää tilannetta, jossa asiakkaan valmistaessa äänitteen jäljennöksen itse alkuperäisten äänitteiden säilyminen perustui luottamukseen, ei AOA:n mielestä voida pitää tyydyttävänä. Hänen mukaansa tuomioistuimissa pitäisi olla mahdollisuus antaa asiakkaalle tieto äänitteen sisällöstä siten, ettei asiakas itse käsittele alkuperäisiä äänitteitä. Vaikka kantelun tarkoittamassa asiassa oli kysymys äänitteiden jäljennöksistä, AOA totesi samalla, ettei kaikilla äänitteiden sisällöstä tietoa haluavilla ollut itsellään käytettävissään sopivia äänentoistolaitteita tuomioistuinten äänitteiden jäljennösten kuuntelemiseen. Näin ollen tuomioistuimissa tulisi olla mahdollisuus myös äänitteiden pelkkään kuunteluun.

Toimenpiteet

AOA saattoi esittämänsä käsityksen äänitteiden jäljennösten valmistamisesta laamannin ja asiaa käsitelleen kärjätuomarin tietoon. Samalla hän kiinnitti heidän huomiotaan siihen, että oikeus saada tuomioistuimen äänitteen sisällöstä tieto pyydetyllä tavalla oli tärkeä paitsi asianosaisen oikeusturvan myös oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta.

Lisäksi AOA saattoi päätöksen oikeusministeriön tietoon ja kiinnitti yleisesti ministeriön huomiota erityisesti esittämiinsä tuomioistuinten äänentoistolaitteiden teknisiä ominaisuuksia koskeviin vaatimuksiin. Tuomioistuimissa pitäisi olla sellaiset äänentoistolaitteet, joilla niin äänitteiden jäljennösten valmistaminen kuin äänitteiden kuunteleminen oli toteutettavissa vaivattomasti ja siten, ettei asiakas itse käsittele alkuperäisiä äänitteitä.

AOA Jääskeläisen päätös 28.8.2003, dnro 2207/4/02 (esittelijänä Terhi Arjola)

JÄRJESTYKSEN VALVOMINEN OIKEUSSALISSA

Kahden sivullisen yksityishenkilön tekemän kantelun mukaan oikeuden puheenjohtaja salli syytetyn pitää asiaankuulumatonta kuvakylttiä oikeussalissa. Kantelun mukaan syytetty oli tiedotusvälineiden kuvattavana noin viisi minuuttia ja piti kylttiä näkyvästi esillä koko oikeudenkäynnin ajan. Kuvakyltissä oli lmatralla surmatun tytön kasvokuva sekä halventava teksti. Kantelun liitteenä olleessa sanomalehdessä oli kaksi kuvaa syytetystä pitämässä kuvakylttiä. Surmatulla tytöllä ei ollut mitään tekemistä kysymyksessä olevan oikeudenkäynnin kanssa. Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä ottamaan kantaa puheenjohtajan menettelyyn.

Kantelun kohteena ollut käräjäoikeuden laamanni teki kantelun vuoksi kantelijoista rikosilmoituksen.

Oikeuden puheenjohtajan menettely

AOA Jääskeläinen totesi, että kantelun liitteenä olevasta sanomalehden kuvista saa sen käsityksen, että vastaaja oli oikeudenkäynnin alussa avoimesti ja näkyvästi pitänyt esillä asiatonta kylttiä.

Laamannin selvityksestä ja videonauhasta, jolle käsittely oli kuvattu, ilmeni kuitenkin, että kuudesta seitsemään valokuvaajaa piiritti vastaajan heti, kun hänet tuotiin saliin aina siihen saakka, kunnes laamanni kielsi kuvaamisen. Videonauhan valossa oli AOA:n mielestä uskottavaa, että laamanni ei ollut kuvaajista muodostuneen näköesteen vuoksi nähnyt syytettyä eikä hänen pitämäänsä kuvakylttiä. Asiaton kuvakyltti oli ollut esillä ainoastaan muutaman minuutin. Kuvaajien poistuttua, syytetty oli laamannin mukaan laittanut kuvakyltin teksti- ja kuvapuoli alaspäin. AOA:n mielestä laamanni ei ole enää tämän jälkeen ollut velvollinen puuttumaan asiaan.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella AOA katsoi, että laamanni ei ollut menetellyt kantelussa epäilyllä tavalla moitittavasti.

Se, että vastaaja oli suunnittelemlaan tavalla onnistunut asiattomasti käyttämään ennakoimaan sa julkisuutta omiin tarkoituksperiinsä, oli kuitenkin tapahtunut tosiasia. Tämän vuoksi tapaus antoi aiheen yleisemmällä tasolla pohtia, kuinka häiritsevän tai asiattoman käyttäytymisen estämisestä voitaisiin huolehtia puheena olevan kaltaisissa tilanteissa ja yleensäkin jutuissa, joiden poikkeuksellisen suurta julkista huomiota joku voi pyrkiä käyttämään epäasiallisesti hyväkseen.

AOA totesi, että tätä tapausta jälkikäteen arvioiden näyttäisi siltä, että puheenjohtajan, joka antaa luvan kuvaamiseen istuntohuoneessa, tulisi myös antaa kuvaamisen käytännön toteuttamisesta sellaiset määräykset, että hän pystyy esteettä valvomaan järjestyksen noudattamista kuvaamisen aikana. Tässä tapauksessa vastaajan menettely oli tosin ollut laadultaan niin poikkeuksellinen, ettei sellaiseen ollut etukäteen voinut varautua. Toisaalta vastaavanlaisissa tilanteissa oli ajateltavissa myös tavanomaisempia – esimerkiksi sanoin tai elein toteutettuja – häiritsevän tai asiattoman käyttäytymisen muotoja, joihin puheenjohtajan tulisi AOA mielestä voida puuttua omakohtaisen havainnoinnin perusteella.

AOA:n mukaan kulloinkin noudatettavista menettelytavoista voi olla myös aiheellista etukäteen sopia esimerkiksi tuomioistuimen muun henkilökunnan, poliisin, syyttäjän, asianosaisten tai heidän avustajiensa sekä tiedotusvälineiden edustajien kanssa.

Muu kantelussa esitetty arvostelu

Järjestyksen noudattamista istuntosalissa valvoi oikeuden puheenjohtaja. Tämän vuoksi ei AOA:n mielestä ollut aiheutta epäillä muiden oikeussalissa olleiden virkamiesten laiminlyöneen velvollisuuksiaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoidaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. AOA ymmärsi kantelijoiden hämmästyksen siitä, että heidän pyydettyään

eduskunnan oikeusasiamiestä ottamaan kantaa tuomarin menettelyyn, he itse joutuivat rikosilmoituksen kohteeksi. AOA totesi, että ne toimenpiteet, joihin laamanni rikoksena pitämänsä menettelyn johdosta asianomistajana ryhtyy, eivät kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Tämän vuoksi AOA ei voinut arvioida laamannin menettelyä tältä osin.

Toimenpiteet

AOA saattoi esittämänsä käsitykset laamannin tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen vastauksesta. Muihin toimenpiteisiin asia ei antanut hänen puoleltaan aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 16.5.2003, dnro 753/4/02 (esittelijänä Terhi Mattila)

HAASTEEN RIKOSOIKEUDELLINEN VANHENTUMINEN

Työturvallisuusasia oli tullut syyteharkintaan 18.6.2001. Asia oli jaettu kihlakunnansyyttäjälle, joka oli 3.7.2001 tehnyt asiaa koskevan haastehakemuksen ja toimittanut sen käräjäoikeuteen 4.7.2001. Asia oli jaettu käräjätuomarille 5.7.2001. Rikosasian syyteoikeus oli vanhentunut 20.9.2001. Haaste oli annettu tiedoksi vastaajille vasta marraskuussa 2001 rikosasian syyteoikeuden siis jo vanhennuttua.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan oliko käräjätuomarin, kihlakunnansyyttäjän tai haastemiehen menettelyssä moitittavaa.

Syyteen vanhentumisaajan merkitseminen

AOA Rautio totesi, että syyttäjä ei ollut lain nojalla velvollinen ilmoittamaan tuomioistuimelle syyteoikeuden vanhentumisaajasta. Syyttäjä oli AOA:n mielestä kuitenkin hyvän syyttäjätavan perusteella velvollinen kiinnittämään käräjäoikeuden huomiota

asian kiireellisyyteen silloin, kun vaara syyteoikeuden vanhentumisesta oli olemassa. Vaara syyteoikeuden vanhentumisesta kuitenkin vaihteli esimerkiksi asioiden, haastettavien ja tuomioistuimen juttumäärienkin perusteella.

Käräjäoikeus ja syyttäjänvirasto olivat sopineet menettelystä, jonka mukaan syyttäjä teki kiireellisyysmerkinnän tietojärjestelmään tai kirjoitti erillisen lapun, mikäli syyteoikeuden vanhentumisvaara oli olemassa. Käräjäoikeus ja syyttäjälaitos eivät kuitenkaan olleet sopineet nimenomaista aikarajaa, milloin kiireellisyysmerkintä olisi tullut tehdä. Kiireellisyysmerkintä oli riippunut yksittäisen syyttäjän harkinnasta.

Syyttäjä oli toimittanut haastehakemuksen käräjäoikeuden kansliaan ilman kiireellisyysmerkintää heinäkuussa 2001 eli noin kaksi ja puoli kuukautta ennen vanhentumisaajan umpeen kulumista. Käräjätuomarin selvityksen mukaan haasteen tiedoksi antaminen käräjäoikeudessa kesti normaalisti kahdesta viikosta puoleentoista kuukauteen siitä, kun asia oli saapunut käräjäoikeuteen. Mikäli haasteen tiedoksianto työturvallisuusasiassa olisi annettu kerrotussa normaalijasssa, syyteoikeus ei olisi vanhentunut.

AOA totesi kuitenkin, että normaalitapauksessakin haaste olisi ehditty antaa tiedoksi vain noin kuukausi ennen sen vanhentumista. AOA:n mielestä tällöinkin haasteen tiedoksi antamisen ja asian rikosoikeudellisen vanhentumisen välinen aika jäi niin lyhyeksi, että riski vanhentumisesta oli todellinen. Kesälomakautena mahdollinen vanhentumisvaara oli vielä normaalia suurempi. Tämä herätti kysymyksen olisiko kiireellisyysmerkintä ollut aiheellinen. Joka tapauksessa se olisi AOA:n mielestä ollut toivottava.

AOA:n käsityksen mukaan kihlakunnansyyttäjää ei kuitenkaan voitu arvostella velvollisuuden laiminlyönnistä, kun otti huomioon, että käräjäoikeuden oli annettava haaste tiedoksi viipymättä, syyttäjä ei ollut tuntenut käräjäoikeudessa asioiden haastamisessa noudatettua käytäntöä eikä kiireellisyysmerkinnän tekemisestä ollut annettu selviä ohjeita tai sovittu sen tekemiselle aikarajaa.

Haasteen tiedoksi antaminen

Lain nojalla vastuun haasteen tiedoksi antamisesta kantoi tuomioistuin. Käräjäoikeuden ja syyttäjävirston välillä tehty sopimus kiireellisyysmerkinnän tekemisestä ei siirtänyt tai poistanut tätä vastuuta. Haastehakemuksen saavuttua 4.7.2001 kärjäoikeuteen syyttäjä ei ollut enää vastuussa asian etenemisestä. Asiakirjaselvityksen mukaan asia oli jaettu kärjätuomarille 5.7.2001, jonka jälkeen asia oli ollut hänen vastuullaan. Käytännössä asiakirjat oli kuitenkin kärjäoikeudessa noudatetun vakiintuneen tavan mukaisesti jaettu hänen kärjäsihteerilleen ja kärjätuomari oli nähnyt asiakirjat vasta marraskuussa 2001 syyteoikeuden jo vanhennuttua.

Työturvallisuusasian haaste oli annettu tiedoksi vasta marraskuussa 2001 eli noin neljä kuukautta sen jälkeen, kun asia oli tullut vireille kärjäoikeudessa. AOA:n käsityksen mukaan haastetta ei ollut annettu lain edellyttämällä tavalla viipymättä.

Kärjäoikeudessa noudatetusta sinänsä ymmärrettävästä työnkulun sujuvuuden helpottamiseksi luodusta järjestelmästä huolimatta vastuu siitä, että asia ei päässyt rikosoikeudellisesti vanhentumaan oli tuomarilla, jonka vastuulle asia oli jaettu. Kerrotunlaista työnjakoa noudatettaessa kärjätuomarin vastuu oli erityisesti valvontavastuuta siitä, että työt sujuivat asianmukaisesti myös lomien ja työruuhkien aikana. AOA:n käsityksen mukaan kärjätuomarin olisi valvontavelvollisuutensa nojalla tullut seurata sitä, että huolimatta kärjäsihteerin lomasta tai työruuhkasta kärjätuomarin vastuulla olleita asioita ei päässyt rikosoikeudellisesti vanhentumaan.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA oli kuitenkin ottanut huomioon kärjäoikeudessa noudatetun käytännön asiakirjojen jakamisesta asiasta vastaavan tuomarin asemesta kärjäsihteerille sekä kärjäoikeuden ja syyttäjien välillä solmitun sopimuksen kiireellisyysmerkinnän tekemisestä.

AOA piti oikeusturvan kannalta huolestuttavana sitä, että tuomioistuimeen saapunut asia ei käytännössä ollut riittävästi siitä vastaavan tuomarin valvonnassa. Kärjäoikeuden noudattamassa käytännössä ei ollut näyttänyt varaudutun siihen, että syyttäjä tulkitse haas-

tehakemuksen kiireellisyys toisin kuin kärjäoikeus tai haasteen tiedoksi antaminen jostain syystä kesti tavanomaista kauemmin. Kärjäoikeuden ja syyttäjälaitoksen välillä noudatettu järjestelmä kiireellisyysmerkinnän tekemisestä oli ainakin siinä suhteessa puutteellinen, että selvää aikarajaa kiireellisyysmerkinnän tekemiselle ei ollut sovittu.

AOA pitikin yhtenä hyvänä toimintatapana, että syyttäjä, joka joutui joka tapauksessa tarkastamaan syyteoikeuden vanhentumisen, tekisi aina sitä koskevan merkinnän haastehakemukseen. Tällöin kärjäoikeus voisi heti asian saavuttua ottaa kantaa sen kiireellisyyteen ja järjestää työnkulun asian kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Vähintäänkin kärjäoikeuden ja syyttäjälaitoksen olisi sovittava oikeusturvan kannalta riittävän pitkä ja nimenomainen aikaraja kiireellisyysmerkinnän tekemiselle.

AOA saattoi kärjätuomarin tietoon käsityksensä kärjätuomarin menettelyn virheellisyydestä. Samalla AOA kiinnitti kärjäoikeuden huomiota vastaisen varalle kärjäoikeudessa noudatetun menettelyn ongelmallisuuteen.

AOA Raution päätös 12.5.2003, dnro 871/4/02
(esittelijänä Terhi Mattila)

PANKKIOIKEUDENKÄYNNIN VIIVÄSTYMINEN

Kantelussa tiedusteltiin, oliko kohtuullista ja perusoikeuksien mukaista, että tuomioistuimessa oli ollut jo yhdeksän ja puoli vuotta vireillä mittava vahingonkorvauskanne, jossa vaadittiin kantelijoilta ja 18 muulta Lounais-Suomen Säästöpankin hallituksen jäseneltä lähes 800 miljoonaa markkaa vahingonkorvausta. Kärjäoikeus oli välituomiollaan vuonna 1996 ratkaisut eräitä prosessuaalisia kysymyksiä, minkä jälkeen asiaa ei ollut käsitelty.

Kantelijoiden edustaja oli pyrkinyt toukokuusta 2000 alkaen neuvotteluihin omaisuudenhoito-yhtiön, valtiovarainministeriön ja Valtion vakuusrahaston kanssa siitä, olisiko mahdollista päästä sovinnolliseen ratkaisuun. Kantelijoiden sovintoehdotukset oli kuitenkin torjuttu.

Valtion vakuusrahaston toimiohjelaustakunnan selvityksen mukaan asiassa tehty ratkaisu noudatti vakiintuneita linjauksia, joiden mukaan tehtyjen sovintojen tuli perustua riippumattoman tuomioistuimen antamaan tuomioon, ellei erityisiä syitä kanteesta luopumiseen ennen tuomiota ollut. Näin toimimalla pyrittiin toimiohjelaustakunnan mukaan varmistamaan vastaajien yhtäläinen kohtelu.

Asiaa viimeksi käsitelleen käräjätuomarin mukaan käsittely oli jo kestänyt inhimillisesti katsoen kohtuutoman kauan ottaen huomioon erityisesti sen, missä asemassa ja millä tavalla vastaajien oli väitetty aiheuttaneen vahingot. Vaikka tuomari pyrki edistämään sovintoa asiassa, hän ei kuitenkaan voinut pakottaa osapuolia sovintoon. Käräjätuomarin mielestä asia oli kuitenkin sellainen, että kohtuusisältöinen sovinto siinä olisi ollut kaikkien osapuolten kannalta ehdottomasti paras ratkaisu.

AOA Jääskeläinen totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Valtion vakuusrahastosta annetun lain 5 §:n mukaan Valtion vakuusrahastossa on toimiohjelaustakunta, jonka tehtävänä on mm. antaa toimiohjeita lain 1 §:n 4 momentissa tarkoitetuille omaisuudenhoitoyhtiöille suoritettun erityistarkastuksen perusteella ajettaviin vahingonkorvaus- ja rikosoikeudenkäynteihin ja niissä annettujen tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa.

AOA:n mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa oli viime vuosina ollut käsiteltävänä useita tapauksia, joissa oli ollut kysymys ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisesta eli siitä oliko tuomioistuinkäsittely tapahtunut kohtuullisessa ajassa. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kohtuullisuutta oli arvioitava tapauksen erityisten asianhaarojen valossa ja otettava huomioon varsinkin tapauksen vaikeus, valittajan ja asianomaisten viranomaisten toiminta sekä asian merkitys asianosaiselle. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että jäsenvaltioiden oli organisoitava lainkäyttönsä siten, että tuomioistuimet saattoivat taata jokaiselle oikeuden saada lopullinen päätös yksityisluonteisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin riitoihinsa kohtuullisessa ajassa.

AOA:n mukaan selvityksissä oli esitetty useita syitä asian poikkeuksellisen pitkälle käsittelyajalle. Pisimmän viiveen oli aiheuttanut vuonna 1995 vireille tullut rikosoikeudenkäynti, jonka johdosta samaan asiaan liittyvät vahingonkorvausoikeudenkäynnit oli keskeytetty. Saatujen selvitysten perusteella kysymyksessä oli ollut viime kädessä tuomioistuimen ratkaisu eivätkä asianosaisetkaan ole ratkaisua ilmeisesti siinä vaiheessa vastustaneet. Tämän rikosjutunkin käsittely oli kestänyt kuitenkin erittäin pitkään ja alioikeuden ratkaisu asiassa on saatu vasta maaliskuussa 2000. Kantelussa tarkoitettu vahingonkorvausoikeudenkäynti oli käräjätuomarin mukaan ollut kokonaan keskeytyneenä helmikuun 1996 ja toukokuun 2001 välisen ajan. Selvitysten mukaan asian käsittelyä oli viivästyttänyt myös juttukokonaisuuden poikkeuksellinen laajuus. Yrityksistä huolimatta käräjäoikeuteen ei ollut myöskään saatu riittäviä lisäresursseja. Myös mm. henkilöstövaihdokset olivat pitkittäneet käsittelyä.

Valtion vakuusrahastosta annetun lain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 51/1998 vp.) mukaan sovintoratkaisuja valmisteltaessa sovinnon kohteena olisi käytännössä lainvoimainen korvaustuomio. Tämä huomioon ottaen ja tuntematta lähemmin tämän poikkeuksellisen laajan jutun yksityiskohtia ei ollut AOA:n mukaan osoitettavissa, että toimiohjelaustakunta olisi ylittänyt harkintavaltansa sovinnon mahdollisuutta harkitessaan.

Ottaen huomioon juttukokonaisuuden poikkeuksellinen laajuus ja muut edellä mainitut asian käsittelyyn

vaikuttaneet seikat käsittelyn viipymisen ei voitu katsoa johtuneen muunkaan yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä. Tämä ei AOA:n mukaan kuitenkaan poistanut valtion vastuuta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvasta kohtuullisesta käsittelyajasta.

Kantelussa kerrottu vahingonkorvauskanne oli ollut vireillä jo yhdeksän ja puoli vuotta ja se oli vasta käräjäoikeuden valmisteluvaiheessa. Asiassa ei AOA:n mielestä ollut tullut esille sellaisia esimerkiksi vastaa-jien omista toimenpiteistä johtuvia syitä, jotka olisivat tehneet käsittelyn viipymisen valtion vastuun kannalta hyväksyttäväksi. Asian käsittely oli siten kestänyt jo niin pitkään, että käsittelyaikaa saatettiin perustellusti pitää ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa sopimuksen 6 artiklan mukaisen kohtuullisen ajan ylittävänä.

AOA totesi, ettei laillisuusvalvoja ei voinut puuttua lähemmin niihin keinoihin, joilla kantelussa kerrottu asia olisi saatu mahdollisimman nopeasti loppuun käsitellyksi. Oikeusasiamies ei voinut myöskään puuttua Valtion vakuusrahaston toimiohjelauslautakunnan har-kintavaltansa rajoissa omaksumaan toimintalinjaan. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukai-
sesti valtio oli AOA:n mukaan kuitenkin vastuussa siitä, että jokaiselle taattiin oikeus saada lopullinen päätös oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa kohtuullisessa ajassa. Ihmis- ja perusoikeutena olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen valvonta kuului nimenomaan oikeusasiamiehelle.

Tämän johdosta AOA katsoi aiheelliseksi saattaa Valtion vakuusrahaston toimiohjelauslautakunnan tietoon käsityksensä siitä, että kantelussa kerrotun asian käsittelyn kesto oli mahdollisesti jo ylittänyt Suomen perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuk-sen 6 artiklan mukaisen oikeudenmukaisen oikeuden-käynnin kohtuullisen ajan. Päätös lähetettiin tiedoksi myös oikeusministeriölle ja Salon käräjäoikeuden laamannille.

AOA Jääskeläisen päätös 19.6.2003, dnro 3218/4/01
(esittelijänä Raino Marttunen)

VANKEINHOITO

Yleiskatsaus

VANKILOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

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

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

Vankeinhoidossa on viime vuosina tapahtunut useita lainsäädännön muutoksia. Mainittakoon näistä mm. vuonna 2001 tapahtunut organisaatiota 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 koskevan lakiesityksen antaminen eduskunnalle on kuitenkin viipynyt. Se piti antaa eduskunnalle jo vuoden 2003 keväällä, mutta sitä ei annettu vielä kertomusvuoden aikana. Kertomusvuoden aikana vankeinhoidossa ei tapahtunut merkittäviä uudistuksia. Eduskunta säätöi kuluneena vuonna eräitä osaltaan myös vankeinhoitoon vaikuttaneita lainsäädäntöuudistuksia, joista voidaan mainita mm. uusi kielilaki, joka tuli voimaan kuitenkin vasta 1.1.2004. Erikoisuutena voidaan mainita, että laissa säädettiin vankilat virkakieleltään yksikielisiksi. Oikeusministeriön asetuksella säädettiin kuitenkin, että vankeinhoitolaitoksessa on kaksikielinen vankilaosasto Helsingin vankilassa ja sen alaisessa Suomenlinnan työsiirtolassa, Lounais-suomen vankilassa ja sen alaisessa Käyrän työsiirtolassa sekä Vaasan vankilassa.

Laitostoiminnan kannalta merkittävänä uudistuksina

voitaneen pitää jo edellä todetun Lounais-Suomen vankilan perustamista, joka käytännössä merkitsi Turun vankiloiden toiminnan ja hallinnon yhdistämistä samaan laitokseen. Kertomusvuoden lopussa aloitettiin myös Lounais-Suomen vankilan uuden vankilarakennuksen rakennustyöt.

Vankien määrä jatkoi kasvuaan, joskin kasvun osoittaessa jo jonkinlaisen laantumisen merkkejä. Vankimäärä oli kertomusvuoden lopussa 3 562. Vankilat ovat nykyään lähes kaikki ylläsuuttuja. Uusi Turkuun valmistuva vankilarakennuskaan ei nykysuunnitelman mukaan lisänne vankipaikkojen määrää.

Vankeinhoitolaitoksen päihdestrategian mukaan päihdeettömiä osastoja on kaikissa suljetuissa vankiloissa. Sen lisäksi kaikki avolaitokset toimivat päihdeettöminä laitoksina. Vankeinhoidossa on jatkuvasti lisätty vankeihin kohdistuvaa päihdetyötä, mitä kehitystyötä voidaan pitää myönteisenä. Myös vapaudessa aloitettuja vieroitushoitoja on voitu jatkaa vankiloissa. Se ei kuitenkaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ole ollut mahdollista avolaitoksissa mm. syistä, jotka liittyvät avolaitosten henkilökunnan mahdollisuuksiin valvoa korvaushoitolääkkeiden asianmukaista käyttämistä. Tämä ongelma nousi esiin myös erään kertomusvuoden aikana ratkaistun kantelun (dnro 3084/4/01) tutkinnan yhteydessä. AOA Rautio katsoi aiheelliseksi pyytää Rikosseuraamusvirastoa selvittämään nykytilannetta korvaushoitopotilaiden mahdollisuuksista päästä avolaitokseen. Samalla hän pyysi virastoa antamaan lausunnon siitä, minkälaisiin toimenpiteisiin virasto katsoo olevan aiheutta korvaushoitopotilaiden aseman järjestämiseksi myös avolaitoksia silmällä pitäen. Asian selvittäminen on vielä vireillä.

Euroopan Neuvoston kidutuksen vastainen komitea CPT kävi Suomessa tarkastuksella syksyllä 2003. Vankeinhoidon osalta CPT tarkasti Kuopion, entisen Turun tutkintavankilan (Lounais-Suomen vankila) ja Sukevan vankilan. Alustavassa raportissaan, joka julkistettiin Suomen valtion luvalla, komitea kiinnitti huomiota mm. pelkääjävankien suureen määrään Sukevan vankilassa ja Turun tutkintavankilassa sekä myös siihen jo aiemmilla tarkastuskäynneillään (viimeksi 1998) havaitsemaansa ongelmaan, että vankien asuinselleistä puuttuvat yhä asianmukaiset WC-tilat. Suomen vankiloissa on edelleen paljon ns. palju-

sellejä eli sellejä, joissa WC:n asemesta käytetään muovämpäreitä, jotka vangit tyhjentävät aamuisin kun sellien ovet avataan. AOA Rautio on kiinnittänyt samaan asiaan huomiota Helsingin vankilan ja Turun tutkintavankilan tarkastusten yhteydessä. Tiedossa on, että vankiloiden pitkän tähtäimen saneeraus-ohjelman puitteissa ongelma on tarkoitus saattaa järjestykseen vuoteen 2010 mennessä. AOA katsoi kuitenkin aiheelliseksi pyytää Rikosseuraamusvirastoa selvittämään menettelytapoja, joilla voitaisiin tänä odotusaikana helpottaa puheena olevien vankiloiden suljetuilla osastoilla olevien vankien oloja, esimerkiksi päästämällä vankeja nykyistä paremmin sellistään hoitamaan tarpeitaan. Mainitut asiat olivat vielä kesken kertomusta laadittaessa, mutta Rikosseuraamusviraston selvityksen mukaan vankiloiden vuoden 2004 tulostavoitteisiin on kirjattu velvollisuus laatia asiaa koskeva suunnitelma.

VANKIKANTELUT

Kertomusvuonna jatkui edelleen vankikanteluiden määrän kasvu. Kertomusvuonna vankikanteluita tuli 280 (edellisenä vuonna 240). Syynä vankikantelujen lisääntymiselle näyttäisi olevan vankimäärän lisääntyminen ja sen johtaminen useissa vankiloissa yliasutukseen, joka on lisännyt jännitteitä vankien kesken. Yliasutuksen seurauksena mm. yhden hengen selleihin on jouduttu sijoittamaan kaksi vankia. Myös vankien sijoittaminen työ- ja muihin toimintoihin on entisestään vaikeutunut. Eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan hallituksen esitykseen vuoden 2004 talousarvioksi huomiota oikeusministeriön toimintamenojen niukkuuteen ja erityisesti siihen, että vankeinhoidon määrärahat eivät ole sopusoinnussa vankien terveydenhuollon, kuntoutuksen ja huumeiden vastaisen työn tarpeiden kasvun ja uusintarikollisuuden vähentämishojelmien ylläpitämisen ja kehittämisen kanssa (LaVL 7/2003 vp). AOA:n vankiloiden tarkastustoiminnan yhteydessä tekemät havainnot ovat olleet samansuuntaisia kuin lakivaliokunnan lausunnossa on todettu.

Kertomusvuonna ratkaistiin 220 kanteluasiata. Ratkaistujen määrä kasvoi tuntuvasti edelliseen vuoteen verrattuna (113). Kasvu selittyi mm. sillä, että

vankiasioiden käsittelyyn on saatu lisää resursseja. Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluratkaisujen (lähes 50) kasvu oli vieläkin dramaattisempi. Vuonna 2002 niitä oli vain kymmenkunta. Lukumäärän kasvusta ei ole kuitenkaan syytä päätellä sitä, että vankeinhoidon taso olisi sinänsä alentunut. Toimenpiteisiin johtaneet asiat olivat usein melko vähäisiä menettelyvirheitä tai asioita, joissa AOA on katsonut olevan aiheutta tuoda ohjausmielessä käsityksensä asianmukaisesta menettelystä kantelussa kysymyksessä olevassa asiassa.

Ratkaistut kantelut koskivat hyvin erilaisia asioita. Vangit kantelivat mm. menettelystä pakkokeinojen tai kurinpitovallan käytössä, henkilökunnan käytöksestä, vankien oloista vankilassa (asuinolosuhteet, vaatetus ja omaisuuden hallussapito), vankien mahdollisuuksista pitää yhteyttä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle (poistumisluvat, kirjeenvaihto, puhelimen käyttö jne.) tai mahdollisuuksista saada perhetapaaminen. Osa kanteluista koski pääsyä avolaitokseen tai avolaitosmääräyksen peruuttamismenettelyä taikka siirtoa laitoksesta toiseen. Varsin paljon ilmeni tyytymättömyyttä terveydenhuoltopalveluihin vankilassa.

Vangit kantelivat myös muiden kuin vankeinhoitoviranomaisten menettelystä. Pääosin ne kuitenkin liittyivät tuomittuun rangaistukseen tai asian esitutkintaan tai käsittelyyn tuomioistuimessa.

Lainsäädännön tilaa koskevia kannanottoja

SAKON MUUNTORANGAISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON LYKKÄYS

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen kansliaan ei tullut lausunnolle vankeinhoitoa suoraan esittäviä koskevia lainsäädäntöhankkeita. AOA Rautio havaitsi kuitenkin kertomusvuoden aikana antamiensa ratkaisujen yhteydessä eräitä lainsäädännöllisiä puutteita, joihin hän katsoi aiheelliseksi kiinnittää oikeusministeriön huomiota.

Erästä kanteluasiata tutkittaessa kävi ilmi, että sakon muuntorangaistukseen tuomitun mahdollisuus lykkäyksen pyytämiseen saattaa vaihdella sen mukaan, minkälaiseksi passitusmenettely hänen tapaukseen muodostuu. Nykyisellään vain ulosottomiehelle, ei poliisille, on säädetty velvollisuus tiedustella lykkäysperustetta ja ilmoittaa lykkäämismahdollisuudesta. AOA Rautio katsoi, että sattumanvaraisen ja epäyhtenäisen kohtelun välttämiseksi myös poliisilla tulisi olla velvollisuus oma-aloitteisesti tiedustella muuntorangaistukseen tuomitulta lykkäysperustetta ja ilmoittaa tälle lykkäysmahdollisuudesta. AOA saattoi kantansa oikeusministeriön tietoon ja esitti oikeusministeriön harkittavaksi, onko asiassa syytä ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi.

AOA Raution kirje oikeusministeriölle 29.4.2003, dnro 997/2/03 (esittelijänä Anu Rita)

EHDONALAINEN VAPAUTTAMINEN KUN VAPAUTET- TAVA ON TUTKINTAVANKI

Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston (Rikosseuraamusvirasto) määräyksen perustuvan vakiintuneen käytännön mukaan vankeusrangaistusta suorittavaa, joka on samalla tutkintavankeudessa muusta rikoksesta, ei päästetä ehdonalaiseen vapauteen. AOA Rautio katsoi, että vangille saattoi kantelua koskevasa tilanteessa tulla tosiasiallisesti sellaista vapaudenmenetystä, joka ei nykyisellään perustu ainakaan riittävän selvään säännökseen. AOA huomautti myös, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetävä lailla. AOA piti nykyistä menettelyä ongelmallisena mainitun perustuslain säännöksen kannalta. Koska ongelma oli jo otettu huomioon lainvalmistelutyössä, asia ei antanut AOA:lle aihetta enempään kuin, että hän saattoi käsityksensä oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon.

AOA Raution päätös 21.5.2003, dnro 564/4/02 (esittelijänä Anu Rita)

Tarkastustoiminta

VANKEINHOIDON TARKASTUKSET 2003

Helsingin vankila	30.1.2003
Vilppulan vankila	3.3.2003
Konnunsuon vankila	18.3.2003
Riihimäen vankila	29.4.2003
Vaasan vankila	14.5.2003
Sulkavan vankila	24.6.2003
Ylitornion avovankilaosasto	11.9.2003

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 vankiloiden yliasutuksen vaikutuksista vankien oloihin ja vaikeutuneista mahdollisuuksista sijoittua toimintoihin. Vangit joutuvat odottamaan pitkiä aikoja päästäkseen toimintoihin. Ilmeni myös, että suunnitelmista poiketen tutkintavankkeja on jouduttu sijoittamaan Vantaan vankilan lisäksi myös Helsingin vankilaan. Riihimäen vankilassa aloitettiin peruskorjaustyöt kertomusvuoden keväällä. Osa vankilan osastoista kerrottiin jouduttavan sulkemaan korjausten ajaksi. Vankeja jouduttiin myös siirtämään muihin ennestäänkin täysiin vankiloihin. Tarkastuksilla oli esillä myös yliasutuksen haitallinen vaikutus henkilökunnan työn kuormitukseen ja turvallisuuden tunteeeseen. Erityisen huolestunutta henkilökunta oli siitä, että vankiloihin oli muodostumassa erilaisia jengejä.

Keskeistä tarkastuksilla oli vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä

71 vankia. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Eräät puhuttelussakin esillä olleet asiat AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi. Näitä olivat muassa korvaushoitopotilaiden ja Hiv-vankien ongelmat esimerkiksi työluokituksessa ja mahdollisuudet saada poistumislupia (Konnunsuo) ja Helsingin vankilan pohjoisen selliosaston WC-ongelmat sekä Vaasan vankilan yliasutuksen aiheuttamat ratkaisut asuintilojen käytössä. Asiat ovat vielä vireillä. Usean vangin mielestä vankiloiden tilat, joissa vangit antavat päihdevirtsatestin, aiheuttivat näyteen antajille vaikeuksia, koska valvojan läsnäolo koettiin kiusallisena. Ongelmaan on kuitenkin pyritty eri laitoksissa vaikuttamaan mm. rakenteellisilla ratkaisuilla. Päihdevirtsatestin ottamiseen liittyvät ongelmat olivat esillä myös kanteluratkaisuissa (s. 103).

Ratkaisuja

ANABOLISTEN STEROIDIEJEN TESTAAMINEN VIRTSANÄYTTEESTÄ

Avolaitokseen sijoitettu vanki kanteli hänelle virtsanäytteestä löytyneiden anabolisten steroidien takia aiheutuneista seuraamuksista.

Saadun selvityksen mukaan avolaitokseen sijoitettavalta vangilta edellytetään sitoutumista myös siihen, ettei hän käytä anabolisia steroideja.

Lainsäädäntö ei nykyisellään sisällä erityistä säännöstä vangin velvoittamisesta virtsanäytteen antamiseen anabolisten steroidien käytön selvittämiseksi. AOA Rautio katsoi olevan enemmän perusteita sille, etteivät anaboliset steroidit ole rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 c §:ssä tarkoitettuja päihdyttäviä aineita kuin että ne voitaisiin lukea tällaisiksi aineiksi. Hänen mukaansa virtsanäytteen ottaminen loukkaa perustuslain 7 §:ssä mainittua henkilökohtaista koskemattomuutta. Tällaisen viranomaistoiminnan tulee perustua nimenomaisen, laissa riittävän yksilöidysti säädettyyn perusteeseen. Tämän vuoksi anabolisten steroidien testaaminen vangin virtsanäytteestä oli voimassa olevan lainsäädännön nojalla AOA:n mukaan ongelmallista. AOA ei pitänyt testaamista suotavana, vaikka totesikin, ettei hän

epäile esitettyä näkemystä anabolisten steroidien laitostarkastukselle aiheuttamasta uhasta. AOA katsoi lisäksi, ettei testausta voi perustaa myöskään vangin suostumukseen, koska avolaitosjärjestelmän luonne huomioon ottaen vangin sitoumuksen aito vapaaehtoisuus ei kaikkien avolaitosvankien osalta ole uskottavaa eikä suostumuksen voida katsoa oikeuttavan pakkokeinojen käyttöön ainakaan, ellei suostumus ole aidosti vapaaehtoinen.

AOA saattoi Rikosseuraamusviraston tietoon käsityksensä RTL 2 luvun 9 c §:n tulkinnasta samoin kuin sitoumuksen vapaaehtoisuudesta esittämänsä käsityksen.

AOA Raution päätös 22.4.2003, dnro 2451/4/00 (esittelijänä Anu Rita)

POISTUMISLUVAN AIKANA TEHDYN RIKOKSEN KÄSITTELY

Kylmäkosken vankilan tarkastuksella ilmeni, että kolmelle vangille oli mahdollisesti määrätty kurinpitorangeistus poistumisluvan aikana vankilan ulkopuolella tehdystä rikoksesta. AOA Rautio otti asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

Selvityksestä ilmeni, että kahdelle vangille oli määrätty kurinpitorangeistukset 11.6.2002 siitä, että nämä olivat käyttäneet poistumisluvan aikana huumausainetta ja että näiden sellistä oli löytynyt huumausainetta. AOA totesi vankilan johtajan toimineen lainvastaisesti siltä osin kuin tämä oli määrännyt kurinpitorangeistukset huumausaineen käyttämisestä poistumisluvan aikana. Rikoslain 2 luvun 13 §:n 3 momentin mukaan rangaistusvangin tehdessä rikoksen laitoksen ulkopuolella hänet on pantava siitä syytteen tuomioistuimessa.

Kolmannelle vangille oli määrätty kurinpitorangeistus 20.6.2002 huumausaineen käytöstä, vaikka oli jäänyt epäselväksi, oliko vanki käyttänyt huumausainetta laitoksessa vai poistumisluvan aikana. AOA totesi, että tältä osin rikoslain 2 luvun 13 §:n 1 momentin sisältävän rangaistusvankia koskevan poikkeuksellisen menettelyn rikoksen seuraamuksen määräämiseksi.

Normaali menettely rikosoikeudellisia seuraamuksia varten on poliisin suorittama esitutkinta, joka mahdollisesti johtaa rangaistumääräysmenettelyn käyttöön tai syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn. Oikeusturvajärjestelyiltään poikkeuksellista rikoslain 2 luvun 13 §:n 1 momentin poikkeussäännöstä tuli AOA:n mielestä tulkita suppeasti ja käyttää vain sellaisissa selvissä tapauksissa, joiden osalta on varmuus siitä, että rikos on tapahtunut mainitun säännöksen mukaisissa olosuhteissa.

AOA toi lisäksi ilmi käsityksensä siitä, että voimassa oleva laki, joka tietyissä tilanteissa mahdollistaa sekä kurinpitomenettelyn käytön että normaalin rikosprosessin mukaisen menettelyn samasta teosta, saattaa joissakin tapauksissa olla ristiriidassa ns. *ne bis in idem* -periaatteen kanssa eli kiellon rangaista samojen tosiasioiden perusteella useammin kuin kerran.

AOA Raution päätös 13.11.2003, dnro 2924/2/02 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

tulee ottaa huomioon, onko valvomaton tapaaminen vankilajärjestyksen kannalta mahdollinen. Tässäkin harkinnassa saattaa olla vaikutusta sillä, kuinka vakiintuneesta ja pitkäaikaisesta suhteesta on kysymys, mutta arvio kohdistuu kuitenkin nimenomaan vankilaturvallisuuden vaatimusten arviointiin. Kolmanneksi mahdollisuuden myöntää perhetapaaminen vaikuttavat käytettävissä olevat tilat. AOA katsoi edelleen, että avioliiton solmiminen vasta vankeusrangaistusta suoritettaessa ei ollut sellaisenaan riittävä peruste arvioida suhdetta siinä määrin vakiintumattomaksi, ettei perhetapaamista tulisi myöntää (dnro 2245/4/02). AOA:n mukaan perhetapaamisessa ei lähtökohtaisesti voitu myöskään asettaa erilaisia rajoitusedellytyksiä lähiomaiselle. Esimerkiksi eräässä vankilassa perhetapaaminen oli eväty vangin täysi-ikäisiltä sisaruksilta ja äidiltä (dnro 423/4/03). Ehdon asettamisella joutuvat sellaiset vangit, joilla ei ollut puolisoa tai lapsia, tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan perheellisten vankien kanssa, mikä ei AOA:n mukaan ole lain tarkoitus.

PERHETAPAAMISET

Kertomusvuoden aikana ratkaistiin useita perhetapaamisia koskevia kanteluja. Lain mukaan vangilla on oikeus vastaanottaa vieraita valvonnan alaisena. Lähiomaisten vierailut voidaan kuitenkin sallia ilman valvontaa. Tämä ns. perhetapaaminen on muodostunut tavanomaiseksi mahdollisuudeksi tavata lähiomaisia tai muita läheisiä vankilassa sellaiselle vangille, jolla ei ole mahdollisuutta päästä poistumisluvalle rangaistusajan pituuden perusteella. Vankiloiden perhetapaamisohjeet ja käytännöt poikkeavat jonkin verran toisistaan. Laitosten asettamia rajoituksia tapaamisille on jouduttu arvioimaan useissa AOA:n kertomusvuonna antamissa ratkaisissa.

AOA Rautio totesi perhetapaamisen myöntämisen kuuluvan vankilan johtajan harkintavaltaan. Harkinnassa on ensinnäkin arvioitava, onko vangin ja valvomattoman tapaamiseen pyrkivän henkilön suhde sellainen, että perhetapaaminen tulee kysymykseen (eli onko tapaja laissa tarkoitettu lähiomainen). Yhtenä kriteerinä arvioinnissa voidaan pitää suhteen vakiintuneisuutta. Toisena seikkana vankilanjohtajan

TERVEYDENHOITO

Terveystenhoitoa koskevia kanteluja ratkaistiin kertomusvuoden aikana useita. Vankiloiden terveydenhoidon resurssit ovat niukat ja henkilöstön mahdollisuudet käyttää aikaa sairaan vangin auttamiseen ovat heikentyneet. Kanteluissa näkyy oireita siitä, että hoitoon pääsy on vaikeutumassa.

Eräs vanki kanteli leikkaushoidon viivästymisestä. Vangille oli varattu toimenpideaika Kymenlaakson keskussairaalaan, mutta hänet siirrettiin ennen toimenpidettä Turun vankilaan. Sieltä hänelle annettiin lähete Turun kaupunginsairaalaan, josta lähete palautettiin merkinnällä "toimenpide vapautumisen jälkeen". Arvioitu vapautumisaika oli noin vuoden kuluttua. AOA Raution käsityksen mukaan kantelijan asianmukainen hoito viivästyi vankilassa olon vuoksi. Viivästyminen olisi voitu välttää esimerkiksi siten, että Turun vankilan lääkäri olisi sairaalan vastauksen saatuaan selvittänyt mahdollisuudet hoitoon muualla. Kantelijan tarvitsema hoito olisi kaupunginsairaalan jonotilanteesta saadun selvityksen mukaan ehditty antaa vankeusaikana myös kaupunginsairaalaan.

Osastonlääkäriin ei olisi tullut tyytyä palauttamaan lähetettä vaan ottaa yhteyttä vankilan lääkäriin siitä sopimiseksi, asetetaanko potilas toimenpiteeseen vai järjestäkö vankila hoidon muulla tavalla (dnro 241/4/01).

Erään vangin pääsy leikkausjonoon oli viipynyt Helsingin vankilassa, kun vankilan poliklinikalla ei ollut menetelty konsultoivan kirurgin tekemän pyynnön mukaisesti. Laiminlyönti johtui osin vankilan poliklinikan silloisista työpaineista ja osin siitä, että potilas ei ollut ottanut asiaa poliklinikalla esille (dnro 1033/4/02).

Eräs vanki kanteli Jokelan vankilan valvontahenkilökunnan menettelystä saamansa sairauskohtauksen yhteydessä. Vangilla oli vakavia, joskin vaihtelevia sydänoireita. Henkilökunnan kanssa käydyn keskustelun tuloksena vanki oli valmis jäämään selliinsä yöksi. Kanteluun liitetyn lääkärinlausunnon mukaan vangilla oli ollut sydäninfarkti. Lausunnossa pidettiin todennäköisenä, että infarktista aiheutunut sydänlihaskohtaus olisi ollut pienempi, jos potilas olisi tuotu sairaalaan jo edellisenä päivänä. AOA Rautio totesi, että vangin toimittamisessa epäillyn sairauskohtauksen vuoksi terveydenhuollon ammattilaisten hoitoon kynnys tulee olla alhainen ja että epävarmoissa tilanteissa on parempi toimia ”varman päälle” kuin aliarvioida vangin terveydentilaa koskevia oireita. AOA toi myös esiin käsityksensä siitä, että hoitoon toimittaminen ei saa olla kiinni siitä, vaatiiko vanki tätä.

Rikosseuraamusviraston tietoon saatettiin käsitys siitä, että kaikilla vankiloissa työskentelevillä vartijoilla tulisi olla riittävät terveydenhoidon perustiedot ja ensiaputaitojen koulutus sekä saatavilla oleva ohjeet siitä, miten tulee menetellä vangin ilmoittaessa olevansa sairas (dnro 264/4/01).

Terveydenhoitoon liittyvien tietojen antamisesta oli kyse tapauksessa, jossa vangin vankisairaalaan antaman päihdeettömyyssitoumuksen rikkomista koskevat tiedot luovutettiin valvontahenkilökunnalle. Tieto oli ollut esillä myöhemmin tapahtuneen huumausaineen hallussapitorikkomuksen arvioinnissa, joskaan päihdeettömyyssitoumuksen rikkomisesta ei määrätty rangaistusta eikä sen katsoitu vaikuttaneen hallussapitorikkomuksen seuraamusarvioinnissa. Merkintä siitä oli kuitenkin jäänyt vangista pidettyyn

kurinpitolehteen. Vangin kantelua tutkittaessa ilmeni, että hän oli antanut vankisairaalaan hoitoonsa liittyen päihdeettömyyssitoumuksen ja samalla myös suostumuksen siihen, että mahdollisesta päihdeettömyyssitoumuksen rikkomisesta voitiin ilmoittaa valvontahenkilökunnalle. Vapaaehtoinen sitoumus käsitettiin sinänsä myös valtuutuksen antaa sopimusrikkomuksesta tiedon valvontahenkilökunnalle. AOA Rautio piti kuitenkin annettua sitoumusta ongelmallisena, ja yhtyi vankeinhoitolaitoksen ylläkkärin kritiikkiin siitä, ettei ollut perusteita sille ilmoittaa terveydenhoitoon liittyvän huumeseulontatutkimuksen tuloksista valvontahenkilökunnalle. Testitulos, joka on annettu terveydenhoitoon liittyen, on lähtökohtaisesti salainen. AOA:n mukaan perustellusti voitiin kysyä, oliko vanki mieltänyt suostumusta antaessaan, että se saattoi osaltaan vaikuttaa näytön arviointiin vangin järjestyserikkomuksen yhteydessä (dnro 1596/4/01).

VANGIN HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS

AOA Rautio arvosteli vangin kahlehtimista käsirautoihin tilanteessa, jossa vanki kahlehdittiin käsirautoilla kalteriin ulostamisen ajaksi. Kahlehtiminen perustui vangin suostumukseen, jonka vaihtoehtona oli, että vartija olisi ollut valvomassa ulostamista, koska vangin epäiltiin kätkenneen kehonsa sisään huumausainetta. AOA:n mukaan kahlehtimiselle ei ollut laissa säädettyjä perusteita. Hän piti vartijan menettelyä vakavana virheenä ja erittäin moitittavana menettelynä. Vartija oli kuitenkin ollut kokematon eikä ollut saanut riittävää ohjausta esimieheltään, vaikka hän oli sitä esimieheltä tiedustellut. Asiassa oli kyse myös vankilan menettelystä riisuttaa vangit valvottujen tapaamisten jälkeen henkilöntarkastusta varten käytävällä kameran edessä sekä henkilöntarkastuksen toimittamisesta pistokokein ilman laissa henkilöntarkastukselle säädettyjä edellytyksiä. AOA arvosteli myös näiltä osin vankilan menettelyä (dnro 1449/4/03). AOA korosti hienotunteisuusperiaatteen noudattamista myös erässä toisessa asiassa, jossa oli kysymys osaston erityistarkastuksessa toimitetusta vangin henkilöntarkastuksesta. Osastolla olleet vangit oli riisutettu kahdessa useamman hengen ryhmässä vankilan käytävällä (dnro 2887/4/02).

Eräs vanki oli riisutettu eristämisen yhteydessä ja hänelle oli annettu haltuun vain alushousut. AOA Rautio totesi käsityksenään, että on sinällään perusteltua, että ennen eristysselliin sijoittamista vangin vaatteet tarkastetaan tai hänelle suoritetaan vaatteiden vaihto. Mikäli vanki kuitenkin sijoitetaan eristysselliin vain alushousut vaatteenaan, menettelylle pitää olla asianmukaiset kyseisestä vangista johtuvat syyt ja perusteet. Laitoksen selvityksessä ei ollut kuitenkaan vedottu tai muuten tuotu ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi aihetta epäillä, että kantelija olisi tilanteessa ollut erityisen vaarallinen itselleen tai yleisemmin laitoksen järjestykselle tai turvallisuudelle. Eristäminen oli johtunut lisäksi tutkinnallisista syistä eikä kantelijaa ollut määrätty tarkkailuun. AOA katsoi vankilan menetelleen virheellisesti (dnro 2008/4/02).

Kahdessa tapauksessa, jotka koskivat samaa vankia, AOA Rautio korosti sitä, että vangin pitäminen kahleissa on varsin voimakas toimenpide, johon tulee ryhtyä vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Sillä puututaan voimakkaasti perustuslaissa turvattuun henkilökoh- taiseen koskemattomuuteen, joten kahlehtiminen on viimesijainen keino ja sen käyttämisen edellytykset on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Ensimmäisessä tapauksessa vanki, joka oli karkaamisaltis, oli yrittänyt vahingoittaa itseään ja käyttäytynyt uhkaavasti henkilökuntaa kohtaan sen jälkeen, kun hän oli joutunut kiinniotetuksi poistumislupa-alaan palaamatta jäämisen vuoksi. Hänet oli oman ja muiden turvallisuuden vuoksi laitettu Kuopion vankilassa käsirautoihin ulkoilun ajaksi (dnro 1730/4/02).

Jälkimmäisessä tapauksessa hänet oli laitettu käsirautoihin kuljetuksen turvaamiseksi ennen kuljetuksen alkamista. Vanki oli kuitenkin, kuljetuksen ennalta arvaamattoman viivästyksen vuoksi, joutunut olemaan käsirautoissa kaksi tuntia vankilan sisätiloissa. AOA Rautio piti sinänsä hyväksyttävänä, että vangin kuljetuksen katsotaan alkavan jo vangin siirtämisellä välittömästi kuljetusvälineeseen menoa varten vankilan sisätiloissa. Kuljetusvälineeseen siirtämisen odotusajan muodostuessa jo näinkin pitkäksi, kahlehtimista ei AOA:n mukaan voitu pitää enää kuljetukseen liittyvänä. Koska kyse oli kuitenkin ollut odottamattomasta ja lähettävästä vankilasta riippumattomasta

viivästyksestä, AOA katsoi riittäväksi kiinnittää Kuopion vankilan huomiota kahlehtimisen käyttöön vain laissa säädettyissä rajoissa (dnro 1769/4/02).

VANKIEN HAKEMUSTEN KÄSITTELY VANKILASSA

AOA Rautio on joutunut monesti kiinnittämään vankiloiden huomiota vangin poistumislupa-asoiden käsittelyn asianmukaisuuteen. Oulun vankilan apulaisjohtaja menetteli AOA:n mukaan virheellisesti, kun hän palautti poistumislupa-anomuksen kantelijalle ilman anomuksen asianmukaista käsittelyä. Vangilla on oikeus saada poistumislupa-anomuksensa asianmukaisesti käsitellyksi, eikä anomusta voida palauttaa vangille ilman hänen pyyntöään tai suostumustaan. Sillä seikalla, että vanki tullaan siirtämään toiseen laitokseen, ei voida perustella kyseistä menettelyä (dnro 1138/4/02).

Poistumislupa-anomuksiin annetuista päätöksistä on oikeusministeriön määräyksen mukaan aina viipymättä ilmoitettava vangille. Eräässä tapauksessa vangin poistumislupa-anomukseen tehdyn kielteisen päätöksen asianmukainen tiedoksianto oli viivästynyt asiaa hoitaneen vankilan toimistosihteerin erehdyksen vuoksi. Kyseessä oli ollut tahaton erehdys. AOA Rautio kiinnitti Pyhäselän vankilan huomiota huolellisuuteen poistumislupa-anomuksiin tehtyjen päätösten tiedoksiannossa (dnro 1822/4/02).

Erään vangin kantelun johdosta AOA Rautio totesi, että poistumislupa-asioihin liittyvien ratkaisujen tulee olla selkeitä ja tarkkoja, jotta vangeille välittyy oikea käsitys ratkaisun perusteluista. Poistumislupa-asiassa lausunnon antanut Riihimäen vankilan osastokokous oli maininnut kielteisen päätöksen perusteluna mm. rikosepäilyn asiassa, jossa syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämisspätöksen. Poistumisluvan epäminen ei kuitenkaan ollut perustunut tähän epäilyyn vaan muihin syihin, mikä ei kuitenkaan ilmennyt päätöksestä riittävän selkeästi (dnro 2688/4/02).

Asianmukaisesta päätöksen perustelemisesta oli kyse myös Pyhäselän vankilan johtajan menettelyssä, kun hän päätti olla hankkimatta vangin pyytämiä

talvijalkineita, joihin voisi sijoittaa vangin tarvitseman (lääkärin vahvistama) korokkepohjallista. Johtaja oli perustellut ratkaisuaan sillä, että vangilla oli käytössä omat lenkkikengät, jotka olivat johtajan mukaan asianmukaiset ja hyväkuntoiset. Vangin mielestä hänen käytössään olleet lenkkikengät eivät soveltuneet talvikäyttöön. Laitokseen ei ollut hankittu vankeinhoitolaitoksen yhteisiä talvijalkineita ulkoilujalkineiksi. AOA Rautio totesi, että lain perusteella (RTL 2 luvun 7 §) vankilalla on katsottava olevan velvollisuus antaa suljettuun laitokseen sijoitetulle vangille asianmukainen vaatetus, joka sisältää myös asianmukaisten jalkineiden antamisen. Asiassa ei ole merkitystä sillä, onko vangilla laitoksessa mukanaan omat asianmukaiseksi katsottavat jalkineet. Mikäli vanki haluaa laitoksessa käyttää vankilan jalkineita omien jalkineidensa sijaan, hänellä on siihen oikeus. AOA katsoi vankilan johtajan menetelleen virheellisesti siinä, että hän perusteli kielteistä päätöstä vangin mahdollisuudella käyttää omia jalkineita (dnro 2544/4/02).

Vangin kuuleminen oli laiminlyöty asiassa, jossa kantelija (ja useita muita vankeja) oli siirretty toiseen vankilaan. AOA Rautio totesi, että vankeinhoito-asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan ennen siirtopäätöksen tekemistä vankia on kuultava ja vangille ilmoitettava siirron perustelut. Kuulemisen tarkoitus on selvittää, mitä lausuttavaa vangilla on siirtopäätöksen johdosta. Koska Rikosseuraamusvirasto oli kiinnittänyt Helsingin vankilan johtajan huomiota vankien kuulemiseen ennen siirtopäätöksen tekemistä, asia ei antanut AOA:lle aihetta muuhun kuin että hän kiinnitti vastaisen varalle vankilan huomiota vankien asianmukaiseen kuulemiseen siirtopäätöksiä tehtäessä (dnro 1826/4/02).

VANKEINHOIDON RESURSSIT JA VANKIEN ASUINOLOSUHTEET

AOA:n tarkastustoiminnan yhteydessä vankiloiden yliasutuksen tuomat vaikeudet ovat tulleet ilmi usealla tavalla. Eräs Hämeenlinnan vankilassa ollut vanki kanteli siitä, että hänet asetettiin tilanahauden vuoksi eristysselelliin. Selvityksen mukaan vankilassa oli menetelty kerrotulla tavalla muutamaa otteeseen hautauden vuoksi. AOA Rautio totesi, että eristysselelliä ei voida pitää asianmukaisena paikkana vangin

lyhytaikaisellekaan asuttamiselle, kun kyse ei ole asianmukaisesta eristämisestä. AOA katsoi vankilan menetelleen virheellisesti asuttaessaan vankeja eristysosastolle (dnro 1925/4/03).

Vankiloiden yliasutuksen vaikutus oli Vaasan vankilassa johtanut siihen, että kaikille tupakoimattomille vangeille ei ollut voitu järjestää savutonta selliä. Eräs vanki kanteli siitä, että hänet oli sijoitettu matkaselliin, jossa oli tupakoivia vankeja. AOA Rautio saattoi Rikosseuraamusviraston tietoon käsityksensä siitä, että vangilla on oltava mahdollisuus käyttää kaikkia hänelle lain ja muiden määräysten mukaisia oikeuksia, myös olla altistumatta tupakansavulle. Tämä huomioiden AOA:n mukaan tulisi kaikissa tilanteissa varmistaa, että vankiloissa on riittävästi sellaisia asuintiloja, joissa tupakointi ei ole mahdollista (dnro 3176/4/01).

Apulaisoikeusasiamiehelle kanneltiin useasti päihdevalvontaan kuuluvien virtsatestien olosuhteista. Eräessä kantelijalle antamassaan vastauksessa AOA Rautio totesi testitilaisuuden ongelmallisuuden, minkä myös vankeinhoitoviranomaiset olivat tiedostaneet. Testin antamista voitiin AOA:n näkemyksen mukaan helpottaa tilan käyttöä koskevilla ratkaisulla, jonkin asteisella joustamisella itse näytteen antoajan osalta sekä opastamalla rangaistuslaitosten vartijoita hienovaraisuuteen. Tällaista ratkaisua puolsi AOA:n mukaan rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 1 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetty vaatimus vankien ihmisarvoa kunnioittavasta kohtelusta (dnro 653/4/03).

HENKILÖKUNNAN MENETTELY

AOA Rautio kiinnitti Turun vankilan vanhemman vartijan huomiota siihen, että vankeja on puhuteltava asiallisesti ja maltillisesti, kun vartija oli puhutellut vankia epäasiallisesti nimitellen (dnro 1524/4/02).

Oulun oikeusaputoimistoista saapunut oikeusavustajan kirje oli avattu erehdyksessä ilman, että vanki oli läsnä. Oulun vankilan vartijan huomioita oli kiinnitetty asiaan jo vankilassa. AOA Rautio kiinnitti vartijan huomiota huolellisuuteen vankipostin avaamisessa (dnro 2045/4/02).

AOA Rautio arvosteli Kylmäkosken vankilan vartijan menettelyä saattotehtävässä, koska tämä oli pitänyt ampuma-asetta määräyksen vastaisesti näkyvillä. Selvityksestä ilmenevien perusteiden nojalla ampuma-aseen mukaan ottaminen saattotehtävään oli ollut perusteltua. Selvityksen mukaan asetta kannettiin varustevyöhön kiinnitetyssä kotelossa. Aseen koosta johtuen oli käytännössä mahdotonta sijoittaa asetta virkapaidan alle tai housujen sisäpuolelle. Kesällä sää asetti rajoituksia päällysvaatteiden käytölle erityisesti sisätiloissa. Kyseinen heinäkuu oli ollut poikkeuksellisen kuuma. AOA piti selvityksessä esitettyjä perusteita menettelylle sinällään ymmärrettävinä. Oikeusministeriön päätöksen mukaan ampuma-asetta voitiin kantaa näkyvästi vain tapauksissa, joissa tehtävän luonne tai tilanteen vaarallisuus poikkeuksellisesti sitä edellyttivät. Selvityksessä ei ollut edes väitetty, että edellä mainitut kriteerit olisivat täyttyneet tapauksen yhteydessä (dnro 1703/4/03).

Vaasan vankilassa oli osittain rajoitettu vankien osallistumista vankilan ulkopuolisten järjestämiin tilaisuuksiin. Syynä rajoituksiin oli kyseisten vankien aiheuttamat häiriöt tilaisuuksissa. Rajoitukset olivat perustuneet vankilan vartiopäällikön ja vankien väliseen sopimukseen ja olivat olleet tilapäisiä. AOA Rautio totesi, että oikeuksien rajoittaminen ei voi perustua vangin ja henkilökunnan väliseen sopimukseen. Kyseessä olevien vankien vapaa-ajan toimintojen rajoittaminen olisi tullut määrätä asianmukaisesti kurinpitomenettelyssä. Rikosseuraamusvirasto oli jo kiinnittänyt laitoksen huomiota ”sopimusteitse” langetetun oikeuden menetyksen epäasianmukaisuuteen. AOA piti Rikosseuraamusviraston menettelyä riittävässä toimenpiteenä asiassa (dnro 170/4/02).

POLIISI

Yleiskatsaus

POLIISIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

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

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Kertomusvuonna ratkaistiin 411 poliisin toiminnasta tehtyä kantelua eli suunnilleen saman verran kuin edellisvuonna (427 ratkaisua). Jonkin verran poliisia koskevia kanteluväitteitä ratkaistaan lisäksi mm. syyttäjiin ja tuomioistuimiin pääasiassa kohdistuneiden (ja tämän vuoksi niihin ryhmiin tilastoitujen) kanteluiden yhteydessä – myös esimerkiksi ulkomaalais- ja kielikanteluissa on otettu kantaa myös poliisin toimintaan.

Poliisikanteluiden määrä on aiemmin ollut hieman alemmalla tasolla (300–400). On vaikeaa vasta kahden 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 noin 150 poliisikantelua. Oikeuskanslerinvirasto siirtää osan sinne tehdyistä poliisikanteluista oikeusasiamiehelle, koska oikeuskansleri on vapautettu valvontavelvollisuudesta asioissa, jotka koskevat eräitä pakkokeinolaissa säädeltyjä vapauden rajoittamista koskevia pakkotoimia ja muita vapauden riistoja sekä laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan (mm. poliisivankilat).

Poliisikantelujen osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on viime vuosina vaihdellut 10 ja 15 %:n välillä. Ne näyttävät tilastojen mukaan myös johtavan hieman keskimääräistä useammin toimenpideratkaisuun. Kertomusvuonna toimenpiteeseen johtavia ratkaisuja oli 94 (22,9 %), joista kahdeksan

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 muita asiaryhmiä suurempaan toimenpideprosenttiin voi olla poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkinta-aikaa. Poliisi joutuu tekemään esimerkiksi pakkokeinoja koskevat ratkaisunsa usein varsin vähäisten tietojen perusteella, joten asia voi kantelijan näkökulmasta vaikuttaa aivan toisenlaiselta kuin mitä se on pakkokeinoista päätettäessä ollut. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Poliisin toiminta saa myös varsin paljon julkisuutta tiedotusvälineissä, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa kansalaisten alttiuteen kantelujen tekemisessä.

Väitteitä esimerkiksi suoranaisesta pahoinpitelystä tai muista vakavista väärinkäytöksistä esitetään varsin harvoin. Lienee ajateltavissa, että kansalaiset räikeiksi kokemissaan tapauksissa tekevät suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on sinänsä perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia näistä ns. poliisirikoksista, joissa tutkinnanjohtajana toimii virallinen syyttäjä, on vuosittain ollut viitisen sataa.

Valtaosa eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleista poliisiin kohdistuneista kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Tyypillisiä poliisikanteluita ovat kirjoitukset, joissa katsotaan, että esitutkinta on puutteellinen tai pidetään virheellisenä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa taikka arvostellaan tutkinnan kestoa. Usein tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys, että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta, esimerkiksi toimituttaa uuden esitutkinnan tai siirtää sen paikallispoliisista keskusrikospoliisille. Oikeusasiamies voi kuitenkin pyytää esitutkinnan toimittamista tai muutoin määrätä esitutkinnasta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa (virkamiehiä ja muita julkista tehtävää hoitavia koskevat asiat), joten yksityishenkilön tekemäksi väitetyt rikoksen esitutkinnasta oikeusasiamies ei voi päättää. Joissain kanteluissa tuli ilmi kantelijan virheellinen käsitys siitä, että esitutkinta olisi ”subjektiivinen” oikeus eli poliisin

pitäisi suorittaa esitutkinta aina, kun joku sitä pyytää. Esitutkinta kuitenkin toimitetaan vain, jos poliisi harkitsee olevan syytä epäillä rikosta.

Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Ei ole myöskään harvinaista, että kantelijat arvostelevat poliisin käyttäytymistä tai puolueelliseksi koettua menettelyä.

Edellä kuvatunlaiset kantelut olivat yleisiä myös kertomusvuonna. Esimerkiksi esitutkinnan viivästymisiä tuli esiin viime vuonna. Useissa tapauksissa oli kysymys poliisin käyttämistä pakkokeinolaissa säädetystä pakkokeinoista (esimerkiksi takavarikko, kotietsintä). Vaikka käytännön poliisitoiminnassa tapahtumat usein kehittyvätkin yllättäen ja nopeasti jättäen pakkokeinosta päättämiseksi vain vähän harkinta-aikaa, korosti AOA useissa ratkaisuisaan, että pakkokeinojen käytössä on aina noudatettava laissa säädettyjä edellytyksiä.

Muutamissa tapauksissa tulivat ilmi pakkokeinojen käytön ongelmat tietotekniikkaympäristössä. Pakkokeinolain takavarikkosäännökset on varsin pitkälti säädetty perinteisen esinekäsitteksen näkökulmasta ja käytännössä on esiintynyt ongelmia siinä, miten esimerkiksi tietokoneen kovalevyllä olevien tiedostojen takavarikoimisen suhteen tulisi menetellä. Lisäongelmia aiheutuu, jos takavarikko kohdistuu sellaiseen kovalevyyn, jonka tiedostoista osa on ns. takavarikoimiskiellon alaisia. Tähän liittyen AOA antoi oikeusministeriön tietoverkkorikostyöryhmän mietinnöstä lausunnon (ks. jäljempänä s. 107).

Joissakin kanteluissa on tullut ilmi horjuvuutta poliisilaitosten asiakirjojen kirjaamisjärjestelmissä, mistä on aiheutunut asiakirjojen katoamisia tai ettei ole pystytty varmuudella kertomaan, onko poliisilaitokselle lähetty asiakirja tullut perille vai ei. Tämä on saattanut johtua esimerkiksi siitä, ettei saapunutta asiakirjaa sinänsä kirjata mihinkään kirjepäiväkirjaan tai vastaavaan.

Kertomusvuonna annetuista kahdeksasta huomautuksesta kolme koski tietojen antamista esitutkinnasta tai poliisirekistereistä ja muitakin samaa aihepiiriä koskevia toimenpideratkaisuja oli useita. Tämä on omiaan vahvistamaan sitä tarkastuksilla käytyjen keskustelujen perusteella syntyneitä käsityksiä, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain

soveltaminen poliisitoiminnassa on kaikkea muuta kuin ongelmaton. Esitutkinnassa ja poliisin toiminnassa vaikuttavat yleisemminkin kaksi erisuuntaista periaatetta, joiden yhteensovittaminen on pulmallista: viranomaistoiminnan julkisuus ja salassapitointressit – poliisin toiminta ei kuitenkaan voi olla reaaliaikaisesti kaikilta osin läpinäkyvää.

Kanteluasioiden ja omina aloitteina tutkittujen asioiden (joita ratkaistiin kertomusvuonna 11) 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 kiinniotosta ja pidätyksistä sekä muita esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista, selvityksiä telepakkokeinojen käytöstä jne. Tämän aineiston pohjalta tarkastuksella selvittämään tapauksia tarpeen mukaan tarkemmin. Tarkastushavainnot voivat johtaa esimerkiksi siihen, että asia otetaan tutkittavaksi omana aloitteena. Tarkastustoiminta ja kantelujen tutkiminen tukevat toisiaan: kantelujen perusteella voidaan suunnata tarkastustoimintaa ja tarkastuksilla puolestaan saadaan kantelujen ratkaisemisen ja yleisemminkin laillisuusvalvonnan kannalta hyödyllistä tietoa poliisitoiminnasta.

Poliisitoiminnan tarkastuksissa on pyritty toteuttamaan painopistejatellua. Erityishuomiota on kiinnitetty toimenpiteisiin, jotka on perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeiksi. On myös pyritty keskittymään alueille, joissa muu valvonta ja oikeusturvatakeet (esim. ei muutoksenhakumahdollisuutta) syystä tai toisesta eivät ole kattavia. Luonnollisesti vapautensa menettäneiden olosuhteisiin eli lähinnä poliisivankiloihin tutustuminen kuuluu tarkastusten ohjelmaan. Esimerkkinä (osaksi) tarkastusten perusteella tutkittua asiasta mainittakoon jäljempänä selostettu AOA Raution päätös poliisin huostaan otettujen henkilöiden turvallisuudesta ja putkakuolemien tutkinnasta (dnro 2865/2/00 s. 110).

Laillisuusvalvonnan erityisaluetta on telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta. Näistä ks. erillinen jakso s. 69.

HALLINNONALAN OIKEUSTILA

Poliisin toimintaympäristö ja toiminta ovat viime vuosina muuttuneet yhä kansainvälisemmäksi. Myös laillisuusvalvonta joutuu tämän vuoksi aivan uudenlaisten tilanteiden eteen: miten esimerkiksi valvotaan ulkomaalaisen poliisimiehen peitetoimintaa Suomessa? Poliisia koskevaa lainsäädäntöä on ylipäättään 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. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi olla keskeinen toiminnan ohjaaja tai sen laillisuuden takuumies.

Eduskunta päätti kertomusvuonna laajasta esitutkinta- ja pakkokeinolain muutoksesta. Tämän vuoden 2004 alusta voimaan tulleeseen muutokseen sisältyy mm. useiden pakkokeinojen (esimerkiksi pidättäminen, vangitseminen, matkustuskielto, vakuustakavarikko, kotietsintä) käytön näyttökynnyksen alentaminen. Myös pakkokeinolain 5a luvussa säädeltyjen ns. salaisten pakkokeinojen käyttöalaa laajennettiin, periaatteellisesti tärkeimpänä ns. asuntokuuntelun salliminen.

Apulaisoikeusasiamiesten jo vuosien ajan tarpeellisenä pitämä poliisin tiloissa säilytettävien henkilöitä koskevien laintasoisten säännösten kehittäminen (lausunto ns. putkalakiehdotuksesta ks. OA:n kertomus 2001 s. 123) ei ole edennyt suunnitellulla tavalla: asiaa koskevaa hallituksen esitystä ei annettu kertomusvuoden aikana (lain tarpeesta ks. jäljempänä päätös dnro 2865/2/00 s. 110). Tämänhetkisen tiedon mukaan esitys tulisi eduskunnan käsiteltäväksi vuonna 2004.

LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVIA KANNANOTTOJA

AOA Rautio antoi lausunnon oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseen laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä

eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (dnro 371/5/03). AOA Rautiota kuultiin asiasta myös lakivaliokunnassa. Hän korosti molemmissa yhteyksissä esitetyn sääntelyn olevan ristiriidassa perustuslain kanssa siltä osin kuin se koskee Suomen kansalaisen luovuttamista ja että asia siten edellytti perustuslain muutosta. Hän piti hyvänä luovutusasioiden siirtämistä käräjäoikeuksiin ja sitä, että asiat keskitetään varsin harvoin käräjäoikeuksiin. Ongelmallisena AOA puolestaan piti sitä, että yksioikoisesti katsottaisiin EU-maiden viranomaisten tekemän vain perusteltuja luovuttamispyyntöjä. Tämän vuoksi hän korosti tuomioistuimen itsenäistä päätösvaltaa sen varmistamisessa, ettei luovutuksen yhteydessä pääse tapahtumaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksia. Hän viittasi erityisesti unionin laajentumiseen.

AOA Rautio antoi oikeusministeriölle lausunnon *nuorisorikostoimikunnan* mietinnöstä (dnro 741/5/03). Hänen mielestään nuorten erityisaseman korostaminen rikosoikeusjärjestelmässä on tärkeää. Ehdotetun sääntelyn tarvetta on AOA:n mielestä omiaan korostamaan se laillisuusvalvonnassa esille tullut tosiasia, että toisinaan viranomaisilla on epävarmuutta nuorten rikosten ja erityisesti alle rikosoikeudellisen vastuuikärajan olevien lasten tekojen tutkimisessa ja heidän kohtelussaan. Erityisesti hän piti laillisuusvalvonnassa ilmi tulleen perusteella tärkeänä, että laissa säädettäisiin kattavasti viranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa vanhemmille tai muille laillisille edustajille niissä tapauksissa, joissa nuori on pakkotoimenpiteen kohteena.

Hyvänä AOA piti nuorten tekemien rikosten viranomaiskäsittelyn nopeuttamisen korostamista, ehdotetoman vankeusrangaistuksen haitallisuuden esiin tuomista nuoren kannalta ja sitä, että vain osassa maata voimassa ollut nuorisorangaistus tulisi kattamaan koko maan. Viimeksi mainitun osalta nykyinen tilanne on yhdenvertaisuuden kannalta erittäin ongelmallinen.

AOA Rautio antoi oikeusministeriölle lausunnon *tietoverkkorikostyöryhmän* mietinnöstä (dnro 1494/5/03). Hän totesi laillisuusvalvonnassa havaitun, että aina ei ole ollut selvää, miten esimerkiksi takavarikkoa koskevia säännöksiä sovelletaan toisaalta tietokoneen tiedostoissa oleviin tietoihin ja toisaalta itse laitteistoon.

AOA lausui käsityksenään yhtenä tietojärjestelmiin ja tietoverkkoihin liittyvän sääntelyn ongelmana olevan alan teknisen kehityksen vauhdin. Koska sääntelyssä ei ehkä pystytä huomioimaan kaikkea sitä, mitä varsin nopeasti etenevä tekninen kehitys tuo mukanaan, joudutaan laeissa turvautumaan yleisluontoisiin lausumiin (kuten ”muulla näihin verrattavalla tavalla” tai ”muussa vastaavassa tietojärjestelmässä”) tavoiteltaessa sitä, että lakia pystyttäisiin soveltamaan myös tulevaisuudessa. Tällainen yleisluontoisten lausumien käyttö rangaistussäännöksissä on AOA:n mielestä kuitenkin ongelmallista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siitä johtuvan rikoslainsäädännöltä edellytettävän täsmällisyysvaatimuksen kanssa.

AOA kiinnitti huomiota myös siihen, miten voidaan suojata takavarikointikiellon alaisen materiaalin joutumista takavarikon kohteeksi tai sen sisällön paljastumista takavarikoinnin yhteydessä. Kun esimerkiksi esitutkinnan yhteydessä tehtävässä kotietsinnässä asianajotoimistoon (tms. paikkaan, jossa voi olla takavarikkokiellon alaista aineistoa) etsitään tiettyyn epäiltyyn rikokseen liittyviä todisteita, ovat ongelmat etsinnän kohdistuessa niin paperimuodossa oleviin todisteisiin kuin teknisessä tietojärjestelmässä olevaan tietoon osaksi samanlaiset. Jos etsittävä materiaali on esimerkiksi asiakirjakansioissa, takavarikkokiellon alaisen materiaalin erottaminen ja takavarikoitavan materiaalin tunnistaminen edellyttää jonkinasteista koko materiaalin ”selaamista”. Jos aineistoon sisältyy todistamiskiellon alaista aineistoa, on poliisimiehen tämän havaittuaan jätettävä tuo osa takavarikoimatta (tai kumottava jo tehty takavarikko). Tästä huolimatta kiellon alaista tietoa on jo tullut poliisimiehelle ja vaikka tietoa ei saa käyttää, sitä on ainakin jossain määrin hänen tiedossaan muistinvaraisesti. Jos etsintä kohdistuu tietojärjestelmässä olevaan tietoon ja tietoa etsitään vaikkapa kovalevystä tehdyltä tutkintakopiolta, on asian kulku ilmeisesti pitkälti samanlainen.

Sen välttämiseksi, ettei esitutkintaa suorittavan poliisimiehen tietoon tule mitään todistamiskiellon alaista tietoa, piti AOA yhtenä mahdollisena ratkaisuna ulkopuolisen, riippumattoman asiantuntijan käyttöä. Tällainen asiantuntija pystyisi arvioimaan sen, miltä osin etsittävä aineisto on todistamiskiellon alaista. AOA:n mielestä yksi vaihtoehto olisi pakkokeinolain 5 a luvun 6 a §:n kaltainen julkinen asiamies.

AOA Rautio antoi oikeusministeriölle lausunnon oikeusministeriön työryhmän osamietinnöstä *”Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio”* (dnro 1642/5/03). Mietinnössä esitetyn rangaistussäännöksen seksuaalipalvelujen ostamiseen täysi-ikäiseltä perustelta vuuteen AOA ei laillisuusvalvojana katsonut olevan aihetta ottaa kantaa, koska tältä osin kysymys on pitkälti poliittisesta harkinnasta. Esityksen perusteluiden osalta AOA kiinnitti huomiota mietinnössä todettuun, ettei ostamista todennäköisesti selvitetäisi erillisinä tekoina, vaan ihmiskaupan tai parituksen tutkinnan yhteydessä. Kun esitutkintalain 2 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava, jos on syytä epäillä rikosta, on AOA:n mielestä ongelmallista, jos rangaistavaksi säädetään teko, jota tosiasiallisesti ei ole tarkoituskaan tai ei voida valvoa. Tällainen sääntely voisi helposti johtaa ristiriitatilanteeseen esitutkinnan toimittamisvelvollisuuden kanssa.

Esitykseen sisältyvän telekuuntelun alan laajentamisen AOA totesi olevan ongelmallista. Perustuslain mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Tältä osin AOA:n mielestä nousee esiin erityisesti kysymys telekuuntelun sallimisesta törkeän parituksen vakavimpien tekumuotojen tutkinnassa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että törkeimmät talousrikokset ovat tulkittavissa perustuslain mielessä turvallisuutta vaarantaviksi rikoksiksi, jos niihin liitetään kvalifiointiedellytykseksi sekä erityisen suuren taloudellisen hyödyn tavoittelu että rikoksen tekeminen erityisen suunnitelmallisesti. Nyt puheena olevan ehdotuksessa katsotaan, että kun kysymys on parituksesta, joka arvioidaan törkeäksi hyödyn tavoittelun tai suunnitelmallisuuden perustella, teko voidaan rinnastaa törkeisiin talousrikoksiin. AOA piti kyseenalaisena sitä, kuinka pitkälle tämänkaltaisia ”rinnastuksia” voidaan jatkaa, jos edellä mainitulle perustuslain säännökselle halutaan vielä jättää jokin reaaliainen sisältö.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna tarkastettiin sisäasiainministeriön poliisiosasto, Oulun lääninhallituksen poliisiosasto, viisi pientä/keskikokoista poliisilaitosta ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen väkivaltarikosyksikkö. Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksella olivat esillä ulkomaalaisasiat ja telepakkokeinot – keskusrikospoliisissa puolestaan telepakkokeinot sekä peitetoiminta ja valeostot.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tarkastuksella keskusteltiin poliisitoiminnan nykytilasta ja tavoitteista. Poliisijohto kertoi Poliisin visio 2010 -ohjelmasta, joka toimii lähtökohtana poliisihallinnon strategisille valinnoille. Ongelmana poliisijohto piti mm. poliisipartioiden epätasaista jakautumista valtakunnan alueella ja käytettävissä olevien resurssien niukkuutta verrattuna tehtävien määrään. Rikostorjunnan selvityshankkeessa oli pyritty etsimään keinoja, joilla rikostorjunnan tilaa – esimerkiksi selvitysprosentteja ja tutkinta-aikoja – voidaan olemassa olevilla resursseilla parantaa. Talousrikostorjunnan osalta todettiin erityisongelmaksi mm. se, ettei talousrikostutkijan ura houkuttele nuoria poliisimiehiä ja talousrikostutkijoiden keski-ikä onkin huolestuttavan korkea. Huoli resurssien riittävyydestä ja vaikeudet saada rikostutkintaan henkilöstöä tulivat esiin myös muilla tarkastuksilla.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen väkivaltarikosyksikön tarkastuksella keskusteltiin erityisesti lapsiin kohdistuvien väkivaltarikoksien tutkinnasta. Yksikön johdon mukaan ongelmana on tiedon kulku, esimerkiksi sosiaaliviranomaisilta poliisille. Stakesin uudet ohjeet sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle ilmeisesti parantavat tilannetta. Poliisin kytkeminen lasten pahoinpitelyjen ja seksuaalisen hyväksikäytön epäilyjen selvittelyn alkuvaiheeseen on poliisin käsityksen mukaan ensiarvoisen tärkeitä tällaisten rikosten selvittelyssä. AOA Rautio totesi olevansa asiasta samaa mieltä.

Oulun lääninhallituksen poliisiosastolla ja Pudasjärven poliisilaitoksella tutustuttiin muun muassa ns. etävalvontaan. Etävalvonnalla tarkoitetaan sitä, että putkassa olijaa valvotaan teknisin laittein (esimerkiksi kamera, mikrofoni) muualta kuin säilytyspaikan

poliisilaitokselta. Esimerkiksi Pudasjärvellä putkassa olevaa päihtynyttä valvotaan Oulun poliisilaitokselta. AOA Raution mukaan etävalvontaan liittyy useita ongelmia (näistä ks. jäljempänä päätös dnro 2865/2/00 s. 110).

Tarkastuksilla käsiteltiin erityisesti poliisipalveluiden saatavuutta kihlakuntien eri osissa ja telepakkokeinoja (viimeksi mainitusta ks. s. 69).

POLIISIHALLINNON TARKASTUKSET 2003

Mäntän kihlakunnan poliisilaitos	4.3.2003
Vaasan kihlakunnan poliisilaitos	16.5.2003
Oulun lääninhallituksen poliisiosasto	28.8.2003
Pudasjärven kihlakunnan poliisilaitos	28.8.2003
Kuusamon kihlakunnan poliisilaitos	29.8.2003
Kemin kihlakunnan poliisilaitos	12.9.2003
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos/ väkivaltarikosyksikkö	24.9.2003
Keskusrikospoliisi	17.10.2003
Sisäasiainministeriön poliisiosasto	31.10.2003
Tampereen kihlakunnan poliisilaitos	4.12.2003

Poliisihallinnon ulkopuolelta, mutta siihen läheisesti liittyvinä mainittakoon tässä yhteydessä tarkastukset sisäasiainministeriön pelastusosastolla (23.4.2003) ja Pohjanmaan hätäkeskuksessa (16.5.2003).

Ratkaisuja

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OIKEUDET JA OLOT

Vapautensa menettäneiden kohtelun ja olojen valvonta on oikeusasiamiehen erityisen valvonnan kohteena jo lainkin mukaan. Vapaudenmenetyksen peruste tai sen aikainen kohtelu ovat varsin tavallisia kantelujen aiheita. Myös tarkastuksilla näihin seikkoihin kiinnitetään huomiota ja tapauksia voidaan oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi. Eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa hyvin paljon, vuositasolla tapauksia on n. 150 000. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee muutamasta tunnista kuukausiin. Poliisivankilat ovat kuitenkin varustukseltaan sellaisia, etteivät ne ole soveliaita pitkään asumiseen. AOA Raution mukaan tutkintavangit tulisikin siirtää mahdollisimman pian vankilaan (dnro 458/4/01). Valmisteilla olevan lain mukaan poliisivankilassa pitoaika ei pääsääntöisesti saisi ylittää neljää viikkoa.

Seuraavassa on selostuksia eräistä kertomusvuonna ratkaistuista asioista.

Putkakuolemat ja vapautensa menettäneiden valvonta

Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka otti omana aloitteena tutkittavakseen ns. putkakuolemien tutkinnan ja niiden seurannan. Tarkoituksena oli selvittää mm., kuinka perusteellisesti tapauksia tutkittiin ja miten tutkinta oli järjestetty. AOA Rautio laajensi tutkintaa koskemaan myös vapautensa menettäneiden valvontaa.

Putkakuolemien tutkinnasta ja seurannasta

Lähtökohtaisesti putkakuoleman tutkinnassa on kysymys kuolemansyyn selvittämisestä. Esitutkinta toimitetaan vain, jos on syytä epäillä rikosta. Suurin osa putkakuolemista ei johda esitutkintaan.

AOA Rautio totesi vuonna 2000 sattuneiden 27 putkakuoleman tutkinta-aineistojen perusteella, että tutkintojen taso vaihtelee varsin paljon. Joukossa ei kuitenkaan ollut niin puutteellisesti tutkittuja tapauksia, että ne olisivat antaneet aiheutta jatkotoimenpiteisiin. Poliisin tiloissa tapahtuneiden kuolemantapausten perinpohjainen selvittäminen on AOA:n mukaan tärkeää paitsi kunkin yksittäistapauksen kannalta myös yleisön poliisia kohtaan tunteman luottamuksen säilyttämiseksi. Tutkintojen tason varmistamiseen tulisikin kiinnittää huomiota. AOA pyysikin sisäasiainministeriön poliisiosastoa käymään läpi vuoden 2003 putkakuolemien tutkinnat ja raportoimaan havainnoistaan.

Tutkintajärjestelyjen osalta AOA totesi, että putkakuolemaa ei aina ollut tutkinut muu kuin säilytyksestä vastannut poliisiyksikkö. Hänen mukaansa tutkinta tulisi jo tutkinnan ulkoisenkin uskottavuuden ylläpitämiseksi aina antaa toisen poliisiyksikön hoidettavaksi. AOA totesi lisäksi, että niitä perusteluja, joita esitettiin kun poliisimiesten tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohto uskottiin syyttäjille, voisi esittää myös sen puolesta, että putkakuoleman tutkintaa tulisi aina johtaa poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen. Syyttäjien ”kytkeminen” mukaan putkakuolemien tutkintaan edellyttäisi kuitenkin lainmuutosta.

Putkakuolemaa on aina vakava tapaus. Putkakuolemien syitä ja viranomaisten toimintaa analysoimalla voidaan AOA:n mukaan pyrkiä entistä paremmin tunnistamaan mahdollisia ongelmakohtia – täysin riippumatta siitä, johtaako joku yksittäistapaus oikeudellisiin seuraamuksiin vai ei. Nykyään Poliisikoulu käykin läpi putkakuolemien tutkintapöytäkirjat, mm. silmälläpitäen sitä, olisiko menettelytapoja, joilla putkakuolemia voitaisiin estää. AOA piti tämän tyyppistä seurantaa erittäin perusteltuna. Lisäksi hän korosti poliisin henkilöstön koulutuksen merkitystä. Hän kaipasi kohennusta poliisin vartioiden koulutustasoon: useilla poliisilaitoksilla käytetään vartijoina lähes täysin kouluttamatonta työvoimaa, esimerkiksi työllisyysvaroin saadaan poliisilaitokselle vartija puoleksi vuodeksi.

Vapautensa menettäneiden valvonnasta

Poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden valvonnan osalta lainsäädäntö on varsin niukkaa ja missään ei esimerkiksi tarkemmin sitovasti määritellä valvonnan minimitasoa. AOA pitikin erittäin toivottavana, että sisäasiainministeriössä valmisteilla oleva laki pidätettyjen ja kiinniotettujen kohtelusta (ns. putkalaki) saataisiin mahdollisimman pian eduskunnan käsiteltäväksi.

AOA totesi käsityksensä, että käytännössä valvonnan taso on varsin vaihteleva. Yksi perussy s tähän on edellä mainittu sääntelyn puutteellisuus. Muun muassa tarkastushavainnot viittaavat siihen, että erällä poliisilaitoksilla valvontakäyntien välit voivat venyä huolestuttavan pitkiksi – jopa selvästi yli kahden tunnin. Suurellakin poliisilaitoksella voi olla vuorossa vain yksi vartija, jolla usein on paljon muitakin tehtäviä, jotka verottavat keskittymistä varsinaiseen vartiointiin. Sinänsä erilaista vartijan valvontaa erinomaisesti tukevaa tekniikkaa on olemassa, mutta poliisilaitosten varustelutaso vaihtelee paljonkin.

Valvonnasta jättäminen

AOA Raution tarkastuksilla Pohjois-Suomessa syksyllä 2002 tuli ilmi, että säilössä oleva henkilö jää joskus yksin poliisiasemalle, kun laitoksen ainoa partio joutuu lähtemään kiireelliselle hälytystehtävälle. AOA:n saaman selvityksen mukaan maamme 90:stä poliisilaitoksesta 16 on sellaisia, joissa vapautensa menettänyt henkilö ainakin joskus joudutaan jättämään täysin valvonnasta.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ei pitänyt tilannetta hyvänä, mutta se katsoi, että käytännössä ei ole mahdollista järjestää jatkuvaa valvontaa kaikilla poliisilaitoksilla. AOA:n mukaan vapautensa menettäneiden jättäminen tyhjälle poliisiasemalle täysin valvonnasta yksin putkaan esimerkiksi kahdeksi tunniksi on aina riski. Näyttää siltä, että poliisihallinnossa tämän riskin määrittely on pitkälti jätetty poliisilaitostasolle. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä, että tilanne on ilman lainsäätäjän nimenomaista kannanottoa edellä kuvattu. Viimeistään ns. putkalain säätämisen yhteydessä tulisi hänen mukaansa laissa ottaa nimenomaisesti

kantaa siihen, voidaanko ja millä edellytyksillä henkilö jättää yksin poliisilaitokselle. AOA totesi myös, että on tulkinnanvaraista, onko eräissä itäsuomalaisissa kihlakunnissa tehty putkavartiointin siirto yksityisen vartiointiliikkeen hoidettavaksi sopusoinnussa perustuslain kanssa.

AOA piti ongelmallisena myös ns. etävalvontaa, joka hänen arvionsa mukaan on riskialttiimpaa kuin paikalla olevan vartijan suorittama valvonta. Tätä turvallisuuseroa on varmasti mahdollista kaventaa, mutta sitä ei voida kokonaan poistaa. Etävalvonnan laaja käyttöönotto edellyttää AOA:n mukaan tarkkaa etukäteissuunnittelua ja sääntelyä. Nykymuodossaan se voi johtaa vaaratilanteisiin, joita ei AOA:n mielestä pitäisi hyväksyä.

AOA Raution päätös 18.12.2003, dnro 2865/2/00 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Kiinniotetun oikeus avustajaan

Kantelija oli otettu kiinni kotietsinnän yhteydessä syntyneen rikosepäilyn vuoksi. Hän olisi halunnut olla puhelimitse yhteydessä lakimieheensä kotoaan ennen kuljetusta poliisiasemalle. Kantelija arvosteli sitä, että soittaminen oli poliisimiesten toimesta estetty.

Esitutkintalain mukaan asianosaisella on oikeus käyttää esitutkinnassa avustajaa. Laissa todetaan myös, että ”rikoksesta epäillyllä, joka on otettu kiinni, pidätetty tai vangittu, on oikeus pitää yhteyttä avustajaansa tapaamalla, kirjeitse ja puhelimitse siten kuin tutkintavankeudesta annetussa laissa tarkemmin säädetään”. Tuon lain mukaan ”tutkintavangin ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa on sallittava tapaamalla, kirjeitse ja mahdollisuuksien mukaan puhelimitse pitää yhteyttä keskenään.”

Sisäasiainministeriön poliisiosasto totesi asiassa antamassaan lausunnossa, että tässä tapauksessa kantelijalla ei olisi ollut oikeutta olla yhteydessä avustajaansa jo kiinniottopaikalla, koska tutkinnanjohtajalle tulee ensin varata tilaisuus ratkaista epäillyn nimeämän henkilön kelpoisuus avustajaksi ennen kuin epäillyn voidaan ylipäätään sallia olevan yhteydessä

avustajaansa. Lain mukaan avustajan kelpoisuuden ratkaisee tutkinnanjohtaja. Kiinniotetun oikeus olla yhteydessä avustajaansa alkaa lausunnon mukaan tutkinnanjohtajan ratkaisun jälkeen.

AOA totesi sisäasiainministeriön poliisiosaston laintutkinnan olevan hyväksyttävä. Lain mukaan kuka tahansa ei voi toimia avustajantehtävässä ja tutkinnanjohtajalla on oikeus ja velvollisuus kontrolloida avustajan kelpoisuutta. AOA:n mukaan asian luonne vaatii, että ennen yhteydenottoa avustajaan tutkinnanjohtajalla tulee olla mahdollisuus arvioida avustajaksi aiottua henkilöä.

Edellä kerrotuun perusteisiin AOA totesi, etteivät Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiehet olleet menettelleet lainvastaisesti estäessään kantelijan puhelimitse tapahtuvan yhteydenoton ennen tutkinnanjohtajan ratkaisua avustajan kelpoisuudesta.

Päätöksessään AOA korosti kuitenkin yleisellä tasolla rikoksesta epäillylle vapaudenmenetyksen kohteena olevalle olevan tärkeää, että tieto hänen vapaudenmenetyksestään välittyy hänen avustajalleen hänen niin tahtoeessaan. Tällä on merkitystä hänen puolustuksensa valmistelua varten ja se on tärkeää myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta. Tähän nähden AOA piti suotavana – vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei siihen velvoitakaan – että kiinniotetun niin pyytäessä hänen esitutkintalain kelpoisuusehdot täyttävälle avustajalleen ilmoitettaisiin poliisin toimesta kiinniotosta ilman aiheutonta viivytystä, jotta avustaja voi arvioida kiinnioton perusteet ja myös mahdollisesti harkittavan pidättämisen edellytyksiä.

AOA saattoi lausumansa sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

AOA Raution päätös 25.6.2003, dnro 2743/4/00 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

Toisessa kanteluratkaisussa (dnro 2400/4/02) kantelija oli tyytymätön siihen, ettei hän voinut soittaa Porin poliisivankilasta oikeusavustajalleen ilman henkilökunnan läsnäoloa. AOA Rautio yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosaston esittämään siitä, että poliisilaitoksilla tulisi pyrkiä järjestelyihin, joiden avulla

oikeusavustajan kanssa käytävien puhelinkeskustelujen luottamuksellisuus turvataan.

Tutkintavangin toimittaminen hoitoon

Raahen kihlakunnan poliisilaitoksen komisario oli psykiatrian erikoislääkärin M1-tarkkailulähetteen vastaisesti toimittanut tutkintavangin vangitsemispäätöksen jälkeen Oulun vankilaan (käräjäoikeuden passituksen mukaisesti) sieltä lääkäriin/hoitoon toimitettavaksi. Lääkärin vangitsemispäätöksen jälkeen laatiman lähetteen mukaan tutkintavanki olisi kuitenkin tullut toimittaa Ylivieskaan mielisairaalaan. Kun komisarion menettely ei saadun selvityksen mukaan ollut viivästyttänyt tutkintavangin hoidontarpeen jatkoarviointia (joka oli tehty vielä samana päivänä Oulussa), niin AOA Rautio tyytyi kiinnittämään komisarion huomiota siihen, että terveydenhuollon ammattihenkilön tekemiä hoitoratkaisuja tulee noudattaa, myös hoitopaikan osalta.

AOA Raution päätös 6.5.2003, dnro 614/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Toisessa tapauksessa (dnro 458/4/01) AOA Rautio kiinnitti Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota tiedonkulun varmistamiseen, kun tutkintavangin hammashoito oli tietokatkoksesta johtuen viivästynyt kuukaudella.

Olosuhteet poliisivankilassa

AOA Rautio arvosteli eri ratkaisuissaan mm. sitä, ettei tutkintavangille ollut tarjota hampaidenhoitovälineitä ainakin siksi, kunnes hän itse voi niitä hankkia (dnro 2324/4/02), säilöönotetulle ei ollut annettu patjaa tai lisävaatetusta putkaan (dnrot 2443/4/02 ja 1820/4/02) ja että tutkintavankien ja pidätettyjen kohtelua koskevat säännökset eivät olleet asianmukaisesti nähtävillä (dnro 3213/4/01). Ulkoiluoikeuden tärkeyteen AOA Rautio kiinnitti Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota em. päätöksessään dnro 458/4/01.

Vapaudenmenetyksen kirjaaminen

Kantelija arvosteli kiinniottoa. AOA Rautio totesi, että vapaudenmenetystä koskevissa asiakirjoissa – kuten muissakin viranomaisen laatimissa asiakirjoissa – tulee noudattaa täsmällisyyttä ja tarkkuutta. Tapah- tumakuvauksen tulee olla objektiivisesti arvioiden perusteellinen ja antaa sisällöllisesti tukea kulloinkin sovellettaville lainkohdille siten, ettei epäselvyyttä lainkohdan soveltuvuudesta kyseessä olevaan tapa- ukseen pääse syntymään. Kyseisessä tapauksessa oli tarkempien perusteluiden puutteellisuudesta johtuen tulkinnanvaraista, oliko kyseiseen tapaukseen lainkaan soveltunut poliisilain 20 § (joka oli kirjattu kiinnioton perusteeksi), vai olisiko sovellettavaksi tullut kyseeseen ainoastaan poliisilain 14 §. AOA saattoi käsityksensä Pietarsaaren kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon (dnro 1691/4/02).

Toisessa Turun kihlakunnan poliisilaitosta koskenees- sa tapauksessa kysymys oli siitä, mikä poliisilain säännös kirjattiin säilöönoton perusteeksi ja vastasiko kirjattu säännös todellisia tapahtumia – poliisilain 20 § vai 11 § (dnro 1820/4/02). Joensuun kihlakun- nan poliisilaitosta AOA Rautio arvosteli puolestaan sii- tä, että säilöön otetun karattua sairaalamatkalla hänen uutta kiinnioittamistaan ei kirjattu (dnro 2443/4/02). AOA Rautio kiinnitti keskusrikospoliisin rikostarkastajan huomiota siihen, että pidätetylle on heti ilmoitettava pidättämisen syy (dnro 1365/4/01).

Kiinnioton kirjaamisesta mielenosoituksen yhteydessä oli puolestaan kysymys tapauksessa dnro 2868/4/01. Kantelija oli otettu kiinni itsenäisyyspäivän mielen- osoituksen yhteydessä Helsingin Kauppatorilla. Poli- isin joukkojenhallintaan erikoistuneen ryhmän poliisit olivat suorittaneet kiinnioton, jonka jälkeen muut poliisit olivat toimittaneet kantelijan poliisilaitokselle säilöön. Asiaa jälkikäteen selvittäessä kävi ilmi, ettei kiinniottoa suorittaneita joukkojenhallintaryhmän poliisimiesten nimiä ollut kirjattu eikä heidän henkilö- lisyttään pystytty jälkikäteenkään selvittämään.

AOA Raution mukaan poliisiin olisi myös kyseisessä vaativaksi luonnehdittavassa erityistilanteessa huo- lehtia siitä, että tieto kiinnioittaneiden poliisimiesten nimistä tulee asianmukaisesti dokumentoitua myös niissä tapauksissa, joissa he eivät suorita koko kiin-

niottotoimenpidettä alusta loppuun. Vapaudenme- netystä koskevat asiakirjoissa tulee AOA:n mukaan noudattaa sellaista täsmällisyyttä ja tarkkuutta, että poliisin tapahtumien kulku on tarpeen vaatiessa jälki- käteen selvitettävissä ja poliisin toiminta arvioitavissa (dnro 2868/4/01).

Myös käytännöllisesti katsoen kaikilla tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota siihen, että vapaudenmenetys- ten perusteet kirjataan usein varsin summaarisesti ja joskus virheellisesti. Kysymys on kuitenkin henkilön vapautta koskevasta päätöksestä. AOA Rautio on tarkastuksillakin painottanut asianmukaisen tarkan kirjaamisen tärkeyttä.

ESITUTKINNAN KESTO

Esitutkinnan kesto oli esillä kertomusvuodenkin rat- kaisuissa varsin usein. On selvää, että viivästymisissä ei välttämättä ole kysymys yksittäisen virkamiehen laiminlyönnistä, vaan mm. työmäärät, resurssit ja pri- orisointi vaikuttavat asian arviointiin. Myös tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien esimiehillä on oma vastuunsa siitä, etteivät esitutkinnot viivy tarpeettoman kauaa. Suomen valtiokin voi joutua vastaamaan rikosasian pitkästä käsittelyajasta sinänsä riippumatta siitä, voi- daanko kenenkään virkamiehen osoittaa menetelleen moitittavasti. Näinhän kävi Euroopan ihmisoikeus- tuomioistuimen ratkaisussa Kangasluoma v. Suomi (20.1.2004). On näkyvissä merkkejä esitutkinta-ai- kojen pitenemisestä ja tulevaisuudessa Suomi voi joutua useamminkin samanlaiseen vastuuseen.

Esitutkintojen kestoon kiinnitettiin huomiota myös tarkastuksilla ja joitain tapauksia otettiin kertomus- vuonna omina aloitteina selvitettävävikin. Aiempien vuosien tarkastusten pohjalta selviteltiin mm. Inarin- Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen tilannetta, josta lähemmin seuraavassa.

Esitutkintojen huomattavat viivästymiset Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella

AOA Jonkka tarkasti syksyllä 2000 Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen. Tuolloin ilmeni, että esitutkinnassa oli suhteellisen paljon keskeneräisiä asioita ja että tutkinta-ajat olivat usein pitkiä. Tarkastushetkellä oli esimerkiksi yli vuoden aktiivitutkinnassa olleita juttuja kesken 36 kappaletta, joista 15 oli peräisin vuosilta 1992–1997. Esitutkintojen viipymiset ja niiden syyt otettiin omana aloitteena tutkittavaksi.

Selvityksissä kävi ilmi mm., että useiden avoimena olleiden juttujen syyteoikeus ehti vanhentua esitutinnan aikana. Esimerkkinä mainittakoon seuraavat tapaukset:

- vuonna 1995 kahdesta pahoinpitelystä tehdyn rikosilmoituksen osalta asianomistajia kuultiin vasta rikosten jo vanhennuttua.
- vuonna 1995 törkeästä pahoinpitelystä, pahoinpitelystä ja laittomasta uhkauksesta tehdyn rikosilmoituksen tutkinnassa viimeisin tutkintatoimenpide oli tehty lokakuussa 1995. Asiakirjat toimitettiin syyttäjälle vasta lokakuussa 2000, jolloin pahoinpitely ja laitton uhkaus olivat ehtineet vanhentua. Syyttäjä teki syyttämättäjäättämisspätöksen, koska törkeästä pahoinpitelystä ei saatu riittävä näyttöä.
- kavalluksesta ynnä muusta vuonna 1996 tehdyn rikosilmoituksen tutkinnassa Norjassa oleskeleva epäilty etsintäkuulutettiin vasta syksyllä 2000; rikos vanheni huhtikuussa 2001.
- pahoinpitelystä vuonna 1997 tehdyn rikosilmoituksen osalta alustavat puhutellut tehtiin välittömästi heinäkuussa 1997, mutta tutkintasuunnitelma tehtiin vasta yli kolmen vuoden kuluttua lokakuussa 2000. Asianomistaja ilmoitti sittemmin, ettei hänellä ole vaatimuksia ja rikos vanheni esitutkinnassa heinäkuussa 2002.

Muutenkin useassa asiassa esitutkinta oli ollut tekemättä huomattavan pitkän ajan ilman, että siihen olisi ollut näkyvää tai hyväksyttävää syytä. Nämä tapaukset olivat yleensä pahoinpitelyjä. Esimerkkinä mainittakoon vuonna 1998 tapon yrityksestä tehty rikosilmoitus, jonka nimike muuttui kuitenkin tutkinnan

alkuvaiheessa törkeän pahoinpitelyn yritykseksi. Kuulustelut toimitettiin vuoden 1998 aikana. Sen jälkeen esitutkinnassa jäätiin odottamaan sylliseksi epäillyn tarjoamaa piirrosta lisäselvitykseksi. Sitä ei ollut kuitenkaan saatu. Pöytäkirja toimitettiin syyttäjälle vasta lokakuussa 2000.

Johtopäätöksiä

Asian ratkaissut AOA Rautio totesi, että vaikka poliisilla onkin poliisilain nojalla oikeus asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen, ei tämä kuitenkaan oikeuteta jättämään tehtäviä hoitamatta. Myöskään pitkiä viivästyksiä ei saisi syntyä ainakaan suhteellisen vakavissa tapauksissa, kuten henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa.

Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksessa osasyynä esitutkinta-asioiden viivästymiseen on ollut se, että yksikään poliisi ei toimi pelkästään rikostutkijana, vaan kaikki poliisit tekevät kaikkia poliisitehtäviä. Hälytystehtävät on poliisitoiminnassa asetettu etusijalle. Muihin ja usein kiireellisiin poliisitehtäviin kuluva aika rajoittaakin esitutkintaan jäävää aikaa. Edelleen tutkintatilannetta heikentää yleisesti myös se, että poliisimiehet tekevät vuorotyötä ja eivätkä sen vuoksi useinkaan ole päivisin tavattavissa. Sitä, että esitutkinnassa oli vanhentunut sellaisiakin rikoksia, jotka olisivat ilmeisesti olleet melko helposti tutkittavissa, ei AOA:n mukaan kuitenkaan voitu kokonaan selittää riittämättömillä resursseilla.

Yksittäisten esitutkinta-asioiden valvonta on ollut käytännössä vähäistä. Seuranta on jäänyt pitkälti tutkijoiden omatoimisten yhteydenottojen varaan. Tämä ei vastaa esitutkintalakeja säädettäessä tutkinnanjohtajalle ajateltua tehtäväkuvaa. Viime kädessä esitutkinnasta vastaa tutkinnanjohtaja. Tutkinnanjohtajan tuleekin AOA:n mielestä aktiivisesti seurata johdettavanaan olevien esitutkintojen edistymistä, vaikka valvonta ei juttumääristä ja muista työtehtävistä johtuen voisi olla kovin yksityiskohtaista. Pelkkään omaan työtilanteeseen vetoaminen ei ole hyväksyttävä peruste tutkinnanjohtajan tehtäviin keskeisesti kuuluvan valvonnan laiminlyönnille. RIKI-tietojärjestelmä tarjoaa sitä paitsi varsin nopeasti käytettävän seurantamahdollisuuden.

Keskeneräisten asioiden "hoitamattomuus" olisi kiistatta paljastunut esimiesvalvonnassa ja säännöllisissä juttutarkastuksissa. Valvonnan puute näytti joissakin tapauksissa vaikuttaneen myös siihen, että vanhentumisia on päässyt tapahtumaan. Riittävän valvonnan laiminlyöminen on ollut – ainakin jossakin määrin – ymmärrettävää, koska tutkinnanjohtajana toiminut ylikonstaapeli on itsekin ollut vuorotyössä ja koska hänellä on ollut hoidettavanaan myös omat tutkintatehtävänsä. Niiden ohessa valvonnan suorittamisedellytyksiä ei voida pitää erityisen hyvinä.

Nimismies totesi selvityksessään, että hänen mahdollisuutensa esitutkintojen valvomiseen on rajoittunut asianosaisten yhteydenotoista aiheutuneisiin tilanteen selvittämisiin kussakin yksittäistapauksessa. Poliisipäällystösresurssit olivat Inari-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella selvästi huonontuneet verrattuna aikaisempaan Inarin nimismiespiiriin. Ennen kihlakuntauudistusta poliisipiirissä oli ollut apulaisnimismies, joka arvioi työpanoksestaan kuluneen 30 prosenttia poliisitehtävien hoitamiseen. Kun apulaisnimismiehen virka lakkautettiin, tätä työpanosta ei millään tavoin korvattu. Ratkaisevin apu olisi nimismiehen mukaan päätoimisena tutkinnanjohtajana toimivan komisarion viran saaminen.

Toimenpiteet

Erityisesti erään ylikonstaapelin ja vanhemman konstaapelin tutkittavana oli ollut useita sellaisia rikoksia, joiden esitutkinta olisi AOA:n mukaan varsin pienellä vaivalla saatu suoritetuksi loppuun ja asiat toimitetuksi syyteharkintaan. Osa rikoksista oli ehtinyt vanhentua tutkinnan aikana. Viivästyksille ei useimmissa tapauksissa voitu AOA:n mukaan osoittaa hyväksyttävää syytä, vaan esitutkinnassa oli tapahtunut aiheeton viivytyksiä. Toinen ylikonstaapeli oli toiminut tutkinnanjohtajana suurimmassa osassa näistä esitutkinnoista. Hän oli laiminlyönyt velvollisuutensa johtaa näitä esitutkintoja ja valvoa näiden esitutkintojen etenemistä. Tällaisten esitutkintojen määrä oli huomattavan suuri. AOA antoi mainituille kahdelle ylikonstaapelille ja yhdelle vanhemmalle konstaapelille huomautuksen.

AOA saattoi lisäksi käsityksensä esitutkinnan viivyttämättä toimittamisesta selvittävänä olleiden

asioiden tutkijoina toimineiden kahden muun ylikonstaapelin tietoon. Heillä tapausten määrä oli ollut selvästi vähäisempi. Lisäksi AOA katsoi vielä yhden ylikonstaapelin laiminlyöneen tutkinnanjohtajalle kuuluvan valvontavelvollisuuden esitutkintojen valvomisessa. Koska laiminlyömiä tapausten määrä on huomattavasti huomautuksen saaneen ylikonstaapelin vastaavaa määrää vähäisempi, AOA tyytyi saattamaan edellä esitetyn käsityksensä ylikonstaapelin tietoon. Hän saattoi havaintonsa myös kihlakunnan silloisen nimismiehen tietoon.

AOA pyysi Lapin lääninhallituksen poliisiosastoa seuraamaan rikosasioiden tutkintaa Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella etenkin vuotta vanhempien asioiden osalta ja toimittamaan hänelle selvityksen piirin tutkintatilanteesta 31.8.2004 mennessä.

AOA totesi lopuksi vielä, että oikeusasiamies ei ole yleensä puuttunut hallinnon sisäisiin resurssikysymyksiin. Perinteisesti tällainen puuttuminen on katsottu mahdolliseksi ja aiheelliseksi, jos resurssien puuttuminen on johtanut esimerkiksi yliptikin käsittelyaikoihin ja sitä kautta edelleen ihmisten yhdenvertaisuutta loukkaaviin oikeusturvaongelmiin. AOA:n käsityksen mukaan rikosten tutkinnan viivymisten osalta tilanne on Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella tällainen ilmeinen oikeusturvaongelma. Varsin ongelmalliselta näytti myös se, että Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella ei ole kuin yksi päällystään kuuluva poliisimies eli poliisipäällikkönä toimiva nimismies. AOA totesi tältä osin, että esitutkintalain mukaan rikosylikonstaapelin ja ylikonstaapelin toimiminen tutkinnanjohtajana on tarkoitettu poikkeukselliseksi eli vain "erityisestä syystä" tapahtuvaksi. Inarin-Utsjoen kihlakunnassa ylikonstaapeli toimii kuitenkin säännönmukaisesti tutkinnanjohtajana. Poliisipiirin laajuus ja muut erikoispiirteet edellyttävät muutoinkin erityistoimia tilanteen korjaamiseksi. AOA saattoi havaintonsa sisäasiainministeriön tietoon.

AOA Raution päätös 13.11.2003, dnro 2256/2/00
(esittelijänä Eero Kallio)

Syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa

Asianomistajan poliisille kotirauhan rikkomisesta ja lievistä vahingonteosta tekemän rikosilmoituksen syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin poliisi oli ehtinyt aloittaa asian tutkintaa. Rikosilmoitus oli odottanut tutkintavuoroaan Turun kihlakunnan poliisilaitoksella yli kaksi vuotta, jolloin sen syyteoikeus vanheni.

Poliisilaitos totesi tapahtuman johtuneen asioiden asettamisesta tärkeysjärjestykseen poliisilain nojalla sekä muutoinkin vaikeasta tutkintaresurssitilanteesta poliisilaitoksella.

AOA Rautio katsoi, että poliisin mahdollisuus asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ei mahdollista sitä, että tämän perusteella voitaisiin joissakin, esimerkiksi vähäisemmissä rikosasioissa jättää esitutkinta kokonaan suorittamatta. Turun kihlakunnan poliisilaitoksen esitutkintatilanne on ilmeisen vaikea, eikä syyteoikeuden vanhentuminen tässä yksittäistapauksessa johtunut AOA:n käsityksen mukaan tutkijan tai tutkinnanjohtajan laiminlyönnistä. Ilmeinen ongelma on viime kädessä poliisilaitoksen yleisissä edellytyksissä suoritua sille asetetuista tehtävistä. Joka tapauksessa AOA katsoi, että asiassa oli menetelty esitutkintalain vastaisesti ja hän saattoi käsityksensä poliisilaitoksen sekä lääninhallituksen tietoon. Lisäksi hän pyysi lääninhallitusta toimittamaan selvityksen siitä, miten poliisilaitoksen toimintaedellytykset pyritään vastaisuudessa turvaamaan.

AOA Raution päätös 16.6.2003, dnro 2665/4/02
(esittelijänä Kristian Holman)

Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto ilmoitti tehneensä syyskuussa 2003 poliisilaitoksella tarkastuksen. Poliisiosaston mukaan osasyynä massa- ja väkivaltarikostutkinnan ongelmiin ovat olleet poliisilaitoksen johdon tähän asti riittämättömät sisäiset toimenpiteet. Tilannetta saattavat vaikeuttaa eräät poliisilaitoksen johdosta riippumattomat syyt kuten henkilöstön rekrytointivaikeudet. Poliisilaitos oli ilmoittanut lääninhallitukselle, että tutkinnassa olevien juttujen seurantarjestelmiä ja työprosesseja on ryhdytty sitemmin kehittämään. Lääninhallitus

velvoitti Turun poliisilaitoksen johdon laatimaan oman suunnitelmansa toimenpiteistä mm. rikostorjunnan alueella, niin että suunnitelmasta ilmenee, mitä omia toimenpiteitä poliisilaitos tekee suoriutuakseen sille kuuluvista tutkintatehtävistä. Poliisin lääninjohdon käsityksen mukaan määritetöisellä poliisilaitoksen johdon tehtäviin kuuluvalla johtamisella, riittävän ajoissa tapahtuvalla asioihin tarttumisella, esitutkintaprosessin kehittämisellä, töiden jakamisella osastojen välillä ja toimintaorganisaation muokkaamisella ympäristön ja tehtävien vaatimusten mukaiseksi Turun kihlakunnan poliisilaitos selviytyy sille lain mukaan kuuluvista tehtävistä siinä missä muutkin Länsi-Suomen läänin poliisilaitokset.

Esitutinnan viipyminen ja asian siirtäminen

Kantelija oli joulukuussa 1999 tehnyt rikosilmoituksen kotipaikkansa Espoon poliisilaitokselle Tallinnassa tapahtuneesta pahoinpitelystä. Kun ilmoituksen tekemisestä oli kulunut vuosi eikä kantelija ollut kuullut asiastaan mitään, hän oli saanut kuulla, että epäiltyä koskevat asiakirjat olivat kadonneet. Pari kuukautta myöhemmin kantelijalle oli hänen kirjeensä johdosta ilmoitettu, että asiaa käsitellään Torniossa uudelleen. Puoli vuotta tämän jälkeen kantelija ei edelleenkaan ollut kuullut asiastaan mitään.

Selvitysten mukaan asia oli asianomistajan kuulustelemisen jälkeen asianmukaisesti siirretty Espoosta tutkittavaksi rikoksesta epäillyn suomalaismiehen asuinpaikan eli Tornion poliisille. Siellä tutkinta kuitenkin oli miehen kuulustelun jälkeen lopetettu ja asia siirretty Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle, jossa tutkinta niin ikään oli lopetettu ja asiakirjat oli edelleen lähetetty keskusrikospoliisille. Sinne ne olivat saapuneet helmikuussa 2000. Asia ei lopulta kuitenkaan ollut johtanut keskusrikospoliisissa toimenpiteisiin.

Asian saavuttua keskusrikospoliisiin sen vaiheiden aukoton selvittäminen ei enää ollut mahdollista, koska toimenpiteiden kirjauksissa ei ollut noudatettu riittävää tarkkuutta ja huolellisuutta. Seuraavan kerran asiasta oli kirjattu merkintä marraskuussa 2000, tällä kertaa kuitenkin Tornion poliisilaitoksella. Tässä vaiheessa

yksi alkuperäinen kuulusteluasiakirja oli jo joutunut hukkaan. Lopulta tutkinta oli kuitenkin saatu Espoon ja Tornion poliisilaitosten yhteisvoimin päätökseen lokakuussa 2001. Viipymistä oli vielä ennen tätä aiheuttanut vaikeus saada epäillyn loppulausuntoa. Esitutkinta oli kaiken kaikkiaan kestänyt n. 22 kuukautta.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Poliisin menettely kokonaisuudessaan ei täyttänyt kaikkia rikosasian asianmukaiselle käsittelylle asetettuja vaatimuksia. Esitutkinta oli viivästynyt Tornion ja Helsingin kihlakuntien poliisilaitosten sekä keskusrikospoliisin menettelyissä tapahtuneiden virheiden tai menettelytapojen epäselvyyksien seurauksena. Tämän vuoksi viivästymiselle ei ollut hyväksyttävää syytä ja asiassa oli siten toimittu esitutkintalain vastaisesti.

AOA piti ilmeisenä, että asiassa oli ensinnäkin ollut epäselvyyttä esitutkinnasta vastuussa olevasta viranomaisesta. Tämä oli käytännössä ilmennyt asian moninkertaisena siirtämisenä poliisiviranomaiselta toiselle ja sekavina kirjaamismerkintöinä. AOA:n mukaan oli lähtökohtaisesti vähintäänkin huolestuttavaa, jos virkamiehet eivät ole perillä alueellisesta toimivallastaan, joka on kaikessa viranomaistoiminnassa kuitenkin eräs perustavaa laatua oleva asia.

Vaikka sisäasiainministeriö myönsikin, ettei ulkomailla tehdyn rikoksen esitutkinnasta ole erityistä esitutkintaviranomaisia koskevaa ohjeistusta, AOA katsoi, että kaikesta vastuusta yksittäinen virkamies ei voi vapautua pelkästään tällä perusteella. Tämänkaltaiset tapaukset pitäisi kyetä hoitamaan ongelmitta erityisesti, kun molemmat osapuolet tai tekijä ovat Suomen kansalaisia ja ilmoitus tehdään Suomen poliisille – siitä riippumatta, että tekopaikka olisi ulkomailla. Esitutkinnassa ollutta asiaa ei laadultaan eikä laajuudeltaankaan voitu mitenkään pitää sellaisena, että se olisi edellyttänyt näin pitkää tutkinta-aikaa.

Myös asian käsittelyn seuranta oli puutteellista. Se näytti jääneen ensi sijassa asianomistajan oman aktiivisuuden eli hänen poliisille tekemiensä yhteydenottojen varaan, mikä ei ole hyväksyttävää. Seurannan puutteellisuus oli AOA:n käsityksen mukaan ollut suoraa seurausta siitä, ettei mikään yksikkö ollut mieltänyt olleensa tutkinnasta vastuussa.

Tapauksen johdosta niin keskusrikospoliisi kuin sisäasiainministeriökin olivat jo kantelun tutkinnan aikana ryhtyneet toimenpiteisiin ohjeistuksen tehostamiseksi, jotta tämänkaltaiset tilanteet voitaisiin jatkossa välttää. AOA totesi ohjeistuksen tarpeen olevan ilmeisen ja kiireellinen sekä kiinnitti puheena olevissa poliisiviranomaisissa asian käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten huomiota toimivaltakysymyksen merkitykseen, ilmoitusten asianmukaiseen kirjaamiseen, kirjaamismerkintöjen merkitykseen asian seurannan kannalta ja huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä.

AOA Raution päätös 13.11.2003, dnro 2639/4/01 (esittelijänä Mikko Sarja)

Toisessa samantyyppisessä tapauksessa tutkinta oli siirretty rikosilmoituksen vastaanottaneelta Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitoksen tutkittavaksi, jossa entuudestaan oli tutkittavana samankaltainen juttu, jossa oli samat asianosaiset. Tutkintaa ei ollut kuitenkaan aloitettu vastaanottaneella poliisilaitoksella, koska siirtomenettely oli epäonnistunut.

Poliisilaitoksilla olivat erilaiset käsitykset tutkinnan siirtomenettelystä. Helsingin poliisilaitoksen näkemyksen mukaan siirto voi tapahtua kun siitä on sovittu puhelimitse ja asia voidaan suoraan ”kirjoittaa uuden tutkijan nimiin”. Savonlinnan poliisilaitoksen mukaan tutkinnan siirtämisessä tulee noudattaa sisäasiainministeriön ohjauskirjeessä annettua menettelyä, jolloin siirrosta tulee tehdä poliisin rikosilmoitusjärjestelmään asianmukaiset siirtomerkinnät.

AOA Rautio totesi, että vastuu siirtomenettelyn epäonnistumisesta jää tämänkaltaisessa tapauksessa siirtävälle yksikölle, mikäli tämä ei ole millään tavoin varmistunut siirron kirjautumisesta vastaanottavassa yksikössä. AOA katsoi, että asiassa oli jälkikäteen tarkasteluna havaittavissa huolimattomuutta niin asian siirtämisessä kuin sen vastaanottamisessakin.

AOA kiinnitti kyseisten poliisilaitosten huomiota tutkinnan siirtoa ja saapuneiden asioiden huolelliseen käsittelyyn (dnro 1819/4/02).

Ulkomailla tapahtuneen rikoksen tutkinnasta (ja sen viipymisestä) oli kysymys tapauksessa, jossa AOA Rautio katsoi, että tutkinnanjohtajan ei olisi tullut tehdä tutkinnanlopettamispäätöstä sillä perusteella, että rikos oli tehty ulkomailla, koska anastusrikos oli tehty suomalaisessa matkustaja-aluksessa sen ollessa Tukholman satamassa. Koska ainakin enemmistö kuulusteltavista henkilöistä, mm. kaikki rikosilmoituksessa nimetyt henkilöt kuuluivat Suomen lain soveltamisen piiriin, Suomen poliisiviranomaiset olisivat AOA:n näkemyksen mukaan voineet tutkia asiaa. Tutkinnanvaraisessa tilanteessa olisi sekä hyvän hallinnon palveluperiaatteen että tarkoituksenmukaisuuden kannalta ollut AOA:n mielestä parempi vaihtoehto aloittaa tutkinta Suomessa ja jatkaa ainakin niin kauan, kunnes epäillyt henkilöt ovat miehistöön kuuluvia tai laivan matkustajia. Tämä olisi ollut myös perustuslain 21 §:n kannalta perustellumpi vaihtoehto. Ruotsin poliisin mahdollisuudet suorittaa asiassa tutkintatoimenpiteitä olivat tässä vaiheessa selvästi huonommat.

Koska asiassa oli ilmennyt erilaisia tulkintoja ja kun oli ilmeistä, että vastaavanlaisia tilanteita syntyy muulloinkin, AOA esitti sisäasiainministeriön poliisiosaston harkittavaksi, olisiko tulkinvaraisia säännöksiä syytä selkiyttää sisäasiainministeriön ohjeilla (dnro 2028/4/01).

Esitutinnan pitkään kesto ja viivytyksettömän esitutinnan merkitykseen sekä tutkinnanjohtajan seurantavelvollisuuteen AOA Rautio kiinnitti huomiota myös asioissa dnrot 1111/4/00, 709/4/01, 1472/4/01, 2113/4/01, 2262/4/01, 2289/4/01, 2302/4/01, 1415/4/02, 2391/4/02 ja 2911/4/02.

KOTIETSINTÄ JA TAKAVARIKKO

Kotietsinnät ovat usein kantelujen aiheena. Varsinkin silloin kun ne kohdistuvat muun kuin rikoksesta epäillyn henkilön kotiin, ne voivat ymmärrettävästi herättää kysymyksiä poliisin toiminnan perusteista. Kuitenkaan esimerkiksi etsinnän tuloksettomuus ei sinänsä osoita, että pakkokeino olisi ollut perusteeton. Tilannetta on aina arvioitava sen, usein epätäydellisen tiedon valossa, joka poliisilla toimenpiteestä päätettäessä

on ollut. Kotietsintöihin liittyy hyvin usein myös takavarikkoja. Kertomusvuonna ratkaistiin poikkeuksellisen useita toimenpiteeseen johtaneita kotietsintää koskeita tapauksia.

Kotietsinnän perusteet ja rippikoululeirin tarkastus

Seurakunnan nuorisotyönohjaaja arvosteli Turun kihlakunnan poliisilaitoksen toimittamaa, ”ratsiana” pitämänsä rippikoululeirin yllätystarkastusta. Saadun selvityksen mukaan poliisi oli toimittanut useita ”huumeisiin liittyviä tarkastuksia” Turun seudulla pidetyillä eri rippikoululeireillä. Tarkastukset oli tehty Turun ja Kaarinan seurakuntayhtymän pyynnöstä. Poliisin mukaan kysymys oli rikosten ennalta ehkäisemisestä eikä mitään konkreettista rikosepäilyä ollut. Leiriläiset oli ohjattu ulos luokahuoneestaan siten, että huumekoira saattoi haistaa jokaista. Tämän jälkeen koira oli 20–30 minuutin aikana tutkinut ulkona odottavien leiriläisten ja mitä ilmeisimmin myös seurakunnan työntekijöiden huoneet. Kantelijan rippikoululeiriltä ei ollut löytynyt mitään jatkotoimenpiteitä aiheuttanutta.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

”Poliisilaissa on määritelty poliisin tehtäviksi oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi on nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa vedonnut siihen, että tarkastuksissa on ollut kysymys poliisilain 1 §:ssä tarkoitetusta rikosten ennalta estämisestä eikä mitään konkreettista rikosepäilyä ole ollut. Poliisilain 1 §:ssä oleva tehtävämäärittely ei kuitenkaan ole toimivaltasäännös. Se ei siis perusta poliisille toimivaltaa ryhtyä minkä tyyppiin toimiin tahansa noiden tehtävien suorittamiseksi eikä poliisi siis voi pelkästään sen perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Silloin kun poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Poliisi ei siten voi sattumanvaraisesti esimerkiksi tarkastaa, mitä vastaantulevalla henkilöllä on hallussaan, vaikka tällaisten yllätystarkastusten ehkä voitaisiin katsoa

edistävän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai (huumausaine)rikosten ennalta ehkäisemistä.

Perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavilta pakkokeinostäännöksiltä edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Pakkokeinoja ei voida perustaa vain poliisin tehtäviä yleisesti määrittelevään poliisilain 1 §:ään. Viime kädessä kysymys on oikeusvaltioperiaatteen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin.

Poliisin toimenpide on ollut tarkastus. Se ei ole ollut poliisin tavanomaista yleisvalvontaa, jonka kohteeksi kuka tahansa voi yleisellä paikalla joutua. Pidän hyvin ymmärrettävänä sitä, että kantelija kutsuu poliisin toimintaa 'ratsiaksi'. Olennainen elementti poliisin toiminnassa on ollut se, että tällä tavoin pyrittiin paljastamaan mahdollisia huumausainerikoksia. Tarkastus on sinänsä ollut varsin rajattu eli koiraa oli haistanut leiriläiset ja heidän majoitustilansa. Tällainen sinänsä 'kapea-alainen' tarkastus on kuitenkin käsitykseni mukaan varsin tehokas, vaikkakaan sillä ei fyysisesti puututa kohteeseen eikä siinä muutoinkaan saada tietoa kohteesta kuin tämän yhden seikan (eli huumausaineiden) osalta. Minun mielestäni ei kuitenkaan ole ratkaisevaa eroa siinä, käytetäänkö henkilön tai tilojen tarkastuksessa koiraa vai esimerkiksi jotain teknistä laitetta, jolla myös 'käsin koskematta' voidaan tarkastaa, onko henkilöllä hallussaan jotain kiellettyä.

Leirin tilojen tarkastaminen

Leiriläisten ja seurakunnan työntekijöiden majoitus-huoneet ovat olleet 'asumiseen tarkoitettuja tiloja', jotka rikoslain mukaan kuuluvat perustuslaissa suojatun kotirauhan piiriin kuuluvia. Leiriläisillä ja etenkin seurakunnan työntekijöillä onkin nähdäkseni ollut perusteltu odotus siitä, että majoitustila kuuluu joka tapauksessa jonkin asteisen yksityisyyden piiriin, vaikka ainakaan kotirauhan suojan ydinalueesta ei olekaan kysymys.

Mielestäni itse tarkastus on sinänsä ollut kotietsinnän luontoinen. Tosiasiallisesti tilat on tarkastettu (muun ohella) 'takavarikoitavan esineen löytämiseksi tai muutoin sellaisen seikan tutkimiseksi, jolla voi olla

merkitystä rikoksen selvittämisessä'. Tilannetta ei mielestäni ratkaisevasti muuta se, että etsintä on kohdistunut vain siihen, onko tiloissa merkkiä huumausaineista. Ei voitane esimerkiksi ajatella, että poliisi voisi käyttää huumekoiraa tutkimaan jonkun kodin 'rikosten ennalta ehkäisemiseksi' poliisilakiin vedoten ja katsoen, ettei kysymys ole kotietsinnästä, kun 'mihinkään ei kosketa'.

On myös tärkeää huomata, että pakkokeinolaissa kotietsinnän kohteena olevat tilat on määritelty selvästi kotirauhan piiriä laajemmin. Lainsäätäjä on siis halunnut suojata eri tiloja poliisin etsinnältä kotirauhan suojaa kattavammin. Kun esitutkinnassa poliisilta edellytetään (tietynasteista) rikosepäilyä esimerkiksi kotietsintään huoneessa, niin on mielestäni vaikea nähdä perusteita sille, että poliisi voisi ilman mitään rikosepäilyä vain poliisilain yleiseen tehtävämäärittelyyn vedoten kuitenkin toimittaa etsinnän samassa huoneessa.

Oikeuskirjallisuuden mukaan suostumus voidaan katsoa esimerkiksi kotietsinnän oikeuttamisperusteeksi, mikä koskisi erityisesti tapauksia, joissa toimenpide tehdään lähinnä asianosaisen omassa intressissä, esimerkiksi epäillyn halutessa puhdistautua epäilyksistä. Itse suhtaudun suostumukseen pakkokeinon oikeuttamisperusteena hyvin varauksellisesti. Tavallinen kansalainen voi helposti kokea poliisimiehen kysymykset tai ehdotuksen kehotukseksi tai käskyksi, josta ei ole juurikaan mahdollisuutta kieltäytyä. Tässä tapauksessa ei ole aihetta epäillä, etteikö tarkastuksiin olisi ryhdytty seurakuntayhtymän puolelta tulleesta aloitteesta. Tarkastus ei kuitenkaan ole kohdistunut vain sen oikeuspiiriin vaan käsitykseni mukaan enemmänkin rippikoululaisiin ja leirillä olleisiin seurakunnan työntekijöihin. Heiltä ei selvityksen mukaan ole kysytty suostumusta toimenpiteisiin eikä seurakuntayhtymä voi sitä heidän puolestaan antaa. Sen suostumus (eli pyyntö) ei siis kata toimenpiteen kohteena olleiden henkilöiden oikeuksiin puuttumista. Suostumus voi ulottua vain suostujan omien oikeuksien piiriin. Erityisesti korostan, että myös lapsien perusoikeuksilla on lähtökohtaisesti sama suoja kuin täysi-ikäisilläkin – tässä tapauksessa on sitä paitsi kysymys sen ikäisistä lapsista, että oikeusjärjestyksessämme yleisesti annetaan paljonkin merkitystä sille, mikä heidän oma tahtonsa on.

Yhteenvedona totean edellä lausumaani viitaten, että kyseinen tarkastus on eräiltä osin ollut tavanomaista kotietsintää 'lievempi'. Siihen ei ole sisällynyt kaappien avaamista tai muuta vahvaa puuttumista yksityisyyteen. Tarkastettava tilakaan ei ole ollut kotirauhan ydinaluetta. Myös se, että poliisi on toiminut tilojen omistajan pyynnöstä osoittaa sitä, että tapauksessa liikutaan pakkokeinojen käytön raja-alueella. Poliisi-toiminnassa joudutaan kuitenkin usein puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin. Näissä tilanteissa on muistettava viranomaisten velvollisuus tulkita lakeja siten, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten vastaa perusoikeuksien (ja ihmisoikeuksien) asettamia vaatimuksia – tästä ns. perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta. Tässä tapauksessa toiminta pelkän poliisin yleisen toimivaltuusnormin perusteella ei ole tällaista perusoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Edellä lausutun perusteella totean, että poliisilla ei näissä olosuhteissa ole ollut sellaista nimenomaiseen lainsäädännökseen perustuvaa toimivaltaa toimittaa puheena olevissa tiloissa etsintää, jota puheena olevan toimenpiteen luonne olisi käsitykseni mukaan edellyttänyt.

Henkilöiden tarkastaminen

Leiriläisillä ei nähdäkseni ole ollut mahdollisuutta kieltäytyä tästä tarkastuksesta. Käytännössä kysymys on ollut puuttumisesta kyseessä olevan rajoitetun henkilökunnan yksityisyyteen tekemällä senlaatuinen tarkastus, jonka on useissa mielestäni siihen pitkälti verrattavissa tilanteissa katsottu vaativan nimenomaisen lainsäädännön tukea.”

AOA Rautio totesi yhteenvedona, että kysymys on ollut jossain määrin tulkinnanvaraisesta tilanteesta, vaikka hän itse onkin arvioinnissaan päätenyt siihen, että poliisilla ei ole ollut esittämillään perusteilla oikeutta toimittaa puheena olevaa rippikoululeirin tarkastusta. Toimenpiteistä ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole aiheutunut vahinkoa eikä niillä myöskään ole erityisen syväällekyvästi puututtu rippikoululeirillä olleiden henkilöiden oikeuspiiriin. AOA kuitenkin korosti, että vaikka huumausainerikollisuuden torjunta on erittäin tärkeää, niin aina tulisi varmistua siitä, että toimenpi-

teille löytyy asianmukainen peruste laista. Hän saattoi käsityksensä poliisin menettelyn virheellisyydestä tiedoksi Turun kihlakunnan apulaispoliisipäällikölle ja muille kyseisiin tarkastuksiin osallistuneille poliisimiehille.

AOA Raution päätös 18.12.2003, dnro 1634/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Muutoin kotietsinnän perusteiden osalta mainittakoon, että AOA Rautio katsoi kahdessa tapauksessa, että kantelun kohteena olevaan kotietsintään ei ollut ollut riittäviä perusteita. Molemmissa tapauksissa oli kysymys muun kuin epäillyn tai poliisin etsimän luona toimitetuista kotietsinnöistä, joille on laissa asetettu varsin korkea kynnyks. Näissä tapauksissa AOA tyytyi tilanteiden tulkinnanvaraisuuskin huomioon ottaen saattamaan käsityksensä poliisin tietoon (dnrot 249/4/00 ja 2743/4/00).

Läsnäolo kotietsinnässä

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toimitti kotietsinnän Bandidos mc -nimisen moottoripyöräkerhon kerhotiloissa. Paikalle olleet kerhon edustajat vietiin heti kuulusteluihin Pasilaan, joten paikalle ei jäänyt muita kuin poliisimiehiä. Kantelija arvosteli sitä, ettei kerholaisien sallittu toimia kotietsinnän todistajina.

Pakkokeinolain (PKL) 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalla paikalla olevalle on annettava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jolle se viivytä toimitusta. Laissa on siten haluttu antaa kotietsinnän kohteena olevan paikan haltijalle mahdollisuus olla läsnä etsinnässä valvomassa etujaan.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

”Paikalla olleet kerholaiset ovat mielestäni olleet puheena olevan lainkohdan mielessä ainakin 'talonväkeen kuuluvia' henkilöitä. Kun kerholaisia oli kotietsinnän alkaessa paikalla, ei se, että ainakin joku heistä olisi ollut läsnä kotietsinnällä, olisi viivästyttänyt kotietsintää. Täten ainoaa PKL:ssa mainittua perustet-

ta kotietsinnän toimittamiselle tarjoamatta paikan haltijalle mahdollisuutta olla läsnä kotietsinnässä ei ole ollut käsillä. PKL ei mainitse poliisin työturvallisuutta tällaisena perusteena.

On tietysti mahdollista, että paikan haltija tai hänen kutsumansa todistaja käyttäytyvät niin, että kotietsintä käy mahdottomaksi tai sen tarkoitus olennaisesti vaarantuu. Tällöin on käsitykseni mukaan mahdollista, ettei heidän sallita olla läsnä kotietsinnällä. Tuollaista tilannetta voidaan nimittäin mielestäni perustellusti tulkita siten, että kotietsintä viivästyisi, jos paikan haltijan annettaisiin olla läsnä. Lainkohdan ilmaisu 'jolle se viivytä toimitusta' viittaa kuitenkin varmuuteen tai ainakin erittäin vahvaan todennäköisyyteen. Nähdäkseni onkin edellyttävä jo tapahtunutta konkreettista ja olennaista häiriötä, jota ei kyetä muulla tavoin (esimerkiksi vartioinnilla) estää.

Mitään konkreettista häiriötilannetta ei ole väitetty tapahtuneen puheena olevan kotietsinnän yhteydessä. Haluamatta mitenkään vähätellä työturvallisuuskäytökohtien tärkeää merkitystä poliisityössä en tässä tapauksessa näe juurikaan perusteita sille arviolle, että poliisin työturvallisuus olisi vaarantunut, vaikka jonkun kerholaisista olisikin sallittu olla läsnä kotietsintäpaikalla. Paikalla oli varsin lukuisa joukko poliisimiehiä.

Tässä asiassa ei mielestäni ole tullut esiin seikkoja, jotka osoittaisivat, että kuulustelut olisivat olleet niin kiireellisiä, että tämän vuoksi ketään kerholaisista ei olisi voitu jättää seuraamaan kotietsintää."

AOA Rautio katsoi, että kotietsinnässä oli toimittu vastoin PKL 5 luvun 5 §:n 2 momenttia. Hän saattoi käsityksensä kotietsinnästä määränneen rikoskomission tietoon.

AOA Raution päätös 28.10.2003, dnro 642/4/02 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Samansisältöisen kannanoton AOA Rautio esitti päätöksessään, jossa oli kysymys Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen saman moottoripyöräkerhon tiloihin pari viikkoa myöhemmin tekemästä kotietsinnästä. Tuolloin kukaan paikalla olleista kolmesta kerholaisesta ei saanut seurata kotietsintää, vaikka heitä ei rakenuksesta poistettukaan (dnro 644/4/02). Samoin AOA

arvosteli Hämeenlinnan kihlakunnan poliisilaitosta siitä, ettei kotietsinnällä sallittu olevan läsnä joko kotietsinnän kohteena olevan tilojen vastuuhenkilön tai tiloja hallinneen yhdistyksen puheenjohtajan, kun heidän läsnäolonsa ei selvityksen mukaan olisi viivytännyt toimitusta (dnro 249/4/00).

AOA Rautio katsoi myös Porvoon kihlakunnan poliisilaitoksen menettelleen lainvastaisesti, kun poliisi oli evännyt kantelijan paikalle kutsuman henkilön läsnäolon kotietsinnän todistajana sillä perusteella, että paikalle kutsutulla henkilöllä oli "huomattava rikostausta ja hän kuului rikolliseen moottoripyöräkerhoon". Poliisi epäili, että paikalle kutsuttu henkilö olisi mahdollisesti pyrkinyt häiritsemään kotietsinnän toimittamista. AOA:n mukaan ainoa pakkokeinollainen tuntema peruste todistajan läsnäolon rajoittamiseksi on, että todistajan paikalle saaminen viivyttäisi toimitusta. Tällaista perustetta ei saatujen selvitysten valossa ollut käsillä (dnro 1420/4/03).

Pakkokeinon kirjaaminen

Kantelija arvosteli poliisia siitä, ettei ollut saanut vastausta tiedusteluihinsa, mitä omaisuutta oli takavarikoitu kotietsinnällä hänen asunnostaan ja siitä, ettei takavarikosta ollut tehty pöytäkirjaa.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toimitti kotietsinnän kantelijan asuntoon tammikuussa 2001. Kantelija vietiin poliisiasemalle kotietsinnän alkaessa. Kotietsinnässä takavarikoitiin huumeita ja anastetuksi epäiltyä omaisuutta, mistä ilmoitettiin suullisesti huumausaineen vaikutuksen alaisena olleelle kantelijalle heti kotietsinnän jälkeen. Kantelija tiedusteli myöhemmin asunnostaan kadonnutta omaisuutta ja teki siitä myös rikosilmoituksen. Poliisimies, jonka tehtävänä oli laatia omaisuudesta takavarikkopöytäkirja, laati sen vasta usean kehotuksen jälkeen toukokuussa 2001.

Pakkokeinolaissa ei erikseen säädetä kotietsintä- ja takavarikkopöytäkirjan laatimissääntöjä. Säännökset takavarikosta ilmoittamisesta, todistuksen antamisesta takavarikosta ja tuomioistuimelle tehtävästä, takavarikon voimassa pitoa koskevasta vaatimuksesta edellyttävät kuitenkin AOA Raution mukaan, että

takavarikon kohde saa asianmukaisesti kirjatut tiedot toimituksesta, ja että pöytäkirja laaditaan viivytyksettä toimituksen jälkeen. Nyt poliisimies laati pöytäkirjan vasta yli kolme kuukautta takavarikon jälkeen. Laattaminen ei tapahtunut hyväksyttävänä pidettävän ajan kuluessa. AOA antoi vanhemmalle rikoskonstaapelille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Lisäksi AOA kiinnitti tämän esimiehen huomiota esitutkintaja pakkokeinosäännösten huolelliseen noudattamiseen pakkokeinon kirjaamisessa.

AOA Raution päätös 24.1.2003, dnrot 1109/4/01 ja 1185/4/01 (esittelijänä Kari Huhtunen)

Kotietsintäpöytäkirjan viipymiseen AOA Rautio kiinnitti huomiota myös em. päätöksessään dnro 249/4/00, jossa oli kysymys myös pöytäkirjan merkintöjen oikeellisuudesta ja tarkkuudesta (kotietsinnän perusteen olleet rikokset ja sen toimittamisaika). Pöytäkirjan puutteellisuutta AOA arvosteli lisäksi päätöksissään dnro 642/4/02 (läsnäolijat) ja dnro 643/4/02 (etsinnän aikana aiheutuneet vahingot).

Takavarikoiden osalta AOA Rautio kiinnitti Imatran kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarian huomiota takavarikoidun omaisuuden yksilöintiin (dnro 131/4/01). Samaan esitutkintaan liittyen hän arvosteli rikoskomisariota myös siitä, ettei tosiasiasa mahdollisena todisteena epäillyltä takavarikoitua pahvia ollut kirjattu pöytäkirjaan ja muistutti tätä siitä, että takavarikosta on aina, ilman pyyntöäkin annettava todistus sille, jonka hallussa esine on ollut. Lisäksi AOA katsoi, että laista ei löytynyt tukea sille, että takavarikoitu pahvi olisi saatu hävittää – lähtökohta on se, että omaisuus on säilytettävä sellaisenaan (dnrot 2684/4/01 ja 2816/4/01).

Takavarikoidun asiakirjan kopiointi ja takavarikon kumoaminen

Keskusrikospoliisin menettelyä koskevassa kanteluratkaisussaan AOA Jämskeläinen totesi, että hänen käsityksensä mukaan poliisi voi ottaa takavarikoimistaan asiakirjoista kopioita. Tämä voi usein olla edullista kohteenkin kannalta: hän voi saada esimerkiksi liiketoiminnassa tarpeelliset alkuperäiset asiakirjat

käyttöön. Todistelutarkoituksiin riittää yleensä jäljennös. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa oli kuitenkin herännyt kysymys siitäkin, kohdistuuko myös takavarikoiduista asiakirjoista otettuihin kopioihin takavarikko ja koskevatko esimerkiksi takavarikon kumoamista koskevat säännökset kopioita. AOA totesi mm. seuraavaa.

Pakkokeinolaissa on erityisiä asiakirjan takavarikkoa koskevia takavarikkokielloja. Jos asiakirja näistä kielloista huolimatta kuitenkin voidaan takavarikoida (ja siis siitä ottaa myös kopio), niin AOA:n mukaan kopio ei ainakaan aina ole takavarikon kohteena esimerkiksi siten, että siihen tulisi soveltaa takavarikon purkua koskevia säännöksiä. Hän perusteli käsitystään mm. seuraavasti.

Korkeimman oikeuden (samaa) takavarikkoa koskevissa ratkaisuisa 2001:39 ja 2002:85 oli kysymys erityislaatuudesta tapauksesta, jossa takavarikko kohdistui tietokoneen kovalevyllä olleisiin useisiin asiakirjoihin. Tuossa tapauksessa oli kysymys nimenomaan takavarikkokiellon alaisten asiakirjojen kopioista. Kovalevy oli teknisistä syistä jouduttu kopioimaan kokonaisuudessaan, jolloin kopiolle tallentui myös tiedostoja, jotka eivät olleet todisteita ko. rikosasiassa. Korkeimman oikeuden tuomion perusteluja ei AOA:n käsityksen mukaan voida tulkita sellaisenaan soveltuvaksi minkä tahansa takavarikoidun asiakirjan kopioon. Sen sijaan mikäli on takavarikoitu myöhemmin takavarikkokiellon alaiseksi todettuja asiakirjoja ja takavarikko tämän vuoksi kumotaan, on hänen mielestään perusteltua tulkita lakia niin, ettei poliisi voi säilyttää niistä myöskään kopioita. Kantelun tarkoittamassa tapauksessa ei kuitenkaan ollut viitteitä siitä, että olisi kopioitu takavarikkokiellon alaisia asiakirjoja. AOA:n mukaan asiassa ei muutoinkaan ollut menetelty lainvastaisesti.

AOA Jämskeläisen päätös 12.6.2003, dnro 1786/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Suostumuksen merkitys kotietsinnässä

Kantelijan autoon oli tehty kotietsintä. Etsinnän tehneiden Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiesten selvityksen mukaan kantelija oli suostunut siihen, että auto tarkastettiin. AOA Rautio totesi, että suostumukseen pakkokeinon oikeuttamisperusteena tulee suhtautua hyvin varauksellisesti. Tavallinen kansalainen voi helposti kokea poliisimiehen kysymykset kehotukseksi tai käskyksi, josta ei ole juurikaan mahdollisuutta kieltäytyä. Poliisimiehen ei AOA:n mielestä tulisiakaan itse ottaa esille mahdollisuutta pakkokeinon käyttämiseen kohteen suostumuksella, vaan hänen tulisi tyytyä arvioimaan, ovatko lain säätämät edellytykset pakkokeinon käytölle täyttyneet vai eivät, jos pakkokeinon käyttöä harkitaan. Jos kuitenkin toimenpiteen kohde itse esimerkiksi kotietsintää haluaa, tulisi hänelle aina selvittää, että hänellä on oikeus ilman haitallisia seuraamuksia myös kieltäytyä siitä.

AOA Raution päätös 25.6.2003, dnrot 2765/4/00 ja 2903/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Samantyyppisestä, poliisin mukaan auton haltijan suostumuksella tapahtuneesta auton tarkastuksesta oli kysymys AOA Raution päätöksessä dnro 1439/4/03.

Puhelimen käyttö kotietsinnän aikana

Kantelijan mukaan poliisi oli rajoittanut kotietsinnässä asunnon haltijana läsnä olleen kantelijan oikeutta käyttää puhelinta siten, että hänen oli sallittu soittaa ainoastaan avustajalleen, jonka oli tarkoitus em. tavoin toimia todistajana kotietsinnässä sekä asianajajalleen. Muiden puheluiden soittamista poliisi oli pyrkinyt rajoittamaan suullisin kielloin.

Koska poliisi ei ollut kohdistanut kantelijan vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja, ei käsillä ollut myöskään lainmukaista perustetta rajoittaa tämän puhelimen käyttöä kotietsinnän toimittamisen aikana. AOA Rautio totesi, että myös puhelimen käyttöä voidaan joissakin

tapauksissa rajoittaa, mikäli siitä aiheutuu sellaista haittaa, että sen katsotaan pakkokeinolain edellyttämällä tavalla viivyttävän kotietsinnän toimittamista. Koska selvityksistä ei käynyt yksiselitteisesti ilmi, että poliisi olisi kokonaan esännyt puhelimen käytön, AOA tyytyi saattamaan käsityksensä puhelimen käytön rajoittamisen käytön edellytyksistä Porvoon kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 4.11.2003, dnro 1420/4/03 (esittelijänä Kristian Holman)

KÄSIRAUTOJEN KÄYTTÖ

Kantelija otettiin kiinni epäiltynä huumausainerikoksesta. Toinen poliisipartion poliisimiehistä kuljetti kantelijan auton Vantaan poliisilaitokselle, jotta se ei joutuisi ilkeiden kohteeksi. Tällöin poliisiautoon, jolla kantelija vietiin poliisilaitokselle, jäi vain yksi poliisi. Kun hän toimi myös auton kuljettajana, poliisit päättivät laittaa kuljetuksen turvaamiseksi kantelijalle käsiraudat. Poliisilaitoksella käsiraudat poistettiin heti säilöönpanotarkastuksen jälkeen.

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston käsityksen mukaan poliisilain mukaisia edellytyksiä voimakeinojen käyttämiseksi ei tuossa tilanteessa ollut. Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksessä ei poliisiosaston mukaan ollut mitään sellaista, joka antaisi aiheen arvioida kantelijan aiheuttaneen konkreettista uhkaa poliisin toimenpiteille.

Voimakeinojen käytön edellytyksiä tulee läänin poliisijohdon mukaan arvioida myös niiden tarpeellisuuden perusteella ja voimakeinojen käyttöön ei ole syytä ryhtyä, mikäli haluttu asiantila voidaan saavuttaa muilla keinoin – tässä tapauksessa paikalle olisi voitu pyytää myös toinen poliisipartio. Tällöin kantelijan kuljetuksen hoitaneeseen poliisiautoon olisi saatu kaksi poliisia eikä voimakeinoja (eli käsirautoja) olisi tarvinnut käyttää.

Voimakeinojen käyttämiseksi ei olisi ollut tarvetta myöskään, jos kantelijan auto olisi jätetty tien varteen ja haettu myöhemmin poliisiasemalle. Tässä tapauksessa jäisi tietenkin se vaara, että autoon olisi voitu murtautua tai vahingoittaa sitä.

AOA Rautio yhtyi läänin poliisijohdon edellä selostetuihin näkemyksiin voimakeinojen käytön edellytyksistä. Poliisiapartio on tehnyt ratkaisunsa asiassa ennen muuta tarkoituksenmukaisuusperusteella. Poliisin voimavarojen säästäminen, jolla tässä tarkoitetaan toisen poliisiapartion kutsumatta jäämistä, ei AOA:n mielestä kuitenkaan saa muodostua perusteeksi voimakeinojen käyttämiselle. Hän saattoi käsityksensä poliisiapartion johtajan ja Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 31.3.2003, dnro 2841/4/00 (esittelijänä Eero Kallio)

POLIISIMIEHEN TEKEMÄKSI EPÄILTY RIKOS

Kun poliisimiehen epäilyksi tekemästä rikoksesta tehdään ilmoitus, poliisin tehtävänä on kirjata siitä ilmoitus ja saattaa asian jatkotoimenpiteet syyttäjän harkittavaksi. Vain syyttäjällä on toimivalta päättää, toimitetaanko asiassa esitutkinta ja missä laajuudessa. Syyttäjän tutkinnanjohto näissä ns. poliisirikosasioissa toteutettiin jo 1990-luvun loppupuolella voimaantulleella esitutkintalain muutoksella, mutta käytännössä tulee kuitenkin esiin tapauksia, joissa ei toimita lainmukaisesti.

Kertomusvuonna ratkaistiin ensinnäkin tapaus, jossa kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen erästä Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiestä vastaan. Saman poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja oli tehnyt asiassa esitutkinnan lopettamispäätöksen. AOA Rautio totesi, että poliisin olisi tullut välittömästi rikosilmoituksen kirjattuaan ilmoittaa asiasta sisäasiainministeriön ohjeen mukaan poliisin lääninjohtolle ja tutkinnasta vastaavalle toiselle poliisiyksikölle sekä toimivaltaiselle syyttäjälle. AOA kiinnitti komisarion ja poliisilaitoksen huomiota esitutkintalain mukaiseen menettelyyn (dnro 1434/4/01).

Toisessa tapauksessa kantelija oli tehnyt Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle rikosilmoituksen, jonka mukaan poliisimiehet olisivat syyllistyneet törkeään pahoinpitelyyn ottaessaan hänet kiinni poliisikoiran avulla ja anastaneet hänen kellonsa. Rikosilmoitus

oli vastaanottoleiman mukaan tullut Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikköön elokuussa 2002. Ilmoitusta ei ollut kirjattu vaan se oli liitetty asiassa laaditun kantelijaa koskevaan kiinniottoilmoituksen yhteyteen. Asia ei myöskään siirretty toimivaltaiseen syyttäjäksi tutkinnanjohtajan määräämistä varten. Ilmoituksen kirjaus ja asian siirtäminen syyttäjälle tapahtui vasta helmikuussa 2003 AOA:n asiassa pyytämän lisäselvityksen jälkeen. AOA Rautio kiinnitti Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota siihen, että rikosilmoitusten vastaanotto varmistetaan niin, että ilmoitukset kirjataan asianmukaisesti ja viipymättä (dnro 2025/4/02).

POLIISIMIEHEN KÄYTÖS

Rikostutkija oli vähätellyt todistajille tutkittavana olevaa tekoa ja loukannut kantelijoita todistajien kuullen. Hän oli itse myöntänyt menettelleensä kahdessa todistajankuulustelussa asiattomasti ja lähettänyt oma-aloitteisesti anteeksipyyntökirjeet todistajille ja kantelijoiden asiamiehelle. AOA Rautio katsoi tähän nähden riittäväksi, että hän saattoi käsityksensä poliisimiehelle sopimattomasta käyttäytymisestä tutkijan tietoon (dnro 2262/4/01).

Toisessa tapauksessa AOA Rautio puolestaan korosti, että asioitaessa rikoksen uhrin omaisten kanssa poliisin tulisi olla korostetun hienovarainen sekä pyrkiä ymmärtämään omaisten järkytys ja kiihtymys tapahtuneesta, mutta kuitenkin pyrkiä säilyttämään puolueeton ja sovitteluva roolinsa. AOA katsoi, että rikosylikonstaapelin olisi tullut pidättäytyä kriittisestä kannanotosta kantelijoiden esittämään näkemykseen uhrin vamman hengenvaarallisuudesta, koska se oli helposti käsitettävissä tapahtumaa vähätteleväksi. AOA kiinnitti vastaisen varalle rikosylikonstaapelin huomiota hienotunteisuusperiaatteen merkitykseen (dnro 2884/4/02).

Esittäytymiseen ja virkamerkin esittämiseen AOA Rautio otti kantaa tapauksessa dnro 249/4/00. Hän totesi, että virkamerkin esittäminen on pääsääntö ja poliisi-asetuksessa säädetty edellytys sen esittämiseksi ("tarvittaessa") on varsin alhainen. AOA:n mukaan ottaen huomioon mm., että kysymys oli kotietsinnästä, olisi vanhemman konstaapelin tullut esittää virkamerk-

kinsä kantelijalle, mikäli se ei olisi asianmukaisen esittämisen jälkeen ollut tarpeetonta. AOA totesi myös pitävänsä suotavana, että poliisimies virkatehtäväsään esittäytyy, ellei perusteltuja vastasyitä ole. Tällä pidetään osaltaan yllä luottamusta poliisin toiminnan asianmukaisuuteen. AOA totesi, että asianmukaiseen viranhoitoon kuuluu myös yleisten kohteliaisuusperiaatteiden noudattaminen (dnro 249/4/00). Poliisimiehen nimen ilmoittamisesta toimenpiteen kohteelle oli kysymys tapauksessa dnro 320/4/01.

JULKISUUS JA TIEDOTTAMINEN

Terveystilaa koskevan tiedon luovuttaminen

Kantelija kertoi, että hänen terveystilatietoiensa sisältävä kiinnittämisen ja pidättämisen kirjaamista koskeva asiakirja oli luovutettu ilman hänen suostumustaan Tampereen kihlakunnan poliisilaitokselta Länsi-Suomen lääninhallitukselle ja sieltä edelleen käräjäoikeudelle. Asiakirjan luovuttaminen liittyi kantelijan Suomen valtiota vastaan aiheettomasta vapaudenmenetyksestä nostamaan kanteeseen.

AOA Rautio totesi, että salassa pidettävä tieto voidaan antaa vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Kantelijan terveystilaa koskeva, lähinnä poliisin työturvallisuuden vuoksi kirjattu tieto ei ole tässä tapauksessa ollut tarpeen valtion edun valvomiseksi tuomioistuimessa. Laissa ei ole erikseen nimenomaisesti säädetty terveystilatiiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saantiin tällaisessa tilanteessa.

Rikosylikomisario oli menetellyt virheellisesti antamalla kantelijan kiinnittämistä ja pidättämistä koskevan asiakirjan lääninhallituksen ylitarkastajalle siten, että myös terveystilaa koskeva tieto oli tullut ylitarkastajan tietoon. Ylitarkastaja oli vastaavasti menetellyt virheellisesti toimittamalla asiakirjan sellaisenaan käräjäoikeudelle ja kantelijan asiamiehelle. AOA yhtyi tietosuojavaltuutetun lausumaan, että terveystilatiieto olisi pitänyt peittää. AOA antoi asiakirjan luovuttaneelle rikosylikomisariolle ja ylitarkastajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

AOA Raution päätös 14.3.2003, dnro 2215/4/00 (esittelijänä Anu Rita)

Samantyyppisiä tapauksia oli kaksi muutakin.

Ensinnäkin erään kantelijan terveystilatietoja sisältävä teknisen tutkinnan näyteluettelo oli Hämeenlinnan kihlakunnan poliisilaitoksella liitetty esitutkintapöytäkirjaan, joka oli toimitettu syyttäjälle ja edelleen tuomioistuimelle, jolloin asia oli hänen käsityksensä mukaan tullut julkiseksi. AOA Rautio totesi, ettei kyseinen poliisin työturvallisuuden vuoksi kirjattu terveystilatiieto ollut ollut tarpeen syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Poliisilaitoksella oli menetelty lain vastaisesti, kun salassa pidettävän terveystilatiiedon sisältänyt asiakirja oli sellaisenaan liitetty osaksi esitutkintapöytäkirjaa. Teknisen tutkinnan näyteluettelo olisi tullut liittää esitutkintapöytäkirjaan siten, ettei salassa pidettävä osa olisi tullut sivullisten tietoon. AOA antoi Hämeenlinnan kihlakunnan poliisilaitokselle huomautuksen lain vastaisesta menettelystä (dnro 2477/4/02).

Nokian kihlakunnan poliisilaitosta eräs kantelija puolestaan arvosteli siitä, että sieltä oli luovutettu hänen vuokranantajalleen häätöoikeudenkäyntiä varten myös sellaisia tietoja, jotka koskivat hänen terveystilansa. AOA Rautio totesi komisarion menelleen virheellisesti luovuttaessaan erään poliisitoimenpiteen perusteeksi kirjatun tiedon kantelijan saamasta terveydenhuollon palvelusta asiassa sivullisena pidettävälle vuokranantajalle. AOA antoi komisariolle huomautuksen lain vastaisesta menettelystä. Hän otti myös oman aloitteena tutkittavakseen poliisin menetelyn muiden kuin terveystilaa koskevien tietojen antamisessa – tältä osin asian tutkinta on kesken (dnro 2545/4/00).

Julkisuus esitutkinnassa

Nimismies, joka toimi Inarin-Utsjoen kihlakunnanviraston päällikkönä, kihlakunnan poliisipäällikkönä ja kantelunalaisessa asiassa myös tutkinnanjohtajana, oli kieltäytynyt antamasta pyydettyjä tietoja kesken eräisestä esitutkinnasta, mutta ei ollut antanut tiedonpyytäjälle viranomaisten toiminnan julkisuudesta

annetun lain mukaista ohjausta eikä myöskään muutoksenhakuohjausta. AOA Rautio saattoi käsityksensä nimismiehen toiminnan lainvastaisuudesta tämän tietoon (dnro 1/4/02).

Toisessa tapauksessa AOA Rautio arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen tutkinnanjohtajaa ja tutkijaa siitä, että esitutkintapöytäkirjaan oli liitetty tutkinnan kannalta ulkopuolisten henkilöiden leimaverotuslaskelmia (vertailutiedoksi), vaikka ne sisälsivät salassa pidettäviä tietoja. AOA:n mukaan haluttu tieto olisi välittynyt, vaikka tapaukset olisi ”anonymisoitu” (dnro 1451/4/02).

AOA Rautio piti puolestaan ongelmallisena Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen tutkinnanjohtajan päätöstä tiedottaa siitä, että tasoristeysonnettomuudessa mukana olleesta autosta löytyi anastettua omaisuutta. Kaikki autossa olleet viisi henkilöä menehtyivät onnettomuudessa. Kaikkien heidän päälle lankesi ainakin jonkinasteinen rikosepäily, vaikka ei ollut tiedossa, kuka autossa olleista olisi mahdollisesti syylistynyt asiassa rikokseen vai olisiko asialle jokin muukin selitys. Anastetun omaisuuden ja tasoristeysonnettomuuden kesken ei selvityksen mukaan ollut nähtävissä sellaista yhteyttä, että keskeneräistä esitutkintaa koskeva tieto olisi ollut tarpeen julkistaa eikä tällä tiedottamisella selvityksen mukaan näyttänyt olleen merkitystä anastusrikoksen selvittämislle (dnro 2212/4/01).

Poliisin ja Yleisradion toimenpiteet sivullisten varoittamiseksi venäläisen varusmiehen loikkauksen yhteydessä

Aseistettu venäläinen varusmies loikkasi toukokuuisena yönä 2001 Suomeen Vainikkalan kautta. Hän tunkeutui Vainikkalassa erääseen asuntoon ja otti luvatta käyttöönsä auton, jolla hän pakeni poliisia Luumäelle. Siellä hän pakeni varhain aamulla metsään ammutaan poliisiautoa. Hänet löydettiin myöhemmin samana päivänä itsemurhan tehneenä. Tiedotusvälineiden haastattelemat paikalliset asukkaat arvostelivat poliisia varoittamisen laiminlyömisestä ja siitä, että poliisi unohti ensisijaisen tehtävänsä, asukkaiden

suojelemisen. AOA Jonkka otti omasta aloitteesta tutkittavakseen, miten poliisi pyrki turvaamaan sivullisten turvallisuuden.

Poliisi oli loikkausyönä, välittömästi varusmiehen vaarallisuudesta vakuututtuaan kello 4.15 pyytänyt Yleisradio Oy:ltä hätätiedotteen lähettämistä. Poliisin taholta kummeksuttiin sitä, kun pyydetty hätätiedote muutettiin viranomaistiedotteeksi. Yleisradion yhteyttäkeskuksessa vuorotyönjohtaja oli soittanut ohjeiden mukaisesti tiedotteen lähettäneeseen hälytyskeskukseen varmistaakseen tiedotteen aitouden. Samalla hän oli keskustellut poliisin kanssa tiedotteen luokasta eli siitä oliko tiedote parempi lähettää hätä- vai viranomaistiedotteena. Poliisikin oli tällöin ollut epävarma siitä, kumpi tiedote tuli kysymykseen. Keskustelussa päädyttiin viranomaistiedotteen lähettäminen. Tiedote lähetettiin kuitenkin aamuyön ja yön aikana 11 kertaa. Lisäksi tapahtumista lähetettiin uutisraportteja.

AOA Rautio totesi, että vastuu tiedotteen luokasta on tiedotetta pyytävällä viranomaisella. Viranomainen päättää tiedotteen luokasta. Yleisradion tehtävänä on lähettää viranomaisen pyytämä tiedote.

AOA katsoi edelleen, ettei paikallisten asukkaiden ja muiden sivullisten varoittamisessa ollut tapahtunut sellaista laiminlyöntiä tai lainvastaista menettelyä, johon laillisuusvalvojan tulisi puuttua. Vaikka asukkaiden varoittaminen ei onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla, oli otettava huomioon, että tilanne oli poliisille erittäin vaikea ja harvinaisen AOA kuitenkin korosti viranomaisten yhteistyön ja yhteisen koulutuksen merkitystä sekä vastaavanlaisiin tapauksiin varautumisen tärkeyttä.

AOA Raution päätös 30.12.2003, dnro 1599/2/01 (esittelijänä Eero Kallio)

Verkkosivujen linkittäminen poliisin julkisille verkkosivuille

AOA Rautio saattoi sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon käsityksensä, että sisäasiainministeriön ei olisi tullut pelastushelikopterien tukiyhdistykseen kohdistuneista rikosepäilyistä huolimatta kieltää

pelastushelikopteriyhdistystä linkittämistä poliisin julkisia verkkosivuja <http://www.poliisi.fi> yhdistyksen omille verkkosivuille.

AOA kiinnitti samalla sisäasiainministeriön huomiota siihen, että julkisuuslain mukainen hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Täten olisi asianmukaista myös viranomaisen kotisivuilla mainita siitä, mikäli jokin rajattu osa aineistosta on tekijänoikeudellisesti suojattua ja siten vain sivuston ylläpitäjän luvan perusteella linkitettävissä.

AOA Raution päätös 14.11.2003, dnro 656/4/02
(esittelijänä Jorma Kuopus)

RIKOSILMOITUKSEN KIRJAAMINEN JA ESITUTKINNAN TOIMITTAMINEN

Kanteliija pyysi erään lehtikirjoituksen perusteella oikeusasiamiestä tutkimaan viranomaisten menettelyä kirjoituksessa käsitellyssä asiassa. Kirjoituksessa arvosteltiin erityisesti Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen toimintaa useiden, samaan henkilöön kohdistuneiden rikosepäilyjen tutkinnassa. Kysymys oli eräässä liikkeessä työskennelleiden pääosin alaikäisten tyttöjen seksuaalisesta ahdistelusta. Kirjoituksessa epäiltiin mm., että rikoksista epäillyn yhteyksillä poliisilaitokseen olisi ollut merkitystä tutkintapyyntöjen käsittelyyn ja niitä olisi jätetty käsittelemättä ja hajautettu poliisilaitoksen eri yksiköille, jolloin toiminnan systemaattisuus olisi jäänyt piiloon.

Poliisin toiminta antoi AOA Rautiolle aihetta mm. seuraaviin toimenpiteisiin.

Hän antoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikön väkivaltarikosyksikölle ja eräälle sen rikoskomisariolle huomautuksen, koska eräs puheena olevista rikosilmoituksista oli jätetty tutkimatta. Asia oli sittemmin päätetty epäiltyjen rikosten vanhentumisen vuoksi. AOA ei löytänyt näyttöä poliisin

käsitykselle, että tuossa ilmoituksessa tarkoitetut rikosepäilyt olisivat tulleet muissa yhteyksissä tutkituiksi.

AOA saattoi erään rikoskomisarion ja erään vanhemman rikoskonstaapelin tietoon käsityksensä näiden menettelyn virheellisyydestä, kun ilmoitus rikoksesta oli kirjattu vasta vuonna 2000, vaikka asianomistaja oli kuulusteltu jo vuonna 1998. Samassa yhteydessä kävi ilmi, ettei asiaa alun perin ollut tarkasteltu kaikkien siihen mahdollisesti soveltuvien rikostunnusmerkistöjen kannalta. AOA totesi, että poliisin ammattitaitoon tulee kuulua riittävä rikosoikeuden tuntemus. Harkinnan siitä, onko syytä epäillä, että rikos on tehty, tulee alun pitäen käsitellä kaikki mahdolliset rikokset. AOA saattoi myös tämän käsityksensä rikoskomisarion ja vanhemman rikoskonstaapelin tietoon.

Vielä AOA saattoi erään rikoskomisarion tietoon käsityksensä siitä, että tämän olisi ollut perustellumpaa olla oma-aloitteisesti ottamatta keskustelun kohteeksi asianosaisten kanssa sellaista esitutkintaa, jossa hän ei ollut tutkinnanjohtajana, koska asianosaiset olivat käsitäneet keskustelun yritykseksi painostaa heitä luopumaan rangaistusvaatimuksesta. Käytettävissä oleva selvitys ei osoittanut rikoskomisarion tarkoittaneen tätä. AOA korosti kuitenkin väärinkäsitysten välttämiseksi varovaisuutta keskusteltaessa rikosasioista, jotka eivät kuulu kyseisen poliisimiehen virkatehtäviin.

Sen sijaan AOA ei löytänyt näyttöä kantelun pohjana olleesta kirjoituksesta syntyvälle käsitykselle, että esitutkinnan laiminlyönti olisi ollut tarkoituksellista ja järjestelmällistä tai että rikoksista epäillyn ja poliisimiesten välillä olisi ollut jokin tutkintaan vaikuttanut yhteys. AOA totesi, että havaitut virheet olivat tyypillään sellaisia, joita poliisitoiminnassa joskus tapahtuu eikä niiden voitu osoittaa olleen tahallisia. Lisäksi virheisiin olivat syllistyneet useat eri henkilöt useiden vuosien kuluessa.

AOA Raution päätös 30.5.2003, dnro 2763/4/00
(esittelijänä Anu Rita)

MENETTELY KUULUSTELUSSA

Esitutkinnassa todistajana myöhemmin kuultua henkilöä oli ainakin tutkinnan alkuvaiheessa pidetty mahdollisena epäiltynä. Tällaisessa tapauksessa AOA Rautio mukaan on erityisen tärkeää korostaa kuulustelun alussa sitä, että todistajalla on oikeudenkäymiskaaren mukainen vaitiolo-oikeus sellaisista seikoista, joista kertominen voisi saattaa hänet syytteen vaaraan. AOA totesi lain edellyttävän nimenomaisesti, että todistajalta tiedustellaan seikkoja, jotka oikeuttavat tai velvoittavat hänet kieltäytymään todistamasta. Todistajan velvollisuuksista ja oikeuksista kertovan lomakkeen antaminen ei AOA:n mielestä korvannut kuulusteltavalle lain mukaan ennen kuulustelua tehtäviä ilmoituksia. AOA saattoi käsityksensä Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen vanhemman konstaapelin tietoon (dnro 1/4/02).

Hämeenlinnan kihlakunnan poliisilaitoksen rikosyli-konstaapeli puolestaan oli tärkeää huumausainerikosta tutkiessaan itse kirjannut kertomuksensa eräistä tutkinnan aikaisista havainnoistaan todistajankuulustelulomakkeelle (mm. rastiituen kohdan ”ilmoitettu asema esitutkinnassa”). Tuo pöytäkirja oli liitetty esitutkintapöytäkirjaan.

AOA Rautio totesi, ettei laki ei tunne sellaista ”itsekuulustelua”, jonka rikosyli-konstaapeli oli tehnyt. Kuulusteluja koskevat säännökset pohjautuvat siihen AOA:n luonnollisena pitämään lähtökohtaan, että kuulustelija ja kuulusteltava ovat eri henkilö. Nyt kysymyksessä ei ollutkaan laissa tarkoitettu todistajankuulustelu vaan vain kirjallinen selvitys. Kirjalliset selvitykset ovat kuitenkin lain mukaan mahdollisia vain asianmukaisen todistajankuulustelun täydentämiseksi ja sitä paitsi vain erityisestä syystä. Vaikka tässä tapauksessa ei AOA:n mielestä ollut ilmennyt aihetta epäillä kertomuksen tosiasiallista luotettavuutta, AOA totesi myös, että rikoslain perätöntä lausumaa viranomaismenettelyssä koskeva säännös tulee sovellettavaksi vain, jos henkilö on ollut henkilökohtaisesti läsnä kuulustelussa. Näin ollen yksi tutkinnan luotettavuutta turvaava säännös ei ole sovellettavissa ”itsekuulusteluun”. AOA yhtyi myös Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisi-osaston näkemykseen siitä, että tällainen menettely on omiaan herättämään kysymyksiä tutkinnan luo-

tettavuudesta kuten nytkin oli tapahtunut. Vielä AOA kiinnitti huomiota siihen, että tavallisessa kuulustelussa kuulustelija voi tehdä havaintoja kuulusteltavan käytöksestä, jolla saattaa olla merkitystä arvioitaessa kertomuksen luotettavuutta. Lisäksi kuulustelija voi tarvittaessa esittää tarpeellisia lisäkysymyksiä, joita ”itsekuulustelussa” ei välttämättä tule ajatelleeksi sekä kiinnittää huomiota kertomuksen mahdollisiin ristiriitaisuuksiin. Tällainen ulkopuolinen näkökulma jää ”itsekuulustelusta” puuttumaan.

AOA kiinnittikin rikosyli-konstaapelin huomiota siihen, että poliisimiestä on todistajana kuulusteltava kuin ketä tahansa muutakin henkilöä (1371/4/02).

SYLLISEKSI EPÄILTYNÄ KÄSITTELEMINEN JA ESITUTKINNASTA LUOPUMINEN

AOA Rautio kiinnitti Porin kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota siihen, että vaikka asiasta ei ole laissa säädetty, ei henkilöä tule käsitellä rikoksesta epäiltynä esitutkinnassa (tässä tapauksessa kirjata epäillyksi ja/tai kuulustella), jollei rikosepäilyä voida perustellusti kohdistaa nimenomaan häneen. Lisäksi AOA kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota siihen, että esitutkinnasta luopumisen on katsova vaativan sitä, että tekijän syyllisyys on selvä (dnro 2885/4/01).

TUTKINNANJOHTAJAN ESTEELLISYYS

Kantelija katsoi, että Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario T oli esteellinen toimimaan tutkinnanjohtajana kaikissa häntä koskevissa esitutkinnoissa, koska T oli asianomistajana sellaisessa rikosasiassa, jossa kantelija oli epäiltynä. Hän katsoi lisäksi, etteivät myöskään T:n alaiset voineet toimia tutkijoina häntä koskevissa asioissa.

Asiaa selvittäessä kävi ilmi, että kantelijaa epäiltiin useista rikoksista ja hänet myös vangittiin asiassa. Tutkinnanjohtajana näissä rikosasioissa toimi rikoskomisario T ja tutkijana vanhempi rikoskonstaapeli K.

Esitutinnan aikana kantelija sylkäisi poliisilaitoksen tutkimusavustajaa kasvoihin. Tämä teki asiasta rikosilmoituksen ja asian tutkinnanjohtajaksi määrättiin T ja tutkijaksi K. Tutkimusavustajan tapauksen jälkeen kantelija sylkäisi ennen vangitsemisoikeudenkäynnin alkua myös rikoskomisario T:tä kasvoihin. Tämä teki asiasta rikosilmoituksen, jonka tutkinnanjohtajaksi määrättiin rikoskomisario P ja tutkijaksi K.

Rikoskomisario T katsoi itsensä jääviksi toimimaan tutkinnanjohtajana (vain) asiassa, jossa hän oli itse asianosainen.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Esteellisyysperusteista voisi tässä tapauksessa tulla kysymyksen lähinnä esitutkintalain 16 §:n 1 momentin 6-kohta. Tällöin on arvioitava, onko tässä tapauksessa katsottava luottamuksen T:n puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuneen.

AOA katsoi ensinnäkin, että tutkittavassa tapauksessa oli merkitystä sillä, miten väitetty esteellisyysperuste, eli asianosaisasema sylkemisasiassa oli syntynyt. T oli toiminut vangitsemiseen johtaneessa asiassa tutkinnanjohtajana jutun alusta lähtien ja tutkimusavustajankin jutussa ennen kuin kantelija häntä sylkäisi. Selvityksestä ilmeni lisäksi, että kantelija oli uhkaillut T:tä hänen tehtävänsä vuoksi.

AOA:n mukaan tutkijan ja tutkinnanjohtajan tulisi kyetä tekemään esitutkinta siten, ettei hänen henkilökohtainen asennoitumisensa epäilyyn tai muihin asianosaisiin vaikuttaisi tutkinnan tulokseen. Kerrotutlaiset uhkailut ja tutkinnanjohtajan ruumiillisen koskemattomuuden loukkaus ovat sinänsä omiaan luomaan ylimääräistä jännitettä asianomaisten välillä. Tällainen vaikutus on myös epäillyn tutkijaan tai tutkinnanjohtajaan kohdistamalla kantelulla ja vielä voimakkaammin heitä koskevalla rikosilmoituksella.

Tutkijan ja epäillyn välillä on usein eriasteista jännitettä. Varsinkin pitkään jatkuva esitutkinta näyttää helposti aiheuttavan tällaista jännitettä. Kaikki jännite ei kuitenkaan aiheuta tutkijan tai tutkinnanjohtajan esteellisyyttä. Esimerkiksi tutkinnanjohtajasta tai tutkijasta tehdyn kantelun ei sinänsä ole katsottu aiheuttavan esteellisyyttä. Vaaditaan, että kantelun lisäksi

voidaan katsoa tutkijan ja epäillyn välien kiristyneen tavalla, joka vaarantaa tutkinnan puolueettomuuden. Ei voida lähteä myöskään siitä, että epäillyn tutkijasta tai tutkinnanjohtajasta tekemä rikosilmoitus ehdottomasti aiheuttaisi esteellisyyden, vaikka se luokin vahvan oletettaman rikosilmoituksen tekijän ja kohteen vastakkainasettelusta. Joissakin tapauksissa epäilty saattaa tietoisesti pyrkiä hankalana tai jopa taitavana pitämänsä tutkijan vaihtumiseen saattamalla tämän esteelliseksi. Mahdollista esteellisyyttä tulisikin aina arvioida kaikkia esteellisyysarvioon vaikuttavia seikkoja kokonaisuutena punnitien.

Poliisin ammattitaitoon kuuluu, ettei epäillyn hänestä esittämien, joskus ikävienkin arvioiden anneta vaikuttaa varsinaisen oman tehtävän hoitoon. Poliisi myös käytännössä ”parkkiintuu” kestävänsä ja jättämääns omaan arvoonsa tavanomaiset uhkailut ja arvostelut. Jos sitä paitsi hyväksytään se, että rikoksesta epäilty tai joku muu voi jollakin etukäteen määritellyn kynnyksen ylittävällä loukkauksella tai toimenpiteellä aina aiheuttaa tutkinnanjohtajan tai muiden tutkijoiden esteellisyyden, rikosten selvittäminen ja tutkiminen joutuisi kestävättömään tilanteeseen. Toisaalta on selvää, että tahallisesti ja jopa esteellisyyden aikaansaamiseksi tehty teko voi aiheuttaa esteellisyyden, jos sen kohde reagoi niin voimakkaasti, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

Voidaan lähtökohtaisesti ajatella, että tutkinnanjohtajan puolueettomuus saattaa vaarantua, jos hän on asianomistaja jossakin samaa epäiltyä koskevassa asiassa. Toisaalta pelkästään se, että tutkinnanjohtaja on jossakin muussa asiassa asianosaisasemassa epäiltyyn nähden, ei tee tutkinnanjohtajaa automaattisesti esteelliseksi toimimaan muissa samaa epäiltyä koskevissa jutuissa tutkinnanjohtajana. Tässäkin tapauksessa on pohdittava asiaan vaikuttavia ja siitä tiedettäviä seikkoja kokonaisuudessaan.

Se, että rikoskomisario T teki sylkemistapauksesta rikosilmoituksen ja vaati kantelijalle siitä rangaistusta, viittaa siihen, että hän koki tapauksen loukkaavaksi. Rikosilmoituksen tekeminen voi kuitenkin ilmentää myös pelkästään halua osoittaa, että tällaisiin tapauksiin liittyy seuraamuksia. T:n kertomuksista ei ilmene erityistä vastakkainasettelua kantelijaan nähden. Selvityksestä ja hankitusta asiakirja-aineistosta ei

myöskään tullut ilmi kuulustelu- tai muita esitutkinta-tapahtumia, jotka olisivat ilmentäneet sellaista välien kiristymistä, joka olisi vaarantanut T:n puolueetto-muuden toimia tutkinnanjohtajana alkuperäisessä rikosasiassa.

T oli mahdollista esteellisyyttään harkitessaan pää-tyntynyt siihen, ettei ole mitään sellaisia erityisiä syitä, miksi hänen puolueettomuutensa olisi vaarantunut jutussa, jossa kantelija oli vangittuna. AOA katsoi, ettei T ylittänyt harkintavaltaansa arvioidessaan, ettei hän ole tullut esteelliseksi tutkimaan rikosasiaa, josta kan-telija oli vangittuna.

Esteellisyysarvioinnissa ei kuitenkaan riitä pelkästään se, että siinä voidaan vahvistaa tutkinnanjohtajan toiminnan tosiasiallinen puolueettomuus. Sen lisäksi on varmistettava, että ulkopuoliselle tarkastelijalle ei herää perusteltua aihetta epäillä tutkinnanjohtajan puolueettomuutta. AOA totesi erityisesti tältä kannalta, että vaikka T ei hänen mielestään ollutkaan ylittänyt harkintavaltaansa arvioidessaan esteellisyyttään, asiassa voisi perustellusti tulla toiseenkin lopputu-lokseen. AOA:n käsityksen mukaan T:llä olisi näissä olosuhteissa ollut myös vahvoja perusteita pitää itse-ään esteellisenä mainitun asian tutkinnanjohtajaksi. Olihan kantelijan T:hen kohdistama teko laadultaan varsin loukkaava.

AOA:n mukaan tässä suhteessa erityisen herkkä on tilanne, jossa tutkinnanjohtaja on itse samankaltaises-sa rikosasiassa asianomistajana. Sen vuoksi arvioita-essa T:n mahdollista esteellisyyttä tutkimusavustajaan kohdistunutta sylkemistä koskevassa rikosasiassa, on vielä vahvempia perusteita katsoa T:n olevan esteel-linen.

Tutkija K ja tutkinnanjohtaja T olivat saattaneet käsi-tyksensä esteellisyyden mahdollisuudesta sylkemis-tutkinnoissa esimiehensä tietoon jättäen esteellisyys-arvioinnin hänen harkittavakseen. Tutkimusavustajaa koskevan asian tutkinnanjohtajaa vaihdettiin, mitä AOA piti täysin oikeana ratkaisuna.

Kantelija oli katsonut myös, että T:n alaiset olivat esteellisiä tutkimaan kantelijaa koskevia rikosasioita, koska esitutkinnan tasapuolisuus vaarantuu. Kantelija ei perustellut väitettään tarkemmin. AOA totesi, että

tutkinnanjohtajan henkilökohtainen esteellisyys ei tee tutkinnanjohtajan alaisia automaattisesti esteelliseksi toimimaan asiassa tutkijana. Tutkijoiden esteellisyys on arvioitava jokaisen kohdalla erikseen. Saadun sel-vityksen mukaan K ei ollut hallinnollisesti T:n alainen, vaan T:n esimiesasema oli tiettyihin juttuihin liittyvää määräaikaista esimiehisyyttä. AOA:n mukaan asiassa ei ollut tullut ilmi seikkoja, jotka olisivat tehneet K:n esteelliseksi toimimaan tutkijana.

AOA Raution päätös 19.5.2003, dnro 2808/4/01
(esittelijänä Eero Kallio)

HENKILÖTUNTOMERKKIEN LAINVASTAINEN OTTAMINEN

Kantelija katsoi, että häneltä otettiin Lieksan kihlakun-nan poliisilaitoksella virheellisesti henkilötuntomerkit, vaikka tuo toimenpide ei liittynyt mihinkään käynnissä olevaan esitutkintaan.

Kantelija otettiin poliisilain perusteella kiinni, koska hän oli niin päihtynyt, ettei hän kyennyt huolehtimaan itsestään. Hänet päästettiin seuraavana aamuna vapaaksi, mitä ennen poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli T otti häneltä henkilötuntomerkit. Poliisin tietojärjestelmästä oli käynyt ilmi, että kantelija oli ollut useissa jo esitutkinnan osalta päättyneissä asioissa kirjattuna rikoksesta epäillyksi. Koska kantelijalta ei minkään näiden aiempien asioiden tutkinnan yhtey-dessä ollut otettu henkilötuntomerkkejä, vaikka niin olisi T:n mukaan pitänyt tehdä, T päätti ottaa ne ennen kantelijan vapaaksi päästämistä. T:n näkemyksen mukaan pakkokeinolain tarkoittama rikoksesta epäillyn asema ei muutu silloin kun henkilö tuomitaan ja koska henkilön asema on poliisin tietojärjestelmissä tuomi-onkin jälkeen edelleen kirjattuna rikoksesta epäiltynä, ovat näin ollen edellytykset henkilötuntomerkkien otta-miseksi olemassa myös mahdollisen tuomion jälkeen.

Poliisipäällikkö puolestaan katsoi lausunnossaan, että kun asia on ratkaistu lainvoimaisella tuomiolla, ei tuomittua voida pitää enää rikoksesta epäiltynä eikä häneen voida kohdistaa sen rikoksen johdosta, josta hänet on tuomittu, minkäänlaisia pakkokeinoja, jollai-nen myös henkilötuntomerkkien ottaminen on.

AOA Rautio totesi mm., että henkilötuntomerkkien ottamisen tarkoituksena on epäillyn tunnistaminen, rikoksen selvittäminen ja rikosentekijän rekisteröinti. Pakkokeinolaista käy yksiselitteisesti ilmi, että henkilötuntomerkit saadaan ottaa rikoksesta epäillystä. Esitutkinta- ja pakkokeinolain esitöissä on niin ikään todettu pakkokeinolain koskevan vain tapahtuneen rikoksen selvittämisessä käytettäviä pakkokeinoja. AOA:n käsityksen mukaan rikoksesta epäillyn asema muuttuu syytetyn asemaksi samalla hetkellä, kun häntä vastaan nostettu syyte tulee vireille. Langettavan tuomion jälkeen syytetyn asema muuttuu edelleen tuomituksi. Poliisin tietojärjestelmästä tulostettavissa oleva rikosilmoitus kuvaa henkilön esitutkinnan aikaista asemaa, eikä tämä merkintä välttämättä vastaa todellista tilannetta henkilön prosessuaalisen aseman muuttuessa. Pakkokeinolakia sovellettaessa perusteena on kuitenkin käytettävä henkilön todellista prosessuaalista asemaa.

Rikosprosessuaalisilla pakkokeinoilla puututaan sellaisiin yksilön oikeuksiin, joita lainsäädäntö normaalisti suojaa viranomaistenkin toimenpiteitä vastaan, esimerkiksi henkilötuntomerkkien ottaminen kohdistuu ensisijaisesti perustuslaissa turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perusoikeuksien suojaaminen ei kuitenkaan toteudu, mikäli niihin puuttuvia säännöksiä tulkitaan laajentavasti. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa T oli AOA:n käsityksen mukaan tulkinnut pakkokeinolakia selvästi ylisin mitä lainsäätäjät on nimenomaisesti lausunut ja tarkoittanut. Aiemmin suoritettussa esitutkinnassa tapahtunut henkilötuntomerkkien ottamatta jättäminen ei oikeuta ottamaan henkilöltä myöhemmässä vaiheessa henkilötuntomerkkejä, mikäli pakkokeinolain edellytykset henkilötuntomerkkien ottamiselle eivät täyty henkilötuntomerkkien ottamishetkellä. Myöskään henkilötuntomerkkien ottamisen muulta kuin rikoksesta epäillyltä mahdollistava erityissäännös ei AOA:n mukaan soveltunut tähän tapaukseen.

AOA saattoi käsityksensä vanhemman konstaapelin lainvastaisesta menettelystä tämän tietoon. Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti ryhtyneensä toimenpiteisiin kantelijaa koskevien tuntomerkkirekisteritietojen poistamiseksi.

AOA Raution päätös 2.5.2003, dnro 2094/4/02
(esittelijänä Kristian Holman)

POLIISIKOULUN VALINTAPERUSTEET

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, ovatko poliisikoulun valintaperusteet syrjivät, koska miehiltä vaaditaan suoritettu varusmiespalvelus, mutta tätä vaatimusta ei ole ahvenenmaalaisilla eikä naisilla. Oikeusasiamiestä pyydettiin myös tutkimaan siviilipalveluksen suorittaneiden ja totaaliikieltäytyneiden mahdollisuutta päästä poliisikoulutukseen.

AOA Raution mukaan poliisikoulutuksen valintaperusteita koskevat säännökset ulottavat vaikutuksensa mm. perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen, mistä syystä on tärkeää, että poliisikoulutusta koskevat säännökset annetaan säätämällä asiasta lailla. AOA katsoi, että kun siviilipalvelus on laissa hyväksytty yhdeksi tavaksi toteuttaa maanpuolustusvelvollisuus, ei siviilipalveluksen valitsemisesta tule tehdä suoraan viivaisia johtopäätöksiä asianomaisen yleisestä suhtautumisesta yhteiskuntaan tai yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen yhteiskunnassa. Liioin ei voi tulkita siviilipalveluksen valinneen suhtautuvan kielteisesti voimakeinojen käyttöön poliisin ammatin mukaisissa tehtävissä. Eduskunnassa käsiteltävänä oleva lakiesitys (HE 168/2003) tulee entisestään mutkistamaan tilannetta yhdenvertaisuusnäkökulmasta, koska erityiseen asemaan asetettavia tulisivat olemaan naiset, ahvenanmaalaiset ja maahanmuuttajat.

Poliisikoulun valintaperusteita koskevat säännökset ulottavat vaikutuksensa mm. perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Valintaperusteeksi ehdotetaan myös Suomen kansalaisuutta ja samoin on tarkoitus säännellä poliisioppilaitosten opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista, mistä syystä on perusteltua, että poliisikoulutusta koskevat säännökset annetaan säätämällä asiasta lailla.

Totaaliikieltäytyminen tarkoittaa kieltäytymistä kaikesta asevelvollisuusjärjestelmään sisältyvästä palvelusta, myös siviilipalvelusta. Henkilö toimii tällöin tietoisesti lainvastaisesti. Poliisin tehtävänä vaatimuksiin kuuluu lain noudattamisen valvonta ja poliisilta edellytetään myös virantoimituksen ulkopuolella asianmukaista käytöstä. Tällä perusteella ei AOA:n mielestä ole vastaavia ongelmia kuin siviilipalveluksen suorittaneiden

suhteen, jos poliisikoulutusta koskevassa sääntelyssä voidaan ottaa huomioon totaali kieltäytymisen merkitys arvioitaessa hakijan sopivuutta poliisinammattiin.

Naisten erityiskohtelu liittyy siihen, minkä kannan lainsäätäjät ottaa varusmiespalvelua koskevaan vaatimukseen yleensä. AOA pitää perusteltuna, että poliisikoulutukseen pyritään saamaan sekä naisia että miehiä. Koulutuksen valintaperusteita asetettaessa voidaan käyttää tasa-arvolain velvoitteet huomioon ottaen kannustimia naisten saamiseksi poliisikoulutukseen väliaikaisena erityistoimena.

Lainsäädäntöä uudistettaessa joudutaan ottamaan kantaa siihen, onko tarvetta enää tarvetta säätää erityisesti Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaaville henkilöille asetettavista poliisikoulutuksen valintaperusteista.

AOA Raution päätös 31.12.2003, dnrot 2042/2/01, 2117/2/01 ja 297/4/03 (esittelijänä Pirkko Mäkinen)

AJO-OPETUSLUVAN HAKIJAN MÄÄRÄÄMINEN AJOKOKEESEEN

Kanteli arjusteli sitä, että hänet oli määrätty teoria-kokeen lisäksi ajokokeeseen opetusluvan saamisen edellytyksenä. Hän täytti käsityksensä mukaan opetusluvan saamisen ehdot, koska hänellä oli ABCDE-luokan ajokortti. Lisäksi hän oli ajanut ammatikseen puutavara-autoa 10 vuotta sekä lisäksi linja-autoa Suomessa ja Euroopassa.

Tieliikennelain mukaan poliisi voi asetuksella tarkemmin säädettävien edellytyksien oikeuttaa piirissään asuvan henkilön, jolla on opetusajoneuvon ajo-oikeus, antamaan määrättylle henkilölle opetusta ajo-oikeuden saamiseksi. Opetuslupa voidaan esimerkiksi myöntää, jos opettaja ja opetettava ovat saman perheen jäseniä.

Uuden ajokokeen suorittamista ei ole säädetty opetusluvan saamisen edellytykseksi, vaan opetusajoneuvon ajo-oikeuden lisäksi vaatimuksena on kolmen vuoden ajokokemus. Opetusluvan myöntämisestä annetuissa säännöksissä ei mainita mahdollisuutta vaatia opetusluvan hakijaa uuteen ajokokeeseen.

Tornionlaakson kihlakunnan nimimiehen selityksen mukaan poliisi piirissä oli kaikilta opetusluvan hakijoilta perinteisesti vaadittu, että hakija suorittaa kirjallisen kokeen lisäksi myös ajokokeen. Nimismies oli tulkinnut säännöksiä siten, että poliisilaitoksella oli harkintamahdollisuus sen suhteen, mitä selvityksiä opetusluvan hakijalta vaaditaan siitä, voidaanko häneltä pitää ajotaitonsa puolesta soveliaana toimimaan opettajana. Ajokokeen vaatiminen oli osoittautunut varsin usein hyödylliseksi, koska usealla opettajakelaalla oli havaittu ajokokeessa melkoisia puutteita ajotaidoissa.

Kantelijan oltua yhteydessä Lapin läänin poliisijohdon asiaa käsiteltiin Lapin läänin poliisipäälliköiden kokoontumisessa. Siellä todettiin, että ylivoimaisesti suurimmassa osassa Lapin läänin poliisilaitoksia ajokoetta ei vaadittu. Tällöin sovittiin, että ajokoetta ei vastaisuudessa vaadita yhdessäkään poliisilaitoksessa läänin alueella.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksen mukaan opetusluvan hakijalta vaadittiin ajokoe ainoastaan kahdessa muussa – Raision ja Salon – kihlakunnassa.

Poliisiosasto viittasi lausunnossaan ajokorttiastutukseen, jonka mukaan ajokokeen vaatiminen voisi yksittäistapauksessa tulla kysymykseen. AOA Rautio totesi, että tuo säännös voi mahdollistaa ajokokeen vaatimisen vain erityistapauksissa. Tällöin on kuitenkin oltava selvitys puutteista hakijan edellä mainituissa ominaisuuksissa, esimerkiksi siinä määrin liikenne-rikkomuksia, että hänen ajotaitoaan liikenteessä voidaan epäillä. Rajatapauksissa ajokokeen vaatiminen saattaa AOA:n mukaan olla perusteltua. Kantelijan kohdalla tällaisia perusteita ei ole edes väitetty olleen olemassa. Pääsäännöksi ajokokeen vaatimista ei AOA:n mukaan voida ottaa.

Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tapahtuman aikaan voimassa olleiden säännösten mukaan uuden ajokokeen suorittaminen ei ollut edellytyksenä opetusluvan myöntämiselle, vaan myöntäminen edellytti ainoastaan teoriakokeen hyväksyttävää suorittamista ja sitä, että hakijalla oli opetusajoneuvon ajo-oikeus ja vähintään kolmen vuoden ajokokemus opetusajoneuvon luokkaan kuuluval-

la ajoneuvolla. AOA:n käsityksen mukaan kokeeseen määrääminen ei ollut perustunut lakiin. Nimismies oli tulkinnut säännöksiä tältä osin virheellisesti. Hän oli kuitenkin noudattanut edeltäjänsä omaksumaa käytäntöä, jonka mukaan kaikilta opetusluvan hakijoilta on poliisipiirissä vaadittu uusi ajokoe ennen opetusluvan myöntämistä. Käytäntö on kuitenkin poikennut tieliikennelaissa ja ajokorttiasetuksessa säädetystä menettelystä ja näin ollen ollut virheellinen ja loukannut kihlakunnan alueella opetuslupaa hakeneiden yhdenvertaista kohtelua muualla asuviin verrattuna.

AOA antoi nimismiehelle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Lisäksi hän esitti sisäasiainministeriön poliisiosastolle, että kantelijan perusteettomasti määrätystä ajokokeesta suorittamia 220 markkaa vastaava rahamäärä korvattaisiin hänelle.

Vielä AOA pyysi sisäasiainministeriön poliisiosastoa ilmoittamaan 30.4.2003 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt Salon ja Raision kihlakunnissa noudatetun ilmeisen lainvastaisen käytännön lopettamiseksi.

AOA Raution päätös 25.3.2003, dnro 1286/4/00 (esittelijänä Eero Kallio)

Sisäasiainministeriön poliisiosasto kehotti huhtikuussa 2003 Raision ja Salon kihlakuntien poliisilaitoksia muuttamaan käytäntöään opetusluvan hakijalta vaadittavan taidon osoittamisessa.

HENGENVAARASSA OLEVAN HENKILÖN PELASTUSTOIMIEN KÄYNNISTÄMINEN

Kantelija arvosteli Tornionlaakson kihlakunnan poliisilaitosta viivyttelystä pelastustoimien käynnistämisessä ja hengenvaarassa olevan omaisille ilmoittamisessa.

Poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli sai kenttäjohtajana partiossa ollessaan illalla tiedon, että eräs henkilö oli tavattu yrittämästä itsemurhaa, mutta paikalle sattumalta tullut henkilö oli saanut yrityksen estetyksi. Itsemurhaa yrittänyt henkilö oli kuitenkin paennut yrityksen keskeyttäneitä henkilöä, joka yritti

saada hänet lähtemään mukaansa. Vanhempi konstaapeli ei ennen seuraavaa aamua ilmoittanut asiasta kenellekään eikä ryhtynyt muihinkaan toimenpiteisiin asiassa. Itsemurha yrittänyt henkilö surmasi itsensä ilmeisesti tuona aamupäivänä ja hänet löydettiin kuolleena sitä seuraavana päivänä.

AOA Rautio totesi, että vanhemmalla konstaapelilla ei kenttäjohtajana ollut ollut toimivaltaa päättää etsintä- ja pelastustehtävän käynnistämisestä. Toimivalta päättää asiasta on sisäasiainministeriön määräyksen mukaan ollut paikallispoliisin johtamisvalmiudessa olleella poliisimiehellä, jolle vanhemman konstaapelin olisi heti tullut ilmoittaa asiasta.

Vanhempi konstaapeli perusteli menettelyään sillä, että hänen arvionsa mukaan tilanne oli lauennut ja itsemurhauhka oli mennyt ohi. AOA katsoi, että vanhemman konstaapelin olisi ollut asiasta saamiensa tietojen perusteella perustellumpaa lähteä siitä, ettei itsetuhoinen käytös ollut mennyt ohi kuin että itsemurha-uhka oli lauennut. AOA yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosaston käsitykseen, että akuuttia itsemurha-uhkaa tulee käsitellä kadonneen, hengenvaarassa olevan henkilön etsintänä, joka on käynnistettävä välittömästi.

AOA totesi, ettei eduskunnan oikeusasiamies laillisuusvalvojana kuitenkaan voi tutkia poliisin toimien tarkoituksenmukaisuutta tai tehokkuutta, vaan hän voi arvioida vain sitä, onko poliisi toiminut lain tai velvollisuuksiensa vastaisesti. AOA:n mukaan poliisin on aloitettava mahdolliseen hengenvaaraan liittyvät toimet viipymättä. AOA katsoikin, että poliisilla asiassa oleva harkintavalta oli tässä tapauksessa ylitetty, kun ainakaan runsaan 12 tunnin aikana ei ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin. Tässä tapauksessa poliisin velvollisuus ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin olisi edellyttänyt ainakin tilanteen tarkempaa selvittelyä esimerkiksi ottamalla yhteyttä itsemurhaa yrittäneen lähiomaisiin, ja etsittävää henkilöä ja hänen käyttämänsä autoa koskevien tietojen saattamista muiden poliisien tietoon. Muilta osin AOA katsoi olleen enemminkin kyse menettelyn tarkoituksenmukaisuudesta, johon hän ei voinut ottaa kantaa.

AOA saattoi vanhemman konstaapelin tietoon käsitöksensä siitä, että tämä oli ylittänyt toimivaltansa

etsintä- ja pelastustehtävästä päättäessään ja että tämä oli ylittänyt myös poliisille asiassa kuuluvan harkintavallan arvioidessaan, ettei asia vaatinut väli-tömiä toimenpiteitä.

AOA totesi myös, että terveydentilatietona pidettävän itsemurha-alttiustiedon luovuttamista koskeva lainsäädäntö on tulkinnanvarainen. AOA katsoi, että lainsäädäntö on tältä osin syytä saattaa vastaamaan poliisitoiminnallisia tarpeita vakavan hengen tai terveydenvaaran torjumiseksi, ja lähetti päätöksensä sisäasiainministeriölle lainsäädäntötyössä huomioon otettavaksi.

AOA Raution päätös 12.3.2003, dnro 2319/4/00
(esittelijänä Anu Rita)

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti, että valmistella olevassa poliisilain muutoksessa on tarkoitus ottaa huomioon tietojen antaminen muillekin kuin itse vaaran kohteena olevalle henkilölle. Lainmuutoksen jälkeen myös poliisin sisäistä ohjeistusta tarkistetaan.

POLIISIN MÄÄRÄÄMÄ VÄLIAIKAI- NEN LÄHESTYMISKIELTO

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta siitä, ettei lähestymiskiellon määräämiseksi ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin, vaikka kantelija ja hänen lapsensa olivat jo pitkään kärsineet erään henkilön uhkailusta ja väkivaltaisesta käytöksestä.

Lähestymiskiellosta annetun lain mukaan lähestymiskielloa koskevan asian ratkaisee käräjäoikeus. Kielto voidaan määrätä myös väliaikaisena ja väliaikaisesta lähestymiskiellosta voi päättää myös poliisi.

Tässä tapauksessa ei voitu todeta poliisin menetelleen kantelijan asiassa lainvastaisesti. AOA Rautio totesi kuitenkin havainneensa poliisin määräämää väliaikaista lähestymiskielloa koskevan säännöksen soveltamisessa olevan ongelmia. AOA:n mukaan jotkut poliisilaitokset ovat edellyttäneet asian käsittelyn ehtona, että väliaikaista lähestymiskielloa poliisilta pyytävän henkilön asia on kiireellinen ja että väliaikaisen lähestymiskiellon edellytykset ovat suhteellisen

helposti havaittavissa. Muissa tapauksissa poliisi on saattanut asiaa kirjaamatta ja käsiteltäväksi ottamatta ohjata henkilön käräjäoikeuteen.

AOA:n mukaan lähestymiskiellosta annettu laki ei aseta väliaikaisen lähestymiskiellon määräämiselle mitään edellytystä asian kiireellisyydestä eikä muitakaan erityisiä edellytyksiä, kuten lakia on joissain kihlakunnissa tulkittu. Laista ei myöskään käy ilmi, että poliisin toimivalta määrätä väliaikainen lähestymiskiello olisi toissijainen käräjäoikeuden toimivaltaan verrattuna. AOA huomautti, että säätämällä poliisin määräämästä väliaikaisesta lähestymiskiellosta on haluttu helpottaa uhrin asemaa ja tarjota hänelle mahdollisuus saada asiansa vireille helposti ja joustavasti. AOA katsoi, ettei poliisin tulisi käännäyttää väliaikaisen lähestymiskiellon pyytäjää käräjäoikeuteen, vaan ryhtyä itse toimiin asiassa. Lisäksi hän yhtyi sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön käsitykseen siitä, että poliisin tulee kirjata lähestymiskielloasiassa ns. S-ilmoitus. AOA totesi, että lain tavoitteiden saavuttaminen saattaa edellyttää lisää ohjeistusta ja koulutusta sekä poliisin ja käräjäoikeuksien yhteistyötä.

AOA saattoi käsityksensä lain sisällöstä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon ja päätöksensä myös sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon ohjeistuksessa ja koulutuksessa huomioon otettavaksi.

AOA Raution päätös 26.2.2003, dnro 1749/4/00
(esittelijänä Anu Rita)

PALVELUPERIAATE JA NEUVONTAVELVOLLISUUS

Asiakkaan ja poliisimiehen välinen kanssakäyminen ei aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla. Kanteluja tutkittaessa on tullut esiin tapauksia, joissa asiakas on jäänyt tilanteesta epätietoiseksi tai eri käsitykseen kuin poliisimies. Tällaisia tilanteita tuskin voi kokonaan välttää, mutta joissain tapauksissa on katsottu olevan aiheutta korostaa mm. viranomaisia koskevaa palveluperiaatetta.

AOA Rautio kiinnitti Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelin huomiota palveluvelvolli-

suuteen. Kantelija oli ollut matkustuskiellossa, jonka korkein oikeus oli kumonnut. Tieto tästä päätöksestä ei kuitenkaan ollut (tuntemattomaksi jääneestä syystä) siirtynyt poliisin tietojärjestelmään. Poliisi olikin ottanut kantelijan kiinni – jo siis kumotun – matkustuskiellon rikkomisesta. Hänen asianajajansa halusi jo samana yönä toimittaa poliisilaitokselle korkeimman oikeuden päätöksen, joka olisi hänen mukaansa osoittanut, ettei kantelijaa olisi pitänyt ottaa kiinni. Hän oli tässä tarkoituksessa ottanut yhteyttä ylikonstaapeliin ja tiedustellut poliisilaitoksen telefax-numeroa. Ylikonstaapeli ei ollut antanut numeroa vedoten mm. vaikeuteen varmentaa, kuka soittaja oli ja varmistautua yöaikana lähetettävien asiakirjojen oikeellisuudesta. AOA:n käsityksen mukaan ylikonstaapelin olisi poliisin palveluvollisuus huomioon ottaen tullut ilmoittaa poliisilaitoksen telefax-numero, vaikka oli yöaika. Tapauksessa ei voitu kuitenkaan katsoa vapaudenmenetyksen pidentyneen ylikonstaapelin menettelyn johdosta (dnro 2292/4/01).

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen komisarion ja vanhemman konstaapelin tietoon puolestaan on saatettu käsitys esitutkintalain mukaisesta vähimmän haitan periaatteesta. Rikoksesta epäilty oli menettänyt takavarikossa olleen tietokoneen kovalevyllä olleet tiedot, kun tietokone oli luovutettu takavarikosta suoraan ulosottomiehelle ulosmittausta varten. AOA Rautio totesi, että rikoksesta epäillyltä olisi tullut tiedustella, tarvitseeko tämä koneella olleita tietoja ennen koneen luovutusta ulosottomiehelle. Tästä ei selvityksen mukaan olisi ollut haittaa esitutkinnalle (dnro 2081/4/01).

Muutamissa tapauksissa AOA Rautio korosti myös sitä, että poliisin tulee aina pyrkiä selvittämään asiakkaan perimmäinen tarkoitus sekä neuvoa tätä selkeästi ja riittävästi siitä, mihin toimenpiteisiin poliisilla on mahdollisuus ryhtyä. Tapauksessa dnro 2606/4/02 asiakas kertoi jääneensä siihen uskoon, että poliisi oli kirjannut asiassa rikosilmoituksen – poliisimies puolestaan kertoi vain keskustelleensa asiakkaan kanssa tilanteesta. Kun rikosasia myöhemmin oli tullut tutkintaan, virallinen syyttäjä oli katsonut syyte-oikeuden vanhenneen. Asiassa dnro 3113/4/02 AOA Rautio korosti sitä, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti viranomaisen tulee esittää asiansa niin, ettei väärin ymmärretyksi tulemisen vaaraa ole; ta-

pauksessa oli kysymys siitä, mitä asianomistajalle oli ilmoitettu toimenpiteistä, joihin asianomistajarikoksen tutkinnassa ryhdytään. Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen komisarion huomiota AOA Rautio puolestaan kiinnitti siihen, että kansalaisille virka-asioissa lähetettävistä kirjeistä tulisi käydä selkeästi ilmi, jos kysymys on esimerkiksi vain vapaamuotoisesta tiedottamisesta eikä virallisesta päätöksestä. Kantelija oli ymmärtänyt komisarion kirjeen päätökseksi olla toimittamatta esitutkintaa. Lisäksi komisariota muistutettiin hyvään hallintoon kuuluvasta velvollisuudesta vastata kirjallisiin tiedusteluihin (dnro 2350/4/02). AOA Rautio katsoi hyvään hallintoon kuuluvan selvitysvelvollisuuden edellyttäneen, että poliisi olisi varmistunut siitä, halu-aako asiakas tehdä rikosilmoituksen vai ainoastaan pyytää ryhtymään joihinkin välittömiin toimenpiteisiin lähestymiskiellon rikkomisesta (dnro 2537/4/02). Tapauksessa dnro 816/4/03 AOA Rautio puolestaan totesi mm. palveluperiaatteeseen viitaten, että poliisin olisi tullut ottaa löytötavara välittömästi haltuunsa eikä jättää siitä huolehtimista löytäjän tehtäväksi.

PÄÄTÖSTEN PERUSTELU JA KIRJAAMINEN

Päätösten perusteleminen on viranomaistoiminnan perusvaatimuksia. Puutteellisesti perustellut päätökset eivät ole poliisia koskevien kanteluiden tutkinnassa ja tarkastuksilla harvinaisia. Esimerkiksi päätökset olla toimittamatta esitutkintaa voivat olla kokonaan perustelemattomia tai ainakin hyvin niukkoja. Vähäinen perusteleminen on joskus asian luonne huomioon ottaen ymmärrettävää. Tosin esiin tulee myös tapauksia, joissa päätöksentekijä ei ole esimerkiksi itsekään lopulta selvillä, minkä säännöksen nojalla hän ratkaisunsa on tehnyt. Esimerkiksi on voitu jo toimittaa kuulusteluja (ja siis aloittaa esitutkinta), mutta silti päätetään esitutkintalain 2 §:n nojalla, ettei esitutkintaa toimiteta. Tähän liittyy myös kysymys päätösten yms. kirjaamisesta: kanteluasiaa selvittäessä poliisi voi tuoda esiin kokonaan uusia ja kirjatusta päätösperusteista poikkeavia tosiseikkoja ja lainkohtia toimintansa oikeutukseksi (ks. myös edellä s. 113 vapaudenmenetysten kirjaamisesta lausuttu).

Poliisin päätös ja menettely eläinsuojeluasiassa

Kantelija (jäljempänä A) katsoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ottaneen häneltä lainvastaisesti huostaansa kahdeksan koiraa. A:n mukaan poliisi uhmasi hallinto-oikeuden päätöstä, jolla koirat oli määrätty palautettavaksi hänelle. A arvosteli myös sitä, että koiria oli myyty.

Tapahtumista

Poliisi toimitti eläinsuojelutarkastuksen A:n luona ja otti eläinsuojelulain nojalla huostaansa viisi koiraa ulkoa pakkasesta, jolloin A ilmoitti luopuvansa kolmesta muustakin koirasta. Poliisin päätöksessä todetaan, että toistuvien rikkeiden ja annettujen kieltojen ja määräysten laiminlyömisten vuoksi ei ollut tarkoituksenmukaista palauttaa eläimiä omistajalleen, minkä lisäksi päätöksessä mainitaan, että sitä oli noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

A valitti päätöksestä ja Helsingin hallinto-oikeus kielsi noin 1 ½ kuukauden kuluttua välipäätöksellään poliisin päätöksen täytäntöönpanon ja määräsi koirat palautettavaksi A:lle, koska (poliisin) päätöksen teko-aikaan vallinnut poikkeuksellisen kova pakkas ei enää edellyttänyt koirien hoitoa muualla.

A:lle palautettiin kaksi koiraa, mutta muut oli jo ehditty myydä.

Myöhemmässä pääasiantarkastuksessaan hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen siitä, että koirille oli järjestetty hoito kiireellisenä toimenpiteenä. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että olosuhteiden muututtua edellytyksiä pitää koiria edelleen muualla hoidossa ei enää ollut, joten koirat oli palautettava. Helsingin kaupunginvouti katsoi, että hallinto-oikeuden päätöksen nojalla ei voitu ryhtyä täytäntöönpanoon koirien uusia omistajia kohtaan, joilla ei ollut syytä epäillä saannon laillisuutta.

Poliisin menettelyn arviointi

Eläinsuojelulain mukaan jos eläinsuojelulliset syyt vaativat, mm. poliisi voi ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa eläimelle voidaan hankkia hoitoa muualta tai hoitaja taikka rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta ehdottoman välttämättömiä aineita taikka, jos se ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, eläin voidaan lopettaa tai toimittaa teurastettavaksi taikka myydä huutokaupalla tai muuten käyvästä hinnasta. Tällaisessa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

AOA Rautio katsoi, ettei asiasta päättäneyt ylikonstaapeli ollut ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin koirien hoitoon ottamisen osalta eikä myöskään päättäessään, ettei ollut tarkoituksenmukaista palauttaa eläimiä A:lle.

AOA:n mielestä ylikonstaapelin päätös ei kaikilta osin kuitenkaan ollut osin ollut riittävän selkeä. Päätöksessä olisi ensinnäkin tullut selvemmin ja yksityiskohtaisemmin todeta päätetyt toimenpiteet (ulkopuolinen hoito ja myynti) sekä niiden perustelut, esimerkiksi yksilöiden aiemmat toistuvat rikkeet ja annettujen ohjeiden ja määräysten laiminlyönnit. Toisaalta jos myynnistä ei ollut tehty päätöstä vielä tarkastuspäivänä, niin AOA:n mielestä siitä olisi ollut perusteltua tehdä vielä erillinen päätös.

AOA piti ylikonstaapelin päätöksen ongelmallisimpana kohtana määräystä siitä, että päätöstä oli noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Tämähän viime kädessä johti siihen, että koiria myytiin ennen kuin hallinto-oikeus ehti A:n valituksesta määrätä, että koirat oli palautettava. AOA:n mukaan tällainen (poliisin) menettely on helppo nähdä perustelluksi esimerkiksi tilanteessa, jossa tarkastuksella tavataan eläimiä, joiden tila kiistatta on niin heikko, että niiden hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta niitä kohtaan ja eläimet päätetään heti lopettaa. Nyt käsillä olevassa tapauksessa koirien tila ei selvityksen mukaan ollut sinänsä vielä erityisen heikko, vaikkakin joillekin välittömille toimenpiteille (eli ulkopuoliselle hoidolle) oli sinänsä nähtävissä perusteluja.

AOA:n mukaan päätös ottaa eläimet lopullisesti pois omistajaltaan on merkittävä ja (paitsi eläinten edusta) tulisi pitää huolta myös omistajan oikeusturvasta. Tällainen ratkaisu eroaa lopullisena luonteeltaan muista kiireellisistä toimenpiteistä (hoito, ravinto, lääkitys). Mikäli päätöstä määrätään noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, voidaan tosiasiassa mitätöidä omistajan muutoksenhakuoikeus, jos päätös pannaan täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus ehtii ottaa asiaan kantaa. Ko. lainkohdan esitöissä todetaan, että sitä sovellettaisiin tapauksissa, joissa eläinsuojelulliset epäkohdat olisivat sellaisia, ettei niiden korjaamisen viivästymistä ja epäkohtien jatkumista mahdollisen muutoksenhakuprosessin aikana voitaisi pitää eläinsuojelullisesti hyväksyttävänä.

AOA:n käsityksen mukaan puheena olevan kaltaista määräystä tulisi käyttää erityisen harkiten ja vain vanhan näytön pohjalta. Esimerkiksi tässä tapauksessa käräjäoikeus on hylännyt syytteen eläinsuojelurikoksesta näyttämättömänä, mitä voidaan pitää varsin erilaisena arviona tilanteen vakavuudesta eläinsuojelun kannalta kuin mihin poliisi ja eläinlääkärit ovat päätyneet. Joka tapauksessa tällainen määräys tulisi asian merkittävyys huomioon ottaen erikseen perustella.

Muutoinkin olosuhteet olivat sellaiset, että muutoksenhakumahdollisuuden turvaaminen ja asian merkittävyys olisivat AOA:n mukaan puoltaneet koirien myynnistä pidättäytymistä, kunnes hallinto-oikeus olisi ottanut asiaan kantaa. Poliisin toiminnan ensisijainen tavoite oli koirien suojaaminen pakkasen aiheuttamalta kärsimykseltä ja tämä tavoite saavutettiin jo sijoittamalla koirat eläinsuojeluyhdistyksen huostaan.

AOA katsoi, että täytäntöönpanosta pidättäytyminen olisi edellä todetuista syistä ollut tässä tapauksessa selvästi perustellumpaa. Ylikonstaapelin ei kuitenkaan voitu AOA:n mielestä katsoa tältäkin osin ylittäneen harkintavaltaansa.

Tapauksen esiin nostamia yleisempiä kysymyksiä

Poliisin roolin eläinsuojeluasioissa tulisi AOA:n käsityksen mukaan olla lähinnä avustava, vaikka poliisilla on sinänsä lain mukaan toimivalta tehdä hyvinkin

merkittäviä päätöksiä. Eläinlääkäreillä on ko. alan erityisammattilaisina huomattavasti paremmat valmiudet arvioida tilannetta ja tarvittavia toimenpiteitä. Mikäli eläinlääkäriä ei ole saatavilla heti paikalle, lienee yleensä mahdollista ainakin keskustella tilanteesta esimerkiksi puhelimitse.

Jos poliisi kuitenkin joutuu kiireellisesti itse päättämään toimenpiteistä, tulisi sen AOA:n mielestä rajata päätöksensä vain välttämättömiin ja välittömästi vaadittaviin toimenpiteisiin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Esimerkiksi kantelun tarkoittamassa tapauksessa poliisi olisi voinut tehdä päätöksen välittömästä ulkopuolisesta hoidosta ja jättää eläinlääkärin ratkaistavaksi kysymyksen siitä, voidaanko eläimiä lainkaan palauttaa omistajalleen kuten myös sen, mitä niille siinä tapauksessa on tehtävä (lopettaminen/myynti).

AOA saattoi käsityksensä ylikonstaapelin päätöksen edellä kerrotuista arvostelulle alttiista kohdista tämän tietoon. Lisäksi hän lähetti päätöksen tiedoksi mm. Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle, sisäasiainministeriön poliisiosastolle ja maa- ja metsätalousministeriölle.

AOA Raution päätös 13.1.2003, dnro 1035/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Seuraavassa eräitä muita kertomusvuonna ratkaistuja samaan aihepiiriin liittyviä tapauksia.

AOA Rautio arvosteli tutkinnanjohtajana toiminutta ylikonstaapelia tämän tekemästä esitutkinnan lopettamispäätöksestä. Päätöksessä ei ollut perusteluita, vaan ainoastaan maininta ”muu syy”. Tutkinnanjohtajana toiminut ylikonstaapeli ilmoitti, että esitutkinta olisi tullut keskeyttää sen sijaan, että se päätettiin. AOA totesi myös, että vaikka päätöksen muodollisella luonteella ei ollutkaan merkitystä kantelijan tekemän rikosilmoitusten tutkintaedellytysten jatkamismahdollisuuksien suhteen, olisi päätös tullut perustella asianmukaisesti (dnro 1177/4/03). Erään toisen tutkinnanjohtajan huomiota AOA puolestaan kiinnitti huolellisuuteen päätösten perustelemissa. Hän oli merkinnyt päätöksensä perusteeksi esitutkintalain 43 §:n, vaikka päätös tosiasiassa perustui ko. lain 2 §:ään (dnro 1316/4/02).

Lisätutkintapyyntöä puolestaan oli kysymys tapauksessa dnro 2406/4/02. AOA Rautio arvosteli tutkinnanjohtajaa siitä, ettei esitutkintapöytäkirjassa ollut merkintää siitä, ettei asianosaisen lisätutkintapyyntöön suostuttu. Hän katsoi myös, että perustuslain mukaisen hyvän hallinnon periaate edellyttää myös tällaisen päätöksen perusteiden kirjaamista pöytäkirjaan. Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuuteen kiinnitettiin poliisin huomiota tapauksessa dnro 1066/4/03.

Voimakeinojen käytön kirjaamisesta AOA Rautio totesi, että vaikka niistä ei ole tarkkoja säännöksiä, niin kirjaamisen tulee olla niin tarkkaa, että siitä saa luotettavan ja objektiivisen kuvan siitä, mitä voimakeinoja on käytetty, onko voimakäyttövälinettä käytetty oikein ja voidaanko voimakeinojen käyttöä pitää puolustettavaa myös jälkikäteen arvioituna. Näitä vaatimuksia ei AOA:n käsityksen mukaan täyttänyt merkintä ”jouduttu antamaan kevyt sumutus” (dnro 2753/4/02).

VIRKATOIMINNASSA EDELLYTETTÄVÄ HUOLELLISUUS

Virkatoiminnan asianmukaisuuteen kuuluu se, että toiminta on huolellista. On kuitenkin väistämätöntä, että erilaisia huolimattomuuden tiliin laskettavia virheitä sattuu. Poliisihallinnon osalta AOA Rautio ratkaisi mm. seuraavat tapaukset.

Kantelija oli etsintäkuulutettuna, mutta hänet saatiin kiinni ja kuulusteltiin, minkä jälkeen tutkinnanjohtaja peruutti etsintäkuulutuksen. Peruutuksen rekisteröinnin tehtäväkseen saanut vanhempi konstaapeli kuitenkin unohti tehdä tämän. Koska etsintäkuulutus oli jäänyt voimassa olevana poliisin tietojärjestelmään, kantelija oli myöhemmin otettu uudestaan kiinni saman etsintäkuulutuksen perusteella. Koska etsintäkuulutuksen aiheettomuus selvisi varsin nopeasti ja kantelijan vapaudenmenetysaika oli alle kaksi tuntia ja kun asiassa lausunnon antanut poliisilaitos kertoi lisäksi kiinnittäneensä poliisihenkilöstönsä huomiota etsintäkuulutusten peruuttamiseen, piti AOA Rautio riittävänä kiinnittää vanhemman konstaapelin huomiota huolellisuuteen etsintäkuulutuksen peruuttamisen välittömässä kirjaamisessa poliisin tietojärjestelmään (dnro 129/4/03).

Vähäisempinä tapauksina mainittakoon asiakirjojen katoaminen sisäasiainministeriön poliisiosastolla (dnro 1833/4/02), takavarikoitujen patruunoiden määrän laskemisessa tai kirjaamisessa tapahtunut virhe (dnro 1668/4/01), esitutkintapöytäkirjan sisältämien tietojen ja merkintöjen vähäiset puutteet (dnro 2878/4/02) ja huolimattomuus virka-apukuulustelun toimittamisessa (dnro 2302/4/01).

Joitakin poliisin menettelyä erityisesti lasten oikeuksiin liittyvissä tilanteissa on selostettu jaksossa ”Lapsen oikeudet” – niissä oli kysymys poliisin sosiaaliviranomaisille antamasta virka-avusta (ks. s. 178–179). Lisäksi voidaan tähän aihealueeseen liittyvänä mainita ensinnäkin tapaus, jossa AOA Rautio arvosteli poliisia siitä, että alle 18-vuotiaasta epäiltyä oli kuulusteltu ilman kuulustelutodistajaa eikä kuulustelusta myöskään ollut ilmoitettu lapsen holhoojille eikä sosiaaliviranomaisille (dnro 2182/4/01). Toisessa tapauksessa AOA katsoi, ettei poliisin olisi tullut jättää 8-vuotiaasta lasta yksin kotiin, kun hänen isänsä nourettiin kuulusteluun (dnro 2937/4/01).

Lopuksi mainittakoon poliisia koskevat, muualla tässä kertomuksessa selostettavat ratkaisut telepakkokeinojen käytöstä (ks. s. 70), esitutkinnassa käytettävästä kielestä (ks. s. 278), poliisin menettelystä olla hyväksymättä musliminaisten huivillisia passikuvia (ks. s. 241) ja ulkomaalaisasioiden käsittelyn viipymisistä Helsingissä (ks. s. 244).

SYYTTÄJÄLAITOS

Yleiskatsaus

Syyttäjäasioita ovat yleisiä syyttäjiä koskevat laillisuusvalvonta-asiat. Aikaisemmin esimerkiksi sotilasoikeudenkäynnissä syyttäjänä toimivien sotilaslakimiesten menettelystä tehdyt kantelut katsottiin puolustuslaitosta koskeviksi asioiksi. Syyttäjän tehtävät kuuluvat nykyisin sotilasasioissakin yleisille syyttäjille.

Syyttäjiä koskeissa kanteluissa on usein kanneltu myös poliisin menettelystä. Samoin tuomioistuimia ja poliisia koskeissa kanteluissa on saatettu käsitellä syyttäjänkin menettelyä. Pääsääntönä on edelleen ollut tilastoida kantelu siihen ryhmään, mihin se eniten painottuu. Näin on toimittu aikaisempinakin vuosina. Esimerkiksi kantelut syyttäjän toimimisesta poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana ovat painottuneet yleensä siinä määrin esitutkintaan, että ne on lähes poikkeuksetta tilastoitu poliisikanteluiksi. Kun jokaisesta ratkaisusta on tehty vain yksi tilastomerkin, syyttäjän menettelyä koskevia kanteluita on siten tosiasiallisesti jonkin verran tilastoitu enemmän.

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

Syyttäjän roolin muuttuminen oli edellisen kertomusvuoden 2002 loppupuolella noussut esiin myös julkisuudessa lähinnä siinä, että syyttäjien epäiltiin jättävän syyttämättä tapauksia, jotka kuuluisi viedä tuomioistuimen ratkaistaviksi. Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki kiinnitti asiaan huomiota sanomalehti Kalevassa 13.1.2003 julkaistussa haastattelussa. Kuusimäki piti huolestuttavana syyksilukevien syyttämättäjäyttämisten huomattavaa lisääntymistä. Hänen arvionsa mukaan syyksilukevien syyttämättäjäyttämispäätösten määrä oli lisääntynyt edellisestä vuodesta lähes kahdella tuhannella. Ongelma ilmeni vuonna 2002 myös apulaisoikeusasiamiehen suorittamien tarkastusten yhteydessä. Tarkastuksella havaittiin esimerkiksi kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjäyttämispäätös epäillyn syyntakeettomuuden perusteella vakavaksi katsottavassa rikoksessa, vaikka syyntakeisuusselvitys oli suhteellisen vaatimaton. 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 syyttämättäjäyttämispäätöksen Valtakunnansyyttäjänvirastossa uuteen syyteharkintaan. Valtakunnansyyttäjän mukaan asian tuomioistui-
meen vieminen olisi kummassakin tapauksessa 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 10.2.2003 uudistaman määräyksen (VKS: 2003:3) 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. Kuten poliisia koskevasta jaksosta ilmenee, poliisihallinnossa esiintyy yhä ongelmia lainkohdan soveltamisessa.

Syyttäjälaitosta on pyritty kehittämään myös syyttäjayksiköiden yhteistoimintamahdollisuuksia lisäämällä. Tässä tarkoituksessa on muodostettu yhteistoimintalueita. Syyttäjayksiköiden yhteistoiminta-alueiden toiminta käynnistyi varsinaisesti vuoden 2003 alussa. Oikeusministeriö oli antanut 26.9.2002 valtakunnansyyttäjän esityksestä päätöksen uudesta aluejaosta. Valtakunnansyyttäjä antoi 16.1.2003 määräyksen

yhteistoiminnan järjestämisestä syyttäjäyksiköiden yhteistoiminta-alueilla. Määräys tuli voimaan helmikuun alussa. Aluejaon ulkopuolelle jäivät Helsinki ja Ahvenanmaa sekä Kittilän ja Käsivarren kihlakunnat. Yhteistoiminta-alueita on tämän jälkeen kaikkiaan 16. Yksi kunkin alueen johtavista kihlakunnansyyttäjäistä määrätään kahdeksi vuodeksi toimimaan alueen päällikkönä. Jokainen syyttäjäyksikkö säilyttää kuitenkin itsenäisyytensä. Yhteistoiminta-alueen päällikkö vastaa alueella olevan asiantuntemuksen tarkoituksenmukaisesta käyttämisestä koko yhteistoiminta-alueen hyväksi ja tarvittaessa alueensa yksiköiden välisestä töiden tasaamisesta. Hänen tulee kääntyä Valtakunnansyyttäjänviraston puoleen vasta sen jälkeen, kun hän on havainnut, ettei asiaa pystytty yhteistoiminta-alueella hoitamaan. Yhteistoiminta-alueiden tulee laatia vuosittain toiminta-suunnitelma. Lisäksi sillä on oma johtoryhmänsä, johon kuuluvat puheenjohtajana toimivan alueen päällikön lisäksi muiden syyttäjäyksiköiden päälliköt ja ainakin yksi toimistohenkilökunnan edustaja. Valtakunnansyyttäjänvirastossa yhteistoiminta-alueiden seurantavastuu on jaettu eri valtiosyyttäjille.

Lisäksi erikoisjuttuja varten on jo vuonna 2000 käynnistetty ns. avainsyyttäjäjärjestelmä. Syynä tähän oli se, että eräitä rikostyypppejä tuli syyttäjille niin harvoin, että kaikille syyttäjille ei ollut tarkoituksenmukaista antaa niiden hyvään hoitamiseen vaadittavaa erikoiskoulutusta. Kymmenellä eri sektorilla on omat avainsyyttäjänsä. Esimerkiksi ympäristö-, huume-, tietotekniikka-, työ- ja talousrikoksia sekä lapsiin ja naisiin kohdistuvia rikoksia varten oli erikoiskoulutuksen saaneita syyttäjiä, joiden asiantuntemukseen muut syyttäjät saattoivat tukeutua. Avainsyyttäjät toimivat edelleenkin omilla alueillaan myös muiden paikallissyyttäjien kouluttajina.

Syyttäjälaitoksen koulutus on ollut mittavaa, vuosittain yli sata koulutuspäivää, joista on kertynyt vuosittain noin 3 000 oppilaspäivää. Koulutuksessa on ollut mukana myös sidosryhmien, kuten poliisi, tullin ja tuomioistuinten edustajia. Vastaavasti syyttäjälaitoksen työntekijät ovat voineet osallistua sidosryhmien järjestämään koulutukseen. Valtakunnansyyttäjänviraston luomaa apulaissyyttäjien harjoittelujärjestelmää on jatkettu. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin valitettavasti ollut se, että läheskään kaikille apulais-

syyttäjän koulutuksen saaneille ei ole löytynyt työtä syyttäjälaitoksesta.

Myös oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välinen ohjaussuhde ja sen kehittämistarpeet ovat nousseet esiin eri yhteyksissä. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi 8.10.2003 antamassaan tarkastuskertomuksessa (nro 62/2003) tätä ohjaussuhdetta ja totesi, että sitä on leimannut tietty epämääräisyys. Tämän katsottiin osin selittyvän sillä, että Valtakunnansyyttäjänvirasto on syyttäjälaitoksen keskushallintoviranomaisena vielä nuori, sekä osittain myös sillä, että oikeusministeriössä ei ennen kriminaalipoliittisen osaston perustamista ole ollut syyttäjäntoimeen keskittynyttä yksikköä. Osin syyksi arvioitiin myös syyttäjien tehtävä osana lainkäyttöä. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan oli olemassa viitteitä tarpeesta kehittää oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välistä yhteistyötä. Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot oli tehty tammikuun 2002 ja maaliskuu 2003 välisenä aikana.

Tarve oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välisen ohjaussuhteen selkiyttämiseksi on tiedostettu sekä Valtakunnansyyttäjänvirastossa että oikeusministeriössä. Tämä koskee erityisesti sitä kriminaalipoliittikan sisältöä, jota oikeusministeriö haluaa valtakunnassa ajettavan ja jonka ajamiseen Valtakunnansyyttäjänvirasto syyttäjälaitoksesta vastaavana keskusviranomaisena osallistuu. Tästä ohjauksen alueesta vallitsee melkoinen yksimielisyys. Tuloseskusteluissa yhteisesti sovitun kriminaalipoliittikan ja sen pohjalta myös paikallisyksiköille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi ja seuraaminen muodostaisivat yhden välineen syyttäjäntoimen vaikuttavuuden mittaamiselle. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi, että oikeusministeriön tulee kiirehtiä syyttäjälaitoksen kriminaalipoliittisen ohjauksen sisällön määrittelyä ja sitä koskevien neuvottelujen ottamista osaksi Valtakunnansyyttäjänviraston tulosohjausta.

Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki on ilmaissut odottavansa, että oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto löytää tältä osin oman roolinsa uutena ja keskeisenä toimijana (Akkusastoori 1/2004).

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 tehty syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyypiset kantelut on siirretty valtakunnansyyttäjälle, mikäli kysymys on ollut muusta kuin oikeusasiamiehen valvontavaltaan 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 viisi kantelua, edellisenä vuonna kuusi. Siirrettyjen tapausten määrä oli aikaisemmin kymmenen molemmin puolin.

Myös valtakunnansyyttäjän toimintaan kohdistuu jonkin verran kanteluita. Useimmiten on kysymys tyytymättömyydestä valtakunnansyyttäjän ratkaisuun, joka annetaan kantelijan tehtyä vaatimuksen alemman syyttäjän ratkaisun muuttamisesta. AOA Rautio arvosteli päätöksessään (dnro 562/4/01) tuolloin jo eläkkeelle siirtyneen apulaisvaltakunnansyyttäjän ja asian esittelijänä toimineen valtiosyyttäjän menettelyä, kun apulaisvaltakunnansyyttäjän tekemässä syyttämättäjättämisspätöksessä ei syytettä tukevaa näyttöä ja sen merkitystä ollut arvioitu kaikilta osin riittävän laajasti.

Kertomusvuonna tehtiin 36 syyttäjiä koskevaa kanteluratkaisua. Edellisenä vuonna syyttäjää koskevia ratkaisuja oli 46 sitä edellisenä vuotena 42. Määrässä on selvää laskua vuosifuhan vaihteen 60 ratkaisusta.

Kertomusvuonna kuusi kantelua johti toimenpiteisiin. Kaikissa toimenpiteen oli käsityksen esittäminen. Lisäksi neljässä poliisikanteluksi tilastoidussa ratkai-

sussa arvosteltiin myös syyttäjää. Toimenpidepäätösten kokonaismäärä näyttää vakiintuneen tälle tasolle. Toimenpiteiden kokonaismäärä oli edellisen vuonna sama. Tosin silloin yhdessä asiassa seuraamuksena oli huomautus.

Apulaisvaltakunnansyyttäjän sijaisena toiminut valtiosyyttäjä ilmoitti 11.7.2003 ottaneensa itse syyteharkinnan suoritettavakseen apulaisoikeusasiamiehen erässä sinne siirtämässä asiassa. Siinä kantelijalle toimitettuun aineistoon oli liitetty 22.11.1995 päivätty syytekirjelmä, mutta häntä ei ollut haastettu asiasta oikeuteen. Apulaisvaltakunnansyyttäjän sijaisena toiminut valtiosyyttäjä ilmoitti jättävänsä syyteen nostamatta, koska syyteoikeus oli jo vanhentunut.

Kolmessa tapauksessa kihlakunnansyyttäjää arvosteltiin siitä, ettei hän ollut tehnyt asiassa syyttämättäjättämisspätöstä. Ensimmäisessä tapauksessa syyttäjä oli kylläkin ilmoittanut kirjeitse asianomistajalle, ettei hän nosta asiassa syytettä (dnro 774/4/00). Toisessa tapauksessa kihlakunnansyyttäjä oli palauttanut poliisin hänelle vanhentuneena toimittaman rikosasian takaisin poliisille sitä edes kirjaamatta. Syyttäjän olisi tullut kirjata asia ja tehdä siitä asianmukainen ratkaisu (dnro 709/4/01).

Kolmannessa tapauksessa pahoinpitelystä epäilty henkilö oli esittänyt poliisille rangaistusvaatimuksen laivan järjestyksenvalvojan menettelystä, kun tämä oli suihkuttanut kaasusumuttimella häntä kasvoihin. Poliisi oli kuulustellut järjestyksenvalvojaa ainoastaan todistajana. Asiaa on selostettu poliisin menettelyn osalta poliisijaksossa (dnro 2636/4/02).

Yhdessä tapauksessa AOA Rautio arvosteli syyteharkinta-ajan pituutta. Syyteharkinta-aika oli tässä tapauksessa ollut asian laatuun nähden pitkä, lähes puolitoista vuotta. AOA piti syyttäjälaitoksen tavoitteisiin nähden (työtilanteen vaikeudesta saaduista tiedoista huolimatta) yllättävänä, ettei ainakin syyteharkinnan edellyttämää lisätutkintaa ollut saatettu vireille syyttäjälaitoksen tulosneuvotteluissa asetetun joutuisuustavoitteen, kuuden kuukauden kuluessa. Myös Valtakunnansyyttäjäviraisto oli toistuvasti kiinnittänyt saman syyttäjäosaston huomiota pitkiin syyteharkinta-aikoihin ja tehnyt sopimuksia yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden ratkaisuaikatauluista (dnro 3114/4/02).

Tarkastustoiminta

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjänvirastoja suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitosuudistuksen toteutusta on syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta parantunut, joten oikeusasiamiehen ei ole ollut tarkoituksenmukaista lisätä näitä tarkastuksia. Toimivaksi menettelytavaksi on osoittautunut paikallisen syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen tarkastaminen samalla kertaa. Tällöin saadaan tietoa mm. poliisin ja syyttäjän yhä tärkeämmäksi käyvästä yhteistyöstä. Näin pystytään myös hahmottamaan paremmin kuvaa esitutkinnan ja syyttäjätönnön mahdollisista ongelmista.

Syyttäjätarkastusten painopisteiksi ovat – yhteistyökysymysten lisäksi – muotoutuneet syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättäjäyttämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessiuudistuksen tavoitteiden toteutuminen syyttäjän työssä. Aiheellista on myös ollut seurata asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten esittämiskäytäntöä rikosoikeudenkäynneissä. Tänäkin kertomusvuonna kiinnitettiin erityistä huomiota tapauksiin, joissa oli kysymys perheväkivallasta.

SYYTTÄJÄLAITOKSEN TARKASTUKSET 2003

Mäntän kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	4.3.2003
Kuusamon kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	29.8.2003
Kemin seudun kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	12.9.2003

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 johtanut jopa virhearviointeihin. Oikeushallinnon ns. SAKARI-järjestelmää pidettiin hitaana ja osin toiminnallisesti kömpelönä.

Nykyistä rikosoikeudenkäyntijärjestelmää näiden kihlakuntien syyttäjät pitivät alioikeuksien osalta hyvänä ja pääkäsittelyjä toimivina. Kuusamon ja Kemin kihlakuntien syyttäjäyksiköissä pidettiin myönteisenä sitä, että Rovaniemen hovioikeus jalkautui kiitettävästi pitämään suullisia istuntoja käräjäoikeuspaikkakunnilla. Esimerkiksi Kemin käräjäoikeudesta valittujen juttujen suullisista käsittelyistä puolet järjestettiin Kemissä.

Perheväkivaltatapauksiin suhtauduttiin jokaisessa tarkastuskohteessa erityisen tarkasti. Asianomistajien peruuttamispyyntöjen kohdalla syyttäjät selvittivät taustan, olosuhteet ja tilanteen huolellisesti ennen ratkaisuaan. Syyttämättäjäyttämiset olivat perheväkivaltatapauksissa harvinaisia peruutuspyynnöistä huolimatta.

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. Yhteistoiminta-alueiden sisällä on syntynyt myös lähialueyhteistyötä. Esimerkiksi Kemin ja Tornion kihlakuntien syyttäjäsastot olivat jo muutaman vuoden ajan järjestäneet lomienaikaiset sijaisuutensa keskenään ja jossakin määrin myös tasanneet työmääriä.

Ratkaisuja

SAMAAN ASIAKOKONAIJUUTEEN LIITTYVIEN ASIOIDEN SYYTEHAR- KINNAN AJANKOHTA

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa kihlakunnansyyttäjän menettelyä siltä osin kun syyttäjä ei ollut ilmoittanut hänelle tiettyä henkilöä koskeneesta syyttämättäjäättämisspäätöksestä ennen samaan asiakokonaisuuteen kytkeytyvän rikosasian kärjäoikeuskäsittelyä. Kantelija katsoi, että syyttäjä oli näin menetellessään evännyt häneltä mahdollisuuden nostaa itse syyte tätä henkilöä vastaan vireillä olleen oikeudenkäynnin yhteydessä.

Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko myös toinen henkilö (sukellustoimen johtaja) rikkonut vesiliikennelain määräyksiä tai aiheuttanut huolimattomuudellaan kantelijan pojan kuoleman. Kihlakunnansyyttäjä oli nostanut syyteen sukellustoiminnassa käytetyn perämoottoriveneen kuljettajaa vastaan. Kyseinen vene oli riistäytynyt kuljettajan käsistä ja törmännyt sukellustoiminnassa käytettyyn tukialukseen, jolloin veneessä matkustajana ollut henkilö oli saanut surmansa. Sen sijaan kihlakunnansyyttäjä ei ollut suorittanut syyteharkintaa siitä, oliko myös tuolloin sukeltamassa ollut sukellustoimen johtaja laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa siten, että rikosoikeudellisen vastuu ulottuisi myös häneen. Kihlakunnansyyttäjä oli kaiken lisäksi siirtänyt asian kesäloman sijaisena toimineelle määräaikaiselle kihlakunnansyyttäjälle, joka oli suorittanut syyteharkinnan vasta sen jälkeen, kun kärjäoikeus oli tuominnut venettä kuljettaneen henkilön rangaistukseen vesiliikennel rikoksesta ja kuolemantuottamuksesta.

Kantelija oli ennen oikeusasiamiehelle tekemäänsä kantelua kannellut samassa asiassa kihlakunnansyyttäjän menettelystä Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli päätöksessään katsonut kihlakunnansyyttäjän menetelleen virheellisesti, koska hän oli syyteharkintaa suorittaessaan jättänyt asianomistajien oikeusturvaan kuuluvan toissijaisen syyteoikeuden käyttämismahdollisuuden asianmukaisesti huomioon ottamatta, vaikka hänen tiedossaan oli esitutkinta-aineiston perusteella ollut, että asian-

omistajilla oli kysymyksessä olleeseen henkilöön kohdistuva rangaistusvaatimus. Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli antanut kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen tämän virheellisen menettelyn johdosta.

AOA Rautio yhtyi apulaisvaltakunnansyyttäjän esittämään arvosteluun. AOA totesi, että tällaisessa tapauksessa syyteharkinnan tekeminen kummankin rikoksesta epäillyn osalta yhtäaikaisesti tai ainakin siten, että mahdolliset rangaistusvaatimukset voitaisiin käsitellä samassa oikeudenkäynnissä, olisi ehdottomasti ollut asianmukainen menettelytapa. AOA piti kihlakunnansyyttäjäsyyttäjän menettelyä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n ja yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 §:n nojalla selvästi virheellisenä.

Arvioidessaan kantelijan vaatimusta syyteen nostamisesta ao. syyttäjää kohtaan AOA totesi, että syyteharkintaratkaisun tekoaikana voimassa olleen rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan varoitukseen tai sakkoon virkamies, joka virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Teon rangaistavuus siis edellyttää, että virkavelvollisuus perustuu virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin ja ettei se ole laissa tarkoitetuilla perusteilla kokonaisuutena arvostelleen vähäinen. Syyteharkinnan tekemisestä tällaisessa tapauksessa, jossa kahden eri epäillyn eri rikokset kytkeytyvät toisiinsa ei ole ehdottomia säännöksiä, vaan kysymys on aina osaksi tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. AOA korosti, että vaikka hän katsoikin syyttäjän menettelyn asiassa virheelliseksi rikosoikeudenkäyntiä ja syyttäjän toimintaa koskevien säännösten perusteella, oli huomattava, että menettelyn katsomiselle rikosoikeudellisesti rangaistavaksi on asetettu niin virheen oikeudellisen perustan kuin vaikutusten ja kokonaismerkityksenkin osalta edellä kerrotut lisävaatimukset.

Arvioidessaan syyttäjän kerrotun menettelyn vaikutusta kantelijan oikeusasemaan, AOA otti muun ohella huomioon sen, että apulaisvaltakunnansyyttäjä oli kantelijan kirjoituksen johdosta omassa ratkaisussaan tehnyt uuden syyteharkinnan kantelussa nimetyn henkilön osalta. Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli päätenyt siihen, ettei syytteen nostamiseen mainittua henkilöä vastaan vesiliikennetrikkomuksesta tai kuolemantuotamuksesta ollut lainmukaisia edellytyksiä. Asiassa ensimmäisen syyteharkintaratkaisun tehnyt määräaikainen kihlakunnansyyttäjä oli aikanaan päätenyt samaan lopputulokseen.

Edellä esitetyllä perusteella ja huomioon ottaen myös sen, että apulaisvaltakunnansyyttäjä oli jo antanut kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen tämän virheellisen menettelyn johdosta, asia ei antanut AOA:n puolelta aiheutta enempään kuin että hän saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän menettelyn virheellisyydestä tämän tietoon vastaisen varalle. Lisäksi AOA saattoi päätöksen Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon.

AOA Raution päätös 3.10.2003, dnro 2332/4/02
(esittelijänä Terhi Arjola)

ULOSOTTO JA MUUT MAKSUKYVYTTÖMYYS- MENETTELYT

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.

Tehtäväjaon mukaan asiaryhmä kuului AOA *Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä on vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri *Riitta Länsisyrjä*.

KESKEISIÄ LAINSÄÄDÄNTÖ- UUDISTUKSIA

Monet ylivelkaantuneiden aseman helpottamiseksi käynnistetyt lainsäädäntö- ym. hankkeet oli saatettu kertomusvuoden lopulla jo voimaan. Ulosottolain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen voimaantulo kuitenkin lykkääntyi 1.3.2004 saakka. Lainmuutos sisältää yksityiskohtaiset säännökset tuomioista ja muista ulosottoperusteista, yleiset menettelysäännökset sekä mm. häätöä koskevat säännökset. Ulosoton määräaikaisuus toteutuu uudistuksen myötä. Menettelytapasäännösten säätäminen laissa merkitsee asiaosaisten oikeusturvan kannalta huomattavaa parannusta. Pelkkien perusoikeussäännösten perusteella ja hakemalla johtaa enemmän tai vähemmän vakiintuneesta ulosottokäytännöstä ei asianosaisilla ole kovinkaan hyviä mahdollisuuksia arvioida menettelyn oikeellisuutta. Sääntely merkitsee samalla ulosoton oikeudellistumista enenevässä määrin: ulosotossa tehtävät päätökset ovat entistä useammin tosiasialisen täytäntöönpanotoimen sijasta lainkäyttöraikaisia, joista on tehtävä kirjallinen ja perusteltu päätös, joka eräin poikkeuksin on valituskelpoinen.

Ulosoton kokonaisuudistuksen kolmannen vaiheen uudistusta koskeva esitys valmistui kesäkuussa 2003 ja

on lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa oikeusministeriössä. AOA Jääskeläinen antoi lausuntonsa esityksestä (dnro 1510/5/03). AOA kiinnitti lausunnonsaan huomiota sääntelyn täsmentämisen tarpeeseen erityisesti turvaavaa ulosmittausta, ulosmittausjärjestyksestä poikkeamista ja ulosmitatun omaisuuden realisointia koskevien ehdotusten osalta. AOA piti tilityksen keskeyttämistä koskevaa ehdotusta tärkeänä ja esitti keskeytysaikaan eräitä muutoksia. Sääntelyn tarpeeseen oli AOA Rautio edellisenä vuonna kiinnittänyt oikeusministeriön huomiota velallisen ja sivullisen oikeussuojan toteutumisen parantamiseksi.

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 sovintoteitte velkoja, jotka muuttuivat ongelmaluotoiksi lamavuosina 1990–1994. Velallisen oikeusturvan kannalta ongelmaksi koettiin kuitenkin velkaneuvonnan resurssien vähyyys ja siitä seuraava velallisen asiantuntija-avun puute sopimuksia solmittaessa. Velkasovintoa hakeneiden määrä jäi vähäiseksi, joten sopimismenettelyä kevennettiin. Kelan tai sosiaalitoimiston vahvistuksen lisäksi velallisen ei tarvitse esittää muita todistuksia taloudellisesta asemastaan. Kevennetty hakemusmenettely on käytössä elokuun 2004 loppuun.

Oikeusministeriö asetti myös kertomusvuonna työryhmän laatimaan velkahallintaohjelmaa. Tarkoituksena on selvittää, miten voidaan estää velkaongelmien syntyminen ja syveneminen sekä hoitaa maksukyvyttömyystilanteet joustavasti ja tehokkaasti. Velkahallintaohjelma laaditaan 31.5.2004 mennessä.

Kertomusvuonna vahvistettiin laki velan vanhentumisesta. Laissa vahvistettiin mm. velan vanhentumisaajan lyhentyminen kymmenestä vuodesta kolmeen. Eduskunnassa on käsiteltävänä lakialoite, jossa esitetään saatavien lopullisen vanhentumisaajan säätämistä.

LAILLISUUSVALVONTA ULOSOTTOASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin tilastojen mukaan 83 ulosottoviranomaisen menettelyä koskevaa kantelua. Näiden lisäksi kanteluissa, jotka koskivat myös muiden viranomaisten menettelyä oli arvioitu ulosottomiehen menettelyä vielä noin 20 tapauksessa. Ulosottoa koskevia kanteluita saapui 90. Ratkaistuista asioista päättyi toimenpiteeseen eli joko huomautukseen (yksi asia) tai käsitykseen 12 ratkaisua. Edellisessä vuonna ratkaisuja oli 90 ja saapuneita kanteluita 94. Konkurssia ja velkajärjestelyä koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 21. Kanteluita saapui samana aikana yhteensä 20.

Ratkaisuissa korostui perusoikeusnäkökulma eli erityisesti se, missä määrin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet on turvattu ulosottolainsäädännössä ja miten tämä perusoikeus toteutuu käytännössä. Mutta myös muiden perusoikeuksien, kuten henkilökohtaisen vapauden, ulottuvuutta jouduttiin arvioimaan (esimerkiksi dnrot 371/4/02 s. 151 ja 2553/2/01 s. 146).

Ratkaisuissa jouduttiin toistuvasti arvioimaan, toteutuiko velallisen oikeus tulla kuulluksi erityisesti ulosmittauksen ennakkoilmoitusten lähettämisessä. Useassa tapauksessa oli ilman ennakkoilmoitusta ulosottomiehen virkahuoneessa ulosmitattu saatava eli velallisen pankkitilillä olevia varoja (esim. dnro 2409/4/01 s. 150). Ennakkoilmoituksen lähettämättä jättämiseen puututtiin myös veronpalautuksen ulosmittauksessa (dnro 3018/4/02).

Kanteluissa tuli edellisten vuosien tapaan esille kysymys velallisen ja sivullisen tosiasiallisesta mahdollisuudesta käyttää tärkeintä jälkikäteistä oikeussuojakeinoaan eli oikeuttaan saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi tilanteissa, joissa ulosottotoimenpiteellä kertyneet varat on ennen valituksen tutkimista tilitetty velkojalle. AOA Rautio oli vuonna 2002 antamassaan ratkaisussa (ks. vuoden 2002 kertomus s. 115, dnro 1627/4/99) kiinnittänyt mm. huomiota siihen, että ulosmittauspöytäkirjan liitteenä oleva valitusosoitus oli siten niukkasanainen, että asianomainen ei täysin ole voinut mieltää varojen

tilityksen estävän valituksen tutkimisen. – Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan valitusosoitusta oli uudistettu päätöksessä esitetyllä tavalla.

Velkaneuvonnan järjestäminen oli esillä muutamassa kantelussa. Velkaneuvonnan resurssit on todettu usein varsin riittämättömiksi. Velkaneuvonnan saatavuus on alueellisesti ollut hyvin erilaista; siinä määrin että AOA Jääskeläinen katsoi aiheelliseksi, että omasta aloitteesta selvitetään kuinka asiakkaiden yhdenvertaisuus toteutuu alueellisesti. Ratkaisussa hän otti myös kantaa velkaneuvonnan ajanvarauksen rajoittamiseen (ks. dnro 61/4/02 s. 150). Erään yksittäisen asian käsittelyn viivästymisen vuoksi AOA Jääskeläinen kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että työmäärien ja työtehtävien suorittamisen valvonta tulee järjestää asianmukaisesti (dnro 2940/4/01).

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna AOA Jääskeläinen tarkasti Hämeenlinnan kihlakunnan ulosottoviraston. Tarkastuksella perehdyttiin ulosoton uudistuksen valmisteluihin ja ulosoton uuden ULJAS-tietojärjestelmän sisältöön ja koko uudistuksen vaikutukseen ulosoton kentätyössä. AOA kiinnitti tarkastuksella huomiota mm. huolellisuuteen ulosmittauspöytäkirjojen laadinnassa ja ennakkoilmoitusmenettelyssä. Tarkastus ei muutoin antanut aihetta toimenpiteisiin.

Ratkaisuja

ULOSOTTOMIEHEN MENETTELY ASEIDEN PAKKOHUUTOKAUPASSA

Kantelija arvosteli Joensuun kihlakunnan ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin menettelyä hänen aseidensa myynnistä vapaamuotoisella kaupalla.

Hänelle ei ollut etukäteen ilmoitettu siitä, että aseita tulitaisiin myymään tarjousmenettelyä noudattaen ilman pakkohuutokauppaa. Myös myynnin jälkeen hänelle ei missään vaiheessa annettu tietoa

myymisestä. Vasta hänen tiedustellessaan kirjallisesti aseiden kohtaloa, asia alkoi edetä. Hän sai Espoon kihlakunnanviraston ulosotto-osastolta perimiskuitin.

Sittemmin ilmeni, että kauppakirjan liitteenä ollut luettelo oli sekaisin; Hänen entisen yhtiökumppaninsa ja hänen omistamansa yhtiön samanaikaisesti myytyjä aseita oli merkitty väärille omistajille ja joitakin aseita ilmeisesti puuttui luetteloista. Kantelija vaatii selvittämään, kuka myi hänen aseensa ja milloin sekä mihin rahat tilitettiin sekä oliko myyjällä asianmukainen lupa.

Aseiden ym. vapaamuotoinen myynti

AOA Raution päätöksellä suoritettiin esitutkinta, jossa kuultiin syyliseksi epäiltynä Joensuun kihlakunnan johtavaa kihlakunnanvoutia.

Esitutkinnassa ilmeni, että konkurssipesän pesänhoitaja oli ottanut johtavaan kihlakunnanvoutiin yhteyttä. Kysymys oli aseliikkeen omistamien aseiden sekä yhtiön toisen omistajan omistamien aseiden myynnistä ja myyntitavasta. Johtava kihlakunnanvouti kertoo, että kysymyksessä olevat aseet olivat keräilyaseita, joiden realisointi etenkin Joensuussa käypään hintaan olisi ollut mahdotonta. Konkurssipesä oli myös halunnut käyttää tarjousmenettelyä, jossa tarjoukset pyydetäisiin aselehden kautta asekeräilijöiltä.

Esitutkinnassa saadun selvityksen mukaan johtava kihlakunnanvouti oli myynyt aseet kuulematta kantelijaa tai ulosmittausvelkojia. Johtava kihlakunnanvouti ei myöskään kaupanteon jälkeen ilmoittanut toimenpiteestä velalliselle. Selvityksestä ei myöskään ilmene, että asiasta olisi ilmoitettu edellä mainituille velkojille.

Konkurssipesä oli pyytänyt tarjoukset aseista. Kantelijan aseet myytiin parhaan tarjouksen tehneelle. Konkurssipesä tilitti varat tämän jälkeen ulosottopiirin virkavarain tilille. Johtava kihlakunnanvouti allekirjoitti myyjänä kauppakirjan. Johtava kihlakunnanvouti katsoi, että myyntimenettely oli tarpeen, koska kysymys oli erikoisomaisuudesta ja hänestä aseista saatiin näin paras hinta eikä menettely aiheuttanut mitään kuluja, kuten normaalissa huutokauppanenettelyssä tapahtuu.

Ulosottolain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti ulosmitattu omaisuus on myytävä julkisella huutokaupalla ellei ulosottolaissa toisin säädetä. Ulosottolaki ei kysymyksessä olevan kaltaisen irtaimen omaisuuden osalta tunne muuta realisointitapaa kuin pakkohuutokaupan. Ulosottokäytännössä on kuitenkin eräissä tapauksissa ja tietyin ehdoin hyväksytty ns. vapaamuotoinen kauppa. Erkki Havansi toteaa Ulosotto-oikeuden pääpiirteet -kirjassaan (alaviite 358, sivu 196), että muukin myyntitapa voidaan hyväksyä irtaimen omaisuuden osalta, kuitenkin pois lukien kiinnityskelpoiset kuljetusvälineet. Edellytyksenä hänestä on sen lisäksi, että kaikki velkojat suostuvat tai saavat täyden maksun, että myös velallinen suostuu myyntiin. Käytännössä esillä olleissa vapaamuotoisissa kaupoissa on ollut kysymys myynnistä ulosoton ulkopuolella, jolloin ulosmittaukset on velkojen suostumuksella ensin peruutettu ja ulosottomiehen myötävaikutuksella laadittu kauppakirja, jossa velallinen on omistusoikeutensa perusteella ollut myyjänä ja jossa kauppahinta on ohjattu ulosoton virkavarain tilille. Tässä tapauksessa ei myynti ole tapahtunut edellä kuvatulla tavalla ulosoton ulkopuolella.

Vapaamuotoiseen kauppaan perustuva menettely ilman velallisen suostumusta ja ilman, että siihen liittyvästä valituskelpoisesta päätöksestä tai toimesta on valitusosoituksineen asianosaisille ilmoitettu, on kaventanut kantelijan ja myös velkojen mahdollisuuksia oikeussuojakeinojen käyttöön siten kuin perustuslain 21 ja 22 §:ssä säädetään.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lainkohdan 2 momentin mukaan mm. oikeus tulla kuulluksi on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeena turvattava lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kun johtava kihlakunnanvouti on myynyt aseet vapaamuotoisella kaupalla, on jo itse menettely kaventanut kantelijan mahdollisuuksia saattaa asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi valituksella siten kun ulosottolain 10 luvussa säädetään.

Koska menettelyyn liittyvästä täytäntöönpanotoimesta, kuten esimerkiksi kauppakirjan allekirjoittamisesta tai ulosottomiehen päätöksestä pyytää konkurssipesää huolehtimaan myynnistä, ei ole ajoissa ilmoitettu velalliselle, ei hänellä ole ollut mahdollisuutta valitus-oikeuden käyttämiseen.

Edellä esitetyn perusteella AOA katsoi, että kihlakunnanvouti on menetellyt ulosottolain vastaisesti myydessään aseet vapaamuotoisesti ja ilman velallisen ja kaikkien ulosmittausvelkojen suostumusta noudattamatta ulosottolaissa säädettyä pakkohuutokauppa-menettelyä.

Myyty omaisuus

AOA katsoi, että puutteellisten merkintöjen vuoksi sen selvittäminen, mikä konkurssipesien hallussa olleista aseista on kuulunut konkurssipesille ja mikä kantelijalle, on ollut vaikeata. Näyttääkin siltä, että johtava kihlakunnanvouti on myynyt myös konkurssipesiin kuuluvaa omaisuutta. Näyttää edelleen siltä, että kantelijan omistamaksi todetut aseet eivät kaikki tulleet ulosmitatuksi vuonna 1997. Tämä koskenee myös patruunoita.

Johtava kihlakunnanvouti on menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti ja huolimattomasti jättäessään varmistamatta, että myynti kohdistuisi ainoastaan kantelijan omaisuuteen.

Rahojen tilittäminen

Saadun selvityksen mukaan kauppahinta maksettiin ulosottoviraston tilille 25.1.1999. Avustava ulosottomies tilitti varat 22.11.1999. Ulosottomiehen rahatili-litys Espoon kihlakunnanviraston ulosotto-osastolle tapahtui 29.11.1999.

AOA katsoi, että tilitys on vastoin ulosottolain ja -asetuksen säännöksiä viivästynyt aiheettomasti.

Ulosottolain 1 luvun 7 §:n mukaan ulosottomiehen on valvottava, että hänen alaisensa virkamiehet hoitavat heille toimeksi annetut tehtävät asianmukaisesti ja noudattavat heille annettuja määräyksiä.

Koska johtava kihlakunnanvouti oli määrännyt avustavan ulosottomiehen keskeyttämään tilityksen omistusoikeutta koskevan selvittelyn vuoksi ja koska tämän jälkeen asianhoito oli siirtynyt toiselle avustavalle ulosottomiehelle, johtavalla kihlakunnanvoudilla oli velvollisuus viivytyksettä ilmoittaa avustavalle ulosottomiehelle, että rahojen tilitystä tuli jatkaa ja valvoa, että se tapahtui ulosottoasetuksessa säädettyjen aikarajojen kuluessa. Tältäkin osin johtava kihlakunnanvouti oli menetellyt lainvastaisesti.

AOA totesi seuraavaa.

Myymällä velallisen ulosmitattua omaisuutta muulla kuin ulosottolaissa säädetyllä tavalla, laiminlyömällä tarkastaa, että myynti ei kohdistunut muuhun kuin velallisen omistamaan ja ulosmitattuun omaisuuteen sekä laiminlyömällä kertyneiden varojen tilityksen säädetyssä määräajassa johtava kihlakunnanvouti on jättänyt täyttämättä lakiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Tämän virkavelvollisuuden rikkominen on tapahtunut huolimattomuudesta. Ottaen huomioon huolimattomuuden määrän koko menettelyketjussa, jossa on kysymys ulosmitatun omaisuuden rahaksi muuttamisesta ja perintätehtävän loppuun saattamisesta, johtava kihlakunnanvouti on vaarantanut yleistä luottamusta virkatoiminnan asianmukaisuuteen siten, että tekoa ei voida pitää rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Näin ollen AOA katsoi johtavan kihlakunnanvoudin syyllistyneen mainitussa lainkohdassa tarkoitettuun tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Asiassa on kuitenkin johtavan kihlakunnanvoudin syyllisyyttä lieventäviä seikkoja. Todistajana kuultu ja aseet arvioinut ylikonstaapeli on aikanaan arvioinut, että kantelijan aseiden kokonaisarvo olisi ollut 22 900 markkaa eli 7 100 markkaa vähemmän kuin, mikä oli kauppahinta. Ylikonstaapeli on kertomuksesaan myös korostanut, että pakkohuutokauppaan

turvauttaessa täytäntöönpanokulut, joilla hän ilmeisesti tarkoitti lähinnä omaisuuden säilyttämistä aiheutuvia lisäkustannuksia, olisivat normaalien pakkohuutokaupan täytäntöönpanokulujen lisäksi nousseet huomattaviksi. Asiassa on kuitenkin vaikea arvioida, olisiko pakkohuutokaupalla ja aseiden myynnillä pakkohuutokaupassa pienemmissä erissä voitu saada myös kohtuullinen hinta. Näin ollen tältä osin on vaikea arvioida kantelijan mahdollisesti kärsimän vahingon määrää. Myöskään epäselvyydet myydyin omaisuuden yksilöinnissä eivät näytä ainakaan merkittävästi vaikuttaneen kantelijalle vahingoksi. Espoon kihlakunnanviraston ulosotto-osastolta saatun selvityksen mukaan saatavalle tilityksen aikaan kertynyt korkojäämä oli niin huomattava, että tilityksen tapahtuminen ajallaankaan ei olisi vähentänyt saamisen pääomaa ja siten vaikuttanut kantelijan velan kertymiseen.

AOA katsoi, että johtavan kihlakunnanvoudin syyksi luetusta virkarikoksesta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko. Johtavan kihlakunnanvoudin käsitykselle valitun myyntitavan edullisuudesta sekä velallisen että velkojan kannalta voidaan esittää ymmärrettäviä perusteita eikä tilityksen viivästystä voida pitää kovin pitkänä. Edellä mainittuihin seikkoihin nähden AOA piti tekoa siitä ilmenevä tekijän syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen kuitenkin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Sen vuoksi AOA katsoi, että hänellä ei ole aihetta määrätä asiassa nostettavaksi virkasyytettä, vaan tyytyi antamaan johtavalle kihlakunnanvoudille huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään.

AOA Raution päätös 31.3.2003, dnro 2553/2/01 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

PYSÄKÖINTIVIRHEMAKSUN KYMMENTERTAINEN ULOSMITTAUS VÄÄRÄN HENKILÖN ÄITIYSPÄIVÄRAHASTA

Apulaisoikeusasiamiehen tutkittavana on ollut kantelu henkilöltä, jonka äitiyspäivärahasta oli ulosmitattu toisen henkilön pysäköintivirhemaksu ja vielä kymmenkertaisena. Kantelija tiedusteli oikeusasiamieheltä mahdollisuuksiaan saada vahingonkorvausta virheen aiheuttamista kuluista.

Virheiden ketju alkoi siitä, että Jani X ei ollut maksanut pysäköintivirhemaksuaan määräajassa. Espoon kaupungin pysäköinninvalvoja selvitti silloin ajoneuvorekisteristä auton omistajan ja lähetti tälle maksumääräyksen. Maksumääräyksen saanut ilmoitti kuitenkin ulosottomiehelle, että auto oli jo siirtynyt uudelle omistajalle, ja antoi ulosottomiehelle puhelimitse uuden omistajan nimen ja osoitteen. Puhelimesta Jani X vaihtui kuitenkin vahingossa Sani X:ksi. Niinpä uusi maksumääräys pysäköintivirhemaksusta lähti Sani X:n nimellä mutta Jani X:n osoitteella.

Pysäköintivirhemaksua ei maksettu määräajassa, ja pysäköinninvalvoja siirsi sen Espoon kihlakunnanviraston ulosotto-osaston perittäväksi. Hän ei tällöin ilmoittanut auton omistajan henkilötunnusta.

Kun pysäköintivirhemaksua ei kahden maksukehoituksen jälkeenkään maksettu, avustava ulosottomies tarkisti verotustiedoista Sani X:n työpaikan ja ilmoitti tämän työnantajalle, että osa Sani X:n palkkatuloista ulosmitataan maksun suorittamiseksi. Sani X oli kuitenkin tuolloin äitiyslomalla, joten työnantaja palautti maksukiellon ulosottomiehelle.

Ulosottomies lähetti maksukiellon seuraavaksi Kansaneläkelaitoksen Espoon keskuksen toimistoon, joka välitti sen Vaasan toimiston hoidettavaksi. Ulosottomies ei rajannut maksukieltä – niin kuin hänen olisi pitänyt – pysäköintivirhemaksuun ja sen täytäntöönpanokuluihin, yhteensä 340 mk:aan.

Tämä johti siihen, että Kansaneläkelaitoksen Vaasan toimisto tulkitsti maksukiellon virheellisesti. Se pidätti Sani X:n äitiyspäivärahasta noin 3 500 mk – kymme-

nen kertaa enemmän kuin alkuperäinen pysäköinti-virhemaksu oli. Se myös laski väärin ulosmitattavan summan. Maksukiellon mukainen pidätys olisi oikein laskettuna ollut noin 1 700 mk.

Kun Sani X sai tiedon ulosmittauksesta, hän otti välittömästi yhteyttä ulosottomieheen ja Espoon kaupungin pysäköinninvalvontaan. Ulosottomies perui maksukiellon samana päivänä, mutta ulosmittaus oli kuitenkin jo ehditty suorittaa. Ulosmitattu summa palautettiin Sani X:n tilille 9 päivää myöhemmin.

Ratkaisussaan Sani X:n kanteluun AOA Jääskeläinen totesi, että Espoon kaupungin pysäköinninvalvonta oli menetellyt virheellisesti, kun se oli luottanut puhelimitse saatuihin tietoihin eikä ollut varmistanut omistajan henkilöllisyyttä tarkistamalla väestötietojärjestelmästä tämän henkilötunnusta. AOA huomautti, että erehtymisen vaara on suuri, kun tietoja välitetään suullisesti. Jos rekisterin osoite- ja muita henkilötietoja olisi verrattu, olisi virhe ollut mahdollista huomata jo ennen kuin maksu lähetettiin ulosottoon.

AOA korosti, että erityistä huolellisuutta täytyy noudattaa sellaisissa tapauksissa, joissa maksu voidaan periä ilman tuomioistuimen päätöstä, niin kuin on mm. juuri pysäköintivirhemaksujen perinnässä. Puheena olevan kaltaisissa tilanteissa pysäköinninvalvojan olisi edellytettävä ajoneuvon rekisteriin merkityltä omistajalta jäljennöstä luovutustodistuksesta tai vähintäänkin kirjallista ilmoitusta ajoneuvon uudesta omistajasta.

Avustavan ulosottomiehen huomiota AOA kiinnitti siihen, että tämä oli menetellyt virheellisesti, kun hän ei ollut rajannut maksukieltoa 340 markan kertapidätykseen. Kansaneläkelaitoksen Vaasan toimiston huomiota AOA kiinnitti puolestaan siihen, että ulosmittauspidätyksen laskennassa tulee olla huolellinen.

Kantelua tutkiessaan AOA pyysi oikeusministeriöltä lausunnon. Samalla hän pyysi ministeriötä ottamaan kantaa kantelijan vahingonkorvausvaatimukseen. Sani X sai ministeriöltä 168 euroa korvauksena kuluista, joita asian selvittäminen oli hänelle aiheuttanut.

AOA Jääskeläisen päätös 28.5.2003, dnro 2979/4/01 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

ENNAKKOILMOITUS SAATAVAN ULOSMITTAUKSESSA

AOA Jääskeläinen katsoi, että ulosottolain 3 luvun 21 c §:n tulkinta, että säännös tietyn tyyppisen omaisuuden osalta antaisi ulosottomiehelle toimivallan katsoa tapauksen olosuhteista riippumatta, että velallinen saattaa pyrkiä siirtämään omaisuuttaan ulosoton ulottumattomiin ja siten jättää ennakkoilmoituksen tekemättä, ei ole sopusoinnussa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Suomen perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa. Oikeus tulla kuulluksi on yksi keskeisimmistä oikeusturvan takeista.

AOA katsoi, että pelkästään ulosmitattavan omaisuuden luonteen perusteella ei voida arvioida käsillä olevan sellaisen hukkaamisvaaran, että ennakkoilmoitus voidaan jättää tekemättä.

Erikseen tulee arvioida, millaista todennäköisyyttä velallisen olosuhteiden perusteella hukkaamisvaaralta voidaan vaatia. AOA yhtyi johtavan kihlakunnanvoudin käsitykseen siitä, että toiminnan kiireellisyysvaatimuksen vuoksi ulosottomiehellä ei ole mahdollisuuksia luotettavasti arvioida velallisen vakavaraisuutta ja luotettavuutta. Sen vuoksi vaadittua todennäköisyyttä ei voikaan asettaa kovin korkealle. Riittää, kun velallisen menettelyssä tai muissa asian olosuhteissa on ilmennyt seikkoja, jotka viittaavat kohonneeseen hukkaamisvaaraan.

AOA Jääskeläisen päätös 3.9.2003, dnro 2409/4/01 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

VELKANEUVONTAPALVELUJEN SAATAVUUS

Kantelija piti ajan varaamista käytännössä mahdottomana Porin kaupungin järjestämään velkaneuvontaan.

Kantelun tarkoituksena ajankohtana oli kysymys neuvonnan alkuvaiheen järjestelyistä, jotka perustuivat hallituksen esityksestä ja talousvaliokunnan mietinnöstä ilmenevään linjaukseen. AOA Jääskeläinen

katsoi, että hänellä ei näin ollen ole tämän kantelun johdosta aihetta puuttua kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta velkaneuvonnan resurssien jakoon, koska kysymys oli velkaneuvonnan lakisääteistämisen ja valtion vastuulla olevan järjestelmän kehittämisestä, eikä tuolloin vielä ollut riittävää tutkimustietoa todellisen tarpeen jakautumisesta maassa.

Nyt kun käytettävissä on vuoden 2002 velkaneuvonnan tarvetta kuvaavaa tutkimusmateriaalia, joka osoittaa, että alueelliset erot eivät monin paikoin ole taistuneet ja jonotusajat ovat usein jopa pidentyneet jo ennestään ruuhkaisemmissa yksiköissä, AOA katsoi aiheelliseksi omana aloitteena ryhtyä selvittämään lainsäätämisvaiheessa määrärahojen tarpeenmukaisesta jakamisesta esitettyjen tavoitteiden toteutumista siten, ettei asiakkaita asetettaisi kohtuuttomasti eriarvoiseen asemaan asuinpaikkakuntansa perusteella.

AOA katsoi, että ajanvarauksen rajoittamiseen henkilöstöresurssien vähäisyyden vuoksi oli ollut perusteita. Tapa, jolla se toteutettiin, oli kuitenkin kritiikille altis. Koska puheluiden vastaanotossakin on ollut resurssipula, on ajanvarauksen onnistuminen ollut sattumanvaraista ja voinut johtaa joidenkin asiakkaiden osalta siihen, että heidän mahdollisuutensa saada velkaneuvontaa on tosiasiaa estynyt. Menettely on voinut asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan.

Porin velkaneuvonnasta saadun tiedon mukaan järjestelmää tarkistettiin jo syksyllä 2002 siten, että jokainen ajanvaraaja otettiin varauslistalle, josta kuukausittain jaettiin seuraavan kuukauden neuvonta-ajat.

AOA piti tätä järjestelmää asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta parempana järjestelynä. Kun asia näin ollen on korjaantunut, kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että AOA kiinnitti vastaisen varalle Porin kaupungin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen huomiota siihen, että hallinnossa noudatettavan palveluperiaatteen mukaan palvelujen saatavuutta ei saa järjestää osin sattumanvaraiseksi jäävällä tavalla, vaan kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen.

AOA Jääskeläisen päätös 24.9.2003, dnro 61/4/02 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

ULOSOTTOMIEHEN VALITUSASIASSA ANTAMAN LAUSUNNON SISÄLTÖ

AOA Jääskeläinen totesi, että ulosottomiehen tuomioistuimelle antamien lausuntojen sisältö siltä osin, kuin sillä viitattiin täsmälliseen tuomioon tai vireillä olleeseen esitutkintaan, oli ollut lainmukainen. Sen sijaan lausuntojen sisältö koskien kantelijan ammatiksi omaksumaa rikollista elämäntapaa ei ole ollut asianmukainen.

Lisäksi ulosottomiehen sanavalinnat ja kantelijan elämäntapaan liittyvät värikkäät kuvaukset ovat olleet omiaan herättämään ulkopuolisessa epäilyjä, ettei ulosottomies ole suhtautunut velallisen asiaan virka-asemansa edellyttämällä objektiivisuudella.

AOA saattoi kihlakunnanvoudin tietoon käsityksensä hänen virheellisestä menettelystään. Samalla hän kiinnitti kihlakunnanvoudin huomiotaan vastaisen varalle siihen, että ulosottovalituksen yhteydessä annettavassa lausunnossa tulee pitäytyä tarpeellisten oikeustositseikkojen selvittämiseen, päätöksen perustelujen mahdolliseen täydentämiseen ja perusteltuihin kannanottoihin näyttökysymyksiin, jotta luottamus ulosottomiehen objektiivisuuteen ei vaarannu. Tästä syystä myös asiallisiin sanavalintoihin on kiinnitettävä huomiota.

AOA Jääskeläisen päätös 30.10.2003, dnro 371/4/02 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

ULOSOTON VAPAAKUUKAUSIA KOSKEVAN HAKEMUKSEN KÄSITTELY

Kantelija oli helmikuussa sähköpostitse pyytänyt ulosottovirastolta ulosoton keskeytystä kolmeksi kuukaudeksi. Avustava ulosottomies oli jäänyt odottamaan tarkempaa selvitystä pyynnön perusteista. Kun lisäselvitystä ei ollut tullut hän oli myöntänyt vapaakuukaudet. Myönnettyistä vapaakuukausista avustava ulosottomies oli ilmoittanut kantelijan työnantajalle 3.6.2002 päivätyllä kirjeellä.

Ottaen huomioon asian luonne ja se, että ulosottovirastoon helmikuussa toimitettu ulosoton keskeytystä koskeva pyyntö oli koskenut jo maaliskuuta, AOA Jääskeläinen katsoi, että pyyntöön olisi tullut vastata nopeammin. Lisäksi AOA totesi, ettei asiassa ollut ollut perusteita jäädä odottamaan lisäselvitystä, kun hakemuksessa sellaista ei ollut ilmoitettu toimitettavaksi. Sittemmin avustava ulosottomies oli kuitenkin katsonut voivansa myöntää vapaakuukaudet jo käytettävissä olleiden tietojen perusteella. Tämän vuoksi AOA piti viivästystä ainakin osittain aiheettomana ja siten hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena.

Kantelija oli pyytänyt edellä mainittua ulosoton keskeytystä ulosottolain 4 luvun 6 a §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla. Perinnässä oli ollut myös lapselle tulevia elatusapuja. AOA katsoi, ettei kantelijalle olisi näin ollen ulosottolain 4 luvun 6 a §:n 5 momentin mukaan voitu myöntää vapaakuukausia.

AOA saattoi käsityksensä ulosoton keskeytystä koskevaan pyyntöön vastaamisesta sekä ulosottolain 4 luvun 6 a §:n 5 momentin tulkinnasta avustavan ulosottomiehen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 24.1.2003, dnro 1225/4/02 (esittelijänä Terhi Arjola)

KÄRÄJÄOIKEUDEN PÄÄTÖKSEN KORJAAMINEN VELKAJÄRJESTELYASIASSA

Käräjätuomari antoi Kuopion kärjäoikeuden puheenjohtajana päätöksen velkajärjestelyn maksuohjelman vahvistamista koskevassa asiassa. Kärjäoikeus vahvisti päätöksen liitteenä olevan maksuohjelmaehdotuksen hakijan maksuohjelmaksi sen kestoja koskevin muutoksin. Maksuohjelmassa tai päätöksessä ei lausuttu ulosottomiehen hallussa olleiden ulosmitattujen varojen tilittämisestä. Käräjätuomari lisäsi sittemmin päätökseen lausuman varojen käytöstä.

AOA Jääskeläinen saattoi käräjätuomarin tietoon käsityksensä siitä, että maksuohjelman vahvistamispäätöstä ei olisi tullut oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:ssä säänneltynä kirjoitusvirheen korjauksena täydentää ulosmittauksessa kertyneiden varojen jakamista koskevalla määräyksellä.

AOA Jääskeläisen päätös 2.6.2003, dnro 3077/4/01 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

SOSIAALIHUOLTO

Yleiskatsaus

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on sääntöjen mukaan myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevista kanteluista on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuessa.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimii oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas*. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa lastensuojelua ja sosiaaliviranomaisten toimia lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa käsitellään erikseen lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 173.

Kertomusvuoden aikana käynnistettiin hallituksen toimesta kansallinen sosiaalialan kehittämishanke, joka on tarkoitettu toteuttamaan vuosina 2003–2007. Tähän liittyen valtioneuvosto teki lokakuussa 2003 periaatepäätöksen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Tavoitteena periaatepäätöksen mukaan on turvata sosiaalipalveluiden saatavuus ja laatu, varmistaa palveluiden joustavuus ja oikea-aikaisuus, turvata ammattitaitoisen henkilöstön riittävyys sekä turvata sosiaalipalvelut taloudellisesti.

SOSIAALIHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna sosiaalihuoltoa koskevia asioita ratkaistiin yhteensä 245. Näistä kahdessa tapauksessa OA:n toimenpide oli huomautus, 40:ssä tapauksessa moittiva tai ohjaava käsitys. Tällaisiin toimenpiteisiin johti siis noin 17 % ratkaistuista asioista.

Aikaisempien vuosien tapaan suurin ryhmä sosiaalihuoltoon liittyneistä kanteluista koski toimeentulotu-

kea, lastensuojelua ja vammaispalvelua. Päivähoitoa koskevia kanteluita oli muutamia. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten kotipalveluja, laitoshuolto- ja asumispalveluja ja omaishoidon tukea koskevia kanteluita oli kutakin vain muutamia. Lainvastaista menettelyä viimeksi mainituissa asioissa ei juurikaan todettu. Lapsia koskevia sosiaalihuoltoasioita on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 176.

Toimivaltaratkaisuja

Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämän mukaisesti viranomaisten toiminnan perusteena tulee aina olla laissa säädetty toimivalta. Sosiaaliviranomaisten toimivaltaa koskevia ratkaisuja tehtiin kertomusvuonna useita. Niissä kysymys oli yleensä siitä, että viranomaisella ei ollut toimivaltaa niihin toimiin, joihin se oli ryhtynyt. Näistä voidaan mainita seuraavat.

Eräässä asiassa kiireellisestä huostaanotosta oli päättänyt kaupungin sosiaali- ja terveystoimen delegoimisäätöjen mukaisesti sosiaalityöntekijä, joka ei ollut tapahtumien aikaan voimassa olleen sosiaalihuoltolain 12 §:n 2 momentin edellyttämä johtava sosiaalihuollon viranhaltija. Tämän johdosta OA korosti ratkaisussaan, että viranomaisen tulee paneutua huolellisesti laillisuuskysymykseen laatiessaan ja vahvistaessaan sellaisia toimivallan delegoimista koskevia sääntöjä, joiden nojalla voidaan puuttua lasten ja vanhempien väliseen perhe-elämään (dnro 1142/4/02).

Sosiaalityöntekijän toimivallasta oli kysymys myös asiassa, joka koski lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanoa. OA totesi ratkaisussaan, että sosiaalityöntekijällä ei ole lapsen maastaviennin tai kätkemisen estämisessä toimivaltaa, vaan se on erittäin kiireellisessä tapauksessa ulosottomiehellä tai poliisilla. Tätä ratkaisua (dnro 2710/4/01) on selostettu jäljempänä s. 178. Toisessa tapauksessa sosiaaliviranomaiset olivat pyrkineet estämään lasten palauttamisen kotimaahansa, vaikka hovioikeus oli määrännyt lapset palautettavaksi ns. Haagin lapsikaappaus sopimuksen nojalla. Tässä asiassa OA totesi, että ulosottomies on vastuussa palauttamismääräyksen täytäntöönpanosta ja sosiaa-

livanomaisten ensisijaisena tehtävänä on avustaa ulosottomiestä lasten noutamisessa. Sosiaaliviranomaiset menettelivät lainvastaisesti ja vaaransivat Haagin sopimuksen ja lainsäädännön tarkoituksen toteutumisen ryhtyessään selvittämään, oliko lasten palauttamiselle estettä (dnro 1325/4/01).

Eräässä asiassa sosiaaliviranomaiset olivat pyytäneet HIV-positiiviselta asiakkaaltaan kirjallisen vakuutuksen siitä, että tämä huolehtisi suojauksesta, jotta hän ei altistaisi vaimoaan tartunnalle. Tässä asiassa sosiaaliviranomaiset eivät OA:n käsityksen mukaan ylittäneet toimivaltaansa pyytäessään kirjallisen vakuutuksen. Tätäkin päätöstä (dnro 1034/4/01) on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 161.

Sosiaaliviranomaisen tehtävän hoitamisesta oli kysymys asiassa, jossa sosiaalipalvelupäällikkö, joka oli osallistunut hovioikeuden pyytämän selvityksen tekemiseen lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, oli kutsuttu toisen vanhemman pyynnöstä hovioikeuden pääkäsittelyyn todistajaksi. Valmistautuessaan oikeuden istuntoon hän oli pyytänyt koulupsykologin muistiinpanoja sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n nojalla. OA:n käsityksen mukaan sosiaalipalvelupäällikkö esiintyi hovioikeudessa todistajan ominaisuudessa. Kysymyksessä ei ollut lisäselvityksen antaminen tuomioistuimelle eikä sosiaalioikeuden työntekijä hoitanut tuossa tilanteessa sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvaa tehtävää. Hänellä ei ollut näin ollen sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n nojalla oikeutta todistajan ominaisuudessa saada pyytämäänsä tietoja koulupsykologilta (dnro 2136/4/01).

MENETTELYYN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

Asiakkaan kohtelu

Kanteluja virkamiesten epäystävälliseksi tai muutoin huonoksi koetusta käyttäytymisestä on ollut aikaisempien vuosien tapaan. Ratkaisussa on kiinnitetty sosiaaliviranomaisten huomiota hyvään ja asianmukaiseen käytökseen kaikkia asiakkaita kohtaan niin kirjallisesti kuin myös suullisesti asiakkaan kanssa keskusteltaessa (esim. dnro 2086/4/01).

Puolueettomuusvaatimus

Virkamiehen tulee hoitaa tehtäviään myös siten, ettei hänen toimistaan synny toisille asianosaisille tai ulkopuolisille vaikutelmaa tasapuolisen kohtelun sivuuttamisesta. Tähän liittyen OA katsoi eräässä ratkaisussaan, että sosiaaliviranomaisen ei tulisi antaa huoltoriidan osapuolena olevan vanhemman pyynnöstä poliisille lausuntoa, jossa se ilmaisee oman käsityksensä toisen vanhemman rikosepäilyn todennäköisyydestä vaan pidättäytyä antamasta toisen huoltajan pyytämää lausuntoa (dnro 2710/4/01 s. 178). OA korosti myös, että sosiaaliviranomaisen lausunnon tulee perustua todennettavissa oleviin tosiseikkoihin ja lausunnon johtopäätösten tulee olla riittävän selkeitä. Lausunto ei kyseisessä tapauksessa täyttänyt näitä sosiaaliviranomaisen lausunnon edellyttämiä vaatimuksia.

Eräässä kantelussa oli kysymys viranhaltijan esteellisuudesta asian valmistelussa. Sosiaalijohtaja oli tehnyt elatusturva-asioita sosiaalitoimessa virkatehtävänä hoitaneen toimistosuhteiden aviopuolison elatustuen lakkauttamista koskevan päätöksen. Toimistosuhteeri oli osallistunut päätöskäyvään esittämiseen. OA:n käsityksen mukaan päätöskäyvään esittäminen esimerkiksi henkilö- tai vastaavien tietojen osalta on sellaista tavanomaista toimistotyötä, joka ei laatusa vuoksi voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Jos asianomainen sen sijaan laatii esimerkiksi koko päätössiakirjan allekirjoitettavaksi, on kyse sellaisesta asian valmistelusta, johon hän ei esteellisenä saa osallistua (dnro 3005/4/01).

Tiedusteluihin vastaaminen

Aikaisempien vuosien tapaan useissa kanteluissa oli kysymys asiakkaiden tiedusteluihin vastaamisesta. OA on näissä ratkaisuissa todennut hyvän hallinnon edellyttävän, että viranomaiselle osoitettuihin kirjeisiin ja muihin asiallisiin tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Kirjallisiin tiedusteluihin vastataan kirjallisesti, etenkin silloin, kun kirjallista vastausta on nimenomaisesti toivottu. Tarpeen vaatiessa kirjalliseen tiedusteluun voidaan vastata myös suullisesti (dnro 595/4/01 s. 154). OA:n

mielestä sosiaalityöntekijän olisi tullut vastata samaa asiaa koskeneeseen uuteenkin tiedusteluun, tai ellei hänellä ollut lisättävää aikaisempaan vastaukseensa, ilmoittaa tästä kantelijalle (dnrot 2710/4/01 s. 178 ja 595/4/01 s. 154). Mikäli tiedusteluun vastaaminen edellyttää asian selvittämistä ja vastaaminen viipty tästä syystä, on asianmukaista ilmoittaa tiedustelijalle vastauksen viipymisen syy (dnro 1795/4/03).

Sähköpostitse saapuneisiin tiedusteluihin on vastattava samalla tavoin asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä kuin muihinkin kirjallisiin tiedusteluihin (dnro 3022/4/01).

Päätöksen tekeminen

Myös päätöksen tekeminen on ollut esillä kanteluissa. Eräissä asiassa kantelijat eivät saaneet viranhaltijan toimeentulotukipäätöstä koskeneeseen oikaisuvaatimukseensa sosiaali- ja terveyslautakunnalta muutoksenhakulopoista päätöstä, vaan heidän kirjoituksensa oli tulkittu esimiehelle tehdyiksi kanteluiksi ja selvityspyyntöiksi. Kun kantelijat olivat kuitenkin säädetyn muutoksenhakuajan kuluessa esittäneet kirjallisesti tyytymättömyytensä saamaansa viranhaltijan toimeentulotukipäätökseen, kirjoitus olisi OA:n käsityksen mukaan tullut käsitellä sosiaalihuoltolain mukaisena oikaisuvaatimuksena sosiaali- ja terveyslautakunnassa. Näin oli riippumatta siitä, että kirjoituksen voitiin tulkita sisältäneen myös esimiehelle tehdyn kantelun ja selvityspyyntö viranhaltijan menettelystä (dnro 968/4/02).

Ministeriössä kanteluna käsiteltävänä ollut asia oli siirretty eräiltä osin toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Tämän viranomaisen päätöksen valmistuttua kantelijalta oli tiedusteltu, halusiko hän vielä ministeriön käsittelevän asian muilta osin. Kantelijan vastattua tähän kieltävästi, asian käsittely oli ministeriössä katsottu päättyneeksi. OA:n käsityksen mukaan hyvän hallinnon kannalta olisi ollut parempi, että asiassa olisi tehty kirjallinen päätös, jossa olisi todettu, että asian käsittely ministeriössä oli päättynyt (dnro 1398/4/01).

Kantelija oli jättänyt perusturvalautakuntaan kirjeen, jossa hän oli pyytänyt saada käyttöönsä perusturva-

johtajan päätöksen lapsensa passiasiasa. Lautakunta merkitsi kirjeen tiedoksi saaduksi. OA arvosteli perusturvalautakuntaa siitä, että se ei ollut huolehtinut siitä, että kantelijan lähettämään kirjeeseen sisällytynyt asiakirjapyyntö tuli asianmukaisesti käsitellyksi (dnro 1078/4/01).

Eräissä asiassa OA katsoi sosiaaliviranomaisten menetelleen lastensuojelulain 14 §:n vastaisesti järjestäessään alle 12-vuotiaille lapsille avohuollon tukitoimena perhehoitoa yli kolmen kuukauden ajaksi ilman erillistä päätöstä heidän avohuollon sijoituksen jatkamisesta erityisestä syystä. Sosiaaliviranomaiset olivat menelleet mainitun pykälän vastaisesti myös siinä, että he eivät, perhehoidon kestänyt kuusi kuukautta, joko lopettaneet lasten avohuollon sijoitusta tai ryhtyneet huostaanottoon (dnro 3011/2/03).

Huostaanottoon liittyen OA esitti käsityksensä, että kiireellisen huostaanoton lakkaamisesta tulisi tehdä erillinen päätös, mikäli huostaanoton valmistelua ei ole tarkoitus jatkaa ja huostaanoton tarve lakkaa ennen kuin kiireellinen huostaanotto lastensuojelulain 18 §:n 2 momentin perusteella raukeaa. Tätä ratkaisua (dnro 1938/4/01) on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 176. Eräissä asiassa vanhempien tekemän huostassapidon lopettamista koskevan vaatimuksen käsittely oli kestänyt lähes puolitoista vuotta asian käsittelyssä tarvittavien asiantuntijalautsuntojen viipymisen vuoksi ja se oli edelleen kesken. OA totesi tämän johdosta, että jos sosiaaliviranomaiset katsovat, ettei huostaanottoa voida käytettävissä olevien selvitysten perusteella lopettaa, asiassa tulisi tehdä valituskelpoinen päätös, mikäli vanhemmat haluavat (dnro 2037/4/02).

Käsittelyn joutuisuus

Toimeentulotukihakemusten käsittelyaikojen on todettu eräissä kunnissa venyneen kohtuuttoman pitkiksi, jopa 7–8 viikoksi (dnro 1953/4/02). OA piti myös yli kolmen viikon käsittelyaikaa liian pitkänä, kun otettiin huomioon, että hakijana oli toimeentulotuen pitkäaikainen asiakas, jonka yksilölliset olosuhteet olivat sosiaaliviranomaisten tiedossa (dnro 1903/4/02). Taavoitteena tulisi sosiaali- ja terveydenhuollon vuosien

2000–2003 tavoite- ja toimintaohjelman mukaisesti olla se, että asiakkaan toimeentulotukihakemus otetaan käsiteltäväksi viimeistään viikon sisällä. Toimeentulotukivalituksen noin vuoden käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa OA piti liian pitkänä, kun otettiin huomioon, että kyse on välttämätöntä toimeentuloa turvaavan viimesijaisen etuuden ratkaisemisesta (dnro 1755/4/02).

Vammaispalveluhakemuksen lähes yhdeksän kuukauden käsittelyaika oli OA:n mielestä myös kohtuuttoman pitkä. Hän korosti, että vammaispalveluasiat tulee asian laadun vuoksi käsitellä aina viivytystä. Koska kuljetuspalvelupäätöstä tehtäessä tulee aina selvittää hakijan yksilölliset olosuhteet, OA piti hyväksyttävänä käytäntönä sitä, että sosiaalityöntekijä tekee kotikäynnin kuljetuspalveluja hakeneen henkilön luokse. Kotikäynnin tekeminen ei kuitenkaan saa viivästyttää asian ratkaisemista (dnro 3104/4/01).

Myös lääninhallituksen sosiaalihuoltokanteluiden käsittelyaikojen OA on todennut olleen liian pitkiä. Erään Etelä-Suomen lääninhallituksessa käsitellyn kantelun kokonaiskäsittelyaika oli yli 2,5 vuotta, oli OA:n mielestä kohtuuttoman pitkä (dnro 2763/4/01).

Eräässä vammaispalvelua koskevassa asiassa kunnan selvityksen mukaan päätösten tekemistä avustuksen myöntämiseksi mopopuolun hankintaan oli lykätty/siirretty loppuvuodelle, koska palveluja ja tukitoimia haluttiin myöntää niitä eniten tarvitseville. OA piti sanottua menettelyä hyvän hallinnon vastaisena. Hän totesi, että yksilön oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että vammaispalvelua koskevaan hakemukseen tehdään ratkaisu, myönteinen tai kielteinen, ilman aiheutonta viivytystä, jotta hakijalla on mahdollisuus käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekokeinoja (dnro 2436/4/01 s. 159).

Toimeentulotuki

Toimeentulotukikantelut koskivat edellä todettujen menettelyllisten ongelmien lisäksi oikeutta saada toimeentulotukea erilaisiin perusosalla katettaviin menoihin (mm. puhelinelasku, vaatemenot) tai lisäosalla katettaviin menoihin (mm. pesukone, laihdutuslääke,

vuokravakuus, lääkekustannukset, tulkkauskustannukset). OA joutui kiinnittämään huomiota erityisesti päätösten perusteleminen ja mm. siihen, että perusteluista on puuttunut hakijan yksilöllisten olosuhteiden arviointi.

Siten toimeentulotukihakemusta ei voitu hylätä sillä perusteella, että hakijan oleskelulupa-asia oli kesken (dnro 2861/4/02) eikä sillä perusteella, että pesukoneen hankintameno ja laihdutuslääkemenot eivät lainkaan kuuluisi toimeentulotuella katettaviin menoihin (dnro 980/4/02). Toimeentulotukihakemusta vuokravakuuteen ei voitu hylätä sillä perusteella, että kysymys oli jälleenvuokrauksesta, vaan viranhaltijan olisi tullut päätöksessään harkita, oliko vuokravakuus tarpeen kantelijan asumisen turvaamiseksi (dnro 2539/4/02). OA totesi, että säännös toimeentulotuen myöntämisestä takautuvasti ei edellytä sitä, että menot olisivat maksamatta tukea myönnettäessä. Näin ollen hakemusta ei olisi tullut hylätä sillä perusteella, että toimeentulotukea ei voida myöntää takautuvasti kuin maksamattomiin menoihin (dnro 3000/4/01).

Käytettävissä olevista tuloista toimeentulotukea määrättäessä oli kysymys eräissä ratkaisuissa. Lapsi oleskeli isänsä luona kaksi kuukautta tapaamisoikeuden nojalla. Isän tuloksi toimeentulotukilaskelmassa oli näiltä kuukausilta otettu huomioon lapsen äidille maksettava lapsilisä sillä perusteella, että isää oli ohjattu neuvottelemaan lapsen äidin kanssa lapsilisän maksamisesta isälle. OA totesi tämän johdosta, että pelkkä ohjaus neuvotteluihin vanhempien välillä ei ollut riittävä peruste huomioida lapsilisää isän tulona. Sosiaaliviranomaisilla olisi päätöksentekovaiheessa tullut olla tieto siitä, että lapsen äiti tosiasiasa maksoi lapsilisän isälle, jotta lapsilisä olisi voitu katsoa olevan toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua isän käytettävissä olevaa tuloa (dnro 1853/4/02). Toimeentulotukilaskelmassa ei olisi myöskään saanut ottaa toimeentulotukilain nimenomaisen säännöksen vastaisesti huomioon työvoimapaiväläissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa tarkoitettua ylläpitokorvausta (dnro 18/4/02).

Oikeusasiamiehen kannanottoa pyydettiin myös yrittäjien käytettävissä olevan tulon määräytymisestä. Koska toimeentulotukisäännökset antavat soveltajalleen harkintavaltaa eikä oikeusasiamies voi

puuttua viranomaisen harkintavaltansa rajoissa tekemisiin ratkaisuihin, on kantelijoita näissä tapauksissa ensisijaisesti ohjattu käyttämään säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja. Tulkintakysymysten osalta ratkaisuihin on aikaisempien vuosien tapaan korostettu sitä, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa. Toimeentulotuen osalta tämä tarkoittaa sitä, että hallintoviranomaisten on valittava myös toimeentulotukilain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista (dnro 789/4/03).

Vammaispalvelut

Vammaispalvelukanteluissa oli kertomusvuonna useimmiten kysymys oikeudesta kuljetuspalveluihin sekä niiden järjestämiseen liittyvästä menettelystä. Useita kanteluita tehtiin mm. matkojen toteuttamisesta yhteiskuljetuksina, mutta näitä kanteluita ei ehditty vielä kertomusvuonna ratkaista.

Ratkaistuissa asioissa olivat esillä mm. seuraavat kysymykset.

Eräässä asiassa vaikeavammaisen henkilö oli hakenut vammaispalvelulain mukaisena vaikeavammaisen kuljetuspalveluna vähintään 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa, mutta hänelle oli myönnetty sosiaalihuoltolain mukaista kuljetuspalvelua neljä matkaa kuukaudessa. OA totesi tämän johdosta, että hakijalle olisi tullut tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun hylkäämisestä, josta olisi ilmennyt se, miksi hänen ei katsottu täyttäneen vaikeavammaisen kuljetuspalvelun saamisen edellytyksiä (dnro 3104/4/01).

Eräässä asiassa kunta korvasi sosiaalilautakunnan päätöksen perusteella kuljetuspalvelujen yhdensuuntaisen matkan hinnasta enimmillään 250 mk. Kunnan ohjeista ei käynyt ilmi, että mainitut markkamääräiset rajoitteet oli mahdollista tarvittaessa ylittää. OA:n mielestä ohjeet olivat omiaan ohjaamaan viranhaltijoita menettelyyn, jossa hakijoiden oikeutta saada kuljetuspalveluja rajoitettiin vammaispalvelua koskevien säännösten vastaisesti. Hän korosti, että sosiaalilau-

takunta ei voi määrätä oikeudellisesti sitovalla tavalla yleisohjeillaan euromääristä (markkamääristä) ylärajaa vammaispalvelulain kuljetuspalvelumatkojen korvaukselle siten, ettei yksilöllinen tarveharkinta olisi mahdollista. Asian arvioiminen on tehtävä sen mukaan, onko kustannuksia pidettävä vammaispalveluasetuksessa tarkoitettuina kohtuullisina kustannuksina (dnro 2576/4/01).

Taksitositteisiin tai taksikortin käyttöön liittyviä kanteluita oli joitakin. OA katsoi sosiaalityöntekijän menetelleen vammaispalvelujen järjestämistä koskevien säännösten vastaisesti rajoittaessaan kantelijan kuljetuspalvelumatkojen määrää sillä perusteella, että tämä ei ollut toimittanut edellisen kuukauden matkojen taksitositteita. Päätöstä (dnro 595/4/01) on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 160.

Erään kantelijan kohdalla kuljetuspalvelun kustannusten korvauskäytäntöä oli muutettu siten, että taksikortin sijaan matkoista aiheutuvat kohtuulliset kustannukset korvattiin kuittia vastaan vasta jälkikäteen omavastuun ylittävältä osalta. Kantelijan mielestä uusi maksutapa esti häntä käyttämästä hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua hänen vähävaraisuutensa vuoksi. OA totesi, että vammaispalvelulaki asettaa kunnalle velvollisuuden järjestää vaikeavammaiselle sanotun lain mukaiset kuljetuspalvelut. Kunnan harkinnassa sen sijaan on, miten nämä palvelut lain säätämässä rajoissa käytännössä järjestetään ja miten maksut niiden käytöstä peritään. Kunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei maksatustavan tai järjestämistavan muutoksilla tosiasiallisesti rajoiteta henkilölle kuuluva subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin (dnro 1535/4/02).

Perusturvalautakunnan menettely korvauksen maksamisesta pääsääntöisesti vain työllistämistukeen oikeutettujen henkilökohtaisten avustajien palkkaamiseen ei OA:n käsityksen mukaan perustunut vammaispalvelulainsäädäntöön. Päätöstä (dnro 2898/4/01) on selostettu jäljempänä s. 160. Kunnan noudattama käytäntö, jonka mukaan vammaispalveluasetuksen 2 §:n mukainen palvelusuunnitelma laaditaan aikuisille asiakkaille ainoastaan silloin, kun he itse sitä pyytävät, ei ollut myöskään OA:n käsityksen mukaan voimassa olevien säännösten mukainen. Myös tätä päätöstä (dnro 2436/4/01) on selostettu jäljempänä s. 159.

Viittomakielen tulkkien puolesta tehdyssä kantelussa arvosteltiin eräiden kuntien tulkeille maksamia korvauksia ja niiden määrätymisperusteita. OA totesi, että kunta on velvollinen suorittamaan sellaisen korvauksen, jolla vaikeavammaisen henkilö saa tarvitsemansa tulkkipalvelun, tai huolehtimaan muulla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla tulkkipalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä (dnro 1270/4/01).

Päivähoito ja asiakasmaksut

Kanteluja siitä, että kunta ei olisi järjestänyt lainkaan lakisääteistä päivähoitoa, ei kertomusvuonna ollut. Päivähoitokanteluissa oli sen sijaan yleensä kysymys päivähoiton järjestämisestä huoltajien toivomassa hoitomuodossa tai -paikassa. OA totesi päivähoitoa koskevista ratkaisuksista mm., että kunnan erityinen järjestämisvelvollisuus päivähoidossa ei ulotu siihen, missä hoitomuodossa päivähoitoa järjestetään. Kunnan on kuitenkin päivähoitolain 11 a §:n säännöksen perusteella pyrittävä mahdollisuuksien mukaan järjestämään päivähoito lapsen vanhempien tai huoltajien toivomassa muodossa, vaikka ehdotonta velvollisuutta tähän ei kunnalla olekaan.

Eräissä kantelussa oli kysymys päivähoiton järjestämisestä lapsen vakinaisen päiväkodin ollessa suljettuna loma-aikana. OA totesi, että mikäli päivähoitopaikan myöntämistä koskevassa päätöksessä ei ole erikseen määrätty hoidon keskeytysaikoja, kunta ei voi vastoin huoltajien suostumusta keskeyttää päivähoiton järjestämistä, ellei samanaikaisesti järjestetä muuta päivähoitolain tarkoittamaa hoitoa. Päivähoitoviranomaisella on kyllä oikeus tiedustella huoltajilta päivähoiton tarvetta esimerkiksi juhlapyhien yhteydessä ja loma-aikoina, mutta huoltajilla on oikeus saada lapselle kunnan järjestämä kokopäivähoitopaikka esittämättä erikseen perusteluja hoidon tarpeelle (dnro 1114/02). Hyvään hallintoon kuuluva asian asianmukainen käsittely edellyttää, että hakijalle ilmoitetaan päivähoitopaikan myöntämisestä riittävän ajoissa ennen toivottua hoidon alkamista (dnro 1671/4/03).

Kaupunginkamreerille OA antoi huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun kantelijalta oli peritty vanhentunut päivähoitomaksu. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, oliko kantelijaa muistutettu maksusta vai ei ja oliko saatava riidaton vai ei, koska kaupungin oikeus maksun saamiseen oli joka tapauksessa menetetty. OA totesi vielä käsityksensä, että kaupungin tuli palauttaa kantelijalle hänen maksamansa vanhentunut päivähoitomaksu (dnro 3005/4/01).

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti joulukuussa 2003 toimikunnan selvittämään kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon maksupoliittikkaa ja maksujärjestelmän uudistustarpeita. Toimikunnan asettamisen taustalla oli mm. se, että maksusäännösten kunnille mahdollistama harkintavalta on merkinnyt, että niin maksuissa kuin säännösten soveltamisessa on suuriakin kuntakohtaisia eroja. Kanteluja sosiaalihuollon asiakasmaksuista ei kertomusvuonna kuitenkaan juurikaan ollut.

Kehitysvammaisten erityishuollosta perittävien maksujen osalta voidaan kuitenkin mainita yksi ratkaisu. Kehitysvammaisten päivätoimintayksikössä perittiin asiakkaalta hänen omien ateriointikustannusten lisäksi hänen saatattajansa ruokailukustannukset retkillä ja virkistystoiminnassa. Koska erityishuolto on maksutonta lukuun ottamatta ylläpidosta perittäviä maksuja, ei korvauksen periminen asiakkaalta saat-tajan ateriointikustannuksista ollut OA:n näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmak-sulain mukaista. Sen sijaan asiakkaalta voitiin periä maksu hänen omista ateriakustannuksistaan hänelle järjestetyn päivätoiminnan osalta (dnro 894/4/01).

Tarkastustoiminta

OA teki kertomusvuoden aikana tarkastuksen Keravan sosiaali- ja terveystoimeen sekä Helsingin sosiaaliviraston itäiseen sosiaalikeskukseen. Oikeusasiamiehen kanslian neljä oikeusasiamiehensihteeriä tekivät OA:n määräyksestä tarkastuksen Rovaniemen sosiaali- ja terveystoimeen ja kaksi oikeusasiamiehensihteeriä Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastoon.

Keravalla ja Rovaniemellä tarkastuksen painopisteinä olivat toimeentulotukihakemusten ja oikaisuvaatimusten käsittelyajat sekä kunnan omat toimeentulotukiohjeet/käytännöt. Vammaispalveluiden osalta kiinnitettiin erityistä huomiota kuljetuspalvelujärjestelyihin, määrärahojen varaamiseen yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin palveluihin ja palvelusuunnitelmien tekoon. Asiakirjatarkastuksessa vammaispalvelu- ja toimeentulotukipäätökset todettiin pääosin asianmukaisiksi. Keravalla kuitenkin todettiin, että menettely, jossa toimeentulotukea myönnettiin kuuksittaisen laskelman perusteella tekemättä erillistä päätöstä, ei ollut hallintomenettelylain mukaista, vaan laskelman lisäksi tulisi tehdä päätös asianmukaisine oikaisumenettelyohjeineen. Rovaniemellä todettiin puutteeksi se, että käytäntönä ei ollut tehdä vammaispalveluasetuksen ja sosiaalihuollon asiakaslain edellyttämää palvelusuunnitelmaa. Lisäksi tutustuttiin vanhustenhuollon palveluihin ja siinä yhteydessä tarkastettiin terveyskeskuksen vuodeosastot.

Itäisessä sosiaalikeskuksessa tutustuttiin lastensuojeluun ja tarkastettiin A-klinikan nuorisoasema sekä Rastilan perhetukikeskus. Lastensuojeluun ja perheiden palveluihin liittyviä tarkastuksia on selvitetty tarkemmin lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 174.

SOSIAALIHUOLLON TARKASTUKSET 2003

Oskarinpuiston toimintakeskus	13.3.2003
Oskarinpuiston asuntola	13.3.2003
Kankurinkulman asuntola	13.3.2003
Keravan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi	23.5.2003
Ylisen palvelukeskus	3.6.2003
Hälläpyörän koti	18.6.2003
Rinnekoti-säätiö/laitoshoido	28.10.2003
Rinnekoti-säätiö/asumispalvelut	28.10.2003
Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi	5.11.2003
Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto	5.11.2003

Ratkaisuja

VAMMAISPALVELUASETUKSEN MUKAISEN PALVELUSUUNNITELMAN LAATIMISVELVOLLISUUS

Kantelija arvosteli Porin kaupungin sosiaaliviranomaisia mm. siitä, että hänelle ei ollut laadittu vammaispalveluasetuksessa tarkoitettua palvelusuunnitelmaa.

Kunnassa laadittiin vammaispalveluasetuksen 2 §:n mukainen palvelusuunnitelma aikuisille ainoastaan silloin, kun he itse sitä halusivat, koska mainittu säännös ei ehdottomasti edellytä suunnitelman laatimista.

OA Paunio katsoi, että Porin kaupungin noudattama käytäntö, jonka mukaan palvelusuunnitelma laaditaan yleensä lapsille ja aikuisille asiakkaille ainoastaan heidän omasta pyynnöstään, ei ole voimassa olevien säännösten mukainen.

Hän totesi, ettei kunnalla ole vammaispalveluasetuksen 2 §:n sanamuodon mukaan ehdotonta velvollisuutta palvelusuunnitelman laatimiseen. Asiakslain 7 § edellyttää kuitenkin, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu- tai muu suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Vammaisille henkilöille palvelusuunnitelma tehdään siten vammaispalveluasetuksen 2 §:n ja asiakslain 7 §:n perusteella.

OA korosti myös, että asiakslain mukaan viranomaisen tulee oma-aloitteisesti selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Hän totesi, että tämä viranomaiselle säädetty selvitysvelvollisuus on laajempi kuin hallintomenettelylaissa säädetty neuvontavelvollisuus, joka koskee viranomaisen toimialaan kuuluvan asian vireillepanoon liittyvää menettelyllistä neuvontaa. Selvitysvelvollisuus myös lisää osaltaan vammaisten henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

OA saattoi käsityksensä Porin sosiaaliviranomaisten lainvastaisesta menettelystä Porin sosiaalilautakunnan tietoon.

OA Paunion päätös 23.4.2003, dnro 2436/4/01
(esittelijänä Tuula Aantaa)

OIKEUS VAMMAIS- PALVELULAIN MUKAISIN KULJETUSPALVELUIHIN

Kantelija arvosteli Kotkan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston menettelyä vammaispalveluasioissaan. Hän kertoi mm. saaneensa vaikeavammaisen kuljetuspalveluina 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa vuodesta 1995 lukien. Hän oli erityisen tyytymätön siihen, että hänelle oli joulukuulle 2000 myönnetty ainoastaan 4 yhdensuuntaista matkaa ajalle 22.12.–31.12.2000 sillä perusteella, että hän ei ollut toimittanut edellisen kuukauden taksitositteiden jäljennöksiä kuljetuspalvelutoimistoon.

OA Paunio totesi ratkaisussaan kuljetuspalvelumatkojen osalta mm. seuraavan.

Kunnan on vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaisesti järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kuljetuspalveluja siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa asiointi- ja vapaa-ajan matkaa kuukaudessa. Kunnan velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja määräytyy kuukausikohtaisesti. Mikäli matkoja ei käytetä, kunnalla ei ole mainittujen säännösten perusteella velvollisuutta suostua siihen, että tiettyä kuukautena käyttämättä jääneitä matkoja siirretään toisen kuukauden aikana tehtäväksi. Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vammaispalvelulaissa säädetty edellytykset täyttävän henkilön subjektiivinen oikeus, jota ei voida kaventaa asettamalla kuljetuspalvelujen saamiselle lakiin perustumattomia edellytyksiä.

OA katsoi sosiaalityöntekijän menetelleen vammaispalvelujen järjestämistä koskevien säännösten vastai-

sesti rajoittaessaan kantelijan kuljetuspalvelumatkojen määrän neljään sillä perusteella, että tämä ei ollut toimittanut edellisen kuukauden matkojensa taksitositteiden jäljennöksiä kuljetuspalvelutoimistoon. Näin menetellessään sosiaalityöntekijä oli OA:n näkemyksen mukaan puuttunut lainvastaisesti kuljetuspalvelujen saajan subjektiiviseen oikeuteen. OA korosti vielä, että sosiaaliviranomaisten velvollisuutena on huolehtia siitä, että heidän menettelynsä ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin.

OA saattoi edellä kerrotun käsityksensä lainvastaisesta menettelystä sosiaalityöntekijän ja sosiaali- ja terveysviraston tietoon.

OA Paunion päätös 30.5.2003, dnro 595/4/01
(esittelijänä Tuula Aantaa)

VAMMAISPALVELULAIN HENKILÖ- KOHTAISTA AVUSTAJAA KOSKE- VAN EHDON LAINVASTAISUUS

Kantelija arvosteli Parkanon kaupungin sosiaaliviranomaisten menettelyä mm. siinä, että hänen oli edellytetty hakevan työllistämistukea vammaispalvelulain mukaiselle henkilökohtaiselle avustajalleen, vaikka kysymys ei ollut työllistämistukityöstä.

Viranhaltijan päätöksen mukaan kantelijalle myönnettiin korvausta määräaikaaisesti, enintään puoli vuotta, 32,5 tuntia viikossa henkilökohtaisen avustajan palkkauksesta aiheutuviin menoihin edellyttäen, että työvoimahallinnolta haetaan työllistämistukea. Päätöksen mukaan tukea maksettiin enintään 7,45 euroa/tunti ja sivukulut sekä työnantajana toimimisesta aiheutuneet kulut. Päätöksen mukaan tuesta vähennettiin työllistämistukena saatava korvaus. Päätöksessä todettiin vielä, että se voitiin panna toimeen sen jälkeen, kun työllistämistukihakemus oli toimitettu työvoimahallinnolle.

Parkanon perusturvalautakunnan puolesta annetun selvityksen mukaan kaupungin henkilökohtaista avustajaa varten varatut määrärahat oli arvioitu sen mukaan, että palkkaukseen saadaan työllistämistukea. Tästä voitiin poiketa esimerkiksi työtuntien

vähäisyyden, avustajan henkilökohtaisten taitojen tai asiakkaan avustamisen vaativuuden vuoksi. Tällöin avustajaksi ei osoitettu ketään, vaan avustajat voitiin palkata vapailta markkinoilta.

OA Paunio totesi menettelyn johdosta ensinnäkin, että henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen on sellainen tukitoimi, jonka kunta järjestää lain tarkoituksen toteuttamiseen liittyvän yleisen järjestämisvelvollisuuden puitteissa ja kunnan talousarviossa vammaisille tarkoitettuihin palveluihin ja tukitoimiin varattujen määrärahojen rajoissa. Kunta voi siten määritellä maksamansa korvauksen tason varattujen määrärahojen puitteissa eikä työllistämistukena saatavan korvauksen huomioon ottaminen OA:n mielestä ole sinänsä lainvastaista.

Korvauksen rajoittamisesta pääsääntöisesti vain työllistämistukeen oikeutettuihin avustajiin OA totesi sen sijaan seuraavaa.

Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen avustajajärjestelmä on taloudellinen tukitoimi, jonka avulla vammaisen henkilö palkkaa työntekijän avustamaan itseään päivittäisissä toiminnoissa. Vammaisen henkilön (vammaispalvelun saajan) ja hänen avustajansa välille syntyy työsuhde. Vammaispalvelun saaja työnantajana päättää itse, kenet hän palkkaa avustajakseen. Kunta ei voi rajoittaa tai määrätä sitä, kuka voi toimia vammaisen henkilön avustajana. Kunta voikin kieltäytyä korvaamasta vammaisen palkkaaman avustajan kustannuksia OA:n käsityksen mukaan lähinnä vain silloin, kun se katsoo, ettei avustaja kykene suoriutumaan avustamistehtävästään tai hän on tehtävään muusta syystä sopimaton. Sen sijaan kunta ei voi OA:n mielestä rajoittaa korvauksen maksamista vain työllistämistukeen oikeutetun avustajan palkkaamiseen.

Edellä todetun perusteella viranhaltijan päätös oli OA:n käsityksen mukaan vammaispalvelulain vastainen siltä osin kuin sen toimeenpanon ehdoksi oli asetettu työllistämistukihakemuksen vireillepano. Myöskään perusturvalautakunnan selvityksessä esitetty menettely korvauksen maksamisesta pääsääntöisesti vain työllistämistukeen oikeutettujen avustajien palkkaamiseen ei OA:n käsityksen mukaan perustunut vammaispalvelulainsäädäntöön.

OA saattoi käsityksensä henkilökohtaista avustajaa koskevan päätöksen lainvastaisuudesta sekä vammaispalvelulain tulkinnasta Parkanon perusturvalautakunnan ja sen alaisten viranhaltijoiden tietoon.

OA Paunion päätös 6.6.2003, dnro 2898/4/01
(esittelijänä Aila Linnakangas)

SOSIAALITYÖNTEKIJÄN SALASSAPITOVELVOLLISUUS JA RIKOSLAIN 15 LUVUN 10 §:N ILMOITUSVELVOLLISUUS

Helsingin Aids-tukikeskuksen kaksi työntekijää arvostelivat nimeämänsä asiakkaan suostumuksella Helsingin sosiaaliviranomaisten menettelyä. Kantelijoiden mielestä asiakkaan yksityis- ja perhe-elämän suojaa loukattiin, kun sosiaaliviranomaiset vaativat tältä HIV-positiiviselta asiakkaalta kirjallisen vakuutuksen siitä, että tämä ei altista vaimoaan HIV-tartunnalle. Asiakas oli allekirjoittanut seuraavan vakuutuksen:

”Minä XX vakuutan ehdottoman varmasti huolehtivani suojauksesta, jotta en altistaisi vaimoani YY HIV-tartunnalle. Minulla itselläni on todettu HIV, mutta vaimoni ei ole tietoinen asiasta. Tämä vakuutus on annettu sosiaalityöntekijöiden vaatimuksesta, koska he ovat olleet huolissaan vaimoni terveydentilasta”.

Sosiaalivirasto totesi lausunnossaan, että erityissosiaalitoimiston viranhaltijoiden tiedossa oli asiakkaan vakava sairaus ja se, että todennäköisesti asiakkaan vaimo ei tiennyt miehensä sairaudesta. Vaimo oli ulkomaalainen (aasialainen), hän oli miestään huomattavasti nuorempi eikä hallinnut juuri lainkaan suomen tai englannin kieltä. Kun nämä seikat otettiin huomioon, oli todennäköistä, että vaimo oli taloudellisesti ja henkisesti riippuvainen miehestään. Lausunnon mukaan viranomaisen tuli näissä oloissa arvioida, oliko sillä velvollisuus oma-aloitteisesti informoida vaimoa viranomaisen tiedossa olevasta vaimon erittäin tärkeään yksityiseen etuun liittyvästä asiasta. Jos näin oli, sen oli myös mietittävä keinoja, joilla tämä velvollisuus voitiin hoitaa.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan asiakasta pyydetiin sosiaaliviraston lakimiesyksikön antamien ohjeiden mukaisesti antamaan vakuutus joko suullisesti tai kirjallisesti. Asiakas halusi lausunnon mukaan itse antaa vakuutuksen kirjallisena eikä häntä painostettu allekirjoittamaan sitä. Vakuutuksen tarkoituksena oli varmistua siitä, että asiakas huolehtii suojauksesta, jotta vaimo ei saisi tartuntaa. Sitoumuksen pyytämiseen, sen antamiseen tai antamatta jättämiseen ei lausunnon mukaan liitetty minkäänlaisia haitallisia seuraamuksia asiakkaalle. Asiakkaan terveydentilaan liittyviä tietoja ei myöskään luovutettu vaimolle.

Asiaan liittyvät perus- ja ihmis-oikeudet sekä niiden suoja

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistuksen mukaan tämä turvaamisvelvoite koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten välisissä suhteissa. Siten perustuslain 7 § (oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen) sisältää velvoitteen julkiselle vallalle suojata ihmisiä toisten ihmisten tekemiltä rikoksilta tai muilta oikeudenvastaisilta teoilta. Kun arvioidaan, tulisiko jonkun henkilön tärkeitä perus- ja ihmisoikeuksia suojata siltäkin uhalla, että samalla joudutaan rikkomaan jonkun toisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksia, joudutaan tekemään intressipunninta eri perusoikeuksien välillä. Tärkeämmän oikeushyvän turvaamiseksi on toisinaan välttämätöntä ja samalla oikeutettua loukata vähemmän tärkeää oikeushyvä. Eri perusoikeuksien välisissä punnintatilanteissa on perustuslain 7 §:n turvaamilla oikeuksilla väistämättä vahva painoarvo. Vähäiset muihin perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ovat suhteellisen helposti hyväksyttävissä, mikäli niiden tarkoituksena on suojata 7 §:ssä turvattuja oikeuksia. Intressipunninnassa voi olla tarpeellista ottaa huomioon myös se, että kyse ei aina ole kahdesta tasa-arvoisesta oikeussubjektista, vaan toinen henkilö voi olla selvästi heikommassa asemassa.

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 6/2003

vp) hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta (HE 30/2003 vp) tähän viitaten, että puuttuminen yksilön yksityiselämään on hyväksyttyä, kun se tapahtuu väestön terveyden suojaamiseksi. Ehdotetuille säännöksille, jotka mahdollistavat yksilön perusoikeuksien rajoittamisen tartuntatautien leviämisen estämiseksi oli perustuslakivaliokunnan mukaan siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet.

OA Paunio arvioi sosiaaliviranomaisten menettelyä seuraavasti.

Sosiaalihuoltolaissa kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tehtäväksi on määriteltä mm. sosiaalipalveluiden antaminen. Sosiaalityö on yksi sosiaalihuoltolaissa määrätty sosiaalipalvelu. Sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

Sosiaaliviranomaisilla oli velvollisuus turvata vaimon perus- ja ihmisoikeudet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että viranomaisilla on velvollisuus myös omasta aloitteestaan ryhtyä toimenpiteisiin henkilön elämän, ja siten myös terveyden, suojaamiseksi.

Vaikka HIV-infektion leviämisen ehkäisy ja valistus kuuluvat ensisijaisesti terveydenhuoltoviranomaisille, sosiaaliviranomaiset eivät OA:n mielestä ylittäneet toimivaltaansa eivätkä harkintavaltaansa, kun he korostivat asiakkaalle tämän vastuuta suojata vaimoaan tartunnalta. Sosiaaliviranomaiset eivät OA:n mielestä myöskään ylittäneet harkintavaltaansa, kun he kehottivat asiakasta kertomaan oma-aloitteisesti asiasta vaimolleen. HIV-infektion tarttumisen ehkäisyssä on tärkeää, että toinen osapuoli tietää toisella olevasta tartunnasta, jolloin hän voi omasta puolestaan suojautua siltä.

Kantelun mukaan sosiaaliviranomaiset painostivat asiakasta allekirjoittamaan kirjallisen vakuutuksen. Sosiaaliviraston lausunnossa tämä kiistettiin. Lausunnon mukaan asiakas itse halusi antaa vakuutuksen kirjallisena.

Vaikka asiakirjoista ei ilmenekään, että asiakkaalle olisi ilmoitettu, että hänellä oli velvollisuus allekirjoittaa vakuutus, vakuutuksen sanamuoto viittasi OA:n mielestä kuitenkin siihen, että asiakkaalta edellytettiin nimenomaan kirjallista vakuutusta. Sosiaaliviraston tukiasunnossa asuva, toimeentulotukea saava asiakas voi asemastaan johtuen olla joka tapauksessa siinä käsityksessä, ettei hänellä ole mahdollisuutta kieltäytyä allekirjoittamasta vakuutusta, koska kieltäytyminen saattaisi johtaa haitallisiin seuraamuksiin. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella näyttää ei siis kuitenkaan ollut siitä, että sosiaaliviranomaiset olisivat painostaneet asiakasta kirjallisen vakuutuksen antamiseen esimerkiksi uhkaamalla sosiaaliviranomaisten haitallisilla toimenpiteillä.

Kirjallisen vakuutuksen OA katsoi lähinnä painotaneen sosiaaliviranomaisten huolen vakavuutta, koska vakuutus edellytti sen allekirjoittajan vastuuta suojata puolisoaan tartunnalta. Edellä sanotut seikat huomioon ottaen OA katsoi, että sosiaaliviranomaiset eivät menettelleet lainvastaisesti pyytäessään asiakkaaltaan tässä tarkoitetun kirjallisen vakuutuksen. Hän korosti kuitenkin, että viranomaisten toiminnan tulee perustua perustuslain 2 §:ssä säädetyn lainalaisuusperiaatteen mukaisesti asianmukaisiin säännöksiin. Tämä merkitsee mm. sitä, että viranomaisella ei ole oikeutta asettaa asiakkailleen lakiin perustumattomia velvoitteita.

Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella ei siis myöskään ollut näyttöä siitä, että asiakasta olisi painostettu kirjallisen vakuutuksen allekirjoittamiseen uhkaamalla sosiaaliviranomaisten haitallisilla toimenpiteillä. Kantelun perusteella asiakas näytti kuitenkin jääneen epätietoiseksi allekirjoittamansa vakuutuksen merkityksestä.

Vuoden 2001 alusta voimaan tulleen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvítettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiasaansa. Sosiaaliviranomaisten menettelyä voitiinkin OA:n mielestä arvostella siitä, että asiakas jäi sosiaalihuollon asiakaslain tarkoituksen vastaisesti epätietoiseksi allekirjoittamansa asiakirjan merkityksestä.

Sosiaaliviranomaisten oikeus/ velvollisuus ilmoittaa HIV- positiivisuudesta vaimolle

Sosiaalivirasto totesi omassa lausunnossaan, että vakuutusta ei olisi tullut lainkaan pyytää, vaan pikemminkin virkamiesten olisi tullut arvioida edellytykset tiedon luovuttamiseen vaimolle oma-aloitteisesti, mikäli asiakkaan suostumusta ei olisi saatu. Sosiaaliviraston käsityksen mukaan sosiaaliviranomaisilla olisi ollut mahdollisuus ilmoittaa asiakkaan HIV-tartunnasta vaimolle sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain, rikoslain 15 luvun 10 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tai viime kädessä pakkotilaa koskevien säännösten perusteella.

OA totesi tietojen salassapitoa ja tiedon luovuttamista koskevista säännöksistä yleisellä tasolla seuraavaa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:ssä on kysymys asiakkaan tietojen luovuttamisesta hänen hoitonsa ja huoltonsa tarpeen selvittämiseksi tai hänen hoitonsa ja huoltonsa järjestämiseksi. Tämän lainkohdan perusteella ei OA:n käsityksen mukaan voida luovuttaa asiakkaan tietoja hänen puolisolleen puolison sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi tai huollon järjestämiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voidaan lain 18 §:n perusteella ilmaista poliisille, syyttäjälle tai tuomioistuimelle silloin, kun epäillä rikosta. Salassa pidettäviä tietoja ei voida tämän lainkohdan perusteella ilmaista uhrille eli tässä tapauksessa puolisolle. Salassa pidettäviä tietoja ei tämän lainkohdan perusteella voida OA:n mukaan ilmaista poliisillekaan silloin, kun rikos on vasta hankkeilla.

Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä on säädetty ilmoitusvelvollisuus eräiden törkeiden rikosten hankkeilla olosta. Sen mukaan henkilö, joka tietää mm. tapon, törkeän pahoinpitelyn tai törkeän terveyden vaarantamisen olevan hankkeilla eikä ajoissa, kun rikos olisi vielä estettävissä, anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, syyllistyy törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämiseen. Jos rikos tai rangaistava yritys tapahtuu, ilmoitusvelvollinen on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta säädetty rangaistusuhka ei kuitenkaan koske ri-

koksen valmistelijan puolisoa tai muuta lainkohdassa mainittua hänelle läheistä henkilöä.

Ilmoittamatta jättämisen rangaistavuus edellyttää siis, että lainkohdassa mainittu rikos on hankkeilla. Hallituksen esityksen mukaan pelkästään tieto toisen henkilön yleisestä valmiudesta jonkin törkeän rikoksen tekemiseen ei aiheuta ilmoitusvelvollisuutta. Pelkkä toiseen henkilöön kohdistuva epäily ei myöskään ole riittävä. Toisaalta ei kuitenkaan edellytetä, että hankkeilla oleva rikos olisi jo edennyt rangaistavuuden asteelle, koska vaaran torjuminen voisi silloin olla jo liian myöhäistä. Ilmoitusvelvollisuus on täytettävä ajoissa, kun rikos voidaan vielä estää.

HIV-infektion tartuttaminen toiseen voi oikeuskäytännössä omaksutun näkemyksen mukaan (KKO 1993:92, Helsingin HO 10.12.1993) täyttää törkeän pahoinpitelyn tunnusmerkistön.

Voimassa olevassa rikoslain 15 luvun 10 §:ssä sosiaaliviranomaisia tai muita salassapitovelvollisia ei ole suljettu pois tahoina, joilla ei olisi lainkohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta. Säännöstä voidaan OA:n käsityksen mukaan tulkita niin, että salassapitovelvollisillakin on laissa säädetty ilmoitusvelvollisuus, kun heitä ei ole nimenomaisesti vapautettu siitä. Asia on kuitenkin tulkinnanvarainen, kun salassapitovelvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden keskinäisestä suhteesta ei ole olemassa säännöksiä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle oikeudenkäyntiä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 6/1997 vp) ehdotettiin edellä todettuun rikoslain 15 luvun 10 §:ään lisättäväksi 3 momentti, jossa olisi säädetty, että rangaistusuhka ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta ei koske henkilöä, jolla on laissa säädetty vaitiolovelvollisuus.

Eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta kuitenkin poisti ehdotetun 3 momentin. Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 3/1998) todettiin, että saadun selvityksen mukaan ehdotetun kolmannen momentin tarkoituksena ei ollut muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, jonka sisälöstä ei mietinnön mukaan näytä kuitenkaan olleen selvää käsitystä. Tästä johtuen ehdotetun momentin vaikutukset olivat mietinnön mukaan epäselviä ja ennakoimattomia.

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännöksiltä täsmällisyyttä. Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että tämä täsmällisyysvaatimus on rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen oleellinen osa. Kun ilmoittamatta jättämisestä seuraa ilmoitusvelvolliselle rangaistusvastuu, olisi ilmoitusvelvollisuuden oltava OA:n mukaan yksiselitteinen.

OA totesi, että ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä todettujen rikosten hankkeilla olosta oli salassapitovelvollisten osalta tulkinnanvarainen, koska salassapitovelvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden keskinäisestä suhteesta ei ole olemassa asianmukaisia säännöksiä. Hän saattoi päätöksensä tältä osin oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja esitti harkittavaksi, onko asiassa syytä ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön täsmäntämiseksi. Hän pyysi ministeriöitä ilmoittamaan 30.9.2004 mennessä mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

OA Paunion päätös 31.12.2003, dnro 1034/4/01 (esittelijänä Aila Linnakangas)

SOSIAALIVAKUUTUS

Yleiskatsaus

Jokaisen oikeus perustoimeentulonturvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella on kirjattu Suomen perustuslain 19 §:n 2 momenttiin. Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan laakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta näiden riskien varalta. Sosiaalivakuutusta koskevissa ratkaisuissa on usein kysymys myös oikeutta työhön sekä oikeusturvaa koskevista perusoikeuksista.

Tässä jaksossa kuvataan laillisuusvalvontaa näissä asioissa lukuun ottamatta työttömyysturvaa. Työttömyysturvaa koskevia asioita käsitellään erikseen s. 219 jaksossa, jossa kuvataan myös työvoimahallintoa ja työsuojeluviranomaisten menettelyä.

Sosiaalivakuutusasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimii esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

LAILLISUUSVALVONTA SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin sosiaalivakuutusta koskevia kanteluita yhteensä 251 ja yksi omasta aloitteesta tutkittavaksi otettu asia. Toimenpideratkaisujen, tässä tapauksessa huomautusten sekä moittivien ja ohjaavien käsitysten, osuus oli 9 %.

Suuri osa sosiaalivakuutukseen liittyvistä kanteluista kohdistui kertomusvuonna työkyvyttömyyseläkkeisiin sekä asumistukeen, sairausvakuutuslain mukaisiin päivärahoihin, 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. Myös sotilasvammalain mukaisista korvausasioista tuli jonkin verran 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 ratkaisun sisältöön, jouduttiin vastauksissa usein toteamaan, että viranomainen oli ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja puitteissa ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään heidän käytössään olevia muutoksenhakukeinoja.

Kertomusvuonna tuli myös kanteluita, jotka koskivat ns. kansaneläkkeen pohjaosan kaksinkertaista leikkausta. Korvauksia ryhdyttiin maksamaan eräiden työeläkkeiden tarkistamisesta työeläkkeen ja kansaneläkkeen yhteensovittamisen johdosta annetun lain nojalla 1.10.2003 alkaen. Kanteluissa ilmaistiin tyytymättömyys sen johdosta, että työeläkkeeseen ei ollut myönnetty korotusta, vaikka eläke oli kantelijan näkemyksen mukaan pienentynyt kansaneläkkeen pohjaosan leikkauksen yhteydessä. Tyytymättömyys pohjautui kuitenkin niihin ratkaisuihin, jotka oli tehty lakia säädettäessä. Tästä syystä OA:lla ei ollut muuta mahdollisuutta kuin todeta lain sisältö.

OA otti sen sijaan eräissä ratkaisussaan kantaa Kansaneläkelaitoksen ohjeiden oikeudelliseen merkitykseen. OA piti arveluttavana, että Kansaneläkelaitoksen ohjeilla on ilman laissa olevaa selkeätä ja täsmällistä toimivaltasäännöstä määritelty eräiden sairauksien lääkehoidon korvattavuuden tosiasialliset edellytykset. Kansaneläkelaitoksen oikeus tällaisten määräysten antamiseen tulisi perustua perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla laissa olevaan täsmälliseen toimivaltasäännökseen. OA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja esitti sairausvakuutuslain täsmäntämistä tältä osin. Tätä ratkaisua selostetaan tarkemmin jäljempänä s. 170 (dnro 2734/2/03).

HYVÄ HALLINTO SOSIAALI- VAKUUTUSASIOISSA

Kantelut kohdistuivat sosiaalivakuutusasioissa paljolti viranomaisten menettelyyn ja ylipäänsä hyvän hallinnon ja lainkäyttömenettelyn vaatimuksiin.

OA kiinnitti usein huomiota asioiden pitkiin käsittelyaikoihin. Etenkin vakuutus oikeudessa (dnrot 1637/4/01 sekä 1865 ja 2170/4/03) ja tietyissä Kansaneläkelaitoksen toimistoissa (mm. dnrot 329, 1787, 1942 ja 2587/4/01) käsittelyajat ovat nykyisin niin pitkät, että se on OA:n mielestä oikeusturvaongelma. Myös Valtiokonttorissa erään sotilastapaturma-asian käsittely kesti kohtuuttoman kauan (dnro 1551/4/02). Kansaneläkelaitoksen toimistoissa oli myös joissakin tapauksissa laiminlyöty valituskieltojen toimittaminen muutoksenhakuasteeseen määräajassa (dnrot 577/4/01 ja 1724/4/02).

Eläke- ja kuntoutuspäätösten niukat perustelut olivat niin ikään useasti arvostelun kohteena (mm. dnrot 2111 ja 3175/4/01 sekä 308/4/02). OA arvosteli myös Kansaneläkelaitosta vammaistukiasian riittämättömistä perusteluista. Tätä ratkaisua selostetaan tarkemmin jäljempänä s. 169 (dnro 3034/4/01).

Viranomaisten huolellisuudessa sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuudessa todettiin puutteita useissa tapauksissa (mm. dnrot 1735, 3199, 3128/4/01). Eräässä päätöksessä OA kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota siihen, että sen internet-sivuilla ollut informaatio sotilasavustuksen myöntämiseen vaikuttavista seikoista oli ollut puutteellista (dnro 22/4/02). Eräässä ratkaisussaan OA katsoi, että Kansaneläkelaitoksen etuuspäätösten liitteenä olevat valitusosoitukset tulisi yksilöidä paremmin. Muutoksenhakuohjeessa on hänen mielestään mainittava täsmällisesti ja yksilöidysti se valitusviranomainen, joka tulee ratkaisemaan asian minkä lisäksi valitusinstanssin yhteystiedot tulee tuoda esiin. Eräässä ratkaisussaan OA antoi Valtiokonttorin lakimiehelle huomautuksen sen johdosta, että sotilastapaturmapäätös oli syntynyt väärässä järjestyksessä. Valtiokonttorin asiantuntijalääkärin kannanotto korvausasiassa oli hankittu vasta sen jälkeen, kun päätös oli jo annettu (dnro 1551/4/02).

TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄ

OA toi jo edellisen vuoden kertomuksessa esiin näkemyksensä, jonka mukaan toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä on rakenteellisia ja toiminnallisia oikeusturvaongelmia. Tällaisia ovat edelleenkin tiettyjen muutoksenhakulautakuntien ja niiden jäsenten riippumattomuuteen liittyvät kysymykset. Muun muassa nämä asiat olivat kertomusvuonna esillä OA:n tehdessä tarkastuksia muutoksenhakulautakuntiin.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on eräissä ratkaisuissaan moittinut tiettyjä toimeentuloturvan muutoksenhakuasteita niukoista perusteluista ja arvostellut sitä, ettei valittaja ollut saanut nähdäksensä häntä itseään koskevia asiakirjoja. EIT katsoi mm. 27.1.2004 antamassaan päätöksessä (H.A.L. v. Finland), että tarkastuslautakunnan olisi tullut sairauspäiväraha-asiaa antaa viimeisenä oikeusasteena valittajalle tiedoksi Kansaneläkelaitoksen lääkäreiden lausunnot ja siten antaa hänelle tilaisuus arvioida sitä, oliko aihetta kommentoida kyseisiä lausuntoja. EIT viittasi päätöksessään myös kahteen 31.5.2001 antamaansa ratkaisuun, joissa se katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu, kun vakuutus oikeus ei ollut antanut päiväraha- ja eläkeasioissa eikä työttömyysturva-asiaassa valittajalle tietoa valitusten johdosta hankituista lausunnoista (K.P. v. Finland ja K.S. v. Finland).

EIT katsoi 27.1.2004 antamassaan ratkaisussa myös, että tarkastuslautakunnan antaman päätöksen perustelut olivat riittämättömät, koska niissä oli ainoastaan viitattu sosiaalivakuutustoimikunnan päätöksen perusteluihin. Koska toimikunnan päätöksessä oli pääasiassa vain kuvattu soveltuva säännöstä, mutta siinä ei ollut perusteltu sitä, miksi valittajan esittämää selvitystä oli pidetty riittämättömänä, EIT katsoi, että EIS:n 6 artiklan 1 kohtaa oli tältä osin rikottu. EIT viittasi vielä 27.9.2001 antamaansa päätökseen (Hirvisaari v. Finland), jossa se katsoi, että vakuutus oikeus ei ollut perustellut työttömyysturva-asiaa koskevaa päätöstään riittävästi, kun se oli vain hyväksynyt eläkelautakunnan epäjohdonmukaiselta vaikuttavat lyhyet perustelut.

OA:n näkemyksen mukaan perustoimeentulon turvaaminen perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla edellyttää, että toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmällä tulee sen kaikilla tasoilla olla asianmukaiset toimintaedellytykset. Muutoksenhakulautakuntien ja vakuutus oikeuden voimavarojen tulee olla sellaiset, että ne voivat antaa hyvin perusteltuja päätöksiä riittävän joutuisasti. Näin ei näyttäisi olevan asianlaista tällä hetkellä, kun yksin vakuutus oikeuden keskimääräiset käsittelyajat ovat yli 12 kuukautta, kuten jäljempänä Tarkastustoiminta-jakossa käy ilmi. Muutoksenhakulautakunnilla ja vakuutus oikeudella tulee olla edellytykset tutkia asianmukaisesti ja perusteellisesti sitä, onko etuuspäätökseen tyytymätön valittaja oikeutettu saamaan lailla taatun perustoimeentulon turvan siten kuin perustuslain 19 §:ssä säädetään.

Tarkastustoiminta

SOSIAALIVAKUUTUKSEN TARKASTUKSET 2003

Opintotuen muutoksenhakulautakunta	3.4.2003
Eläkelautakunta	9.5.2003
Kuntien eläkelautakunta	9.5.2003
Valtion eläkelautakunta	9.5.2003
Vakuutus oikeus	12.12.2003

OA teki kertomusvuonna tarkastuksen mm. vakuutus-oikeuteen tarkoituksenaan tutustua sen toimintaan ja perehtyä valitusasioiden käsittelyyn vakuutus oikeutta koskevan uuden lainsäädännön valossa. Keskustelua käytiin myös tutkija, oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslinin laatimasta vakuutus oikeutta koskevasta selvityksestä, jossa esitettiin mm., että lääkärijäsenten asemaa tulisi selkeyttää.

Vakuutus oikeuslaki tuli voimaan 1.5.2003 (132/2003). Se vahvisti jossain määrin asianosaisten mahdollisuutta saada asiansa käsitellyksi vakuutus oikeudessa nykyistä nopeammin ja asiantuntevammin.

Lain edellyttämän organisaatiouudistuksen jälkeen vakuutus oikeudessa on kolme osastoa. Osastojen lähtökohtana on käsiteltävien asioiden samankaltaisuus. Kunkin osastoa johtaa laamanni, joka vastaa osaston tulostavoitteen toteutumisesta.

Vakuutus oikeudessa pidettiin lähiaikojen suurimpana haasteena päätösten perustelujen parantamista (niiden yksilöllisyyttä ja ymmärrettävyyttä), ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaamista, oikeuskäytännön saatavuuden parantamista (verkkotiedottaminen ja mahdollisen vuosikirjan julkaiseminen) sekä käsittelyaikojen lyhentämistä.

Vuonna 2003 valitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 12,5 kuukautta. OA:n mielestä käsittelyaika on edelleen liian pitkä. OA on lukuisissa eri yhteyksissä kiinnittänyt tähän huomiota ja todennut, että vakuutus oikeudella tulee olla käytettävissään riittävät voimavarat hyvin perusteltujen päätösten ja riittävän joutuisan käsittelyn turvaamiseksi.

OA teki kertomusvuonna tarkastukset myös opintotuen muutoksenhakulautakuntaan sekä eläkelautakuntaan, kuntien eläkelautakuntaan ja valtion eläkelautakuntaan. Näiden tarkastusten tarkoituksena oli tutustua lautakuntien toimintaan ja perehtyä niissä päätösten perusteluihin, käsittelyaikoihin ja muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten toteutumiseen.

OA kiinnitti tarkastuksellaan huomiota kaikkien eläkelautakuntien jäsenten, etenkin lääkärijäsenten sidonnaisuuksiin. Hän totesi näkemyksensä, että kaikenlaiset erityisjärjestelyt juttujen siirtämiseksi pysyvien sidonnaisuuksien vuoksi ovat arveluttavia oikeudenmukaisen ja riippumattoman lainkäyttöelimen toiminnassa ja katsoi, että lautakunnissa ei pitäisi olla jäseniä, joilla on sidoksia vakuutuslaitoksiin.

Suullisia käsittelyjä on kahdessa eläkelautakunnassa järjestetty kerran, yhdessä ei lainkaan. Myöskään opintotuen muutoksenhakulautakunnassa ei ole järjestetty kertaakaan suullista käsittelyä. OA:n näkemyksen mukaan suulliset käsittelyt lisäävät avoimuutta ja niitä koskeviin pyyntöihin tulisi suhtautua entistä myönteisemmin.

Ratkaisuja

KANSANELÄKELAITOKSEN ASIAN- TUNTIJALÄÄKÄRIN ESTEELLISYYS

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Vesannon toimiston ja sen asiantuntijalääkärin menettelyä sairauspäiväraha-asianssaan. Kantelijan mukaan kyseinen lääkäri oli kirjoittanut hänelle tammikuussa 2000 sairauslomaa kuusi päivää. Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärinä toimiessaan lääkäri oli kuitenkin elokuussa 2000, vastoin aiempaa kantaansa, pitänyt häntä työkykyisenä.

Lääkäri ilmoitti selityksessään määränneensä kantelijalle tammikuussa akuutin selkävaivan vuoksi hoitavana lääkärinä levon ja lääkityksen viikon ajaksi. Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärinä hän kertoi ottaneensa kantaa vain kantelijasta myöhemmin kirjoitettuun B-lääkärinlausuntoon ja arvioineensa sen perusteella, että kantelija kykeni entiseen työhönsä.

Kansaneläkelaitos katsoi sen sijaan lausunnossaan, että asiantuntijalääkäri oli ollut esteellinen ja asiassa oli tapahtunut valitettava menettelyvirhe. Se oli kuitenkin päätöksestä tehdyn valituksen yhteydessä korjautunut, kun asian oli hankittu esteettömän asiantuntijalääkärin lausunto.

OA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Hallintomenettelylain 3 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen toimielimissä noudatetaan hallintomenettelylakia. Lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan virkamies on esteellinen mm. silloin, kun luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta kuin säännöksessä erikseen yksilöidystä erityisestä syystä vaarantuu. Esteellinen henkilö ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä (lain 11 §).

Sairauspäiväraha-asioissa Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri esittää asiakirjojen perusteella lääkieteen arvioon yksittäisen vakuutetun työkyvystä. Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärin kannanotolla on merkittävä vaikutus sairauspäiväraha-asiasa annettavan päätöksen sisältöön. Tämän vuoksi on tärkeää, että Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalää-

käri on yksittäistä asiaa Kansaneläkelaitoksessa käsitellessään esteetön sekä toimii puolueettomasti ja asianmukaisesti siten kuin hallintomenettelylaisa säädetään. OA:n mielestä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohta estää asiantuntijalääkärinä osallistumasta asian käsittelyyn etuasiassa, jos hän on osallistunut etuuden hakijan hoitoon samassa sairauskokonaisuudessa.

Asiantuntijalääkärin olisi OA:n käsityksen mukaan tullut havaita kantelijasta kirjoittamansa lääkärintodistus ja jättää itsensä asian käsittelystä. Lääkäri menetteli hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan vastaisesti antaessaan asiantuntijalääkärinä lausunnon kantelijan sairauspäiväraha-asiansa. OA arvosteli myös Vesannon toimistoa siitä, ettei se havainnut esteellisyyttä. Toimiston velvollisuus on osaltaan huolehtia siitä, että asian käsittelyyn osallistuvat ovat esteettömiä.

OA arvosteli myös muutoksenhakuasteita eli Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakuntaa ja tarkastuslautakuntaa siitä, etteivät ne olleet päätöksissään ottaneet kantaa asiantuntijalääkärin esteellisyyteen.

Sosiaalivakuutuslautakunnan näkemystä asiantuntijalääkärin lausunnon kuulumisesta todistusharkinnan piiriin OA piti virheellisenä. Hän totesi myös, että asiantuntijalääkärin esteellisyys on asia, joka muutoksenhaku-elinten tulisi ottaa huomioon viran puolesta ilman asianosaisen asiasta tekemää väitettä. Tämän vuoksi myös tarkastuslautakunnan vetoaminen suoranaisen esteellisyysväitteen puuttumiseen oli OA:n näkemyksen mukaan virheellinen. Jo muutoksenhakijan viittaus siihen, että asiantuntijalääkäri on osallistunut myös hänen hoitoonsa, muodostaa esteellisyysväitteen, joka on tutkittava ja johon on vastattava. OA korosti, että muutoksenhakijan on voitava käyttää normaalia yleiskieltä ja saatava oikeutensa näin toimien turvatuiksi. Häneltä ei voida edellyttää täsmällisten juridisten ilmaisujen käyttämistä.

Muutoksenhakuasteista tarkastuslautakunta oli asiaa käsitellessään arvioinut asiantuntijalääkärin toimintaa. OA:n näkemyksen mukaan sen olisi tullut sisällyttää tämä arviointi ja tekemänsä johtopäätökset myös päätökseensä.

Kantelijan asiaan hankittiin siis toisen asiantuntija-lääkärin lausunto eikä menettelyvirhe OA:n käsityksen mukaan vaikuttanut asian käsittelyyn muutoksenhakuasteissa eikä sairauspäiväraha-asian lopputulokseen. OA saattoi käsityksensä Vesannon toimiston ja sen asiantuntijalääkärin sekä muutoksenhakuasteiden tietoon.

OA Paunio pöytäkirja 17.6.2003, dnro 1064/4/01
(esittelijänä Juha Niemelä)

VAMMAISTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimiston menettelyä ja ratkaisua vammaistukea koskevassa asiassaan. Kantelija haki tukea ensimmäisen kerran helmikuussa 2000, mutta toimisto epäsi tuen. Hänen mielestään toimisto laiminlöi hankkia riittävästi tietoa hänen sairaudestaan ja teki ratkaisunsa vajavaisin tiedoin. Myös valitusasteet eli tarkastuslautakunta ja vakuutusosoikeus (äänin 2–1) hylkäsivät hänen valituksensa.

Kantelija haki tukea uudelleen heinäkuussa 2002. Hämeenlinnan toimisto myönsi hänelle syyskuussa 2002 antamallaan päätöksellä tuen takautuvasti 1.8.2001 alkaen. Se epäsi kuitenkin päätöksellään korotetun vammaistuen. Valituksen johdosta tarkastuslautakunta kuitenkin myönsi korotetun vammaistuen ajalle 1.8.2001–31.12.2002.

Kansaneläkelaitos totesi lausunnoissaan, että vammaistuen epääminen perustui aluksi siihen, että Hämeenlinnan toimisto katsoi kantelijan esittäneen vasta heinäkuussa 2002 jättämänsä hakemuksen yhteydessä riittävän selvityksen tukeen oikeuttavista kustannuksista.

OA Paunio lausui kannanottonaan asiassa seuraavan.

Kantelijan oikeus tukeen oli OA:n käsityksen mukaan alusta alkaen tulkinnanvarainen. Vakuutusosoikeus äänesti asiasta ja korotetun tuen myönsi vasta tarkastuslautakunta. OA:n käsityksen mukaan se, että muutoksenhakuviranomainen muuttaa päätöstä, ei

kuitenkaan merkitse välttämättä sitä, että alemman viranomaisen päätös olisi lainvastainen. Hänen mielestään Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimisto olikin ratkaissut kantelijan tukihakemukset sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

Sen sijaan toimiston syyskuussa 2002 antaman päätöksen perustelut eivät täyttäneet perustuslain 21 §:n 2 momentin ja hallintomenettelylain 24 §:n päätösten perusteluille asettamia vaatimuksia. Päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Toimisto käsitteli kantelijan heinäkuussa 2002 jättämän hakemuksen vammaistukilain 7 c §:n 2 momentin mukaisena asiana. Sanottu lainkohta oikeuttaa Kansaneläkelaitoksen myöntämään etuuden aiemman lainvoimaisen päätöksen estämättä. Edellytyksenä asian uudelleen tutkimiselle on se, että siinä ilmenee uutta selvitystä. Se, että toimisto myönsi tukea takautuvasti vuoden ajalta ennen hakemusta, viittasi OA:n mielestä puolestaan vammaistukilain 8 §:n ja kansaneläkelain 39 §:n mukaiseen enimmäisaikaan. Noiden lainkohtien mukaan tukea voidaan myöntää takautuvasti enintään vuoden ajalta ennen tuen hakemista ja erityisestä syystä myös tätä pidemmältä ajalta.

OA:n käsityksen mukaan Hämeenlinnan toimiston olisi tullut mainita sanotut lainkohdat päätöksessään. Erityisesti takautuvaa myöntöä koskevien säännösten mainitseminen ja selostaminen päätöksessä olisi OA:n mukaan ollut tarpeen. Toimiston syyskuussa 2002 antamasta päätöksestä ei nimittäin ilmennyt se, miksi kantelijalle myönnettiin vammaistuki juuri 1.8.2001 alkaen.

Toimiston päätös myöntää tukea takautuvasti laissa mainittu enimmäisaika ilman asian riittävää perustelua oli OA:n käsityksen mukaan harhaanjohtava ja tulkinnanvarainen. Päätöksen saattoi ymmärtää myös siten, että prosessuaaliset säännökset esivät tuen myöntämisen takautuvasti pidemmältä ajalta, vaikka siihen olisi muutoin ollut edellytyksiä. OA katsoi, että toimiston ei olisi tullut ottaa myönnön takautuvuuden lähtökohdaksi kantelijan uutta hakemusta, koska se oli avannut uudelleen kantelijan jo helmikuussa 2000 vireille paneman asian käsittelyn.

Hämeenlinnan toimiston olisi OA:n käsityksen mukaan tullut ratkaisussaan joka tapauksessa perustella nimenomaisesti tuen alkamisajankohta ja ottaa kantaa myös siihen, oliko kantelijalla oikeus vammaistukeen 1.8.2001 edeltävältä ajalta.

Päätöksen asianmukainen perusteleminen tuen alkamisajankohdan osalta olisi kantelijan kohdalla ollut erityisen tärkeää muutoksenhaun käyttämisen kannalta. Jos päätöksessä olisi perusteltu asianmukaisesti myös tuen alkamisajankohta, olisi kantelijalla ollut paremmat edellytykset hakea muutosta kaikkiin niihin seikkoihin, joihin hän oli päätöksessä tyytymätön.

OA saattoi käsityksensä Hämeenlinnan toimiston tietoon ja kehotti sitä ottamaan kantelijan asian vielä kertaalleen käsiteltäväksi ja tutkimaan uudelleen hänen oikeutensa vammaistukeen 1.8.2001 edeltävältä ajalta.

OA Paunion päätös 28.11.2003, dnro 3034/4/01 (esittelijänä Juha Niemelä)

Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimisto antoi kantelijalle uuden päätöksen 20.1.2004. Päätöksessään se totesi, että vammaistukea tai sen korotusta ei makseta pidemmältä kuin vuoden ajalta ennen hakemista. Toimisto ilmoitti tutkineensa uudelleen kantelijan sairauden hänelle aiheuttamat kustannukset 1.8.2001 edeltävältä ajalta. Toimiston mukaan kantelijalle ei ollut kuitenkaan aiheutunut kustannuksia vammaistukeen oikeuttavasti 1.8.2001 edeltävältä ajalta.

KANSANELÄKELAITOKSEN OHJEIDEN OIKEUDELLINEN MERKITYS

Eräissä kanteluissa arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen menettelyä kroonisen verenpainetaudin hoitoon käytettävien lääkkeiden ja eräiden kalliiden ja merkittävien lääkkeiden (solunsalpaajat ja erektiohäiriölääkkeet) korvaushakemusten käsittelyssä. Tässä yhteydessä OA Paunio arvioi näiden lääkkeiden korvattavuutta koskevien Kansaneläkelaitoksen ohjeiden oikeudellista merkitystä.

Kroonisen verenpainetaudin hoidossa käytettävien lääkkeiden korvattavuus

Sairausvakuutuslain mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään erityiskorvaukseen oikeuttavista sairauksista ja lääkkeistä. Valtioneuvoston asetuksessa luetellaan ne vaikeat ja pitkäaikaiset sairaudet ja lääkkeet, joista korvataan 75 prosenttia säädetyn kiinteän omavastuun ylittävältä osalta ostokerralta. Tällaisena sairautena luetellaan mm. krooninen verenpainetauti.

Kansaneläkelaitos on ohjeissaan yksityiskohtaisesti määritellyt, missä eri tilanteissa verenpainetautia voidaan pitää sellaisena kroonisena verenpainetautina, jonka hoitoon määrätty lääkkeet ovat erityiskorvattavia valtioneuvoston asetuksen nojalla.

Solunsalpaajien korvattavuus

Sairausvakuutuslain mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään merkittävistä ja kalliista lääkkeitä ja sairauksista, joiden hoidossa ne korvataan. Kansaneläkelaitos päättää, mitkä ovat ne erityiset käyttöaiheet, joilla näiden lääkkeiden korvattavuus on lääketieteellisesti perusteltu ottaen huomioon lääkkeen hoidollisen arvon, ja millaisella erillisselvityksellä vakuutettu voi saada nämä lääkkeet perus- tai erityiskorvattuina.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan paklitakselista, doketakselista ja muista merkittävistä ja kalliista solunsalpaajista suoritetaan *peruskorvaus* eräissä syöpäsairauksissa erityisin käyttöaihein.

Kansaneläkelaitos on 17.11.1998 antanut päätöksen merkittävien ja kalliiden lääkkeiden sairausvakuutuslain mukaisissa *peruskorvauksissa* noudatettavista erityisistä käyttöaiheista ja erillisselvityksistä, joilla riittävä hoidollinen peruste osoitetaan. Päätöksen mukaan paklitakseli ja doketakseli ovat korvattavia eräissä syöpäsairauksissa erityisin käyttöaihein. Päätöksessä määritellään erityiset käyttöaiheet ja hoidolliset perusteet.

Kansaneläkelaitos on antanut päätöstään tarkentavan lisäohjeen ja määritellyt siinä, mitkä ovat ne syöpäsairaudet, joissa kyseiset lääkkeet korvataan valtioneuvoston asetuksen nojalla.

Valtioneuvoston asetuksessa luetellaan ne vaikeat ja pitkäaikaiset sairaudet ja lääkkeet, joista korvataan 100 % säädetyn kiinteän omavastuun ylittävältä osalta. Tällaisina sairauksina luetellaan mm. rintasyöpä, eturauhassyöpä, gynekologiset syövät ja ”pahanlaatuiset kasvaimet, joita ei ole edellä erikseen mainittu”. Viimeksi mainittujen kasvaimien ja rintasyövän hoidossa korvataan luettelon mukaan doketakseli ja paklitakseli, gynekologisten syöpien hoidossa korvataan paklitakseli.

Kansaneläkelaitos on 17.11.1998 antanut päätöksen paklitakselin, doketakselin ja muiden merkittävien ja kalliiden lääkkeiden solunsalpaajien sairausvakuutuslain mukaisissa erityiskorvauksissa edellytettävistä erilliselivityksistä, joilla riittävä hoidollinen peruste osoitetaan. Päätöksen mukaan paklitakseli ja doketakseli ovat korvattavia eräissä syöpäsairauksissa erityisin käyttöaihein. Päätöksessä määritellään erilliselitys ja hoidolliset perusteet. Kansaneläkelaitos on antanut päätöstään tarkentavan lisäohjeen, joka on samansisältöinen kuin näiden lääkkeiden peruskorvattavuutta koskevat ohjeet.

Erektiohäiriölääkkeiden korvattavuus

Valtioneuvoston asetuksen mukaan peruskorvaus merkittävistä ja kalliista erektiohäiriöiden hoidossa käytettävistä lääkkeitä suoritetaan vaikeasta perustaudista johtuvassa vaikeassa erektiohäiriössä erityisin käyttöaihein.

Kansaneläkelaitos on 17.11.1998 päätöksessään merkittävien ja kalliiden lääkkeiden sairausvakuutuslain mukaisissa peruskorvauksissa noudatettavista erityisistä käyttöaiheista ja erilliselivityksistä, joilla riittävä hoidollinen peruste osoitetaan, määritellyt merkittävien ja kalliiden erektiohäiriöiden hoidossa käytettävien lääkkeiden *erityiset käyttöaiheet* seuraavasti:

Merkittävät ja kalliit erektiohäiriöiden hoidossa käytettävät lääkkeet voivat olla sairausvakuutuksesta peruskorvattavia vaikeasta perustaudista johtuvan vaikean erektiohäiriön hoidossa. Vaikealla perustaudilla tarkoitetaan objektiivisesti osoitettavissa olevaa vaikeaa hermovauriota, josta vaikean erektiohäiriön voidaan arvioida aiheutuvan. Esimerkkinä tällaisesta on leikkauksen tai tapaturman vuoksi vaurioitunut siittimen alueen hermotus. Muusta syystä kuin objektiivisesti osoitettavissa olevasta hermovauriosta johtuva vaikea erektiohäiriö ei oikeuta sairausvakuutuskorvaukseen. Päätöksessä on määritetty myös vaikea erektiohäiriö.

Kansaneläkelaitos on antanut erektiohäiriölääkkeiden peruskorvattavuudesta toimistoilleen lisäohjeen, jossa määritellään yksityiskohtaisesti, mitä valtioneuvoston asetuksella ja Kansaneläkelaitoksen em. päätöksellä tarkoitetaan korvattavuudella.

Arviointi

OA Paunio totesi asiassa sosiaali- ja terveysministeriölle tekemässä esityksessään seuraavaa.

Kansaneläkelaitoksen antamat edellä mainitut ohjeet perustuvat sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan sairausvakuutuslain 49 §:ään. Sairausvakuutuslain 49 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on johtaa ja valvoa sairausvakuutuslain ja sen nojalla annettujen päätösten ja määräysten noudattamista ja toteuttamista sekä antaa ohjeet korvausten hakemisesta ja asioiden käsittelemisestä toimistoissa. Kansaneläkelaitos on ministeriön käsityksen mukaan voinut sairausvakuutusasetuksen 39 §:n nojalla antaa ohjeet asioiden ratkaisemista varten oikean ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön aikaansaamiseksi. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen sairausvakuutusasetuksen 39 §:n mukaan oikean ja yhdenmukaisen käytännön aikaansaamiseksi Kansaneläkelaitoksen tuli antaa yleisiä neuvoja ja ohjeita paikallistoimistoille sairausvakuutuslain mukaisten asioiden ratkaisemista varten. Sairausvakuutusasetuksen 39 § on sittemmin kumottu 1.1.2002 voimaan tulleella Kansaneläkelaitoksesta annetulla lailla. Lain 20 § vastaa sisällöltään sairausvakuutusasetuksen 39 §:ää. Sen mukaan Kansaneläkelaitos voi yhden-

mukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi antaa ohjeita etuuksien käsittelemisestä.

OA totesi, että ohjeiden tarkoitus on luonnollisesti pyrkiä varmistamaan, että vakuutettuja kohdellaan yhdenvertaisesti korvauskäytännössä. Ne pyrkivät siten osaltaan toteuttamaan ihmisten yhdenvertaista kohtelua. Tältä osin niillä siis pyritään turvaamaan perustuslaissa säädettyä ihmisten yhdenvertaisuutta (perustuslain 6 §).

Perustuslain 2 ja 80 §:n säännösten ja lainalaisuusperiaatteen mukaan yksilön oikeuksia ei voida kuitenkaan itsenäisesti määritellä hallinnon sisäisellä ohjauksella. Lainalaisuusperiaatteen ydinvaatimuksena on julkisen vallan käytön perusteiden määrittely eduskunnan säätämällä lailla. Viranomaisen velvollisuutena on toimivaltansa rajoissa soveltaa lakia eikä hallinnonsisäistä ohjausta. Julkisen vallan käyttöä koskevaa päätöksentekoa voidaan ohjata hallinnollisin määräyksiin ja ohjein siinä tapauksessa, että tällainen ohjaus perustuu riittävän täsmälliseen toimivaltasäännökseen.

Koska Kansaneläkelaitoksen ohjeissa määritellään yksityiskohtaisesti, missä sairauksissa ja tilanteissa nyt tarkasteltavina olevien lääkkeiden korvattavuus on perusteltua valtioneuvoston asetuksen nojalla, ja koska ohjeilla tosiasiallisesti siis myös vaikutetaan Kansaneläkelaitoksen toimistoissa tehtävien yksilöllisten etuuspäätösten sisältöön, on kyse OA:n näkemyksen mukaan sellaisesta sitovasta ohjauksesta, jonka tulisi perustua selkeään toimivaltasäännökseen. Tällaista toimivaltasäännöstä ei hänen käsityksensä mukaan ole voimassa olevassa lainsäädännössä. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 20 § ei ole tässä suhteessa riittävän täsmällinen.

Kun lääkekustannusten korvaukset vaikuttavat ihmisille sairaudesta aiheutuviin taloudellisiin rasituksiin, toimivaltasäännöksen täsmällisyys on OA:n käsityksen mukaan tärkeä perusoikeuksien toteuttamista turvaava seikka. Erityisen tärkeätä on myös, että tällaiset yksilön oikeuksiin vaikuttavat ohjeet ovat ennalta tiedossa ja yleisön saatavilla. Näin ei ole ollut Kansaneläkelaitoksen ohjeiden kohdalla asianlaita.

OA totesi, että vaikka ohjeet hierarkkisesti ylemmältä taholta, so. Kansaneläkelaitoksen keskushallinnosta annettuina sitoisivatkin sen toimistoja, ne eivät oikeudellisesti sido sosiaalivakuutuslautakuntia tai tarkastuslautakuntaa, kun ne muutoksenhakuasteina yksittäistapauksissa arvioivat toimistoissa tehtyjä korvauspäätöksiä.

Kaiken kaikkiaan OA piti arveluttavana, että Kansaneläkelaitoksen ohjeilla on ilman laissa olevaa selkeätä ja täsmällistä toimivaltasäännöstä määritelty nyt kysymyksessä olevien sairauksien lääkeshoidon korvattavuuden tosiasialliset edellytykset. Hänen käsityksensä onkin, että Kansaneläkelaitoksen oikeus tällaisten määräysten antamiseen tulisi perustua perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla laissa olevaan täsmälliseen toimivaltasäännökseen. Hän saattoi tämän käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja esitti, että sairausvakuutuslain täsmentämistä tältä osin harkitaan sairausvakuutuslain kokonaisuudistusta parhaillaan valmisteltaessa. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 1.12.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on antanut aihetta.

OA Paunion kirje sosiaali- ja terveysministeriölle 1.12.2003, dnrot 2734/2/03 ja 2343/2/01 (esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

LAPSEN OIKEUDET

Yleiskatsaus

Lapsen oikeuksia koskevaan asiaryhmään luetaan eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevat asiat. Eduskunnan toivomuksen mukaisesti lapsen oikeuksia koskeva laillisuusvalvonta muodostaa yhden asiaryhmän.

Lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin vuonna 2003 yhteensä 99. Niistä kanteluita oli yhteensä 90, omia aloitteita neljä ja lausuntoasioita yhteensä viisi. Lapsen oikeuksia koskevat asiat on jäljempänä tilastoitu kantelun kohteen mukaan eivätkä ne sen vuoksi näy tilastotiedoissa omana ryhmänään.

Ratkaisijana toimi kertomusvuonna, kuten aikaisempinakin vuosina, oikeusasiamies *Paunio*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimi oikeusasiamiehensihiteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

LAILLISUUSVALVONTA LAPSEN OIKEUKSIA KOSKEVISSA ASIOISSA

Asiaryhmään kuuluvat kanteluasiat koskivat tavallisimmin sosiaaliviranomaisen menettelyä lastensuojeluasioissa tai lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa vanhempien välisissä erimielisyyksissä. Näin oli asianlaita myös kertomusvuonna.

Vanhempien ja lapsen välisiin erimielisyyksiin liittyen OA teki kertomusvuonna mm. esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle lastensuojelulain 14 §:n muuttamiseksi vastaamaan paremmin lapsen oikeutta vaikuttaa häntä koskeviin asioihin. Hän esitti, että 12 vuotta täyttänyt lapsi voitaisiin sijoittaa omasta pyynnöstään väliaikaisesti avohuollon tukitoimin huoltajan vastustuksesta huolimatta, jos sijoitus on selvästi lapsen edun mukainen. Jos murrosikäinen lapsi kiellettyy palaamasta kotiinsa esimerkiksi huoltajan kanssa syntyneen erimielisyyden vuoksi, hänet voidaan nykyisen lain nojalla joutua jättämään oman onnensa

nojaan, jos edellytyksiä huostaanotolle ei ole (dnro 998/2/01). Muut keskeiset kannanotot lastensuojeluasioissa liittyivät kiireelliseen huostaanottoon. Erästä niistä on selostettu tarkemmin jäljempänä (dnro 1938/4/01 s. 176).

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia oikeudenkäyntejä varten pyydetään yleensä selvitys sosiaalitoimelta. Nämä selvitykset ovat usein kanteluiden aiheena. Kertomusvuonna OA kiinnitti huomiota mm. siihen, että poliisilta saatujen tietojen kirjaaminen ei ollut lainvastaista, mutta että sosiaaliviranomaisten tulee kiinnittää huomiota syyttömyysolettaman mukaiseen ilmaisuun sellaisten rikosepäilyjen kohdalla, joiden osalta syyttäjä ei ollut nostanut syytettä (dnro 1967/4/01).

Huoltajan oikeusasemaa OA arvioi ratkaisussaan, jossa oli kyse lapsen luovuttamisesta päiväkodista toiselle vanhemmalle tapaamisiiväkonloppua varten tuomioistuimen päätöksen mukaisesti mutta vastoin huoltajan kieltoa. OA piti oikeustilaa tässä asiassa tulkinnanvaraisena. Hän ei katsonut päiväkodin henkilökunnan menetelleen lainvastaisesti. Hänen käsityksensä mukaan lasta ei tulisi kuitenkaan luovuttaa huoltajan kiellon vastaisesti, sillä lapsen tapaamisoikeutta koskevat täytäntöönpanotoimet ovat muiden viranomaisten tehtävänä niitä koskevan lainsäädännön mukaan (dnro 1266/4/01). OA pysyi sosiaali- ja terveysministeriötä selvittämässä, tarvitaanko päiväkodeissa erityisiä menettelyohjeita lapsen luovuttamiseen ongelmallisissa tilanteissa. Ministeriö yhtyi lausunnossaan OA:n kannanottoon lapsen huoltajan oikeudesta määrätä lapsen luovuttamisesta. Lausunnossa todettiin ministeriön asettavan työryhmän ajalle 1.1.2004–30.6.2005 valmistelevaan päivähoitolain uudistamista. Työryhmän tulee lausunnon mukaan pohtia mm. lapsen luovuttamista koskevia säännöksiä.

Päivähoitoa koskevia kanteluita ja OA:n kannanottoja niihin on selostettu sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 158.

OA:n ratkaistavaksi tuli kertomusvuonna myös eräitä turvakotien toimintaa koskevia kanteluita. Näistä kolme liittyi yksityiseen turvakotiin, jonka OA katsoi hoitavan julkista tehtävää kunnan sosiaalihuollon

viranomaisen kanssa tekemänsä ostopalvelusopimuksen perusteella (dnrot 1938/4/01, 2582/4/01 ja 2919/4/01). Turvakodin toiminnan valvonta kuului tällä perusteella OA:n toimivaltaan.

Eräässä ratkaisussa (dnro 2582/4/01) OA kiinnitti turvakodin huomiota henkilötietolain mukaisen rekisteriselosteen laatimisveloitteeseen. Kanteluja käsiteltäessä esiin tulleiden näkökohtien valossa hän otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi tarkemmin kysymyksen turvakodin asiakkaiden henkilötietojen käsittelyn ja tietohallinnon järjestämisestä sekä kysymyksen turvakodissa olevien lasten ja heidän vanhempiensa välisestä yhteydenpidosta ja huoltajan asemasta. Asian tutkinta oli kertomusvuoden päättyessä kesken.

Useimpien muiden asiaryhmien tapaan lapsen oikeuksia koskevissa kanteluissa oli usein kysymys myös hyvästä hallinnosta. OA kiinnitti huomiota mm. kirjeeseen vastaamiseen (dnrot 524/4/01 ja 242/4/01) tai sosiaalityöntekijän vanhempaa koskevaan kielenkäyttöön lapsen läsnä ollessa (dnro 2762/4/02).

Tarkastustoiminta

TARKASTUKSET 2003

Ylöjärven ryhmä- ja perheryhmäkoti	3.6.2003
Tampereen sosiaalitoimi	18.6.2003
Kirkkonummen sosiaalitoimi	23.10.2003
Porvoon sosiaalitoimi	13.11.2003
Vantaan sosiaalitoimi	18.11.2003
Hyvinkään sosiaalitoimi	18.11.2003
Helsingin sosiaaliviraston itäinen sosiaalikeskus	20.11.2003
Itäisen sosiaalikeskuksen A-klinikka ja nuorisoasema	20.11.2003
Rastilan perhetukikeskus	20.11.2003
Tampereen vastaanottokeskus	4.12.2003

OA voi ottaa omasta aloitteestaan tutkittavakseen asian, jonka aihe voi nousta kanteluista tai esimerkiksi asiantuntijoiden puheenvuoroista. Lapsen oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonnassa OA on käyttänyt tavallista useammin tätä mahdollisuuttaan. Laajakantoisia asioita on tällöin selvitetty myös tarkastuksilla. Kertomusvuonna useimmat tarkastukset tehtiin kuntien sosiaalitoimeen ja ne liittyivät kolmeen omana aloitteena selvittävään hankkeeseen: kuntien järjestämään sovitteluun ja neuvontaan vanhempien välisissä lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa, valvottujen tapaamisten järjestämiseen lasten ja vanhempien välille sekä viranomaisten yhteistyöhön lapsiin kohdistuvan perheväkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi, selvittämiseksi sekä hoitamiseksi.

SOVITTELU LAPSEN HUOLTO- JA TAPAAMISOIKEUSRIIDOISSA

OA on selvittänyt omasta aloitteestaan myös vanhempien mahdollisuutta saada sovittelua tai neuvotte-luapua lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeviin erimielisyyksiinsä. Hän saattoi kertomusvuonna loppuun tässä asiassa vuonna 2002 aloittamansa tarkastukset. Tarkastuksilla on selvitetty mm. vanhempien mahdollisuuksia saada sovittelua tai neuvontaa, sovittelu- ja neuvontapalvelujen tarkoituksenmukaista organisointia mm. esteellisyysongelmien välttämiseksi sekä salassapitoa koskevaa käytäntöä eri sovittelutilanteissa.

Viimeksi mainitusta ongelmasta oli kyse myös OA:n käsiteltävänä olleessa kantelussa. Perheneuvolan psykologi oli antanut puolisoitten kanssa käydystä neuvottelusta tietoja tuomioistuimelle tehtyyn selvitykseen lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Kante-lijan käsityksen mukaan neuvottelua koski korostettu salassapitovelvollisuus, jollaista sovelletaan avioliittolain mukaiseen perheasioiden sovitteluun. Korostettua salassapitoa ei kuitenkaan yleensä liitetä muihin vanhempien välisiin sovittelu- tai neuvottelutilanteisiin. OA ei katsonut psykologin menetelleen tapauksessa lainvastaisesti. Hän piti kuitenkin sosiaalihuollon asiakkaan kannalta ongelmallisena, ettei tällä ehkä aina ole tarkkaa käsitystä siitä, millainen salassapito-

suoja koskee kutakin neuvottelutilannetta. Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä asiassa lausunnon. Ministeriön asiassa antaman lausunnon mukaan osapuolten tulisi ensisijaisesti päästä yhteisymmärrykseen työntekijän roolista sovittelutilanteessa.

Kuntien vanhemmille tarjoamien sovittelu- ja neuvottelupalvelujen arviointi tarkastusten ja muun esille tulleen perusteella saatetaan päätökseen vuoden 2004 aikana.

VALVOTTUJEN TAPAAMISTEN JÄRJESTÄMINEN KUNNISSA

Tuomioistuimet määräävät melko vakiintuneesti lapsen ja vanhemman välisiin tapaamisiin valvontaa katsoessaan sen tarpeelliseksi, vaikka asiasta ei olekaan säädetty laissa. Valvotusta tapaamisesta on myös tehty sopimuksia vanhempien välillä. OA aloitti vuonna 2002 tarkastuskierroksen, jonka aikana on selvitetty kuntien valmiutta järjestää valvontaa lasten ja vanhempien välisiin tapaamisiin. Tarkastuskierros saatettiin loppuun kertomusvuonna. Siinä ilmeni, että tarkastuksen kohteena olleiden kuntien sosiaalitoimet pyrkivät järjestämään valvontaa tuomioistuinten antamien määräysten mukaisesti, mutta kaikkea valvonnan tarvetta ei aina kyetä täyttämään. Myös huostaan otettujen lasten ja heidän vanhempiansa välisessä yhteydenpidossa ulkopuolisen valvojan paikalla oloa pidetään joskus tarpeellisenä. Valvottuja tapaamisia koskevan asian arviointi saatetaan päätökseen vuoden 2004 aikana.

OA:n käsiteltävänä oli samaan aikaan kanteluasia, joka koski Turun sosiaalikeskuksen velvollisuutta järjestää valvontaa lapsen ja vanhemman välisiin tapaamisiin (dnro 2493/4/01). OA katsoi tätä koskevassa ratkaisussaan, ettei Turun sosiaalikeskus ollut menetellyt lainvastaisesti, vaikka valvontaa ei ollut järjestetty siinä laajuudessa kuin tuomioistuin oli määrännyt, sillä velvoittavan lainsäädännön puuttuessa tuomioistuinmääräyksen toteuttaminen oli harkinnanvaraista. Hän kiinnitti huomiota siihen, että tapauksessa harkintavallan käyttö ei ollut ristiriidassa lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, sillä lapsen ja vanhemman yhteydenpito oli

toteutunut säännöllisesti ja harkinnassa oli otettu huomioon myös lapsen etu. Lapsi oli myös itse ollut tyytyväinen järjestelyihin.

VIRANOMAISTOIMET LAPSIIN KOHDISTUVASSA PERHEVÄKI- VALLASSA JA SEKSUAALISESSA HYVÄSIKÄYTÖSSÄ

Perheväkivalta on tutkimusten valossa maassamme yleistä eikä tieto perheväkivaltatapauksista aina saavuta viranomaisia. OA Paunion käsityksen mukaan lapsiin kohdistuva perheväkivalta ja seksuaalinen hyväksikäyttö on maassamme eräs vakavimmista esteistä lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Kertomusvuonna käynnistettiin OA:n aloitteesta hanke, jonka tarkoituksena on selvittää viranomaisten toimia lapsiin kohdistuvan perheväkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja hoitamiseksi. OA selvitti asiaa kuntien sosiaalitoimeen kohdistuvilla tarkastuksillaan. Samassa yhteydessä hän kiinnitti huomiota yhteistyöhön sosiaalitoimen, poliisin ja terveydenhuollon viranomaisten kesken. Hanketta jatketaan vuonna 2004 OA Paunion ja AOA Raution yhteistyönä ja sen toteutuksessa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota yhteistyön edellytyksiin terveydenhuollon, poliisin ja opetusviranomaisten näkökulmasta. Hankkeeseen liittyvä tarkastuskierros on tarkoitus saattaa päätökseen kuluvan vuoden loppuun mennessä.

OA kiinnitti eräässä kanteluratkaisussaan keskus-sairaalan lastenpsykiatrian ylilääkärin huomiota asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeisiin puolueetonta tutkimusta koskeviin vaatimuksiin sairaalassa tehdyn hyväksikäyttöepäilyn tutkimuksen yhteydessä (dnro 1675/4/01).

YKSIIN TULLEET TURVAPAikkaA HAKEVAT TAI OLESKELULUVAN SAANEET LAPSET

Yksin tulneiden turvapaikkaan hakeneiden tai oleskelupaikan saaneiden lasten asema oli esillä Ylöjärven ryhmä- ja perheryhmäkotiin tehdyllä tarkastuksella. AOA Rautio kiinnitti näiden lasten asemaan huomiota ollessaan eduskunnan perustuslaki- ja hallintovaliokuntien kuultavana (2.12. ja 23.9.2003) ulkomaalaislain uudistamista koskevan hallituksen esityksen johdosta. Muun muassa lasten perheiden yhdistämistä ja heidän mielenterveyspalveluitaan koskeva oma aloite on kansliassa edelleen vireillä.

Lausuntoja

OA Paunio antoi 19.3.2003 lausunnon ulkoasiainministeriölle YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntönnäpänosta Suomen kolmatta määräaikaista raporttia varten. Hän antoi lausunnon myös valtakunnalliselle terveydenhuollon eettiselle neuvottelukunnalle (ETENE) sen lapsityöryhmän tekemästä raportista (dnro 206/5/03). AOA Rautio antoi puolestaan lausunnon oikeusministeriölle nuorisorikostuomioikunnan mietinnön I osasta 30.5.2003 (dnro 741/5/03).

Ratkaisuja

PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN KIIREELLISEN HUOSTAANOTON LOPETTAMISESTA

Perheen lapset otettiin viranhaltijan 6.4.2001 tekemällä päätöksellä lastensuojelulain 18 §:n perusteella kiireellisesti sosiaali- ja terveystalokunnan huostaan ja sijoitettiin vastaanottokotiin. Sosiaali- ja terveystalokunnan jaosto päätti 3.5.2001 jatkaa lasten kiireellistä huostaanottoa 30 päivällä lisäselvitysten hankkimista varten. Lapset kuitenkin palautettiin kotiin 11.5.2001.

Vanhemmat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, menettelivätkö sosiaaliviranomaiset lain ja hyvän hallintotavan mukaisesti, kun he eivät tehneet viran puolesta huostaanoton lopettamispäätöstä heti lasten kotiuttamisen jälkeen, vaikka jo tuolloin oli käynyt ilmi, ettei huostaanoton jatkamiselle ollut perusteita. Vanhemmat olivat pyytäneet huostaanoton lopettamista. Vanhempien mielestä kiireellistä huostaanottopäätöstä pidettiin vireillä päätöksen raukeamiseen 2.6.2001 asti.

Sosiaali- ja terveystalokunnan selvityksen mukaan kiireellinen huostaanotto raukesi, kun lain vaatimiin toimenpiteisiin ei ryhdytty ja lapset kotiutettiin 11.5.2001. Selvityksen mukaan raukeaminen todettiin keskusteluissa vanhempien kanssa.

OA Paunio totesi kannanottonaan tässä asiassa seuraavaa.

Lastensuojelulaista ei ilmene yksiselitteisesti, raukeako kiireellinen huostaanotto lasten kotiuttamiseen silloinkin, kun kiireellinen huostaanotto on päätetty ottaa lastensuojelulain 18 §:n 2 momentin mukaisesti varsinaisena huostaanottoasiana käsiteltäväksi. Sosiaali- ja terveystalokunnan näkemystä kiireellisen huostaanoton raukeamisesta ilman eri päätöstä puoltasi kiireellisen huostaanoton luonne väliaikaisena turvaamistoimenpiteenä.

Lastensuojelulain 18 §:n 2 momenttia voidaan OA:n mielestä kuitenkin tulkita myös siten, että kiireellinen huostaanotto ei raukea lapsen kotiuttamiseen ainakaan silloin, jos se on jo otettu varsinaisena huostaanottoasiana käsiteltäväksi. Tämän tulkinnan mukaan kiireellinen huostaanotto raukeaisi vasta mainitussa lainkohdassa säädettyssä määräajassa (30 tai 60 päivän kuluessa) kiireellisen huostaanottopäätöksen tekemisestä, ellei päätöstä kiireellisen huostaanoton lakkaamisesta ole tehty sitä ennen.

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viranomaisesta. Viranomaisen on näin ollen käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava esitettyyn vaatimukseen asianmukainen vastaus. Velvollisuus tehdä päätös koskee kuitenkin vain sellaista vaatimusta tai hakemusta, joka kos-

kee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Huostaanotto siirtää osan huoltajan oikeuksista sosiaalilautakunnalle ja antaa sosiaalilautakunnalle melko laajat valtuudet päättää lapsen huolenpitoon liittyvistä asioista. Huostaanoton oikeusvaikutukset jatkuvat, vaikka lapsi sijoitettaisiin omaan kotiin. Asianosaista ei OA:n mielestä saakaan jättää epätietoiseksi siitä, onko huostaanotto lakannut, vaikka kysymys olisi lyhyestikin ajanjaksosta. Huostaanotto merkitsee puuttumista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Tämänkin vuoksi huostaanoton jatkuminen tai lakkaaminen tulee voida todeta yksiselitteisesti.

Edellä todetut hyvän hallinnon ja yksityis- ja perhe-elämän suojan turvaamisen näkökohdat huomioon ottaen kiireellisen huostaanoton lakkaamisesta tulisi OA:n käsityksen mukaan tehdä erillinen päätös, mikäli huostaanoton valmistelua ei ole tarkoitus jatkaa ja huostaanoton tarve lakkaa ennen kuin kiireellinen huostaanotto lain 18 §:n 2 momentin perusteella raukeaa.

Koska lastensuojelulaista ei suoranaisesti ilmene päätöksentekovelvollisuus tällaisessa tilanteessa ja vanhemmille ilmoitettiin suullisesti huostaanoton lakanneen, OA ei pitänyt sosiaaliviranomaisten menettelyä kantelun kohteena olevassa asiassa lainvastaisena. Hän saattoi kuitenkin käsityksensä asiassa sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sen alaisten viranhaltijoiden tiedoksi.

OA Paunion päätös 19.6.2003, dnro 1938/4/01
(esittelijänä Aila Linnakangas)

Kiireellisestä huostaanotosta oli kyse myös ratkaisussa dnro 933/4/01. OA Paunio katsoi siinä, että oikeus tulla kuulluksi on tärkeä osa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa. Hänen näkemyksensä mukaan kuulematta jättämisen syy tulisikin ilmetä kiireellisestä huostaanotosta koskevan päätöksen perusteluista.

OPETTAJAAN KOHDISTUVAN HYVÄSIKÄYTTÖEPÄILYN SELVITTÄMINEN

Peruskoulun opettajaa epäiltiin perustellusti oppilaan hyväksikäytöstä. Hän sai jatkaa koulussa opettajana rehtorin tietoon saatetusta epäilystä huolimatta lähes lukuvuoden ajan asian ilmitulon jälkeen. Vanhemmat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, olivatko koulun rehtori ja kaupungin koulutoimenjohtaja menetelleet lain ja velvollisuuksiensa mukaisesti.

Rehtorin selvityksen mukaan juuri hän teki asiassa rikosilmoituksen opettajasta saatuaan tiedon siitä, että opettajaa voidaan syyttää, vaikka oppilaan vanhemmat eivät olleetkaan tätä vaatineet. Rehtori oli aluksi saanut useista lähteistä väärää tietoa rikoksen asianomistajaluonteesta. Vanhemmat vastustivat poliisitutkintaa, mutta pyysivät, että asia vietäisiin koululautakunnan käsiteltäväksi kurinpitoasiana. Viime kädessä vanhemmat ilmaisivat tyytymättömyytensä siihen, että asian selvittäminen jäi vuoden ajaksi heidän vastuulleen.

OA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm. seuraavaa.

Oppilaalla on perusopetuslain 29 §:n mukaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja koulun turvallisuudesta on vastuussa opetuksen järjestäjä. Opetuksen järjestäjänä kyseisessä kaupungissa toimi sen koululautakunta, jonka ylin viranhaltija oli koulutoimenjohtaja. Tapahtumien ajankohtana voimassa olleen perusopetuslain 37 §:n mukaan koululla tuli olla sen toiminnasta vastaava rehtori.

OA katsoi ratkaisussaan, että rehtorilla oli asian tultua hänen tietoonsa sellaiset tiedot epäilystä, joiden perusteella hän oli opetuksen järjestäjän edustajana velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin asian selvittämiseksi ja oppilaiden turvallisuuden takaamiseksi koulussa. OA katsoi, että rehtori menetteli lainvastaisesti, kun hän ei ryhtynyt näihin toimenpiteisiin.

OA otti arviossaan huomioon perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ja sen, että peruskoulun tuli hänen käsityksensä

mukaan kiinnittää erityistä huomiota lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat lapsille perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaisesti. Hän kiinnitti huomiota myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 34 artiklaan ja 36 artiklaan, joiden mukaan lapsella on oikeus suojeluun kaikilta seksuaalisen hyväksikäytön muodoilta sekä suojaan kaikilta muilta hänen hyvinvointiaan jollain tavoin uhkaavilta hyväksikäytön muodoilta. Hän katsoi näillä perusteilla, että perusopetuksen järjestäjän ja sen edustajien tulee suhtautua erityisen vakavasti lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyyn opetuksen yhteydessä tai siihen läheisesti liittyen.

OA saattoi käsityksensä rehtorin tietoon.

OA katsoi myös, että koulutoimenjohtaja on aseman- sa vuoksi velvollisia aktiivisesti edistämään ja valvomaan asian selvittämistä sen jälkeen, kun opettajaan kohdistuva rikosepäily on tullut hänen tietoonsa. Kaupungin koululautakunnan tuli OA:n käsityksen mukaan valvoa viran- ja toimenhaltijoiden menettelyä ja kykyä suoriutua tehtäviensä hoidosta. Hän katsoi tämän vuoksi, että lautakunnan tuli seurata aktiivisesti ja valvoa asian selvittämistä sen jälkeen, kun opettajaan kohdistuva rikosepäily tuli lautakunnan tietoon. Hän saattoi käsityksensä koulutoimenjohtajan ja koululautakunnan tietoon.

Asian selvittämiskeinoina OA otti huomioon sekä rikosoikeudellisen menettelyn että asian saattamisen hallinnollisesti koululautakunnan käsiteltäväksi. Asiassa oli kysymys myös kodin ja koulun yhteistyöstä perusopetuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesti.

OA Paunion päätös 31.12.2003, dnro 1948/4/01 (esittelijänä Kirsti Kurki-Suonio)

LAPSEN LUVATTOMAN MAASTA VIEMISEN ESTÄMINEN

Isä pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin sosiaaliviraston sosiaalityöntekijän menettelyn lainmukaisuuden, kun tämä keskeytti hänen ja hänen poikansa lomanvieton heinäkuussa 2001 Ahvenanmaalla.

Poika asui käräjäoikeuden vahvistaman vanhempien sopimuksen mukaan äitinsä luona ja isälle oli vahvistettu tapaamisoikeus mm. loma-aikana 16.–29.7.2001. Koska edellisen viikonlopun tapaaminen ei ollut lapsen äidin matkan takia alkanut käräjäoikeuden päätöksen mukaisesti torstaina, vaan vasta lauantaina, isä kertoi ilmoittaneensa lapsen äidille, että hän pitää korvaavat tapaamispäivät siten, ettei hän palauta lasta äidin luokse 13.7.2001, vaan jatkaa tapaamista suoraan lomaluonapidolla. Tästä ilmoituksesta huolimatta äiti kuitenkin ilmoitti poliisille lapsen kadonneeksi lauantaina 14.7.2001. Poliisi paikallisti isän ja lapsen leirintäalueelta Ahvenanmaalta. Lomamatkaa oli isän kertoman mukaan suunniteltu ja asiasta keskusteltu asianosaisten välillä jo käräjäoikeudessa, joten äiti oli tietoinen matkasta.

Isä heräsi kertomansa mukaan aamulla 18.7.2001 leirintäalueella kolmen aseistetun poliisin, sosiaalityöntekijän ja äidin tullessa paikalle. Lisäksi lähellä olevassa autossa oli ainakin kaksi siviilipukuista poliisia. Isälle huudettiin teltan ulkopuolelta käsky tulla ulos. Kun hän menetteli näin, aseistetut poliisit ympäröivät hänet. Sitten sosiaalityöntekijä tuli isän telttaan, kantoi nukkuvan lapsen pois ja luovutti hänet äidille. Isä pyysi oikeusasiamiestä selvittämään mm., toimiko sosiaalityöntekijä lainmukaisesti mennessään äidin tueksi Ahvenanmaalle ja viedessään lapsen häneltä pois kesken käräjäoikeuden päätöksen mukaisen lomaluonapidon.

OA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun tältä osin seuraavaa.

OA katsoi, että sosiaalityöntekijä ei ylittänyt toimi- ja harkintavaltaansa lähtiessään äidin tukihenkilöksi Ahvenanmaalle. Selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä arvioi äidin järkyttyneen mielentilan, lapsen tilanteen varmistamisen ja vanhempien riitaisten välien vuoksi

olleen aiheellista, että hän lähtee äidin tueksi. Hän tarkisti omalta esimieheltään ja viraston lakimieheltä, että sille ei ollut estettä. Sosiaalityöntekijän toiminta tähtäsi selvityksen mukaan lapsen turvallisuuden varmistamiseen tilanteessa, joka käytettävissä olevien tietojen ja kummankin vanhemman toiminnan perusteella vaikutti äärimmäisen huolestuttavalta.

OA:n käsityksen mukaan päätöksessä tarkemmin selostettujen oikeusohjeiden mukaisesti sosiaaliviranomaisella ei ole kuitenkaan toimivaltaa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa eikä sosiaalityöntekijällä näin ollen ollut toimivaltaa noutaa lasta isän luota. Toimivalta erittäin kiireellisessä tapauksessa lapsen maastavien tai kätkemisen estämiseksi on ulosottomiehellä ja poliisiviranomaisella.

Lapsi voidaan ottaa lastensuojelulain 18 §:n nojalla kiireellisesti huostaan, jos lapsen terveys tai kehitys on vakavasti vaarantumassa ja lapsi on välittömässä vaarassa. Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan kiireellisestä huostaanotosta ei ollut kysymys. Sosiaalityöntekijä ei myöskään toiminut poliisin toimeksiantona lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain 25 §:n mukaisessa lapsen haltuunotossa ja väliaikaiseen hoitoon sijoittamisessa. Sosiaalityöntekijä itse ilmoitti toimineensa asiassa äidin puolesta. OA:n käsityksen mukaan sosiaalityöntekijällä ei ollut tälläkään perusteella oikeutta hakea lasta isän luota.

OA totesi, että sosiaalityöntekijän menettely oli tosiasiallisesti lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyä täytäntöönpanoa, jossa sosiaaliviranomaisilla ei ole toimivaltaa. OA katsoikin sosiaalityöntekijän ylittäneen toimivaltansa ja menetelleen lainvastaisesti noutaessaan lapsen ja viedessään lapsen tämän äidille.

Kaiken viranomaisen toiminnan ja julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Sosiaalityöntekijän menettely, kun hän puuttui isän ja lapsen perhe-elämään ilman lakiin perustuvaa oikeutta, rikkoi OA:n mielestä isän ja lapsen perusoikeutena turvattua oikeutta yksityiselämään ja perhe-elämään ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta.

OA antoi sosiaalityöntekijälle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös Helsingin sosiaaliviraston toimitusjohtajalle otettavaksi huomioon perehdytettäessä ja koulutettaessa sosiaalityöntekijöitä lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista asioista.

OA Paunio pöytäkirja 31.12.2003, dnro 2710/4/01
(esittelijänä Aila Linnakangas)

LAPSEN LUOVUTTAMINEN RUOTSIIN HUOSTAANOTON TÄYTÄNTÖÖNPANO VARTEN

Lapsi, joka oli tullut äitinsä ja veljensä kanssa Ruotsista Suomeen, oli otettu Ruotsissa välittömästi huostaan (omedelbart omhändertagande). Ruotsin paikallinen sosiaalihuollon viranomainen pyysi lapsen luovuttamista Ruotsiin huoltoa ja hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvaa luovuttamista Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan koskevan lain (761/1970) nojalla. Pyyntö tuli lääninhallituksen kautta Tampereen poliisilaitokselle. Poliisia pyydettiin toimimaan yhteistyössä sosiaaliviranomaisen kanssa, koska lapsi oli vasta 6-vuotias. Suomen ja Ruotsin sosiaaliviranomaisten suunnitelman mukaisesti koko perheen oli tarkoitus palata vapaaehtoisesti Ruotsiin perhekuntoutukseen. Poliisin oli tarkoitus turvata matka. Kun lapsen äiti ja veli kieltäytyivät lähtemästä poliisin tullessa noutamaan heitä, 6-vuotias lapsi vietiin yksin Ruotsiin luovutuspyynnön mukaisesti. Lasta oli saattamassa siviiliasuinen naispuolinen poliisi ja perheen asioita Suomessa hoitanut sosiaalityöntekijä. Lapsen osalta matka sujui hyvin. Hänet luovutettiin Arlandan lentokentällä Ruotsin paikallisille sosiaaliviranomaisille.

OA Paunio katsoi, että poliisi menetteli vastoin lakia, kun se ei tehnyt luovuttamisesta em. lain tarkoittamaa päätöstä eikä varannut äidille tilaisuutta tulla kuulua sitä ennen, vaikka laki edellytti tätä. OA kiinnitti huomiota siihen, että kysymyksessä oli perustuslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettu Suomen kansalaisen vastentahtoinen luovuttaminen toiseen maahan. Vaikka luovuttamista koskeva laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä, OA katsoi, että lapsen

ja äidin perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen olisi edellyttänyt erityisen huomion kiinnittämistä heidän oikeusturvansa toteutumiseen. Perustuslain 21 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös asiassa.

Poliisin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon sen, että poliisi piti silmällä luovutuspyynnön kohteena olleen lapsen etua. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti mm. hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Huostaanotosta oli päättänyt asiassa toimivaltainen Ruotsin viranomainen, jonka päätöksen täytäntöönpanoa oli syytä pitää lapsen edun mukaisena. OA arvioi myös, että poliisilla saattoi olla aihetta varoa, että äiti pyrki pakoilemalla estämään huostaanoton täytäntöönpanon, kuten poliisi esitti. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että lapsesta huolehdittiin hyvin matkan aikana. OA tyytyi näillä perusteilla saattamaan käsityksensä Tampereen poliisilaitoksen menettelyn lainvastaisuudesta tämän poliisilaitoksen tietoon.

OA totesi päätöksessään myös, että keskusrikos- poliisilta saadun hallinnollisten luovuttamisten lukumäärää koskevien tietojen valossa luovuttamista koskevia tapauksia sattuu yksittäisten poliisilaitosten kohdalle todennäköisesti hyvin harvoin. OA otti omasta aloitteestaan selvitettäväksi, olisiko ko. lain nojalla luovutettavien henkilöiden oikeusturvaa mahdollista parantaa joillakin toimilla. Hän pyysi asiasta selvitystä oikeusministeriöltä 1.3.2004 mennessä (dnro 2184/2/02).

OA Paunion päätös 31.12.2003, dnro 2937/4/01 (esittelijänä Kirsti Kurki-Suonio)

Oikeusministeriö antoi 11.2.2004 asiassa lausunnon ja selvityksen. Ministeriö katsoi, ettei luovutettavan oikeusturvaa ole mahdollista tehokkaasti edistää muuttamalla luovuttamislain säännöksiä tai antamalla tarkempia määräyksiä. Oikeusturvan toteutumisen edellytyksenä on kuitenkin, että voimassa olevia säännöksiä noudatetaan.

TERVEYDENHUOLTO

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu julkisen terveydenhuollon laillisuusvalvonta. Sen sijaan itsenäisesti ammattiaan harjoittavia terveydenhuollon ammattihenkilöitä oikeusasiamies ei lain mukaan valvo. 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. Kertomusvuonna kantelut koskivat pääosin kunnan velvollisuutta järjestää terveyspalveluja, terveyspalvelujen saatavuutta, potilaan itsemääräämisoikeutta ja tiedonsaantioikeutta sekä potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen luovuttamista. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli 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 sairaalahoido. Käytännössä tämä merkitsee ennen kaikkea tällaista hoitoa antavien terveydenhuollon toimintayksiköiden tarkastamista. Koska lääninhallituksen tehtävänä on mielenterveyslain mukaan erityisesti valvoa potilaan perusoikeuksien rajoittamista tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen aikana, tarkastustoimintaa on kertomusvuonna kohdistettu myös lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastoihin. Kertomusvuonna joitakin tarkastuksia tehtiin myös perusterveydenhuoltoon, jossa huomion kohteena olivat hammashuollon järjestäminen, odotusajat terveyskeskuslääkäreiden vastaanotoille kiireettömässä sairaanhoidossa sekä terveyskeskusten vuodeosastot.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA Paunio tehtäviin. Pääesittelijänä näissä

asioissa toimii vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

Valtioneuvoston 11.4.2002 tekemään periaatepäätökseen terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi liittyen sai kertomusvuonna työnsä päätökseen sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella hoitoon pääsyn ja jononhallinnan toteuttamisohjeita.

TERVEYDENHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita 235 ja 7 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Kaikista ratkaisuista toimenpideratkaisujen (esitys, huomautus, käsitys) osuus oli noin 15 %. 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 viallisten tekoniveltien aiheuttamista potilasvahingoista. Siinä hän saattoi valtioneuvoston tietoon käsityksensä terveydenhuollon laitteiden tai tarvikkeiden aiheuttamia vahinkoja koskevan sääntelyn puutteista. Lainsäädännössä tulisi nykyistä paremmin turvata potilaan oikeus korvaukseen terveydenhuollon laitteen tai tarvikkeen aiheuttamasta vahingosta. Ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 185 (dnrot 514/4/01 ja 795/2/03).

Kertomusvuonna OA:lle tehtiin kanteluita myös sosiaali- ja terveysministeriön suosituksesta suoritettua poikien ei-lääketieteellisiä ympärileikkauksia julkisessa terveydenhuollossa (esim. dnro 995/4/03). Vastauksessaan OA viittasi aikaisemmin eräseen kanteluun antamaansa ratkaisuun (dnrot 1664/4/97 ja 462/4/99) julkisessa terveydenhuollossa ilman lääketieteellistä perustetta suoritettavista poikien ympärileikkauksista. Hän totesi sosiaali- ja terveysministeriön asettaneen työryhmän selvittämään poikien ei-lääketieteellistä ympärileikkausta koskevaa nykyti-

laa ja lainsäädännöllistä asemaa sekä tekemään ehdotukset tarvittavasta uudesta lainsäädännöstä. Koska se lainsäädännön tarpeen arviointi ja valmistelu, jota hän oli edellä mainitussa ratkaisussaan pitänyt toivottavana, on käynnistynyt, OA ei ryhtynyt tässä vaiheessa näiden kanteluiden johdosta enempään toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna OA:lle kanneltiin myös viranomaisen valvontavastuusta mahdollisesta luvattomasta lääkäriinammatin harjoittamisesta (dnro 882/4/02). OA:n käsityksen mukaan se, että henkilö toimii ilman lakiin perustuvaa oikeutta terveydenhuollon ammattihenkilönä, on merkittävä asia potilasturvallisuuden kannalta. Tämän vuoksi OA pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa ja selvitystä siitä, olisiko perusteltua lisätä oikeusturvakeskuksen voimavaroja ja mahdollisesti muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntöä niin, että oikeusturvakeskuksella olisi nykyistä paremmat edellytykset puuttua luvattomaan terveydenhuollon ammattihenkilönä toimimiseen (dnro 482/2/03). Sosiaali- ja terveysministeriö antoi lausuntonsa 21.7.2003. Lausunnossaan ministeriö viittaa Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimintaa koskevaan, 1.4.2003 käynnistettyyn kehittämis- ja uudistushankkeeseen. Ministeriö ei pidä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivallan laajentamista muiden henkilöiden kuin terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännössä määriteltujen terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaan.

Erään kantelun yhteydessä kävi ilmi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n 2 ja 3 momentin tulkinnanvaraisuus. Säännöksen tulkinnanvaraisuudesta johtuen potilaan omaisten ja läheisten sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden näkemykset potilaan hoitotahdosta ja hoidon tarpeesta saattavat ohittaa potilaan itsensä ilmaiseman tahdon. OA saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä säännöksen täsmentämistarpeesta. Hän piti lain täsmentämistä välttämättömänä ja kiireellisesti toteutettavana paitsi oikeusturvalla kannalta myös potilaiden henkilökohtaisen vapauden toteutumisen turvaamiseksi (dnro 2493/2/03).

KUNNAN JÄRJESTÄMISVELVOLISUUS JA TERVEYSPALVELUJEN SAATAVUUS

Kunnan järjestämisvelvollisuudesta ja terveyspalvelujen saatavuudesta oli kysymys useissa kanteluissa ja niihin annetuissa ratkaisuissa. Kertomusvuonna tuli vireille useita kanteluita, jotka koskivat kuntien laajentunutta hammashuollon järjestämisvelvollisuutta ja kunnissa tehtyjä tähän liittyviä priorisointipäätöksiä. Ratkaisussa, joka koski hammashuollon järjestämistä Kuopion kaupungissa, arvioitiin hoitoon pääsyssä noudatetun priorisointijärjestyksen lainmukaisuutta (dnro 1044/4/02). Tätä ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 193.

OA antoi ratkaisunsa myös lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen saatavuutta ja palvelujen myöntämisperusteita koskevaan kanteluun (dnro 1803/4/00). Niin ikään hän antoi ratkaisunsa kahteen kanteluun, joista toinen koski Karjaan kaupungin perusturvalautakunnan päätöstä rajoittaa erikoissairaanhoidon palvelujen saantia (dnro 843/4/01) ja toinen kiireettömän hoidon vastaanottopalvelujen järjestämistä Rovaniemen kaupungissa (dnro 1452/4/01). Myös näitä ratkaisuja selostetaan jäljempänä s. 186–191.

POTILAAN TIEDONSAANTIOIKEUS JA ITSEMÄÄRÄMISOIKEUS

Kertomusvuonna korostuivat edellisen vuoden tapaan kysymykset, jotka liittyvät potilaan oikeuteen saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidon toteuttamiseen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Eräässä kantelussa arvosteltiin keuhkosityöpää sairastaneen vanhuspotilaan hoitoa, kun hänelle ei annettu hänen ymmärtämällään tavalla riittäviä tietoja hänen terveydentilastaan ja varmistamattoman sairauden vakavuudesta sekä eri hoitovaihtoehdoista eikä hänen hoitoaan siten toteutettu yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilalta riistettiin näin mahdollisuus itse punnita eri hoitovaihtoehtoihin liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia (dnro 1960/4/02). Asiassa annettua ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 192.

Synnytystavan valintaa koskevaan kahteen kanteluun antamissaan päätöksissä OA korosti, että lääkäreiden olisi tullut suunnitella synnytystapaa yhdessä synnyttäjien kanssa, antaa heille tarvittavat tiedot ja päättää synnytystavasta yhteisymmärryksessä heidän kanssaan (dnro 2608/4/01 ja 2614/4/01).

Eräaseen kanteluun antamissaan päätöksessä OA totesi yhtyvän valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan esittämään näkemykseen siitä, että potilaan elvyttämättä jättämistä koskevia päätöksiä ei pitäisi pääsääntöisesti tehdä akuuteissa elvyttämistilanteissa, vaan hoidon linjaukset pitäisi tehdä yhteisymmärryksessä potilaan ja hänen suostumuksellaan hänen läheistensä kanssa hoitoneuvotteiluissa (dnro 1778/4/01).

OA:lle kanneltiin myös mm. siitä, että dementoitunut potilasta ei päästetty kunnallisesta sairaalasta omaisten varaamalle yksityislääkärin vastaanotolle. OA:n käsityksen mukaan hoitovastuuseen vetoaminen ei ollut riittävä syy kieltää dementoituneen potilaan käyntiä omaisten saattamana sairaalan ulkopuolisen lääkärin vastaanotolla (dnro 291/4/01).

POTILASIASIAKIRJAMERKINNÄT JA POTILASTIETOJEN LUOVUTTAMINEN

Potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät ja potilastietojen luovuttamista koskevat kysymykset olivat kertomusvuonna edelleen paljon esillä. Useissa tapauksissa voitiin todeta, että potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteelliset. Ratkaisuissa korostettiin, että riittävät, asianmukaiset ja virheettömät potilasasiakirjat selkiinnättävät ja vahvistavat potilaan ja hoitohenkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisen hoitosuhteen syntymistä.

Potilasasiakirjoja koskevia OA:n kannanottoja olivat mm. seuraavat.

Ortopedin laatimat potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteellisia, koska niistä ei käynyt selkeästi ilmi, sopia havaittu rustovaurio potilaan ilmoittamaan työtapaturmaan. Merkintöjä ei myöskään ollut tehty viiveettä.

Ortopedi myös viivytteli vakuutusyhtiön pyytämän E-lääkärinlausunnon laatimisessa (dnro 2794/4/01).

Silmätautien erikoislääkäri ei ollut antanut potilaalle tietoa silmäluomien korjausleikkauksen komplikaatioista. Erikoislääkäri totesi selvityksessään OA:lle, että hän oli antanut ko. tiedot potilaalle ennen leikkausta. Tiedonsaantia koskevat merkinnät kuitenkin puuttuivat potilasasiakirjoista. Silmätautien erikoislääkärin olisi tullut tehdä potilaan tiedonsaantia koskevat merkinnät potilasasiakirjoihin (dnro 1093/4/01).

Psykiatrisessa sairaalahoidossa vastoin tahtoaan olleen potilaan eristämisen jatkamisesta ja hänen psyykkisestä tilastaan olisi tullut tehdä merkinnät psykiatrisen sairauskertomuslehdille (dnro 720/4/02). Lastentautien päivystävän lääkärin olisi tullut tehdä potilasasiakirjoihin merkintä siitä, että hän oli ottanut yhteyttä sosiaalitoimeen sairaalaan päivystyksenä tulneiden lasten asioissa (dnro 857/4/01). Mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen johtopäätösten tulee vastata lähetteen perusteluja (dnro 1538/4/01).

Eräässä asiassa kantelija oli tiedustellut sairaalasta veljensä kuolemaan liittyviä tietoja. Kyseisiä tietoja voidaan lain mukaan antaa perustellusta kirjallisesta hakemuksesta. Sairaalan olisi tullut neuvoa kantelijaa tekemään laissa tarkoitettu kirjallinen hakemus (dnro 2196/4/01).

Eräässä asiassa terveyskeskussairaalan ylilääkäri oli antanut kantelijalle tämän kuolleen omaisen elinaikana annettua terveyden- ja sairaanhoitoa koskevat tiedot testamentin pätevyyden selvittämiseksi lääkärinlausunnon muodossa. Kantelija olisi halunnut tiedot jäljennöksinä potilasasiakirjoista. Vaikka OA ei pitänyt ylilääkärin menettelyä asiassa lainvastaisena, hän kiinnitti huomiota siihen, että pääsääntöisesti tiedot viranomaisen asiakirjoista tulisi antaa pyytäjän haluamalla tavalla (dnro 66/4/01).

HYVÄN HALLINTOMENETTELYN NOUDDATTAMINEN

Terveystenhuollon viranomaisten hallintoon liittyvissä toiminnoissa OA havaitsi puutteita ja kehittämistarpeita mm. seuraavissa tapauksissa.

Terveystenhuollon oikeusturvakeskuksessa ei ollut riittävästi huolehdittu siitä, että asiantuntijan arvioitavana lähes vuoden ollut kanteluasia olisi voitu käsitellä viivyttyksettä (dnro 1838/4/01). Kantelun käsitellyt oli viivästynyt Etelä-Suomen lääninhallituksessa aiheettomasti. Se oli ollut vireillä lähes kaksi vuotta (dnro 2768/4/01). Länsi-Suomen lääninhallituksen olisi tullut kanteluun antamassaan päätöksessä nimenomaisesti ottaa kantaa kantelussa moitittuihin potilasasiakirjamerkintöihin ja potilaalle suoritettujen tutkimusten ja hoitojen riittävyyteen ja asianmukaisuuteen (dnro 2005/4/01). Itä-Suomen lääninhallituksen olisi tullut myös pääsääntöisesti kuulla kantelijaa sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kussakin yksittäisessä kanteluasiassa jää kuitenkin harkittavaksi missä laajuudessa vastineen pyytäminen kantelijalta on tarpeen. Mahdollinen uusien yksityiskohtien esittäminen ei kuitenkaan ole asianmukainen peruste olla pyytämättä vastinetta (dnro 3205/4/01).

Kahden lääkärin virkatehtävien muuttamista koskevassa asiassa OA korosti, että hyvä hallinto edellyttää, että kuultavilla on todellinen mahdollisuus ottaa kantaa heihin kohdistettaviin toimenpiteisiin ja niiden perusteluihin (dnro 2438/4/01). OA ei pitänyt asianmukaisena myöskään sitä, että lääketieteellisen tiedekunnan professori oli ainakin kolmessa julkaisussaan ilmoittanut työpaikakseen tai tutkimusten tekopaikaksi yliopistollisen sairaalan yksikön, jossa hän ei ollut työskennellyt eikä tehnyt tutkimuksiaan. Asialla oli merkitystä maksettaessa erityisvaltionosuutta tutkimustoiminnan kustannusten korvaukseksi (dnro 30/4/01).

Tarkastustoiminta

Psykiatriin sairaaloihin tehdyillä tarkastuksilla OA valvoo erityisesti tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden oloja ja kohtelua. Tämä tapahtuu keskusteluin sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan sekä potilaiden kanssa, asiakirjoihin perehtymällä sekä tarkastamalla suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Kertomusvuonna on seurattu erityisesti lasten- ja nuorisopsykiatrisen hoidon tarpeen arvioinnin ja hoidon järjestämisen enimmäisaikojen (mielenterveysasetuksen 6 a §) noudattamista sekä 1.6.2002 voimaan tulleen mielenterveyslain 4 a luvun soveltamista. Huomiota kiinnitetään potilaiden itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoituksiin, joista mielenterveyslain 4 a luku sisältää yksityiskohtaiset säännökset. Myös muut potilaiden oikeudet, mm. heidän mahdollisuutensa ulkoiluun, ovat esillä tarkastuksilla.

Kertomusvuonna tarkastettiin neljä psykiatrista sairaalaa: Vanhan Vaasan sairaala, Vaasan keskussairaalan psykiatrian tulosyksikkö, Valkealan sairaala ja Kuusankosken aluesairaalan nuorisopsykiatrian osasto.

Tarkastuksillaan psykiatrisissa sairaaloissa OA korosti, että psykiatrisessa sairaalassa tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten mielenterveyslain 4 a luvussa tarkoitettuja itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan. Hänen käsityksensä mukaan sairaaloiden tulisi voida käyttää myös lääninhallituksen asiantuntemusta omien ohjeidensa lainmukaisuuden tarkistamiseen. Hän kiinnitti lisäksi sairaaloiden huomiota siihen, että eristämisen ja sitomisen laissa säädetyt edellytykset eroavat toisistaan ja korosti niin ikään sitä, että psykiatrisen sairaalan eri osastojen omien sääntöjen tulee olla lainmukaisia.

Kertomusvuonna tarkastettiin myös kahden lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastot: Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan palveluyksikkö ja Etelä-Suomen lääninhallituksen Kouvolan palveluyksikkö. Niissä esillä oli lääninhallitusten toiminta psykiatristen sairaaloiden valvonnassa. OA kiinnitti lääninhallitusten huomiota siihen, että niillä on keskeinen ja tärkeä

tehtävä psykiatrisessa sairaalahoidossa vastoin tahtoaan olevien potilaiden perusoikeuksien rajoittamisen valvonnassa.

Perusterveydenhuollon toimintayksiköistä OA tarkasti kertomusvuonna Keravan ja Rovaniemen kaupunkien terveyskeskusten vastaanottotoiminnot ja vuodeosastot. Huomion kohteena olivat myös hammashuollon järjestämisen periaatteet.

TERVEYDENHUOLLON TARKASTUKSET 2003

Vanhan Vaasan sairaala	7.5.2003
Vaasan keskussairaalan psykiatrian tulosyksikkö	8.5.2003
Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan palveluyksikkö	9.5.2003
Keravan kaupungin terveyskeskuksen vastaanottotoiminta ja vuodeosasto	23.5.2003
Etelä-Suomen lääninhallituksen Kouvolan palveluyksikön sosiaali- ja terveysosasto	8.10.2003
Kuusankosken aluesairaalan psykiatrian tulosyksikkö	8.10.2003
Valkealan sairaalan psykiatrian tulosalue	9.10.2003
Rovaniemen kaupungin terveyskeskuksen vastaanottotoiminta ja vuodeosasto	5.11.2003

Ratkaisuja

VIALLISEN TEKONIVELEN AIHEUTTAMAT POTILASVAHINGOT

Kantelija arvosteli tekonivelten valmistajien ja maahantuojaan korvausvastuun järjestämistä. Hän ei saanut korvausta vialliseksi osoittautuneen tekoniveleen aiheuttamista vahingoista potilasvakuutuksesta ja katsoi, että potilaan on mahdotonta hakea tuotevastuulain mukaista korvausta, koska hän ei ole ollut päättämässä laitteen hankinnasta, hänellä ei ole tietoa maahantuojasta tai valmistajasta eikä myöskään laitteen käyttöohjeista.

OA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

OA katsoi, etteivät terveydenhuollon viranomaiset olleet menettelleet kantelijan hoidossa lainvastaisesti tai velvollisuuksia laiminlyöden. Hän saattoi kuitenkin valtioneuvoston tietoon käsityksensä terveydenhuollon laitteiden tai tarvikkeiden aiheuttamia vahinkoja koskevan sääntelyn puutteista. Lainsäädännössä tulisi hänen käsityksensä mukaan nykyistä paremmin turvata potilaan oikeus korvaukseen terveydenhuollon laitteen tai tarvikkeen aiheuttamasta vahingosta.

OA piti potilaan kannalta ongelmallisena sitä, että esimerkiksi tekoniveleen kaltaisten terveydenhuollon laitteiden viallisuudesta johtuvaa korvausvastuuta ei voida voimassa olevien säännösten mukaan toteuttaa samalla tavoin kuin hoitosuhteeseen liittyvien potilasvahinkojen korvausvastuuta. Potilaan on vaikeaa, ellei mahdotonta selvittää jälkikäteen hänen hoidossaan käytetyn ja häneen pysyvästi asennetun laitteen tuotevastuulain mukaisen korvausvastuun toteuttamiseen tarvittavia tosiseikkoja. Tämä koskee esimerkiksi maahantuojaa, tuontierää tai ajankohtaa, jolloin tuote on laskettu liikkeelle.

OA:n käsityksen mukaan näyttöön liittyvät ongelmat puhuvat sen puolesta, ettei näyttövelvollisuutta ole asianmukaista asettaa vahingon kärsineelle potilaalle. Jos näyttövelvollisuus näistä seikoista asetettaisiin muulle kuin potilaalle, tämä edistäisi potilaan mahdollisuutta saada korvaus kohtuullisessa ajassa tarvitsematta huolehtia seikoista, joihin hänellä ei

ole hoitoa saadessaan ollut tosiasiallisesti mahdollisia vaikuttava.

Potilasvahinkolakia säädettyä sen perusteluissa todettiin lain säätäminen tarpeelliseksi mm. sen vuoksi, että vahingonkorvausoikeuden korvausperusteet ja muut korvaamiseen liittyvät säännöt aiheuttavat sen, että suuri osa vahingoista jää korvaamatta ja että korvauksen saanti saattaa kestää pitkään. Perustelujen mukaan potilaan oikeuksiin vaikuttaa merkittävästi myös se, miten virheellinen tai muutoin epäonnistunut hoito hyvitetään. OA:n käsityksen mukaan vastaavat syyt puoltavat myös potilaaseen pysyvästi asennettavien laitteiden korvausvastuun järjestämistä muutoin kuin tuotevastuujärjestelmän mukaisesti.

OA totesi käsityksensä, että potilaaseen asennettavien lääkintälaitteiden virheellisyyden aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevat säännökset ovat potilaan oikeusturvan kannalta puutteelliset. Vahingosta aiheutuvan taloudellisen vastuun kohdentuminen ensi vaiheessa terveyspalvelun tuottajalle tai potilasvakuutusjärjestelmälle olisi OA:n käsityksen mukaan omiaan myös edistämään potilaan oikeutta laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Lainsäädännön kehittämisessä tulisi ottaa huomioon eri osapuolten kyky ja mahdollisuudet vahingon toteennäyttämiseen. Esimerkiksi tekoniveltien asennuksia tekeillä terveydenhuollon yksiköillä on suoraan mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaisia laitteita ja tarvikkeita hoidossa käytetään. Tämän vuoksi niiden neuvotteluasema suhteessa laitteiden valmistajiin, maahantuojiin ja myyjiin on huomattavasti vahvempi kuin yksittäisen vahingon kärsineen potilaan hänen joutuessaan neuvottelemaan korvauksesta. Myös esimerkiksi Potilasvakuutuskeskuksen mahdollisuudet takautumiskanteiden nostamiseen ja neuvotteluihin valmistajien ja maahantuojien kanssa ovat merkittävästi paremmat kuin potilaiden. Järjestelmän mahdollisessa uudistuksessa on kuitenkin OA:n käsityksen mukaan syytä huolehtia siitä, että muiden potilasvahinkojen käsittely ei kärsi, jos potilasvakuutuksen korvausvastuuta laajennetaan.

OA Paunio pöytäkirja 10.4.2003 (dnro 514/4/01) ja kirje valtioneuvostolle (dnro 795/2/03)
(esittelijänä Harri Sintonen)

Sosiaali- ja terveysministeriöstä 2.4.2004 saadun tiedon mukaan asian käsittely on vielä kesken.

ERIKOISSAIRAANHOIDON PALVELUJEN RAJOITTAMINEN

Kantelija arvosteli Karjaan kaupungin perusturvalautakunnan tekemää päätöstä rajoittaa kaupungin asukkaiden erikoissairaanhoidon vuonna 2001.

Karjaan kaupungin perusturvalautakunta oli tehnyt 25.1.2001 päätöksen, jonka mukaan kaupunki ei vuonna 2001 maksa ei-kiireellisiä leikkauksia. Tällaisina leikkauksina päätöksessä mainittiin suonikohjut, peräpukamat, nielurisat, sterilisaatiot, vaivasenluut yms. varvasleikkaukset, nivustyöt, kaikki kosmeettiset leikkaukset, nenän väliseinän leikkaukset, jne. Päätös koski myös ns. yksityis-/erikoismaksuluokan potilaita.

OA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavan.

Kunnallisten terveyspalvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö on ns. puitelainsäädäntöä, jossa kuntien velvollisuuksista ei yleensä säädetä täsmällisesti. Puitelainsäädäntö on käytännössä johtanut siihen, että palvelujen järjestämistavoissa ja sisällöissä on suuria eroja kuntien välillä. Kunnan järjestämistä vastuulle kuuluvissa tehtävissä on kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava. Luonnollisesti kunta voi, niin halutessaan, järjestää palveluita myös yli tämän velvoitteen.

Palveluja järjestäessään kuntien tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös kuten muutkin perusoikeussäännökset. Harkintavaltaa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuen käytettävä niin, että kunnan asukkaat saavat ainakin terveydenhuollon perusturvaan kuuluvia palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan. Näiden perusteiden tulee olla hyväksyttäviä, ennalta tiedossa ja kohdistua kaikkiin samalla tavoin.

Palvelujen järjestämistä koskevilla kunnan sisäisillä päätöksillä voidaan yhtenäistää käytäntöä ja niillä on siten tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä

merkitys. Tämän vuoksi ne ovat lähtökohtaisesti perusteltuja ja tarpeellisia. Päätökset voivat kuitenkin olla vain lain ja asetuksen säännöksiä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta laissa tai asetuksessa turvattuihin oikeuksiin. Siltä osin kuin päätökset eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ne ovat riskitilassa edellä todetun lainsäädännön kanssa. Sellaiset päätökset, joilla etukäteen suljetaan esimerkiksi erikoissairaanhoidon palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjen sairauksien hoitaminen tai määrätty lääketieteelliset toimenpiteet, ovat OA:n käsityksen mukaan lainvastaisia.

Tämän vuoksi Karjaan kaupungin perusturvalautakunnan 25.1.2001 tekemä päätös erikoissairaanhoidon säästöistä oli OA:n käsityksen mukaan lainvastainen.

Karjaan kaupungin perusturvalautakunta oli sitemmin peruuttanut päätöksensä ja tehnyt asiassa uuden lainmukaisen päätöksen. Asia oli näin ollen tullut korjatuksi. Tämän vuoksi asia ei antanut OA:lle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi Karjaan kaupungin kaupunginhallituksen ja perusturvalautakunnan tietoon esittämänsä käsitykset kunnan velvollisuudesta huolehtia siitä, että sen asukkaat saavat tarpeellisen erikoissairaanhoidon erikoissairaanhoidon lain mukaisesti.

OA Paunion päätös 22.4.2003, dnro 843/4/01
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

KIIREETTÖMÄN HOIDON VASTAANOTTOPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN TERVEYSKESKUKSESSA

Kantelija arvosteli sitä, että Rovaniemen terveyskeskus ei ollut kyennyt järjestämään hänelle kolmeen kuukauteen vastaanottoaikaa terveyskeskuslääkärille.

OA Paunio totesi päätöksessään mm. seuraavaa.

Laissa ei ole säännöksiä siitä, missä ajassa hoitoon tulee päästä. Odotusajan kohtuullisuutta voidaan kuitenkin arvioida esimerkiksi niiden tavoitteiden valossa, joita on esitetty eri tavoiteohjelmissa sekä nyttemmin

valtioneuvoston terveydenhuollon turvaamiseksi tekevässä periaatepäätöksessä. Ellei potilas ole kiireellisen hoidon tarpeessa, voimassa oleva lainsäädäntö sallii potilaan ohjaamisen odottamaan tutkimukseen ja hoitoon pääsyä sen jälkeen, kun terveydenhuollon ammattihenkilö on arvioinut potilaan hoidon tarpeen.

Se että potilas joutuu perusterveydenhuollossa odottamaan lääkärin ensiarvioon pääsyä ei-kiireellisissä tapauksissa kohtuuttoman pitkään, voi kuitenkin OA:n käsityksen mukaan merkitä sitä, että kunta ei ole täyttänyt asianmukaisesti velvollisuuttaan perusterveydenhuollon palvelujen järjestämiseen eivätkä oikeudet riittäviin terveyspalveluihin tältä osin toteudu lain tarkoittamalla tavalla. Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa kantelija ei ollut kolmeen kuukauteen päässyt terveyskeskuslääkärin ensiarvioon. Aina-kaan tällaisessa tapauksessa perusoikeus riittäviin terveyspalveluihin ei ollut OA:n käsityksen mukaan toteutunut.

Kunnan tehtävänä on kansanterveyslain mukaan järjestää kunnan asukkaiden sekä kiireellinen että ei-kiireellinen sairaanhoito. Tästä seuraa, että kunnan on varattava talousarvioonsa määrärahat paitsi kiireellistä myös muuta tarpeellista sairaanhoitoa varten. Talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviosta päätävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat OA:n käsityksen mukaan perustuslain 19 ja 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyt velvoitteet turvata riittävät lakisääteiset terveyspalvelut, jos kunta talousarviosta päättäessään mitoittaa määrärahasa tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi.

Suunnittelu- ja valtiosuuslain mukaan kunnalla on erilaisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävänsä, esimerkiksi ostamalla palvelut julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Saadun selvityksen mukaan Rovaniemen kaupunki oli lääkärripulan vuoksi vuosina 2000–2002 ostanut palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta erityisesti lastenneuvolatyöhön ja päivystykseen. Sen sijaan selvityksestä ei ilmennyt, että kaupunki olisi lääkärripulan vuoksi tuona ajankohtana järjestänyt kiireettömän hoidon vastaanottopalvelut jollakin muulla suunnittelu- ja valtiosuuslaissa tarkoitettua vaihtoehtoista-

la tavalla, esimerkiksi ostamalla niitä julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, niin kuin sen olisi OA:n käsityksen mukaan tullut tehdä. Tosin lääninhallituksen käsityksen mukaan ostopalveluita oli tuolloin yleensäkin saatavilla vain rajoitetusti. Selvityksestä ilmenee, että kaupunki on nyttemmin varautunut tiedossa olevaan lääkärripulaan ja ostanut asukkailleen myös kiireettömän hoidon vastaanottopalveluja. Näin toimien kaupunki on OA:n käsityksen mukaan menettänyt asianmukaisesti ja turvannut lainmukaisesti asukkaidensa oikeutta saada myös näitä kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvia palveluja heidän tarpeensa mukaan.

OA saattoi esittämänsä käsityksen kiireettömän hoidon vastaanottopalvelujen järjestämisessä olleista puutteista Rovaniemen kaupunginhallituksen tietoon. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti huomioon lääkärityövoiman saatavuudessa Rovaniemen kaupungin terveyskeskuksessa olleet tosiasialiset vaikeudet. Hän kiinnitti Rovaniemen kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle suunnittelu- ja valtionosuuslaissa säädettyihin vaihtoehtoihin tapoihin järjestää terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät.

OA Paunio päätti 4.6.2003, dnro 1452/4/01
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN APUVÄLINEPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

Näkövammaisten Keskusliitto ry pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään, noudattavatko kunnat lääkinnällistä kuntoutusta koskevaa lainsäädäntöä, kun ne yhdistyksen mukaan jättävät jatkuvasti varamatta riittävästi määrärahoja vammaisten henkilöiden kuntoutukseen ja apuvälineisiin.

Yhdistys totesi olevansa vakavasti huolestunut tilanteesta, joka vallitsee kunnallisen terveydenhuollon vastuulla olevan lääkinnällisen kuntoutuksen palveluissa. Toimintakäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja palvelujen saatavuus vaihtelee suuresti eri kunnissa ja sairaanhoitopiireissä. Tämä on johtanut sekä alueelliseen eriarvoisuuteen että yksittäisten näkövam-

maisten kohdalla välttämättömän kuntoutuksen ja apuvälinetarpeen tyydyttämättä jättämiseen.

OA Paunio totesi esitetyn selvityspyynnön johdosta, että hän ei katso oikeusasiamiehen tehtävänä olevan suorittaa pyydettyä kaikkiin kuntiin kohdistuvaa selvitystä. Käytettävissä olevien rajallisten voimavarojen vuoksi se ei olisi mahdollistakaan. Näistä syistä hän totesi pyrkineensä kantelun johdosta selvittämään yleisellä tasolla valvovien viranomaisten käsityksiä kunnissa ja sairaanhoitopiireissä noudatettavista toimintakäytännöistä ja -ohjeista lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen, tässä tapauksessa erityisesti apuvälineiden, antamisesta. Hän totesi niin ikään pyrkineensä selvittämään niitä toimenpiteitä, joihin valvovat viranomaiset ovat ryhtyneet mahdollisten lainvastaisten toimintakäytäntöjen ja -ohjeiden muuttamiseksi.

OA edellytti sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallitusten tarvittaessa yksityiskohtaisesti puuttuvan lainvastaisiin toimintakäytäntöihin ja -ohjeisiin. Hän otti kantaa toimintakäytäntöjen ja -ohjeiden mahdollisiin lainvastaisuuksiin yleisellä tasolla seuraavasti.

Oikeus lääkinnällisen kuntoutuksen palveluihin

**Lähtökohtana yksilöllinen
lääkinnällisen kuntoutuksen tarve**

Lääkinnällinen kuntoutus on osa kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa tarkoitettua sairaanhoitoa. Potilaan lääkinnällisen kuntoutuksen tarve tulee arvioida hänen yksilöllisen tarpeensa mukaisesti. Potilaan terveydentilan edellyttämän lääkinnällisen kuntoutuksen tarpeen arvioinnin on perustuttava lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Tarveperiaate käy ilmi lainsäädännöstä. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jälj. potilaslaki) mukaan potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen *terveydentilansa edellyttämään* terveyden- ja sairaanhoitoon. Tarveperiaate ilmenee selkeästi myös lääkinnällistä kuntoutusta koskevista erityissäännöksistä, erityisesti lääkinnällisestä kuntoutuksesta annetusta asetuksesta.

Näkemyks yksilöllisestä lääkinällisen kuntoutuksen tarpeen arvioinnista kuntoutuspalvelujen saannin lähtökohtana ilmenee myös korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisesta ratkaisukäytännöstä (esim. KHO 2002:43).

Potilaslain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaan yksilölliset tarpeet on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan. Potilaalla on oikeus ilman syrjintää laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain mukaan lääkäri tekee potilaan hoitoa koskevat päätökset.

Lääkinällisen kuntoutuksen palvelujen odottaminen

OA totesi, että ohjattaessa potilaita odottamaan hoitoon pääsyä on otettava huomioon perustuslaissa ja potilaslaissa säädetty syrjinnän kieltö ja velvollisuus yksilöllisesti selvittää potilaan terveydentila ja hänen siitä johtuva palvelujen tarpeensa. Potilaan ohjaaminen odottamaan muun ohella lääkinällisen kuntoutuksen palveluja on sinänsä lain mukaan sallittua, ellei potilas ole kiireellisen hoidon tarpeessa. Se, että potilas joutuu odottamaan tarpeellista kuntoutusta kohtuuttoman pitkään, voi kuitenkin merkitä sitä, että kunta ei ole asianmukaisesti täyttänyt velvollisuuttaan terveyspalvelujen järjestämiseen eivätkä oikeudet riittäviin terveyspalveluihin tällöin toteudu lain tarkoittamalla tavalla.

OA totesi, että odotusajan kohtuullisuutta voidaan arvioida esimerkiksi niiden tavoitteiden valossa, joita on esitetty terveydenhuollon eri tavoiteohjelmissa sekä nyttemmin valtioneuvoston terveydenhuollon turvaamiseksi 11.4.2002 tekemässä periaatepäätöksessä. Ihmisten perusoikeus riittäviin terveyspalveluihin ei voi yleensä toteutua odotusaikojen ollessa kohtuuttoman pitkiä, jopa kahdenkin vuoden mittaisia, kuten kuulokojien sovituksissa on selvitysten mukaan asianlaita.

Velvollisuus järjestää lääkinällisen kuntoutuksen palveluja

Potilaan oikeus saada kunnallisia terveyspalveluja ja siis myös lääkinällisen kuntoutuksen palveluja kytkeytyy kunnan lakisäätöiseen velvollisuuteen järjestää näitä palveluja. Kunnan järjestämisvelvollisuuden sisältö ja laajuus määritellään pääasiassa kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä perustuslain 19 §:ssä velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut lailla säädettyin tavoin. Perustuslain lakisäätöisten terveyspalveluiden turvaamisvelvoite tulee ottaa huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Kunnille säädetty vastuu terveyspalvelujen järjestämisestä edellyttää, että kunnassa selvitetään tarvittavien palvelujen sisältö ja laajuus. Talousarvion ta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat OA:n käsityksen mukaan näissä perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet, jos talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi.

Lääkinällisen kuntoutuksen järjestämistä koskevat toimintakäytännöt ja -ohjeet

Kunnallisten terveyspalvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö on ns. puitelainsäädäntöä, jossa kuntien velvollisuuksista ei yleensä säädetä täsmällisesti. Puitelainsäädäntö on käytännössä johtanut siihen, että palvelujen järjestämistavoissa ja sisällöissä on suuriakin eroja kuntien välillä. Kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä on OA:n näkemyksen mukaan kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava. Luonnollisesti kunta voi, niin halutessaan, järjestää palveluita myös yli tämän velvoitteen. Palveluja järjestäessään kuntien tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös kuten muutkin perusoikeussäännökset. Vaikka kunnilla on kansanterveyslain

ja erikoissairaanhoidolain soveltamisessa ja toteuttamisessa harkintavaltaa, lainsäädännön hyväksymää erilaisuutta kuntien palveluvaikeuksissa ja palvelujen järjestämistavoissa rajoittavat perustuslain yhdenvertaisuussäännökset.

Harkintavaltaa on perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuen käytettävä niin, että kunnan asukkaat saavat ainakin terveydenhuollon perusturvaan kuuluvia palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan. Näiden perusteiden tulee olla hyväksyttäviä, ennalta tiedossa ja kohdistua kaikkiin samalla tavoin.

Palvelujen järjestämistä koskevilla ohjeilla voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöä ja niillä on siten tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Tämän vuoksi ne ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja. OA korosti kuitenkin tässä yhteydessä, että ohjeet voivat olla vain lain ja asetuksen säännöksiä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta laissa tai asetuksessa turvattuihin oikeuksiin. Siltä osin kuin ohjeet eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa edellä todetun lainsäädännön kanssa.

OA:n käsityksen mukaan ohjeet, joilla etukäteen suljetaan esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä, tai apuvälineitä tai tietyn hintaisia apuvälineitä, ovat lainvastaisia. Myös sellaiset ohjeet ovat lainvastaisia, jotka mahdollistavat asiakasmaksujen perimisen apuvälineistä, niiden sovituksesta, tarpeellisesta uusimisesta ja huollosta.

taa toiminnallinen kokonaisuus. Työnjakoa koskevissa ohjeissa korostettiin OA:n käsityksen mukaan aivan oikein sitä, että apuvälineiden myöntäminen tapahtuu lääketieteellisin perustein ja on siis hoitopäätös, asiantuntijaratkaisu, joka tehdään yksilöllisen tarveharkinnan perusteella. Niin ikään ohjeissa korostettiin asianmukaisesti, että niistä voidaan poiketa yksittäistapauksissa. Lääninhallitusten antamista selvityksistä ja Stakesin tekemästä selvityksestä ilmenee toisaalta, että joissakin terveydenhuollon toimintayksiköissä peritään edelleenkin asiakasmaksuja apuvälineistä, niiden sovituksesta, tarpeellisesta uusimisesta ja huollosta. Selvitysten mukaan jotkut toimintayksiköt myös rajoittavat halpojen ja/tai kalliiden apuvälineiden luovuttamista, listaavat apuvälineitä, joita ei luovuteta lainkaan, rajoittavat luovutettavien apuvälineiden lukumäärää tai niiden uusimista. Myös jokin potilasryhmä saatetaan sulkea apuvälinepalvelujen ulkopuolelle.

Edellä todetun mukaisesti ohjeet, jotka eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ovat ristiriidassa edellä todetun lainsäädännön kanssa. OA:n käsityksen mukaan ohjeet, joilla etukäteen suljetaan lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä, tai apuvälineitä tai tietyn hintaisia apuvälineitä, ovat lainvastaisia. Myös sellaiset ohjeet ovat lainvastaisia, jotka mahdollistavat asiakasmaksujen perimisen apuvälineistä, niiden sovituksesta, tarpeellisesta uusimisesta ja huollosta. Ohjeet, joilla rajoitetaan apuvälineiden lukumäärää tai niiden uusimista, ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa, jos ne eivät jätä tilaa apuvälineen tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle.

Johtopäätökset

Yleiset havainnot

Lääninhallitusten OA:lle antamien selvitysten mukaan joidenkin lääninhallitusten alueilla olevat sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset ovat sopineet apuvälinepalveluja annettaessa noudatettavasta työnjaosta. Sekä kansanterveyslaissa että erikoissairaanhoidolaissa korostetaan toimivan työnjaon merkitystä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tulee muodos-

Lääninhallitusten suorittamat ohjaus- ja valvontatoimet

Lääninhallituslain mukaan lääninhallitus hoitaa, sen mukaan kuin erikseen säädetään, mm. terveyshalintoon liittyviä tehtäviä. Kansanterveyslain mukaan lääninhallitus ohjaa ja valvoo läänin alueella lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämistä osana kansanterveyslaissa tarkoitettua sairaanhoitoa. Lääninhallitus ohjaa ja valvoo läänin alueella lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämistä myös osana erikoissairaanhoidon

hoitolaissa tarkoitettua sairaanhoitoa. Lääninhallituksella on siis oikeus ja myös velvollisuus puuttua havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin niissä tapauksissa, joissa sille on erityislaeissa säädetty tehtäväksi valvoa kyseistä toimintaa.

Selvitysten mukaan lääninhallitukset ovat pääasiassa käyttäneet valvontakeinoinaan erilaisia informaatio-ohjauksen muotoja, kuten koulutustilaisuuksien järjestämistä tai niihin osallistumista ja kuntakäyntejä.

Selvityksistä ilmeni, että asianomaiset terveydenhuollon toimintayksiköt olivat muuttaneet lainvastaisia toimintakäytäntöjään ja -ohjeitaan, jos lääninhallitukset olivat puuttuneet niihin konkreettisiin ohjaus- ja valvontatoimenpitein, kuten OA:n saamien selvitysten mukaan oli asianlaita Etelä-Suomen ja Itä-Suomen lääninhallitusten kohdalla. Toisaalta selvityksistä ei käynyt ilmi, että kaikki lääninhallitukset, joiden tietoon oli nyt kysymyksessä olevan kantelun selvittämisen yhteydessä tullut toimintakäytäntöjen tai -ohjeiden lainvastaisuuksia, olisivat ryhtyneet tällaisiin asianmukaisiin ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin lainvastaisten toimintakäytäntöjen korjaamiseksi. Näin oli selvitysten perusteella OA:n käsityksen mukaan asianlaita Länsi-Suomen, Oulun ja Lapin lääninhallitusten kohdalla. Hänen käsityksensä mukaan näiden lääninhallitusten valvonta oli ollut tällaisissa tapauksissa puutteellista ja riittämätöntä.

Sosiaali- ja terveysministeriön suorittamat ohjaus- ja valvontatoimet

Terveydenhuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä hoitaessaan lääninhallitus toimii lääninhallituslain mukaan sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön antamasta selvityksestä ei käynyt ilmi, että se olisi ohjannut lääninhallituksia asiassa. Ministeriö pyysi vasta lokakuun lopussa 2000, nyt kysymyksessä olevan kantelun selvittämisen yhteydessä, lääninhallituksilta selvitystä siitä, miten ne olivat noudattaneet ministeriön kesäkuussa 1995 antamaa kehotusta ja millaisiin ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin ne olivat ryhtyneet. Ministeriö oli tuolloin

kehottanut lääninhallituksia seuraamaan alueellaan, että apuvälineitä koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan ja ryhtymään tarvittaessa ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin. Myös sosiaali- ja terveysministeriön valvonta on näin ollen ollut OA:n käsityksen mukaan puutteellista ja riittämätöntä.

OA totesi, että sosiaali- ja terveysministeriön yleinen ohjaus- ja valvontavelvollisuus samoin kuin lääninhallitusten ohjaus- ja valvontavelvollisuus korostuvat erityisesti, kun päätöksentekoa ohjaavat lainvastaisten ohjeet tai käytännöt eikä potilaalla ole hoitopäätöksen kyseen ollen käytettävänä näitä keinoja ratkaisun muuttamiseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että valvovat viranomaiset puuttuvat konkreettisesti apuvälineiden myöntämistä koskeviin lainvastaisiin toimintakäytäntöihin ja -ohjeisiin.

OA:n toimenpiteet

OA saattoi esittämänsä käsitykset lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestämisessä ja näiden palvelujen ohjauksessa ja valvonnassa havaitsemistaan puutteista sosiaali- ja terveysministeriön sekä lääninhallitusten tietoon vastaisen varalle. Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä 31.12.2003 mennessä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä on antanut aiheutta.

OA Paunion päätös 5.6.2003, dnro 1803/4/00 (esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

Sosiaali- ja terveysministeriöstä 2.4.2004 saadun tiedon mukaan asian käsittely on vielä kesken.

POTILAAN TIEDONSAANTIOIKEUS JA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko heidän edesmenneen isänsä keuhkosityöpäsairauteen Satalinnan sairaalassa saama hoito ollut potilaslain mukaista. Heidän käsityksensä mukaan leikkauksen sulkeminen pois hoitovaihtoehtojen joukosta ilman perusteellisia, diagnoosin varmistavia tutkimuksia oli ollut potilaslain vastaista. Heidän käsityksensä mukaan heidän isänsä tiedonsaantioikeus ei ollut myöskään toteutunut potilaslaissa edellytetyllä tavalla. Tämä merkitsi myös sitä, että häneltä oli riistetty potilaslain mukainen oikeus itse punnita eri hoitovaihtoehtoihin perustuvia riskejä ja mahdollisuuksia.

OA Paunio totesi päätöksessään mm. seuraavaa.

Keuhkosityöpädiagnoosin varmistaminen

Potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon olisi OA:n käsityksen mukaan kuulunut, että osastonlääkäri olisi, havaitessaan muutoksen potilaan keuhkokuivassa helmi-maaliskuussa 2000 tapahtuneella tutkimusjaksolla, määrännyt perustutkimukset tehtäväksi diagnoosin varmistamiseksi ennen kuin hän teki leikkaamatta jättämistä koskevan päätöksensä ja valitsi oireenmukaisen hoitolinjan. Koska keuhkosityöpädiagnoosia ei ollut varmistettu ja koska tiivistymä (infiltraatti) edelleen jatkoi kasvamistaan, apulaislääkärin olisi tullut määrätä perustutkimukset tehtäväksi tutkiessaan potilaan kesällä 2000.

Terveysturvakeskuksen syöpätautien ja sädehoidon alan pysyvä asiantuntija totesi lausunnossaan, että varhaisvaiheessa löydetyn keuhkosityöpän hoidosta ei myöskään konsultoitu syöpätautien ja sädehoidon erikoislääkäreitä tai kirurgia. OA:n käsitys oli, että näin olisi tullut tehdä erityisesti, kun otettiin huomioon, että muutos oli jälkikäteen havaittavissa jo vuonna 1998 otetussa keuhkokuivassa.

Potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan

Tältä osin OA totesi, että Satalinnan sairaalan potilasasiakirjamerkinnöistä helmi-maaliskuulta ja marraskuulta 2000 ei potilaslaissa ja tapahtuma-aikaan voimassa olleissa, sosiaali- ja terveysministeriön antamissa määräyksissä edellytetyllä tavalla ilmennyt, että potilaalle olisi annettu tiedot hänen terveydentilastaan ja varmistamattoman sairauden vakavuudesta, sen hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista, riskitekijöistä ja komplikaatiomahdollisuuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla olisi ollut merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan.

Potilaan tiedonsaantioikeudessa olleet puutteet kävivät OA:n käsityksen mukaan selkeästi ilmi potilaan kesällä 2000 tutkineen apulaislääkärin antamasta selvityksestä, jonka mukaan hän ei katsonut oikeudekseen tyrkyttää potilaalle tietoa siitä, että oli lievä epäily syövästä. Vasta jos potilas olisi tiedustellut keuhkomuutoksen laatua, hän olisi katsonut velvollisuudekseen kertoa siitä potilaalle. OA:n käsityksen mukaan epäily potilaalla olevasta syövästä on nimenomaan sellainen potilaslaissa tarkoitettu tieto, joka terveydenhuollon ammattihenkilön tulee pääsääntöisesti antaa potilaalle oma-aloitteisesti.

OA korosti, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa säädettyä lääkärin kliinistä autonomiaa – eli potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta päättämistä – rajoittaa potilaslaissa säädetty potilaan itsemääräämisoikeuden, so. tietoon perustuvan suostumuksen periaate. Periaate asettaa pätevälle suostumukselle edellytyksiksi mm. sen, että potilaalle on annettu riittävästi tietoa ja että hän on ymmärtänyt suostumuksen kannalta merkityksellisen tiedon. Potilaalle on annettava tiedot oma-aloitteisesti eikä vain hänen pyynnöstään. Tiedot ovat potilaalle tarpeen, jotta hän voisi harkita suostumistaan hoitoon.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella OA:n käsitys oli, että potilas ei Satalinnan sairaalassa saanut hänen ymmärtämällään tavalla potilaslaissa tarkoitettuja riittäviä tietoja niistä sei-

koista, joilla olisi ollut merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan eikä hänen hoitoaan siten toteutettu potilaslaissa edellytetyllä tavalla yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaalla ei tämän vuoksi ollut mahdollisuutta itsemääräämisoikeutensa mukaisesti punnita keskenään eri hoitovaihtoehtoihin sisältyviä riskejä ja mahdollisuuksia siinä vaiheessa, kun leikkauskin olisi vielä saattanut olla eräs hoitovaihtoehto. Potilaalla ei myöskään ollut mahdollisuutta pyytää keuhkoleikkaukseen ja muihin mahdollisiin hoitotoimenpiteisiin liittyvästä riskiarvioinnista muiden asiantuntijoiden arviota ja kääntyä niin halutessaan yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien puoleen tapahtunutta aikaisemmassa vaiheessa. OA totesi, että potilaalle potilaslain mukaan kuulunut tiedonsaantioikeus olisi turvannut hänen itsemääräämisoikeuttaan ja perustuslaissa säädettyä henkilökohtaista vapautta.

Osastonlääkäri perusteli valitsemaansa oireenmukaisista hoitolinjaa sillä, että ”potilas voi elää varjostuman kanssa paremman elämän kuin jos olisi käynnistetty jokin raskas hoito, joka olisi todennäköisesti nopeuttanut kuolemaa”. OA totesi, että oman elämänsä laatua koskevien päätösten tekeminen kuuluu kuitenkin potilaalle itselleen.

OA:n toimenpiteet

OA antoi osastonlääkärille, keuhkosairauksien erikoislääkärille ja apulaislääkärille huomautuksen vastaisen varalle siitä, että potilas ei heidän toimestaan saanut hänen ymmärtämällään tavalla potilaslaissa tarkoitettuja riittäviä tietoja niistä seikoista, joilla olisi ollut merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan eikä hänen hoitoaan siten toteutettu potilaslaissa edellytetyllä tavalla yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Lisäksi OA saattoi heidän tietoonsa käsityksensä potilasasiakirjamerkinnoissa olevista puutteellisuuksista. Hän kiinnitti heidän huomiotaan vastaisen varalle huolellisten ja asianmukaisten potilasasiakirjamerkintöjen tekemisen tärkeyteen ja potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamiseen.

OA saattoi osastonlääkärin ja apulaislääkärin tietoon esittämänsä käsitykset perustutkimusten tekemisestä keuhkosyöpädiagnoosin varmistamiseksi sekä syöpätautien ja sädehoidon erikoislääkärin tai kirurgin konsulttoimisesta varhaisvaiheessa löydetyn keuhkosyövän hoidosta.

OA Paunio pöytäkirja 6.10.2003, dnro 1960/4/01
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

HAMMASHUOLLON JÄRJESTÄMINEN KUOPION KAUPUNGISSA

Joulukuun alusta 2002 lukien kunnan lakiin perustuva velvoite järjestää hammashuoltoa laajentui koskemaan kaikkia kunnan asukkaita. Lain mukaan hoitoa tulee antaa potilaan hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus huomioon ottaen. Määräävä ei enää ole potilaan ikä eikä tiettyyn ryhmään kuuluminen kuten aikaisemmin.

Kuopiossa kaupungin hammashuollossa noudatettiin hoitoon pääsyssä 1.12.2002 lukien järjestystä, jossa potilaan tutkimukseen ja hoitoon pääsy määräytyi sen mukaan, mihin neljästä ryhmästä hän kuului. Asia tuli kantelun johdosta OA:n arvioitavaksi.

OA Paunio totesi Kuopion kaupungin noudattamasta priorisointijärjestyksestä voimassa olevan lainsäädännön valossa seuraavaa.

Priorisointijärjestys

Ensimmäiseksi hoitoon otettiin kiireellisen hoidon tarpeessa olevat henkilöt.

Se, että kiireellisen hoidon järjestäminen on etusijalla, on perusteltua ja lainmukaista. Kiireellistä hoitoa tarvitsevien erityisasema johtuu hoidon tarpeen välittömyydestä: Heitä ei voida asettaa jonoon odottamaan tutkimukseen ja hoitoon pääsyä. Heidän tutkimuksesta ja hoidostaan kunnan on vastattava myös virka-ajan ulkopuolella, arkipyhäisin ja viikonloppuisin.

Kuopion kaupungin menettely ottaa kiireellisen hoidon tarpeessa olevat henkilöt ensimmäiseksi hoitoon oli siis lainmukainen.

Priorisointijärjestyksessä toiseen ryhmään kuuluivat sellaiset henkilöt, joiden hoidon ensisijaistamisen katsottiin perustuvan lainsäädäntöön. Näitä olivat 0–17-vuotiaat lapset ja nuoret, pään ja kaulan alueelle sädehoitoa saaneet henkilöt, sytostaattihoidon saavat, opiskelijat ja laitoshoidon potilaat.

Aikaisemmin voimassa olleen kansanterveyslain ja -asetuksen mukaan hoidon antamista voitiin rajoittaa iän perusteella siten, että nuorimmat ikäryhmät olivat ensisijaisessa asemassa. Potilaan ikä ei kuitenkaan enää 1.12.2002 lukien ole lainmukainen peruste tutkimukseen ja hoitoon pääsulle, vaan tutkimukseen ja hoitoon pääsyn tulee määräytyä kunkin potilaan suun ja hampaiden terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen perusteella. Lasten ja nuorten hoitoon pääsy ennen muita ei siten enää perustu Kuopion kaupungin priorisointijärjestyksessä mainitulla tavalla lainsäädäntöön. Sellaiset ensisijaistamista koskevat ohjeet ovat lainvastaisia, joissa hammashoitoon pääsy määritellään muilla kuin terveysperusteilla. Lasten ja nuorten hammashoidon priorisointi voi OA:n käsityksen mukaan kuitenkin olla lainmukaista ja perusteltua ennalta ehkäisevän hammashoidon tarpeen vuoksi.

Aikaisemmin voimassa olleen kansanterveyslain ja -asetuksen mukaan kunnan tuli järjestää hampaiden tutkimus ja hoito pään ja kaulan alueelle sädehoitoa saaneille. Kansanterveyslain muutoksen voimaantulosäännöksessä säädettiin, että hampaiden tutkimus ja hoito oli järjestettävä iästä riippumatta kaikille pään ja kaulan alueen säde- ja sytostaattihoidon vuoksi tutkimusta ja hoitoa tarvitseville. Voimassa olevaan kansanterveyslakiin ei kuitenkaan enää sisälly tällaisia erityismainintoja. Näin ollen näiden potilaiden hoitoon pääsy ei voi myöskään perustua Kuopion kaupungin priorisointijärjestyksessä tarkoitetulla tavalla lainsäädäntöön. Eri asia on, että myös näiden potilaiden hoitoon pääsyn ensisijaistamiseen voi olla lääketieteellinen tai hammaslääketieteellinen peruste, josta on tutkimuksin varmistettava.

Vaikka kunnan tulee ylläpitää opiskelijaterveydenhuoltoa, johon luetaan mm. hammashuolto, kansanterveyslain mukaan ja vaikka kunnan tulee huolehtia laitoshoidossa olevien potilaidensa kokonaishoidosta, johon kuuluu myös hammashuolto, tämä ei merkitse näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden tutkimukseen ja hoitoon pääsyn ensisijaistamista lain nojalla ryhmään kuulumisen perusteella. Tutkimukseen ja hoitoon pääsy tulee näissäkin tapauksissa määräytyä kunkin potilaan hoidon tarpeen perusteella. Näidenkään potilaiden hoitoon pääsy ei siten voi perustua priorisointijärjestyksessä sanotulla tavalla lainsäädäntöön.

Priorisointijärjestyksessä kolmanteen ryhmään kuuluvat potilaat, joilla hoitoon pääsyyn oli hammashuollon ammattihenkilön toteamat hammaslääketieteelliset tai lääketieteelliset syyt, kuten lääkärin läheteellä hoitoon hakeutuvat tai ne joilla oli hoitoon muu perusteltu lääketieteellinen syy (vakava yleissairaus, jolla on vaikutusta suun terveyteen tai päinvastoin). Kolmanteen ryhmään kuuluivat Kuopiossa myös eräät erikseen mainitut erityisryhmät.

Tältä osin OA korosti, että sellaiset ensisijaistamista koskevat ohjeet ovat lainvastaisia, joissa hammashoitoon pääsy määritellään muilla kuin terveysperusteilla. Näin ollen etusijalle voidaan ja tuleekin asettaa Kuopion kaupungin hyväksymällä tavalla ne potilaat, joiden hoitoon on hammashuollon ammattihenkilön toteamat lääketieteelliset tai hammaslääketieteelliset syyt. Sen sijaan muiden tässä ryhmässä mainittujen henkilöiden osalta hoidon tarve ei voi perustua ryhmään kuulumiseen.

Priorisointijärjestyksessä neljänteen ryhmään Kuopiossa kuuluivat 18 vuotta täyttäneet, joilla ei ollut vakavaa yleissairautta. Tähän ryhmään kuuluvia asiakkaita otettiin ennen elokuuta 2003 hoitoon sen mukaisesti kuin Kuopion sosiaali- ja terveyskeskuksen hammashuollon resurssit kulloinkin mahdollistivat. Loput ohjattiin omalla kustannuksellaan yksityissektorille.

Sellaiset ohjeet, joilla etukäteen suljetaan palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä, ovat lainvastaisia. Neljännessä ryhmässä osa kaupungin asukkaista asetettiin ilman hyväksyttävää syytä iän perusteella eri asemaan hammashuollon palvelujen saatavuudessa.

OA:n käsityksen mukaan Kuopion kaupungin menettely ei tältä osin ollut lainmukainen.

Myös 18 vuotta täyttäneiden yleisterveydentilaltaan terveiden aikuisten tulee päästä yksilökohtaiseen suun ja hampaiden terveydentilan edellyttämään hoidon tarpeen arviointiin ja hoitoon. Jos tällaiselle potilaalle ei voida heti antaa terveydenhuollon ammattihenkilön tarpeelliseksi katsomaa hoitoa, hänet voidaan potilaslain mukaan ohjata odottamaan hoitoon pääsyä niin kuin on tehtävä muidenkin potilaiden kohdalla. Potilasta voidaan informoida mahdollisuudesta käyttää yksityisen hammashuollon palveluja, mutta ei siten, että hänen edellytetään käyttävän niitä omalla kustannuksellaan. Potilaalla on oikeus valita, käyttääkö hän kunnallisen vai yksityisen hammashuollon palveluja.

Tilanne Kuopion kaupungissa oli kuitenkin korjaantunut elokuun alusta 2003 siten, että myös neljänteen ryhmään kuuluvat potilaat ovat päässeet kaupungin järjestämään hammashuoltoon.

Eräitä näkökohtia Kuopion kaupungin menettelystä

Kuopion kaupunki vetosi selvityksissään siihen, että sen hyväksymä priorisointijärjestys oli tarpeellinen, koska voimavaroja ei ollut osoitettu hammashuollon järjestämiseen kaikille niille, jotka olivat hakeutuneet kunnallisen hammashuollon piiriin. Myös lainvalmistelun yhteydessä esitetyt kannanotot voimavaroista ja eräiden erityisryhmien hoidon järjestämisestä olivat antaneet tukea kaupungin menettelylle.

Tämän johdosta OA totesi vielä seuraavaa.

Lainmuutoksen vaikutusten arviointi

Hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennusta koskevassa hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että koska sairausvakuutusjärjestelmän laajennus toteutetaan samanaikaisesti kunnallisen hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennuksen kanssa, merkittävää siirtymää ei tapahtuisi yksityisestä

hammashoidosta kunnalliseen hammashoittoon. Uudistusta valmisteltaessa arvioitiin, että yksityissektorin potilaat jatkavat pääsääntöisesti aikaisemmin syntyneitä hoitosuhteita. Myös sairausvakuutusjärjestelmän laajennuksen kustannuslaskelmat tehtiin sen mukaisesti, että yksityisen hammashoidon potilasmäärät eivät muutu.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan ei kuulu arvioida valtion ja kuntien väliseen rahoitusvastuuseen liittyviä kysymyksiä eikä OA siis ottanut kantaa valtionosuuden lisäysten riittävytyteen. Hän totesi kuitenkin, että lainmuutoksen vaikutusten arviointi ei hänen käsityksensä mukaan osunut erityisen hyvin kohdalleen. Lainmuutoksen vaikutusten ennakoinnilla on kuitenkin ollut merkitystä sille, miten hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennukseen on kunnissa varauduttu.

Voimavarat

Hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennusta koskevan hallituksen esityksen mukaan laajennus ei merkitse sitä, että kuntalaisille syntyisi erityinen subjektiivinen oikeus päästä kunnalliseen hammashuoltoon. Sen vuoksi vuonna 1946 ja sen jälkeen syntyneillä ei hallituksen esityksen mukaan olisi vastaisuudessaakaan oikeutta saada kunnallista hammashuoltoa vastoin potilaslain 3 §:n 1 momentissa säädettyä voimavararajoitetta.

Tämän johdosta OA korosti, että potilaslain voimavararajoitetta ei voida kytkeä kunnan terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuuteen. Potilaslain 3 §:ssä oleva maininta voimavaroista ei rajaa terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Potilaslailla ei puututtu kunnallista terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyvään kunnan velvollisuuteen järjestää terveyden- ja sairaanhoitoa. Näin ollen se lähtökohta, jonka mukaan hammashuollon lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden laajennus ei edellyttäisi potilaslain säännösten vuoksi voimavarojen lisäämistä, on OA:n näkemyksen mukaan virheellinen ja perustuu väärään laintulkintaan.

Päinvastoin, hammashuollon lakisääteisten laajentuneiden velvoitteiden toteuttamista tarvittaessa voimavaroja lisäämällä edellyttävät mm. perustuslain säännökset. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Sen on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa, kuuluu mm. voimavarojen kohdentaminen.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella vaikutti siltä, että Kuopion kaupunki ei ollut talousarvioitaan ja -suunnitelmiaan laatiessaan ottanut huomioon, että sillä on ollut velvollisuus turvata laissa edellytetyllä tavalla lakisääteinen hammashuolto 1.12.2002 lukien. Hammashuollon ylläpitämiseen kuuluu sekä kiireellisen että ei-kiireellisen tutkimuksen ja hoidon järjestäminen.

Lainvalmistelun yhteydessä esitetyt kannanotot

Järjestämisvelvollisuuden laajennukseen liittyen niin hallituksen esityksessä kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä on todettu, että laajennusta ei saisi toteuttaa heikentämällä jo hoidossa olevien palveluita. Osittain näihin lausumiin perustuen mm. Kuopion kaupungissa oli pitäydytty erityisryhmien priorisoinnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön näemyksen mukaan näiden lausumien tarkoitus on ollut korostaa sitä, että uudistus toteutetaan parantamalla hoidon ulkopuolella aiemmin olleiden asemaa eikä heikentämällä hoidon piirissä olleiden hoitoa.

Lainvalmistelun yhteydessä esitetystä kannanotoista riippumatta lailla toteutettu hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennus tuli koskemaan kaikkia kunnan asukkaita, joilla on tutkimuksen ja hoidon tarve. Lain mukaan hoitoa tulee antaa hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus huomioon ottaen. Määräävää ei siis lain mukaan ole enää ikä tai tiettyyn ryhmään kuuluminen. Lain voimaantulosäännöksen mukainen ryhmittely koski vain uudistuksen asteittaisen toteuttamisen eri vaiheita ja se päättyi 1.12.2002. Näin ollen kunta ei voi rajata lakisääteisiä velvoitteitaan lakia laadiittaessa esitettyihin näkemyksiin vedoten.

Johtopäätös

Kuopion kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksessa laaditut hammashuollon järjestämisen periaatteet eivät siis olleet kaikilta osin lainmukaisia. Kaupunki oli kuitenkin laatinut nämä periaatteet tilanteessa, jossa sen ratkaisuihin oli vaikuttanut lainsäädännön velvoitteiden ohella ennakoarvioita voimakkaammin kasvanut palveluiden kysyntä ja sen järjestämisvelvoitteita koskeva osittain virheellinen informaatio. Vaikka nämä seikat eivät poistaneet kaupungin vastuusta lakiin perustumattomasta etusijaistamisesta hoitoon pääsyssä, OA otti kuitenkin nämä seikat huomioon kaupungin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan.

OA saattoi edellä esittämänsä käsitykset hammashuollon järjestämisen periaatteiden lainvastaisuudesta Kuopion kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen tietoon. Hän pyysi sosiaali- ja terveyskeskusta ilmoittamaan hänelle 30.6.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta. Hän saattoi myös Kuopion kaupunginhallituksen tietoon vastaisen varalle edellä esittämänsä käsityksen voimavarojen osoittamisesta kunnan lakisääteisen tehtävän hoitamiseen.

OA Paunion päätös 31.12.2003, dnro 1044/4/02 (esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

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 sotilasoikeydenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat nimenomaan oikeusasiamiehelle. Käytännössä oikeusasiamies on ainoa puolustusvoimien ulkopuolinen varusmiesten ja muiden sotilashenkilöiden oikeuksien valvoja. Kansainvälisestikin vertailtaessa on harvinaista, että puolustusvoimiin ja sotilasorganisaatioihin ylipäänsä kohdistuu riippumatonta ulkopuolista valvontaa.

Oikeusasiamiehen kansliassa on sotilasasioihin luettua 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 AOA *Jäädskeläiselle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Puolustusvoimien omistamat loputkin kiinteistöt siirtyivät kertomusvuoden alussa uusille omistajille eli Senaatti-kiinteistöille, Ilmailulaitokselle ja Tiehallinnolle ja puolustusvoimista tuli niiden vuokralainen. Jo aiemmin puolustusvoimien asuinrakennukset olivat siirtyneet Kruunuasunnot Oy:lle ja Kapiteeli Oy:lle sekä maa-alueet Metsähallitukselle.

Kertomusvuonna suunniteltiin ja tehtiin päätöksiä puolustusvoimien lääkintähuollon kokonaisuudistuk-

sesta. Uudistukseen liittyen päätettiin mm., että Sotilaslääketieteen Keskus perustetaan Lahteen vuoden 2006 alusta lukien ja tavanomaiset erikoissairaanhoidon palvelut hankitaan yleisen terveydenhuollon organisaatioilta eli lähinnä paikallisilta keskussairaaloilta. Uudistuksen yhteydessä nykyinen Keskussotilas-sairaala tullaan lakkauttamaan.

Rajavartiolaitoksessa suunniteltiin organisaationmuutoksia, joiden mukaan varusmieskoulutus Imatralla ja Ivalossa tultaisiin lakkauttamaan, minkä jälleen rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta annettaisiin vain Kajaanissa ja Ontolassa. Eduskunta kuitenkin katsoi vuoden 2004 talousarvioesitystä käsitellessään ja rajavartiolaitokselle lisäämäärärahaa myöntäessään, ettei rajavartiolaitoksen varusmieskoulutuksen keskittäminen vain kahteen hallintoyksikköön ole toiminnallisesti tarkoituksenmukaista (VaVM 39/2003 vp.) Näin ollen varusmieskoulutus myös Imatralla ja Ivalossa tulee jatkumaan. Sisäasiainministeriössä oli valmisteilla rajavartiolaitoksesta annetun lain kokonaisuudistus, joka sisältää mm. rajavartiolaitoksen toimialueen laajentumisen sen nykyisiltä valvontalueilta koko maahan.

Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä lisättiin rikoslain sotilasrikoksia koskevaan 45 lukuun voimakeinojen käyttöä koskeva 26 a § ja esimiehen käskyä koskeva 26 b § (515/2003). Samalla muutettiin myös sotilaskurinpitolain 8 ja 38 §:iä. Myös rajavartiolaitoksesta annetun lain voimakeinojen käyttöä koskevaa 24 §:ää sekä sotilasrikossäännösten soveltamista koskevaa 51 §:ää muutettiin. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2004.

Asevelvollisuuslain 28 §:ään tehtiin 1.8.2003 lukien muutos (653/2003), jonka mukaan varusmiespalvelusta suorittava asevelvollinen voi uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta vannonä valintansa mukaan joko sotilasvalan tai antaa sotilasvakuutuksen. Näin myös ne asevelvolliset, jotka eivät kuulu mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan, voivat halutessaan vannonä sotilasvalan sotilasvakuutuksen antamisen sijasta.

SOTILASASIOITA KOSKEVAT KANTELUT

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakinaisen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat kuitenkin olleet selvästi keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän kohteluunsa tai heille määrättyihin kurinpitoseuraamuksiin.

Huomattava osa varusmiesten kanteluista koskee lääkintähuoltoa ja erityisesti sairaiden varusmiesten kohtelua. AOA antoi huomautuksen mm. sotilasmestarelle, joka oli määrännyt kolme palvelushelpotuksia saanutta varusmiestä liian raskaaseen palvelukseen (dnro 3075/4/02 s. 204).

Silloin tällöin on kanneltu myös simputusilmiöistä. Simputusperinteet vaikuttavat enimmäkseen varusmiesten omassa piirissä, mutta oikeusasiamies on korostanut vakinaisen henkilökunnan valvontavastuuta. AOA on ottanut varusmiesten asioita selvitetäväkseen myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella. Esimerkiksi Kainuun rajavartiostossa joulukuussa 2002 suoritettujen tarkastusten yhteydessä varusmiehet kertoivat varusmiesjohtajien menetelleen heitä kohtaan useassa eri suhteessa epäasiallisesti. Rajavartioston kertomusvuoden toukokuussa toimittaman selvityksen mukaan esitetyt väitteet varusmiesjohtajien epäasiallisista toimista olivat osoittautuneet pääosin oikeiksi. Epäasialliset tapahtumat oli käsitelty yksikön henkilökunnan ja varusmiesjohtajien kesken. Asiattomaan menettelyyn oli puututtu heti tarkastuksen jälkeen ja epäasiallinen toiminta oli saatu loppumaan. AOA ilmoitti rajavartioston komentajalle, ettei asia saatujen selvitysten perusteella antanut enää aihetta enempään laillisuusvalvojan toimenpiteisiin.

Rajavartiolaitoksen esikunta kiinnitti kurinpitotoimien tarkastuksesta 30.4.2003 laatimassaan kertomuksessa hallintoyksiköiden huomiota siihen,

että koulutuksessa tulee kiinnittää riittävästi huomiota simputuksen estämiseen.

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 mm. siirtoihin, palkkoihin, ylennyksiin, vaativuusluokituksen määräytymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämän tyyppisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua.

Sotilasasioita ratkaistiin kertomusvuonna 60 kpl eli selvästi enemmän kuin edellisenä vuonna (45 kpl). Suurin osa kanteluista oli henkilökunnan tekemiä. Rintamasotilastunnuksia ja muita veteraanitunnuksia koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna edelleen toistakymmentä. Rintamasotilastunnushakemukset on yleensä hylätty joko sillä perusteella, että riittävää selvitystä tunnukseen oikeuttavasta sota-aikaisesta palveluksesta ei ole esitetty tai sen vuoksi, että hakemus on tehty vasta tunnusten hakemiselle asetetun viimeisen määräajan eli 31.12.1994 jälkeen. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehellä ei ole yleensä ollut mahdollisuuksia puuttua asiaan.

Kertomusvuoden ratkaisuisaan AOA kiinnitti huomiota mm. asianmukaiseen ja hyvän hallintotavan edellyttämään menettelyyn varusmiehistä ja heidän palveluskelpoisuudestaan lausuntoja annettaessa (dnro 2073/4/01), hyvän hallintotavan edellyttämään huolellisuuden varusmiesten tapaturmailmoituksia käsiteltäessä (dnro 876/4/01), sekä siihen, että perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus viranomaisille lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin (dnro 673/4/03). Esimiehen huomiota kiinnitettiin myös mm. varusmiesten terveystietojen salassapitoon (dnro 2789/4/01) ja Pääesikunnan ja asianomaisen tutkijan tietoon saatettiin AOA:n käsitys kotietsinnän

toimittamisesta ja suostumuksen merkityksestä (dnro 768/4/01 s. 206). AOA kiinnitti myös puolustusministeriön ja joukko-osaston huomiota ampumaratojen turvallisuudesta huolehtimiseen puolustushallinnon kiinteistöuudistusta toteutettaessa (dnro 159/2/02).

AOA kiinnitti prikaatin komentajan ja henkilökunnan huomiota mm. kurinpitoasioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn ja tutkijoiden esteettömyyteen (dnro 1428/4/01 s. 205) sekä prikaatin kurinpitoesimiesten huomiota kurinpitomenettelyn edellytyksen huolelliseen selvittämiseen (dnro 2321/4/02 s. 204).

LÄÄKINTÄHUOLTO

Suoritetujen tutkimusten mukaan varusmiesten kunto oli vuodesta 1987 lukien koko ajan huonontunut eikä se tahdo kestää tiivistetyn palveluksen aiheuttamia rasituksia. Varsinkin varusmiesten selkäsairaudet ja nivelvauriot olivat viime vuosina lisääntyneet. Kertomusvuonna varusmiespalveluksen keskeytti kaikista palveluksensa aloittaneista runsaat 9,8 % (vuosina 2001 ja 2002 9,2 %). Etelä-Suomen varuskuntien keskeytyksluvut ovat yleensä olleet korkeimmat. Rajavartiolaitoksessa keskeytyksiä oli vähemmän kuin puolustusvoimissa. Kotkan rannikkoalueella kerrottiin vuoden 2001 tammikuun saapumiserän keskeyttämisprosentin olleen maan korkein eli yli 19 %.

Tarkastusten yhteydessä varusmiehet esittivät toisinaan epäilyjä saamansa hoidon asianmukaisuudesta sekä arvostelivat henkilökunnan suhtautumista vastaanotolla käyviin varusmiehiin.

Myös palvelushelpotuksia saaneiden varusmiesten kohtelua arvosteltiin.

Tykistöprikaatin tarkastuksen yhteydessä tuli esille vaikeudet saada sotilaslääkärin virkaa täytetyksi. Ongelmaa oli Niinisalossa pyritty tuloksetta saamaan ratkaistuksi jo pitemmän aikaa. Niinisalossa tuotiin esiin myös varusmieslääkärin kohtuuttoman raskas työtaakka. AOA päätti ottaa asian omana aloitteenaan selvitettäväksi (dnro 2562/2/03). Hän pyysi Pääesikunnalta selvitystä mm. puolustusvoimien ja erityisesti Niinisalon lääkäritilanteen parantamismahdollisuuksista,

varusmieslääkärien palvelusjärjestelyistä sekä siitä, miten tuleva puolustusvoimien lääkintähuollon kokonaisuudistus tulee vaikuttamaan varusmiesten terveydenhuollon järjestelyihin. Asian käsittely oli kertomuksen laatimishetkellä vielä kesken.

Muutamassa tarkastuskohteessa katsottiin, että kutsuntoihin liittyvissä terveystarkastuksissa oli edelleen puutteita. Terveyskeskuksissa ei ollut oltu aina riittävästi tietoisia niistä palvelusolosuhteista, joissa henkilö joutui varusmiespalveluksensa suorittamaan. Monien kahden ensimmäisen viikon aikana kotiutettavien varusmiesten kerrottiin olevan terveydentilaltaan sellaisia, ettei heitä olisi koskaan pitänyt määrätä palvelukseen.

Tarkastustoiminta

KOTIMAAN TARKASTUKSET

Varuskuntiin tehtävät tarkastukset ovat tärkeä osa sotilasiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Varuskuntatarkastuksia on viime vuosina pyritty tehostamaan ja ajallisesti tiivistämään. Tarkastuskohteesta tilataan etukäteen aineistoa, joka sisältää mm. selvityksen joukko-osaston henkilöstöstä ja varusmiehistä, kurinpito- ja vahinkopäätöksiä sekä selvityksiä varusmiesten palvelusjärjestelyistä ja lääkintähuollosta.

Tarkastusten yhteydessä on ollut tärkeitä tarjota nimenomaan varusmiehille tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Myös vakinaiselle henkilökunnalle varattiin 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 paikkoja, joissa kaikilla varusmiehillä olisi yhtäläinen tilaisuus tulla tapamaan oikeusasiamiestä. AOA on korostanut, että nämä tapaamiset tulee järjestää varusmiehille niin vaivattomiksi kuin mahdollista. Tässä suhteessa on joskus ilmennyt ongelmia, kun varusmiehen on esimerkiksi tarvinnut pyytää vapautusta muusta palveluksesta voidakseen tavata oikeusasiamiestä. Kertomusvuonnakin eräissä varuskunnassa kerrottiin, että varusmiesten pääsy puhutteluun oli edellyttänyt ilmoittautumista esimiehelle.

Pääesikunnan oikeudellisen osasto tarkisti kertomusvuoden helmikuussa hallinnollista ohjetta oikeusasiamiehen tarkastuksista. Myös tämän ohjeen mukaan oikeusasiamiehen tapaamismahdollisuus on järjestettävä niin että jokaisella halukkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus tulla huomiota herättämättä keskustelemaan luottamuksellisesti oikeusasiamiehen kanssa.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka oikeusasiamies ottaa henkilökuntaan kuuluvien esimiesten kanssa puheeksi komentajan kanssa käytävässä loppukeskustelussa. Monet pienehköt ongelmat tulevat näin hoidetuiksi. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies käynnistää tarkastuksen jälkeen erillisen selvityksen tai esitutkinnan. Kertomusvuonna erillinen selvitys pyydettiin yhdessä tapauksessa ja viisi otettiin omana aloitteena tutkittavaksi. Kolmessa viimeksi omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa lähetettiin Pääesikunnalle uudentyyppinen toimenpidepyyntö, jossa Pääesikuntaa pyydettiin selvittämään asiaa ja ryhtymään siinä tarpeelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin sekä ilmoittamaan toimenpiteistä apulaisoikeusasiamiehelle.

Tarkastusten yhteydessä olivat jatkuvasti esillä myös varusmiehille tärkeät viikkoloppuvapaat ja lomien. Varuskunnissa tuotiin esiin varsinkin autonkuljettajina toimivien varusmiesten kiinnoliolviikonloppujen suuri määrä ja epäsuunnolliset viikko-ohjelmat. Varusmiehet arvostelivat myös lomien viime hetken peruuntumista virka-apuosastoon määräämiseen johdosta sekä viikonloppuisin järjestettäviä rästikokeita. Joissakin varuskunnissa valitettiin ruokailuun jäävän liian vähän aikaa. Esille tuotiin myös yksiköiden epäyhtenäinen lomakäytäntö.

Useissa tarkastuskohteissa varusmiehet esittivät epäilyjä kasarmien homeongelmista. Muun muassa Niinisalossa oli isossa lamellikasarmissa ilmennyt homeongelmaa. Rakennukseen oltiin aloittamassa peruskorjausta, minkä ajaksi varusmiehet joutuivat tilapäismajoitukseen. Porin Prikaatin muonituskeskuksen kellarin isot varastotilat olivat jo pitkään olleet suljettuna homeongelman johdosta, mikä aiheutti huomattavia vaikeuksia muonituskeskuksen toiminnalle. Korjauksen katsottiin viivästyneen kohtuuttomasti. AOA kiinnitti Suomenlahden Meripuolustusalu-

een komentajan huomiota Isosaaren ja Mäkiluodon linnakkeiden kasarmien mahdollisiin homeongelmiin ja tarpeisiin niiden tarkemmaksi kartoittamiseksi (dnro 1843/4/02). Merivoimien esikunnasta ilmoitettiin 30.7.2003 päivättyllä kirjeellä Isosaaren linnakkeella kertomusvuoden kesäkuussa suoritetusta tarkastuksesta ja terveyshaittojen poistamiseksi suoritetuista ja jatkossa suoritettavista toimenpiteistä.

Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi varusmiestöimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestöimikuntien edustajat ovat maininneet oikeusasiamiehelle usein myös sellaisista epäkohdista, joista muut varusmiehet eivät ole jostain syystä halunneet kertoa. Myös tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa lääkärin, papin ja sosiaalikirjaattorin kanssa olivat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset. Ilmavoimien Teknillisessä Koulussa kerrottiin sosiaalikirjaattorin ja henkilökunnan välisistä yhteistyöongelmista.

AOA vieraili 26.11.2003 Rajavartiolaitoksen esikunnassa, jossa hänelle esiteltiin mm. rajavartiolaitoksen tehtäviä ja tulossa olevia organisaatio- ja lainmuutoksia sekä hallintokanteluiden ja kurinpitotoasioiden käsittelyä.

AOA Jääskeläinen jatkoi omaksumaansa käytäntöä, jonka mukaan tärkeimpiä tarkastushavaintoja sisältävä muistio lähetetään aina tarkastuskohteelle ja tiedoksi myös Pääesikunnalle tai rajavartiolaitoksen esikunnalle. Kertomusvuonna sotilaskohteiden tarkastusten määrä oli 21 kpl (vuonna 2002 myös 21 kpl ja vuonna 2001 5 kpl).

RAUHANTURVAJOUKKOJEN TARKASTUS

AOA Jääskeläinen tarkasti kertomusvuonna myös Suomen Kosovossa olevan rauhanturvajoukon. Suomalaisen rauhanturvaajien palvelusolosuhteet Kosovossa ja Makedoniassa todettiin niin hyvin järjestyksi kuin paikallisolosuhteet huomioon ottaen oli mahdollista. Tämä ilmeni mm. seuraavista seikoista:

- lomajärjestelyt toimivat hyvin, palvelusvapaata saa

kuusi päivää kuukaudessa ja vapaa on mahdollista viettää Suomessa maksuttoman huoltolennon avulla

- tukikohdissa on mahdollisuus internetin ja sähköpostin käyttöön sekä suomalaisten televisiokanavien katseluun

- tukikohtiin on rakennettu lukuisia suomalaisia saunoja
- ruoka on erinomaista
- terveydenhuolto toimii hyvin
- opiskelu ja tenttien suorittaminen sekä eräisiin pääsykokeisiin osallistuminen on mahdollista sosiaalikirjasto- ja valvonnassa.

Rauhanturvaamishenkilöstö vaikutti motivoituneelta tehtävänsä. Epäkohtana tuotiin esiin mm. henkilökuljetuksista huolehtivien autonkuljettajien riittämättömät lepoajat. AOA:n mukaan lepoajat oli järjestettävä paikalliset liikenneolosuhteet huomioon ottaen sellaisiksi, että rauhanturvaajien henkilökohtaista turvallisuutta ei ainakaan kuljettajien väsymyksen takia vaarannettu.

Tarkastuksen yhteydessä eräs rauhanturvaaja arvosteli hänelle määrättyä kurinpitoseuraamusta. Esi- tutkinta-aineiston perusteella ei asia vaikuttanut niin selvältä, että se olisi ollut mahdollista käsitellä kurinpitomenettelyssä. AOA saattoi tämän näkemyksensä pataljoonan komentajan tietoon, joka sittemmin kumosi rauhanturvaajalle määrätyn kurinpito-ojenuksen.

SOTILASKURINPITO- JA VAHINGONKORVAUSASIAI

Ennen tarkastuksia tarkastetaan etukäteen myös joukko-osastojen kurinpitoasiakirjoja muutaman tarkastusta edeltävän kuukauden ajalta ja tutustutaan myös tarkastuskohteiden ja maanpuolustusalueiden kurinpitotilastoihin. Huomattava osa kurinpitoseuraamuksista määrätään palvelusrikoksesta tai tuottamuksesta 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 menetelty, 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. Joihinkin kortteihin oli tehty jälkeinpäin korjauksia ilman merkintöjä siitä, kuka ne oli tehnyt ja milloin. Vakavampia esimiesaseman väärinkäyttöön liittyviä tapauksia ei kertomusvuoden kurinpitoasiakirjoista käynyt ilmi.

Sotilaskurinpitoasetuksen 38 §:n mukaan joukko-osaston komentajan on tarkastettava alaistensa kurinpitoesimiesten määräämät kurinpitoseuraamukset vähintään neljännesvuosittain. Tykistöprikaatissa komentaja tarkasti kurinpitoasiakirjat heti seuraamusten täytäntöönpanon päätyttyä. Tykistöprikaatin oikeuspuuseerin mukaan näin virheellisyyksiin voitiin puuttua välittömästi varusmiehen ollessa vielä palveluksessa ja asian ollessa vielä kaikkien tuoreessa muistissa.

Joissain tarkastuskohteiden tekemissä vahinko- ja pienvahinkopäätöksissä oli havaittavissa epäyhtenäistä käytäntöä mm. sen suhteen, oliko tuottamus varusteita harjoitustilanteessa hävitettävässä tai rikottaessa katsottu lieväksi vai ei. Jos tuottamus on lievä, ei korvausvelvollisuutta ole ja tapaus jää valtion vahingoksi.

PUOLUSTUSVOIMIEN JA RAJAVARTIOLAITOKSEN TARKASTUKSET 2003

Hämeen Rykmentti	19.3.2003
Ilmavoimien Teknillinen Koulu	1.4.2003
Ilmavoimien Koelentokeskus	1.4.2003
Keski-Suomen Rykmentti	2.4.2003
Porin Prikaati	18.8.2003
Tykistöprikaati	19.8.2003
Puolustusvoimien kansainvälinen keskus	19.8.2003
KFOR-rauhanturvajoukkojen Suomen pataljoona Lipljanissa, Kosovossa	29.9.– 2.10.2003
KFOR-rauhanturvajoukkojen monikansalliset kuljetus- ja sotilas-poliisikomppaniat (MNMPCOY ja MNTCOY) Pristinassa, Kosovossa	30.9.2003
KFOR-rauhanturvajoukkojen kes- kisen prikaatin (MNP/C) esikunta sekä esikunta- ja viestikomppania (EHK) Pristinassa, Kosovossa	1.10.2003
KFOR-rauhanturvajoukkojen suo- malainen huoltotukikohta (FINN SE) Skopjessa, Makedoniassa	3.10.2003
Kaakkois-Suomen rajavartiosto	24.10.2003
Meri- ja rajavartiokoulu	24.10.2003
Kotkan Rannikkoalue (Koulutus- patteri, Rankin ja Kirkonmaan linnakkeet sekä Haapasaaren merivalvonta-asema)	28.10.2003
Karjalan lennosto	6.11.2003
Kuopion sotilasläänin esikunta	6.11.2003
Pohjois-Karjalan Prikaati	20.11.2003
Pohjois-Karjalan rajavartiosto	21.11.2003
Pohjois-Karjalan sotilasläänin esikunta	21.11.2003
Rajavartiolaitoksen esikunta	26.11.2003
Saaristomeren Meripuolustusalue (Saaristomeren Meripataljoona, Turun Rannikkopatteristo, 6. ohjus- laivue ja 4. miinalaivue)	1.–2.12.2003

Ratkaisuja

LIKKUMISRAJOITUKSET RAJA- VARTIOLAITOKSEN ALUEILLA

Kantelija kertoi olleensa ystävänsä kanssa marjassa Imatralla rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella. Hän pyysi selvittämään, oliko Kaakkois-Suomen rajavartioston rajoitusten majuri menetellyt asianmukaisesti ja toimivaltansa puitteissa käskies-
sään heidät poistumaan alueelta. Rajavartiolaitys oli merkinnyt alueen liikkumisen kieltävän tauluin.

AOA Jääskeläinen totesi ratkaisussaan, että Suomen perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp. s.51) mukaan liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee, että kyseisen oi-
keuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Rajoitusten tulee myös täyttää säännöksen tulkintakäytännössä tarkemmin määräytyvät ehdot rajoituksen välttämättö-
myyden ja hyväksyttävyyden suhteen.

AOA totesi perustuslakivaliokunnan arvioineen vuonna 1999 perusoikeuksien rajoittamiseksi mm. poliisilain poliisimääräyksiä koskevan säännöksen muuttamisen yhteydessä. Valiokunta oli pitänyt perus-
oikeusrajoitusten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta ongelmallisena, että poliisimääräysten alueellinen rajaaminen oli hallituksen esityksessä jäänyt epämääräiseksi. Hallituksen esityksen perus-
teluista kävi kuitenkin valiokunnan mukaan ilmi, että säännöksen ajateltu soveltamisala koski lähinnä erinäisiä laitoksia, joiden toimintaan liittyi korostuneita
turvallisuusvaatimuksia sekä muita vaara-alueita.

Luonnonsuojelulain 36 §:n 3 momentin mukaan maa- ja vesialueelle ei saa pystyttää kulkemisen tai
muun jokamiehen oikeuden käyttämistä kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta. Marjastaminen kuuluu näihin jokamiehen
oikeuksiin, joihin ei tarvita erillistä lupaa.

Selvitysten mukaan sisäasianministeriö ei ollut myöskään antanut poliisilain mukaista poliisimääräystä tai asetusta, joka koskisi liikkumis- ja oleskelurajoituksia asianomaisella rajavartiolaitoksen alueella. Kantelussa mainittujen kieltotaulujen asettamiselle ei ollut esitetty muutaakaan lakiin nojautuvaa perustetta. Selvitysten perusteella laillisia edellytyksiä kieltotaulujen pystyttämiseksi tai marjastajien poistamiselle alueelta ei AOA:n mukaan ollut näin ollen olemassa.

Majurin menettelyä arvioitaessa oli AOA:n mukaan otettava kuitenkin huomioon, että tilanteessa ei ollut käytetty pakkokeinoja eikä marjastajien henkilöllisyyttä ollut edes tarkastettu, vaan heitä on ainoastaan kehoitettu poistumaan alueelta. Rajavartiolaitoksen esikunta oli lausunnossa katsonut kieltotaulujen ilman rangaistushaakkin osoittavan, että kysymyksessä oli rajavartiolaitoksen alue, jolla luvaton liikkuminen oli kielletty. Tähän nähden majuri oli AOA:n mielestä perustellusti voinut olla siinä käsityksessä, että alueella liikkuminen oli kieltotauluissa ilmoitetuin tavoin kielletty.

AOA:n mukaan on ollut viime kädessä Rajavartiolaitoksen esikunnan asiana arvioida kieltotaulujen asianmukaisuus. Rajavartiolaitoksen esikunnan vuonna 1995 tekemää päätöstä, jonka mukaan kieltotaulut saivat jäädä paikalleen ilman erillistä sisäasiainministeriön poliisimääräystä, voitiin niin liikkumisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen kuin luonnonsuojelulainkin näkökulmasta pitää nykytilanteessa virheellisenä. Perusoikeutena turvattun liikkumisvapauden rajoitusten oli perustuttava lakiin. Myös luonnonsuojelulaki kielsi yksiselitteisesti kieltotaulujen pystyttämisen ilman laillista perustetta. Sisäasiainministeriön asetuksellakin voitiin liikkumista poliisilain mukaan rajoittaa vain erittäin tärkeän toiminnan tai omaisuuden turvaamiseksi tai ihmisten suojaamiseksi.

Saadun tiedon mukaan valmisteilla olevaan rajavartiolaitoksesta annetun lain muutokseen kaavailtiin säännöksiä, jotka mahdollistaisivat liikkumisrajoitusten asettamisen rajavartiolaitoksen hallitsemille alueille. Tällöin liikkumiskielto olisi lainsäätäjän edellyttämin tavoin lakiin perustuva.

AOA totesi, että oikeusasiamiehen ei ollut mahdollista eikä hänen tehtäviinkään kuulunut yleisemmin arvi-

oida liikkumisrajoitusten tarpeellisuutta ja laillisuutta kaikilla rajavartiolaitoksen hallitsemilla alueilla. Rajoituksille saattoi rajavartiolaitoksen tehtävät huomioon ottaen olla joissain tapauksissa hyvinkin painavia perusteita. Jotkin alueet saattoivat myös kuulua esimerkiksi julkisrauhan piiriin.

AOA kiinnitti Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Kaakois-Suomen rajavartioston huomiota siihen, että kantelussa mainittujen kieltotaulujen asettamiselle ja niiden osoittamalle liikkumisrajoitukselle ei ollut esitetty lakiin nojautuvaa perustetta. Selvitysten perusteella laillisia edellytyksiä kieltotaulujen pystyttämiseksi tai marjastajien poistamiselle alueelta ei ollut olemassa.

AOA saattoi Rajavartiolaitoksen esikunnan tietoon myös käsityksensä tarpeesta käydä lävitse kaikki rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet mahdollisten liikkumisrajoitusten laillisuuden selvittämiseksi. AOA pyysi Rajavartiolaitoksen esikuntaa ilmoittamaan vuoden 2003 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin asiassa oli mahdollisesti ryhdytty.

AOA Jääskeläisen päätös 28.5.2003, dnro 2030/4/01 (esittelijänä Raino Marttunen)

Rajavartiolaitoksen esikunta lähetti apulaisoikeusasiamiehelle tiedoksi hallintoyksiköille 24.11.2003 lähettämänsä käskyn. Siinä hallintoyksiköitä kehoitettiin poistamaan alueiltaan kieltotaulut, joissa kiellettiin liikkuminen rajavartiolaitoksen alueilla ilman lakiin perustuvaa syytä. Sisäasiainministeriössä oli rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan vireillä rajavartiolaitoksesta annetun lain kokonaisuudistus, jonka yhteydessä oli tarkoitus säätää mm. liikkumisrajoituksista rajavartiolaitoksen käytössä olevilla alueilla. Käskyssä hallintoyksiköitä pyydettiin lainuudistusta silmällä pitäen kartoittamaan sellaiset alueet, joille voitaisiin säätää tai määrätä tulevan lainsäädännön mukaisia liikkumisrajoituksia.

PALVELUSHELPOTUKSEN SAANEI- DEN VARUSMIESTEN MÄÄRÄMI- NEN LIIAN RASKAASEEN TYÖHÖN

VMTL-palvelushelpotuksen saaneet varusmiehet kertoivat apulaisoikeusasiamiehen Viestirykmentissä suorittaman tarkastuksen yhteydessä sotilasmestarin antaneen heille tehtäväksi heittää halkoja varuskunnan halkokatokseen. Sotilasmestari oli arvioinut työn vievän noin tunnin. Varusmiehet olivat kuitenkin tehneet työtä yhtäjaksoisesti seitsemän tuntia ilman ruokaa, juomaa ja valvontaa kello 21:een saakka, jolloin työ oli jäänyt edelleen kesken.

AOA Jääskeläinen piti selvänä, että sotilasmestarin määräämä tehtävä ei soveltunut VMTL-palvelushelpotuksen saaneille varusmiehille. VMTL tarkoitti vapautusta marssi-, taistelu- ja liikuntakoulutuksesta sekä sulkeisjärjestyksen harjoittelusta ja muusta raskaasta palveluksesta. Tehtävä ei liioin ollut toteutettavissa kolmen miehen voimin. Oli ilmeistä, että sotilasmestari oli ollut virheellinen käsitys työn määrästä ja rasittavuudesta sekä tehtävän suorittamiseen kuuluva ajasta.

Yleisen palvelusohjesäännön mukaan käskyn antavan esimiehen on harkittava käskyn lainmukaisuus, soveltuvuus ja toteuttamiskelpoisuus. Hän on velvollinen valvomaan antamansa käskyn noudattamista ja on vastuussa käskyn seurauksista.

AOA:n mukaan sotilasmestari olisi ollut erityinen velvollisuus ottaa etukäteen selvää määräämänsä tehtävän rasittavuudesta, kun hän määräsi fyysiseen työhön VMTL-potilaita. Jos sotilasmestari olisi asianmukaisesti valvonut määräämänsä tehtävän suorittamista, hänelle olisi selvinnyt tehtävän laajuus ja sen ilmeinen sopimattomuus palvelushelpotuksen saaneille varusmiehille.

AOA antoi sotilasmestariille huomautuksen laiminlyönnistä varusmiehille käskyä annettaessa ja tehtävän suorittamista valvottaessa.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2003, dnro 3075/4/02 (esittelijänä Kristian Holman)

KURINPITOMENETTELYN EDELITYSTEN SELVITTÄMINEN

Kainuun Prikaatissa palvelleen alokkaan loma-asiaa oli tiedusteltu mm. joukkoyksikön komentajalta alokkaalle pesäpallo-ottelun johdosta viikonlopuksi myönnetyn harjoitteluvapaan pidentämiseksi. Asian selvittelyn päätteeksi alokas olikin päästetty harjoitteluvapaalle alun perin myönnettyä ajankohtaa aiemmin, mutta siitä huolimatta hänelle oli myöhemmin määrätty luvattomasta poissaolosta kurinpitoseuraa muksena neljä kertaa ylimääräistä palvelusta. Prikatinkomentajalle lähetetty oikaisupyyntökään ei ollut aiheuttanut toimenpiteitä.

Kainuun Prikatin oikeusupseerin toimittamassa alustavassa selvityksessä alokkaalle harjoitusvapaan myöntänyt ja sittemmin kurinpito-ohjenuksen määrännyt yliluutnantti totesi esitutkintaa suoritettaessa ja asiasta keskusteltaessa käyneen ilmi, ettei alokas ollut tiennyt syylistyvänsä tilanteessa luvattomaan poissaoloon.

Alokas selosti omassa selvityksessään tapahtumakulkua ja kertoi yksikön valvojana toimineen alikersantin ilmoittaneen hänelle pidennetyn harjoitusvapaan olevan kunnossa. Alokkaan mukaan asiaa oli selvitetty vielä lomalle lähden yhteydessä, minkä päätteeksi sotilaspoliisi oli päävartioon tapahtuneen yhteydenoton jälkeen antanut hänelle lähtöluvan.

Pääsikunnalle lähettämässään selvityspyynnössä AOA piti kurinpitoseuraamuksen määräämistä alokkaalle hankitun alustavan selvityksen perusteella ongelmallisena tahallisuusvaatimuksen tai mahdollisesti vastuuvapausperusteiden eli ns. tunnusmerkistöerehdyksen tai kieltoerehdyksen soveltamisen kannalta. Rikoslain 45 luvun 9 §:ssä tarkoitettuun luvattomaan poissaoloon syylistyminen edellytti AOA:n mukaan tietoisuutta poissaolon luvattomuudesta.

Pääsikunnan lausunnon mukaan alokkaan syyllisyyttä ei olisi tullut pitää niin selvänä, että asia olisi voitu käsitellä kurinpitomenettelyssä ainakaan ilman lisätutkintaa. Erityisen ongelmalliseksi asian teki alokkaan oikeusturvan kannalta se, että häneen nähden ainakin tilapäisessä esimiesasemassa olleet yksikön

valvoja ja vartiossa ollut sotilaspoliisi olivat antaneet hänelle luvan lähteä harjoitusvapaalle. Alokkaan sotilaskoulutuksen aikainen vaihe ja tapauksen erityiset yksityiskohdat huomioon ottaen alokkaan olisi tullut voida luottaa esimiesasemassa olevien antamaan suulliseen lähtölupaan.

Pääesikunnan mukaan ylemmän kurinpitoesimiehen tulisi kumota annettu kurinpito-ohjeistus sotilaskurinpitolain 38 §:n 2 momentin tarkoittaman olennaisen virheen perusteella. Pääesikunta saattoi näkemyksensä asiasta Pohjoisen Maanpuolustusalueen komentajan tietoon, joka sittemmin kumosikin alokkaalle määrätyn kurinpito-ohjeistuksen.

AOA totesi Pääesikunnan yhtyneen hänen jo selvityspyyntönsä esittämänsä arvioon, jonka mukaan alokkaan ei voitu katsoa olosuhteet huomioon ottaen syyllistyneen vain tahallisen rikoksena rangaistavaan luvattomaan poissaoloon.

Kurinpitoesimiesten menettelyä arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon, etteivät kaikki asiaan vaikuttavat seikat ole ilmeisesti olleet ratkaisuja tehtäessä niin tarkasti tiedossa kuin kantelun johdosta hankittujen selvitysten jälkeen on ollut asianlaita. Myös sotilaslakimies oli puhelimitse antamassaan lausunnossa katsonut, että edellytykset asian käsittelylle kurinpitomenettelyssä ovat olleet olemassa.

Selvitysten perusteella ei ollut AOA:n mukaan osoitettavissa, että kukaan yksittäinen virkamies olisi syyllistynyt asiassa lainvastaiseen tai siten moitittavaan menettelyyn, että asia enää ohjeistuksen kumoamisen jälkeen olisi antanut aiheita enempään laillisuusvalvojan toimenpiteisiin.

AOA kiinnitti kuitenkin yleisesti Kainuun Prikaatin kurinpitoesimiesten huomiota kurinpitomenettelyn edellytysten huolelliseen selvittämiseen sotilaskurinpitotoimia käsiteltäessä.

AOA Jääskeläisen päätös 16.9.2003, dnro 2321/4/02 (esittelijänä Raino Marttunen)

KURINPITOASIAN KÄSITTELY

Uudenmaan Prikaatissa työskentelevä kantelija arvosteli menettelyä häntä koskevaa kurinpitotoasia käsiteltäessä. Asian käsittely oli kestänyt kohtuuttoman pitkään. Kantelija oli ilmoittanut häntä puhutelleelle pataljoonan komentajalle, että esitutkinnan suorittajaksi määrätty komentajakapteeni oli hänen poikansa kummisetä. Kantelijalle ei ollut myöskään missään vaiheessa selvinnyt, kuka asiassa oli tutkinnanjohtaja.

AOA Jääskeläinen totesi kannanotossaan mm. seuraavaa.

Esitutkinta tulee esitutkintalain 6 §:n mukaan toimittaa ilman aiheutonta viivytystä. Tässä tapauksessa teosta päätöksentekoon oli kulunut noin puolitoista kuukautta. Juttu ei ollut mitenkään erityisen laaja tai oikeudellisesti vaikea. Suoritetuissa kuulusteluissa oli ollut vajaan kuukauden katko ilman, että syyt tähän olisi lähemmin ilmoitettu. Myös kantelijaa koskevan ohjeistuskortin huomautuskohtaan on merkitty tutkinnan viivästyneen. AOA:n mielestä esitutkinta olisi olosuhteet huomioon ottaen tullut pystyä suorittamaan nopeammin.

Selvitysten mukaan kuulustelija oli ollut kantelijan pojan kummisetä. Tällainen suhde ei esitutkintalain 16 §:n mukaan ole nimenomainen esteellisyysperuste. Tutkija on kuitenkin mainitun lainkohdan yleislausekkeen mukaan esteellinen myös silloin, kun luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Pääesikunnan 1.11.2001 voimaan tulleen esitutkintaohjeen mukaan tällainen erityinen syy on mm. silloin, kun tutkija on asianosaisen perheystävä. Mainittu esitutkintaohje ei ollut tapahtuma-aikaan kuitenkaan vielä voimassa, joten kysymystä tutkijan esteellisyydestä voitiin pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. AOA:n näkemyksen mukaan tutkijan olisi kuitenkin tässä tilanteessa ollut asianmukaista jäädä itsensä.

Kuulustelupöytäkirjaan merkitty jutun tutkija ei selvitysten mukaan ollut tosiasiallinen tutkinnanjohtaja asiassa. Selvityksen antajatkin olivat olleet osittain eri mieltä siitä, kuka tosiasiallisesti oli toiminut jutussa tutkinnanjohtajana. Selvitysten mukaan tutkinnan johtosuhteiden järjestäminen oli jäänyt asianmukaisesti hoitamatta.

AOA katsoi aiheelliseksi kiinnittää Uudenmaan Prikaatin komentajan ja prikaatin henkilökunnan huomiota kurinpitoasioiden viivytyksettömään käsittelyyn, tutkijoiden esteettömyyteen, esitutkintapöytäkirjojen huolelliseen laatimiseen sekä tutkinnan johtosuhteiden tarkempaan määrittämiseen esitutkintojen yhteydessä.

AOA Jääskeläisen päätös 13.6.2003, dnro 1428/4/01 (esittelijänä Raino Marttunen)

SUOSTUMUKSEN MERKITYS KOTIETSINTÄÄ SUORITETTAESSA

Kantelija pyysi tutkimaan, oliko Pääesikunnan tutkintaosaston tutkija menetellyt esitutkintalain ja pakkokeinolain säännösten vastaisesti tutkiessaan juttua, jossa kantelijan oli epäilty syylistyneen anas-tusrikokseen.

Tutkija oli tiedustellut kantelijalta, suostuisiko tämä hänen kotonaan suoritettavaan kotietsintään. Tutkija oli ilmoittanut, että jos vapaaehtoiseen kotietsintään ei suostuttaisi, hankittaisiin siihen tutkinnanjohtajalta virallinen lupa ja kotietsintä tehtäisiin joka tapauksessa. Tässä tilanteessa kantelija oli katsonut parhaaksi antaa suostumuksen kotietsintään.

AOA Jääskeläinen totesi kannanotossaan mm. seuraavaa.

Tapahtumatietojen mukaan kysymys oli ollut asiallisesti pakkokeinolain 5 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta kotietsinnästä eikä esimerkiksi pakkokeinolain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitetusta paikan tarkastuksesta. Selvitysten perusteella pakkokeinolain mukaiset edellytykset kotietsinnän suorittamiseksi epäillyn varkausrikoksen osalta olivat sinänsä olleet olemassa. Toimenpide on kuitenkin suoritettu ilman, että siitä olisi päättänyt pidättämiseen oikeutettu virkamies.

AOA totesi, että suostumus on oikeuskirjallisuudessa katsottu pidättämistä lievempien pakkokeinojen osalta yleensä oikeuttamisperusteeksi, joka voi korvata pakkokeinon käyttöedellytyksissä olevan puutteen. Näin on katsottu olevan erityisesti silloin, kun epäilty

itse haluaa puhdistautua epäilyksistä. Ollakseen pätevä suostumuksen on kuitenkin oltava vapaaehtoinen ja annettu olosuhteissa, joissa suostuja on ollut selvillä siitä, ettei hänellä ole laillista velvollisuutta alistua toimenpiteeseen. Poliisimies tai muu esitutkinnan toimittaja ei myöskään saa tiedustella suostumusta sellaisessa tilanteessa, jossa kielteinen vastaus voitaisiin tulkita asianomaiselle epäedulliseksi todistusaiheeksi. Tavallinen kansalainen voi myös helposti mieltää esimerkiksi poliisimiehen tekemän kysymyksen kohteliaaseen muotoon puetuksi kehotukseksi tai käskyksi.

Osapuolten kertomukset kotietsinnän toteuttamisesta vasta ja sitä edeltäneestä keskustelusta poikkesivat jossain määrin toisistaan. Tapauksesta oli kantelun tänne tullessa kulunut jo lähes viisi vuotta. AOA katsoi, ettei hänellä ollut tämän johdosta riittäviä edellytyksiä arvioida kantelijan antaman suostumuksen vapaaehtoisuutta eikä näin ollen myöskään riittäviä edellytyksiä arvioida tutkijan menettelyn mahdollista moitittavuutta.

Yleisellä tasolla AOA kuitenkin totesi, että tällaisissa tapauksissa tulisi toimia laissa pakkokeinon käytölle säädettyjen edellytysten mukaisesti eikä epäillyn suostumuksenvaraisesti. AOA:n mielestä tutkinnanjohtajan asianmukaisen päätöksen nojalla tehdystä kotietsinnästä ei olisi aiheutunut kantelijalle enempää haittaa kuin kysymyksessä olleen rakennuksen ”vapaaehtoisesta tarkastamisesta”.

AOA saattoi Pääesikunnan tutkintaosaston ja asianomaisen tutkijan tietoon esittämänsä yleiset käsitykset kotietsinnän toimittamisesta ja suostumuksen merkityksestä.

AOA Jääskeläisen päätös 31.3.2003, dnro 768/4/01 (esittelijänä Raino Marttunen)

OPETUS

Yleiskatsaus

Opetusalaan kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Kanteluasiat koskivat kertomusvuonna edellisvuosien tapaan opetusalaan monipuolisesti, mm. peruskoulujen ja ammatillisten oppilaitosten antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta.

Opetusalaan koskeva laillisuusvalvonta kuului kertomusvuonna oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan perusopetuksen osalta AOA *Rautiolle* ja muun opetusalan osalta AOA *Jääskeläiselle*. Myös OA *Paunio* ratkaisi yhden periaatteellisesti merkittävän opetusalan kanteluasian. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* on toiminut muiden tehtäviensä ohella tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

LAILLISUUSVALVONTA OPETUSALALLA

Vuonna 2003 ratkaistuista 47 (vuonna 2002 yhteensä 89) opetusalan kanteluasiasta 14 (2002 yhteensä 35) koski perusopetusta, 10 (2002 yhteensä 14) yliopistoja ja muita korkeakouluja, 4 (2002 yhteensä 11) opetusministeriötä, 6 (2002 yhteensä 6) ammattikorkeakouluja, ei yhtään (2002 yhteensä 2) ylioppilastutkintoa sekä loput 12 muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita.

Opetusalan kanteluiden määrä oli kertomusvuonna selvästi kolmea edellisvuotta pienempi. Opetusalan osuus kaikista vuonna 2003 ratkaistuista kanteluista oli vain 1,8 % kun se vuonna 2002 oli puolestaan 3,5 %.

Toimenpiteisiin (ohjaava tai moittiva käsitys) johti vuonna 2003 yhteensä seitsemän asiaa. Vastaavasti vuonna 2002 huomautukseen johti yksi ja käsityksen esittämiseen 16 asiaa. Käsityksen esittämiseen vuonna 2003 johtaneet kantelut koskivat koulutoimenjohtajan menettelyä selvitettyä opettajan seksuaalista väärinkäytöstä oppilaaseen nähden, koulutuslauta-

kunnan toimia korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa, taiteen keskustoimikunnan menettelyä kielilain rikkomisessa sekä peruskoulun oppilaalle annettua lainvastaista käyttäytymisrangaistusta. OA *Paunio* esittämää käsitystä koulumatkojen muuttuneesta käytännöstä tiedottamisesta sekä AOA *Rautio* esittämiä käsityksiä kouluviranomaisten menettelystä erityisopetuksen järjestämisessä ja ammattikorkeakoulujen menettelyistä oppilasvalinnassa selostetaan lyhyesti jäljempänä.

Niitä kanteluita, jotka eivät johtaneet vuonna 2003 toimenpiteisiin, oli yhteensä 40. Niistä tilastoitiin 13 merkinnällä ei-aihetta, 18 ei-virhettä sekä 9 muuta tilastomerkintää. Tällaiset toimenpiteisiin johtamat kantelut koskivat mm. internetin oppilaskäytön valvontaa ammattikorkeakoulussa, ulkomaalaisen vaihto-opiskelijan erottamista huume-epäilyjen perusteella teknillisessä korkeakoulussa, Opetushallituksen saaman juhlamitalin säilyttämistä, ammattikorkeakoulun opettajien oikeusturvaa, museoviraston menettelyä rakennuslupa-asiaassa, ammattikorkeakoulun perimiä monistemaksuja, oppimiskeskuksen huume-testien laillisuutta, ammatti-instituutin antamia tutkintotodistuksia sekä peruskoululaisen koulunkäyntiä.

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 sisältöä yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten mukaan. Näiden keskeisten lakien täytäntöönpano jatkui vuonna 2003.

Peruskoululakia uudistettiin 1.3.2003 lukien (säädös 32/2003; koulutuksen arviointi) ja 1.8.2004 lukien (säädös 1136/2003; mm. pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa koskeva uudistus) sekä 1.10.2003 lukien (säädös 508/2003; kuntoutuksen asiakasyhteistyö). Sen lisäksi hallituksen esityksestä (HE 205/2002 vp.) muutettiin perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia. Uudistus (säädös 477/2003) sisälsi mm. oppilashuol-

toa ja oppilaiden kurinpitoa koskevien säännösten tarkistamisen 1.8.2003 lukien. Samalla pyrittiin vahvistamaan kodin ja koulun välisen yhteistyön ja oppilashuollon keskeiset periaatteet ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteet. Nämä sisällytettiin vuodenvaihteessa 2003–2004 Opetushallituksen vahvistamiin opetussuunnitelman perusteisiin.

Tähän uudistukseen liittyen AOA Rautio järjesti keväällä 2003 keskustelun oppilashuollon järjestelyistä Opetushallituksen kanssa. Hän alusti lisäksi Opetushallituksen 18.12.2003 järjestämässä neuvottelutaloudesta oppilashuoltoa koskevien lainmuutosten vaikutuksista oppilaiden oikeusturvaan.

Kertomusvuonna toteutettiin myös muita opetusta ja kulttuuria koskeneita lakien ja asetusten muutoksia. Merkittäviä opetus- ja kulttuurialan uusia säädöksiä vuonna 2003 olivat ammattikorkeakoululaki (351/2003) ja laki ammatillisesta opettajankoulutuksesta (356/2003). Täten saadaan täsmennystä ammattikorkeakoulujen toiminnan säädöspohjaan, jonka epäselvyydet ovat osaltaan aiheuttaneet aiempina vuosina myös oikeusasiamiehelle kanteluja mm. yliaikaopiskelun maksuista ja opinnäytteiden arvioinnista. Opetushallituksen tehtäviin liittyviä säädöksiä tai säädösmuutoksia oli vuonna 2003 runsaasti (kaikkiaan 46), minkä lisäksi Opetushallitus antoi mm. ammatitutkintojen perusteista opetusalan määräyksiä ja ohjeita mm. koulutustarjonnasta ammattikorkeakouluissa. Vuonna 2003 selvitettiin edelleen huumetestien mahdollisuuksia oppilaitoksissa (vrt. HE 162/2003 vp. laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta). Opetushallituksen johtokunta päätti 15.8.2003 antaa lukion opetussuunnitelman uudet perusteet nuorille tarkoitettua lukiokoulutusta varten. Uusien perusteiden mukaiset paikalliset opetussuunnitelmat otetaan käyttöön 1.8.2005 lukion aloittavilla opiskelijoilla.

Lisäksi on huomattava, että opetus- ja kulttuurialalakin on sovellettava eräitä merkittäviä vuonna 2003 toteutettuja yleislakien uudistuksia. Tällaisia ovat 1.8.2003 voimaan tullut uskonnonvapauslaki (453/2003) sekä 1.1.2004 lukien erityisesti kielilaki (423/2003), hallintolaki (434/2003) sekä laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003). Oikeusasiamiehen kansliaan tehdyt

tiedustelut ja kantelut viittaavat siihen, että hallinnon yleisen lainsäädännön, mm. julkisuusksymysten ja oppilaiden yksityisyyttä koskevien säännösten kouluttamisessa opettajille ja kasvattajille olisi parantamisen varaa. Tähän Opetushallitus onkin jo kiinnittänyt huomiotaan keväällä 2004 annettavassa koulutuksessa.

Opetusalan merkitys eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ja lääninhallitusten suorittamassa valvonnassa tulee oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen vähentymisestä huolimatta säilymään vahvana. Lääninhallitusten sivistysosastot arvioivat lisäksi lääninhallituslain 2 §:n (muut. 348/2000) mukaan peruspalveluja alueellisesti. Tämän velvoitteen mukaisesti lääninhallitukset arvioivat yllä mainittuihin perusopetuslain keväällä 2003 tehtyihin muutoksiin nähden oppilashuollon ja kurinpidon nykytilannetta perusopetuksessa.

Tarkastustoiminta

Opetusalalla tehtiin vuonna 2003 neljä tarkastusta (vuonna 2002 ei työtilanteen johdosta pystytty tekemään yhtään opetusalan tarkastusta). AOA Rautio, jolle kuuluu perusopetuksen kanteluiden käsittely ja ratkaiseminen, teki syyskuussa 2003 Länsi-Suomen lääninhallituksessa, Turun kaupungin kouluvirastossa ja Kemiön kunnan opetustoimessa tarkastukset, jotka liittyivät 1.8.2003 voimaan tulleeseen perusopetuslain muutokseen ja siten erityisesti oppilashuoltoon ja oppilaiden kurinpitoon. Tarkastuksen aikana perehdyttiin lääninhallituksen tehtävään näissä kysymyksissä sekä suuren kaupunkikunnan ja pienen kunnan valmisteluihin ja valmiuteen uudistusten toteuttamisessa.

OPETUSHALLINNON TARKASTUKSET 2003

Länsi-Suomen lääninhallitus/ sivistysosasto	16.9.2003
Turun kaupungin kouluvirasto	16.9.2003
Kemiön kunnan suomenkielinen koululaitos	17.9.2003
Kemiön kunnan suomenkielinen ala-aste	17.9.2003

Ratkaisuja

MUUTTUNEESTA KÄYTÄNNÖSTÄ TIEDOTTAMINEN JA TIEDUSTELUI- HIN VASTAAMINEN

Kantelija oli vuonna 1996 saanut lastensa koulun rehtorilta lasten ala-asteaikaan koskevan päätöksen, jonka perusteella lapsilla oli oikeus käydä koulua vieraassa koulupiirissä. Päätöksen mukaan huoltaja vastasi oppilaan kuljetuksesta aiheutuvista kuluista. Opetuslautakunta päätti vuonna 1998, että riippumatta siitä, mihin koulupiiriin oppilas kuuluu, rehtorin tai johtajan päätöksellä koulumatkat korvataan ala-asteen oppilaille, mikäli koulumatka on yli kaksi kilometriä. Käytännöstä mainittiin lyhyesti jokaisen oppilaan kotiin jaetussa tiedotteessa syyslukukauden alkaessa 1998. Kantelija katsoi tiedotuksen olleen puutteellista. Hän tiedusteli opetusvirastosta lokakuussa 2001 aikana matkojen korvaamisesta sekä loka- ja joulukuussa 2001 siitä, mihin voi valittaa rehtorin puutteellisesta tiedottamisesta. Kantelijalle vastattiin lokakuussa 2001, että matkoja ei korvata takautuvasti. Helmikuussa 2002 hänelle jätettiin viesti, että asiassa tullaan tekemään valituskelpoinen päätös. Valitusmahdollisuutta koskevaan kyselyyn ei vastattu. Kantelijalle korvattiin heinäkuussa 2002 puutteellisesta tiedottamisesta johtuen hänen itse maksamansa lasten koulumatkat.

OA Paunio katsoi, että rehtorin tiedottaminen korvauskäytännön muutoksesta oli ollut puutteellista. Kantelijalle aiemmin tehty henkilökohtainen päätös

huoltajan velvollisuudesta maksaa lasten koulumatkat olisi OA:n mielestä edellyttänyt yksilöllistä tiedottamista korvauskäytännön muutoksesta. OA totesi lisäksi, että opetusvirasto oli menetellyt hyvän hallinnon vastaisesti, koska se ei ollut vastannut kantelijan tiedusteluihin tarpeeksi selkeästi ilman aiheetonta viivytystä. Ongelmallista oli OA:n mielestä hyvän hallinnon vaatimusten valossa myös se, että kantelijan kirjallisesti lähettämiin tiedusteluihin vastattiin toistuvasti puhelimitse myös silloin, kun häntä ei henkilökohtaisesti tavoitettu.

OA totesi, että opetusviraston olisi tullut vastata kantelijan tiedusteluihin selkeästi ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon mukaista ei ollut vastata kirjallisesti lähetettyihin tiedusteluihin toistuvasti puhelimitse varsinkin, kun kantelijaa ei tavoitettu puhelimella henkilökohtaisesti.

OA Paunion päätös 30.10.2003, dnro 272/4/02
(esittelijänä Leila Andersin)

OPPILAAN ERITYISOPETUKSEN TARVE

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Helsingin kaupungin Högstadieskolan Lönkan -nimisen peruskoulun rehtoria, koulukuraattoria ja opinto-ohjaajaa. Kantelija käsityksen mukaan he olivat laiminlyöneet velvollisuutensa perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestämisessä hänen tyttärelleen.

Kantelija arvosteli koulua myös siitä, että häntä oppilaan huoltajana ei informoitu mahdollisuudesta saada erityisopetusta tyttärelle. Kantelija oli osoittanut koulun rehtorille kirjeen, jossa hän oli pyytänyt tilaisuutta tulla kouluun keskustelemaan opettajien kanssa tyttärensä koulunkäyntiin liittyvistä asioista. Kantelijaan ei kuitenkaan otettu yhteyttä koulusta keskustelujen järjestämiseksi hänen kanssaan.

AOA Rautio katsoi asiassa selvitetyn, että oppilaan koulunkäyntiongelmien olivat alkaneet näkyä jo ala-asteella, jolloin hän yhä etenevässä määrin alkoi kieläytyä menemästä kouluun sillä perustelulla, ettei hän opi mitään. Oppilas poistettiin häiritsevän käytöksen

takia toistuvasti luokahuoneesta myös yläasteella. Koulu järjesti monta kokousta oppilaan vaikeuksista, mutta kokoukset eivät tuottaneet mitään oleellista parannusta tilanteeseen.

Selvityksen mukaan kantelija oli vienyt tyttärensä tämän ollessa peruskoulun 8. luokalla Folkhälsanin nuorisopoliklinikalle tutkimuksiin. Folkhälsanin psykologin laatiman lausunnon mukaan oli perusteltua katsoa oppilaan tarkkaavaisuus- ja impulssiongelmien johtuvan tarkkaavaisuushäiriöstä (ADD=Attention Deficit Disorder). Lausunnon mukaan oppilaan koulunkäyntiin liittyvien vaikeuksien työstämisessä tarvittiin yhteistyötä kodin ja koulun sekä nuorisopoliklinikan välillä. Yhteistyössä tulisi huomioida oppilaan ja hänen vanhempansa toivomukset. Kantelija oli toimittanut lausunnon heti koululle tiedoksi.

Kantelija oli osoittanut kirjeen koulun rehtorille, jossa hän pyysi tilaisuutta saada keskustella koulun opettajien kanssa tyttären koulutilanteesta sekä mahdollisuuksista siirtää hänet toiseen kouluun, jossa hänen Folkhälsanin tutkimuksissa todetut keskittymisvaikeudet voitaisiin paremmin huomioida. Kantelija oli lähettänyt sähköpostitse rehtorille tiedustelun mahdollisuuksista tapaamiseen. Rehtori ei selvityksen mukaan vastannut kirjeeseen eikä sähköpostisanomaan.

AOA totesi, että koulun on koko yläasteen aikana täytynyt olla varsin tietoinen oppilaan koulunkäyntiä koskevista vaikeuksista. Siitä huolimatta kului lähes vuosi Folkhälsanin nuorisopoliklinikan oppilasta koskevan lausunnon saapumisesta kouluun ja pari kuukautta kantelijan kirjallisista tapaamispyynnöistä rehtorille ennen kuin kantelijaan oli otettu yhteyttä koulun taholta.

AOA katsoi, että ylä-asteen rehtori, joka viime kädessä on vastuussa koulun toiminnasta ja jolle tapaamista koskevat pyynnöt oli osoitettu, menetteli virheellisesti kun hän, saatuaan Folkhälsanin nuorisopoliklinikan lausunnon, ei kiireellisesti järjestänyt koulun ja kodin välistä tapaamista asiassa. Hän menetteli niin ikään virheellisesti, kun hän ei viivytyksettä vastannut kantelijan hänelle saman vuoden joulukuussa osoittamiin kirjallisiin tapaamispyyntöihin. Rehtori rikkoi menettelyllään perusopetuslaissa säädetyn velvoitteen, jonka mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä

kotien kanssa. Hänen menettelynsä oli arvostelulle altista myös perustuslain 21 §:n kannalta, joka turvaa jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

AOA yhtyi lisäksi Uudenmaan lääninhallituksen lausunnossaan esittämään käsitykseen perusopetuslain tulkinnasta. Sen mukaan oppilaan oikeus erityisopetukseen ei edellytä oppilaan huoltajan anomusta, vaan koulun, jolla on parhaat tiedot oppilaan selviytymisestä, tulee ensi kädessä huolehtia siitä, että erityisopetuksen tarpeessa olevat oppilaat myös saavat sitä. Koulu on myös vastuussa siitä, että oppilaan mahdollisuudesta saada erityisopetusta ilmoitetaan huoltajalle.

AOA yhtyi lääninhallituksen lausunnossa esitettyyn kritiikkiin myös siitä, miten koulun olisi tullut menetellä sen seikan arvioimiseksi, tarvitsiko oppilas kantelussa tarkoitettussa tapauksessa erityisopetusta vai eikö.

AOA:n käsityksen mukaan koulu menetteli asiassa virheellisesti, koska se ei yhdessä kodin ja sittemmin myös oppilaasta lausunnon antaneen asiantuntijatähon kanssa etsinyt ratkaisua oppilaan itselleen ja kouluyhteisölle aiheuttamiin vaikeuksiin. Kysymys ei ollut AOA:n mukaan ensisijaisesti erityisopetukseen siirtämisestä, vaan järjestelmällisestä ja määrätietoisesta yhteistyöstä kodin kanssa oppilaan vaikeuksien ratkaisemiseksi.

AOA piti koulun menettelyä oppilaan erityisopetuksen tarpeen arvioinnissa ja arvioimatta jättämisessä perusopetuslain ja perusopetusasetuksen vastaisena. AOA korosti vielä sitä, että viimeksi mainitun säännöksen mukaan tulee ennen päätöstä, jolla oppilas siirretään erityisopetukseen neuvotella oppilaan huoltajan kanssa, sekä mahdollisesti hankkia oppilaasta ja hänen oppimisedellytyksistään psykologinen tai lääketieteellinen tutkimus taikka sosiaalinen selvitys. AOA:n käsityksen mukaan vastuu koulun virheellisestä menettelystä on ensisijaisesti ollut koulun rehtorilla.

AOA totesi kuitenkin, että koulun virkamiesten kantelusta antamiin selvityksiin ei ole liitetty jäljennöksiä oppilashuoltoryhmän kokouksissa vuosina 1999–2001 pidetyistä pöytäkirjoista, joista kävisi ilmi kantelussa tarkoitettua oppilaasta käydyt keskustelut. Selvityksiin ei niin ikään sisälly yhteenvertoa oppilas-

huoltoryhmän työstä kantelussa mainitun oppilaan vaikeuksien ratkaisemiseksi eikä huoltajan kanssa käydyistä neuvotteluista.

AOA yhtyi lääninhallituksen lausunnossa esitettyyn näkemykseen koulun oppilashuoltotyöstä siinä, että oppilashuoltojärjestelmä näyttää toimineen vain muodoltaan asianmukaisesti mutta sisällöltään se ei ole toiminut erityisen ammattimaisesti kyseisinä lukuvuosina. AOA:n mukaan koulun rehtori oli sallinut oppilaan syrjäytymisen laiminlyömällä puuttua oppilaan vaikeuksiin ja sillä, että hän ei ole vaatinut oppilashuoltoryhmältä tarpeeksi tehokasta työtä. Koska kantelussa tarkoitettuna ajankohtana ei ollut tarkempia ohjeita koulujen oppilashuoltotyöstä, koulun rehtoria ei kuitenkaan voitu pitää vastuullisena siitä, että oppilashuolto ei kaikilta osin ollut toiminut.

AOA saattoi käsityksensä peruskoulun ja sen toiminnasta vastaavan rehtorin virheellisestä menettelystä vastaisen varalle tiedoksi hänelle itselleen ja Helsingin kaupungin opetusvirastolle.

AOA Raution päätös 2.4.2003, dnro 1585/4/01
(esittelijänä Henrik Åström)

KONSULTTIYRITYKSEN KÄYTTÄMI- NEN AMMATTIKORKEAKOULUN OPPILASVALINNASSA

Kantelijat arvostelivat eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetuissa kahdessa eri kantelukirjoituksessa Haagan ammattikorkeakoulun ja Pohjois-Savon ammatillisen korkeakoulutuksen kuntayhtymän menettelyä opiskelijavalinnassa 2001 noudatettujen perusteiden soveltamisessa heihin ja lisäksi sitä, millä tavoin korkeakoulu osallistui opiskelijoiden valintaprosessiin.

Opetusministeriön lausunnon mukaan ammattikorkeakoululle kuuluu päättää, käyttääkö se ylipäänsä oppilasvalinnaisia soveltuvuuskokeita ja niiden yhteydessä ulkopuolista asiantuntijatahoa esimerkiksi soveltuvuuskokeen järjestämisessä. Ammattikorkeakouluun ja kokeiden suorittajan tulee lausunnon mukaan tehdä keskenään sopimus siitä, mitä kokeiden tulee mitata, mitä kokeiden pitäjä tekee ja mihin kokeella

ylipäätään tähdätään. Kokeen suorittaja vastaa kokeesta ja antaa siitä tuloksen mutta ammattikorkeakoulu vastaa sen käyttämisestä opiskelijavalinnan kokonaisuudessa. Ammattikorkeakoulu ei voi jättäytyä asiassa ulkopuoliseksi. Soveltuvuuskokeen suorittajan tulee antaa tuloksesta riittävästi ohjauksellista tietoa myös testatulle.

AOA Rautio totesi ensimmäisen kantelun osalta, että Haagan ammattikorkeakoulun selvityksestä ei käynyt ilmi, miten työnjako ammattikorkeakoulun ja sen käyttämän asiantuntijayrityksen kanssa oli järjestetty ja oliko olemassa sopimus ammattikorkeakoulun ja yrityksen välillä siitä, mitä soveltuvuuskokeiden tuli mitata ja mihin kokeella ylipäätään tähdättiin. Haagan ammattikorkeakoulun antaman selvityksen ja opetusministeriön lausunnon valossa yhteistyö ko. ammattikoulun ja sen käyttämän soveltuvuustestiä tehneen yrityksen välillä ei siten ole ollut kaikilta osin asianmukaisesti järjestetty.

Toisen kantelun johdosta AOA totesi, että yhteistyö Pohjois-Savon ammattikorkeakoulun ja soveltuvuuskokeen järjestäneen yrityksen välillä oli perustunut ainoastaan suulliseen sopimukseen ja pitempiaikaiseen käytäntöön. AOA:n mukaan tästä syystä ammattikorkeakoulu ei ole voinut kuvata tyydyttävällä tavalla soveltuvuuskokeiden tavoitteita, kokeita koskevia järjestelyä tai kokeiden valvonnan järjestämistä toisin sanoen miten yhteistyö on jakautunut ammattikorkeakouluun ja soveltuvuuskokeita tekevän yrityksen välillä.

Asiassa saadun selvityksen ja lausunnon mukaan yhteistyö Pohjois-Savon ammattikorkeakoulun ja soveltuvuuskokeita tehneen yrityksen välillä ei AOA:n mielestä näin ollen ollut järjestetty ammattikorkeakouluun hakijoiden oikeusturvan kannalta tyydyttävällä tavalla.

AOA saattoi käsityksensä Haagan ammattikorkeakoulun ja Pohjois-Savon ammattikorkeakoulutuksen kuntayhtymän menettelystä mainituille ammattikorkeakouluille tiedoksi.

AOA Raution päätökset 21.5.2003, dnro 2179/4/01 ja 22.5.2003, dnro 2397/4/01
(esittelijänä Henrik Åström)

YLEISET KUNNALLISASIA

Yleiskatsaus

”Yleisiksi kunnallisasiasioiksi” on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Kertomusvuonna asiaryhmän ratkaisijana on ollut AOA *Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihiteeri *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 järjestäytymisestä. 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.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta tuli voimaan 1.11.2003. Laki sisältää säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta. Uudella lailla korvataan sääntely, joka sisältyi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettuun lakiin ja kuntalain 6 lukuun sekä kuntalain nojalla annettuihin kuntien virkasääntöihin. Lain tavoitteena on antaa kunnalli-

sen viranhaltijan oikeudellisesta asemasta kattavat ja yhteen kootut säännökset ottamalla erityisesti huomioon perustuslaista johtuvat vaatimukset sädöstasosta.

Kunnan henkilöstöä koskevan yleissäännöksen mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsuhteessa kuntaan. Säännöksen 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Muutoksen tarkoituksena on ilmaista paremmin, milloin henkilö otetaan virkasuhteeseen. Säännöksellä ei puututa erityislainsäädännössä oleviin virkasuhteen käyttöä määrittäviin säännöksiin. Kuntalaissa säädetään edelleen viran perustamisesta ja lakkauttamisesta, virantoimittamisvelvollisuudesta ja viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkaan. Myös kunnanjohtajaa koskevat erityissäännökset säilyivät kuntalaissa. Lisäksi kuntalaissa säädetään edellytyksistä, joiden perusteella virkasuhde voidaan muuttaa työsuhteeksi, jos tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Kunnan hallinnossa on noudatettu myös hallintomenettelylakia. Uusi 1.1.2004 voimaan tullut hallintolaki (434/2003), jolla on kumottu muun ohella hallintomenettelylaki, on koko hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasti menettelystä. Hallintolakiin on pyritty kokoamaan hallintoasian käsittelyssä noudatettavat menettelysäännökset sekä viranomaisten toimintaa koskevat laadulliset vähimmäisvaatimukset mahdollisimman kattavasti siten, ettei muuhun lainsäädäntöön tarvitsisi ottaa samaa asiaa koskevia säännöksiä. Lisäksi kunnan hallinnossa noudatetaan 1.12.1999 voimaan tullutta julkisuuslainsäädäntöä, jollei siitä ole erikseen muuta säädetty.

YLEISIIN KUNNALLISASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVAL- VONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömyydenä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on käytettävissään hallinto-oikeudelle tehtävä kunnallisvalitus, jota edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnal-

lisvalitus 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. Erityislakien 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 17 on ollut sellaisia, joissa oikeusasiamiehellä on ollut aihetta arvosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Kantelujen ja toimenpideratkaisujen määrä on edelliseen vuoteen verrattuna pysynyt samana.

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 turvatun kunnallisen itsehallinnon piiriin. Kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden poliittisen vastuun valtuutetut vaaleissa. Oikeusasiamies ei myöskään voi ottaa kantaa riippumattomien tuomioistuinten harkintavaltansa rajoissa tekemiin päätöksiin. Lainvoimaisiin päätöksiin voi hakea muutosta vain ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla.

Seuraavissa ratkaisuissa oikeusasiamies on kiinnittänyt kunnan toimielinten huomiota perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin.

Kaupungin hallintokeskuksen rakennemuutosta valmistelleen henkilöpolitiikan periaatteita valmistelleen työryhmän raporttiin sisältyneen kannanoton johdosta AOA Jääskeläinen joutui puuttumaan ehdotettuihin nimitysperusteisiin. Loppuraporttiin oli kirjattu henkilöpolitiikan periaatteita käsittelevään osaan kohtaan 3.7 ”Asuinkunta”, että ellei erityisiä syitä ole (esimerkiksi yliverainen hakija) rekrytointitilanteessa valitaan kaupungin palvelukseen henkilö, joka asuu tai lupaa muuttaa kaupunkiin. Kaupunginhallituksen oikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt raportissa mainitut asiat edelleen valmisteltavaksi ja erikseen päätettäväksi. Kaupunginhallitus oli kokouksessaan 4.4.2003 käsitellyt henkilöstöpolitiikan periaatteita. Saatujen lausuntojen ja selvitysten perusteella kaupunginhallitus päätti esittää valtuustolle, että asuinkuntaa koskeva vaatimus poistetaan henkilöstöpolitiikan periaatteista. Valtuusto kokouksessaan 9.6.2003 hyväksyi kaupunginhallituksen esityksen.

AOA totesi, että Suomen perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) perustelujen mukaan valtion virkojen lisäksi ehdotettu säännös koskee kaikkia julkisia virkoja. Perustuslain 125 §:ää on siten sovellettava suoraan kuntien viranomaisten virkavaali- ja virantäyttöpäätöksiin. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Asuinpaikan valinnan vapaudesta perusoikeutena puolestaan seuraa, että asuinpaikkaan perustuva erottelu kaupungin viran tai toimen täyttämiseksi on myös perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon vastaista. Koska rakennemuutosraportin esityksestä oli asian jatkovalmistelun yhteydessä luovuttu, AOA katsoi, ettei asia antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin, että hän saattoi kaupunginhallituksen tietoon edellä selostetun asuinpaikkaan perustuvan erottelun perustuslain vastaisuuden (dnro 1334/4/02).

Romaaniväestöön kuuluva kantelija epäili kantelessaan, että kunnan asukasvalinnoissa tapahtui syrjintää. Kantelija oli hakenut vuokra-asuntoa kunnan omistamalta vuokratallyhtiöiltä lähes vuoden ajan saamatta asuntoa. Asukasvalinnan suoritti yhtiön

hallitus sen toimitusjohtajan esityksestä. Kantelija katsoi, että romaneja syrjittiin vuokra-asuntojen jaossa. Oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä yhtiön toimitusjohtaja ja kunnanhallitus kertoivat, että kantelijan asumishistoria ja luottotiedot eivät olleet edistämässä hänen asunnon saantiaan. Kantelija oli selvityksen antajien käsityksen mukaan aikaisemmin asunut yhtiön omistamassa asunnossa, jota oli vahingoitettu. Henkikirjoitusmerkintöjä kantelijan asumisesta kyseisessä asunnossa ei ollut.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään, että käytävissä olevien tietojen perusteella ei ollut näytettävissä romanien syrjintää kunnan vuokra-asuntojen jaossa. Syrjinnän mahdollisuutta ei voitu kuitenkaan täysin sulkea pois. Lisäksi AOA katsoi, että toteennäyttämättömän epäily hakijan mahdollisesta asumisesta yhtiön omistamassa asunnossa, jota oli vahingoitettu, ei voinut olla vaikuttamassa kantelijan asunnon saantiin. Myöskään luottotiedoissa olevien vähäisten maksuhäiriöiden ei AOA:n mielestä tullut olla esteenä asunnon osoittamiselle, mikäli asukasvalinnan perusteet – asunnontarve, varallisuus ja tulot – täytyivät. AOA korosti vielä päätöksessään kunnan aravarajoituslain 4 §:n mukaista velvollisuutta valvoa, että asukasvalinnassa noudatetaan valtioneuvoston vahvistamia perusteita. Erityisen tärkeä tämä oli tapauksessa, jossa asukasvalinnan suorittaa jokin muu taho kuin viranomainen, jolloin hakijalta puuttuu muutoksenhaku-mahdollisuus tehtyihin päätöksiin (dnro 2009/4/01).

Seuraavissa ratkaisuissa on muistutettu kunnan toimielimiä hyvän hallinnon toteuttamisesta kunnan päätöksenteossa.

Kantelijan korvausasian käsittely kunnan teknisessä toimessa aiheutti arvostelua. Korvausvaatimusasia oli vireillä kunnan teknisessä toimessa vuoden 2002 maaliskuusta saman vuoden lokakuun loppuun. Asian käsittely oli kestänyt pitempään kuin tuolloisissa asioissa oli tapana. Korvausvaatimusasiakirjojen palauttamisen jälkeen tekninen toimi katsoi, ettei asia ollut enää vireillä. AOA Jääskeläinen saattoi kunnan teknisen lautakunnan, teknisen toimen sekä tiemestarin tietoon käsityksensä korvausvaatimusasian aiheettomasta viivästymisestä sekä tarpeellisesta huolellisuudesta ja joutuisuudesta asioiden käsittelyssä. Hän saattoi myös teknisen toimen tietoon käsityk-

sensä hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä asian rautessa ja asiakirjoja hakijalle palautettaessa (dnro 2864/4/02).

Kunnan sivistyslautakunta oli 22.6.1993 peruskoululain 18 §:n nojalla valinnut luokanopettajan peruskoulun ala-asteen johtajaksi 1.8.1993 alkaen toistaiseksi. Kuulematta erikseen koulunjohtajaa sivistyslautakunta oli osana sivistystoimen käyttösuunnitelman tarkistamista päätöksellään 19.1.1999 yhdistänyt kunnan peruskoulun koulunjohtajuudet yhdelle henkilölle 1.8.1999 lukien. Syynä tähän järjestykseen oli kustannussäästöjen aikaansaaminen kunnan sivistystoimessa. AOA Raution mukaan kunnan olisi ollut kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvan ja oikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden menetellä niin, että koulunjohtajan määräyksen peruuttamisaikomuksista olisi hyvissä ajoin selkeästi tiedotettu koulunjohtaja/luokanopettajalle. Kantelija kiisti vastineessaan 21.6.2001 osallistuneensa asianomaisella koululla käytyyn tiedotusluonteiseen keskusteluun koulunjohtajuuksien uudelleenjärjestelystä. Häntä olisi kuitenkin kerrottujen lainkohtien mukaisesti tullut kuulla ennen taloudellisista säästötoimista johtunutta koulunjohtajan määräyksen peruuttamista, vaikkakin Ylitornion kunnan virkasäännön (21.10.1996) 14 §:n 1 momentti oikeutti viranhaltijan siirtämisen irtisanomista koskevia määräyksiä noudattamatta toiseen virkaan tai virkasuhteeseen. AOA saattoi moittivan käsityksensä Ylitornion kunnanhallituksen ja sivistyslautakunnan tietoon (dnro 1119/4/02).

Oikeustilaa on tältä osin selventänyt kertomusvuoden marraskuun alusta voimaan tullut kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki (304/2003). Lain 23 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan viranomainen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Hallituksen esityksen (HE 196/2002) perustelujen mukaan säännös ei edellyttäisi viranhaltijan suostumusta, mutta viranhaltijalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin muutoksesta lopullisesti päätetään.

Kantelija oli vuokrannut omistamansa asunnon henkilölle, jolle Helsingin kaupungin sosiaalivirasto

oli myöntänyt toimeentulotukena vuokravakuuden. Vakuus oli talletettu tilille, johon vain sosiaalivirastolla oli pääsy. Sosiaaliviraston virkamies, jonka menettelyyn kantelu kohdistui, oli kieltäytynyt maksamasta vuokravakuudesta niitä vahinkoja, joita vuokralainen oli aiheuttanut, koska hän katsoi asian olevan riitainen. OA Paunio totesi ratkaisussaan, että virkamies oli ratkaissut asian hänelle kuuluvan harkintavallan nojalla ja puitteissa. OA katsoi kuitenkin, että sosiaaliviraston vuokranantajalle vuokravakuudesta antaman tiedotteen sisältö oli puutteellinen. Siitä ei käynyt ilmi vuokravakuuden maksamismenettely tapauksissa, joissa saatavan katsottiin olevan riitainen. Vuokranantajalle ei myöskään annettu perusteltua päätöstä siitä, miksi vuokravakuutta ei katsottu voitavan suorittaa. OA kiinnitti Helsingin kaupungin sosiaaliviraston huomiota näihin vuokranantajan oikeusturvan kannalta merkityksellisiin seikkoihin (dnro 2734/4/02).

Kun kunnanhallitus ei ollut antanut apulaisoikeusasiamiehen pyytämää selvitystä, AOA Jääskeläinen joutui puuttumaan asiaan. Saadun selvityksen perusteella tilanne kunnan toimielimissä oli ollut vuoden 1999 lopussa ja vuoden 2000 alussa sekava. Kunnan luottamushenkilöiden välillä valinneen luottamuspuolan ja tapahtuneiden henkilövaihdosten johdosta kunnanhallitus ei ollut antanut siltä pyydettyä lausuntoa ja selvitystä. Kanteluasiaa sekä pyydettyä lausuntoa ja selvitystä ei ollut edes käsitelty kunnanhallituksen kokouksissa. Vuoden 2001 alusta oli uusi kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus aloittanut toimikautensa. Tämän vuoksi AOA tyytyi kiinnittämään kunnanhallituksen huomiota vastaisen varalle viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien perustuslaissa säädettyyn velvollisuuteen antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemat tiedot (dnro 1045/4/01).

Oikeusasiamiehen keskeinen panos kunnallisasioissa lieene viime vuosina ollut siinä, että kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita on muistutettu perusoikeuksien heidän toiminnalleen asettamista velvoitteista. Lukumääräisesti useimmin on ollut kysymys juuri hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta päätöksenteossa.

Myös kunnallinen pysäköintivalvonta ja katujen kunnossapito sekä siirtokehotuskäytäntö ovat olleet

arvostelun kohteena. Pysäköintivirhemaksun määräämisestä ja muutoksenhausta säädetään pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa. Ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetussa laissa (romuajoneuvolaki) säädetään ajoneuvon siirtämisen perusteista, siirretyn ajoneuvon omistajan velvollisuudesta suorittaa siirtämisestä aiheutuneet kustannukset ja muutoksenhausta siirtokustannusten korvauspäätökseen. Kanteluihin annetuissa vastauksissa on useimmiten selostettu sovellettavan lain säännöksiä ja käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

AOA Rautio oli havainnut erään käsiteltävänä olleen kantelun yhteydessä puutteita romuajoneuvolain ja -asetuksen soveltamisessa. Kantelijaa ei muun ohella ollut kuultu ennen kunnan tiemestarin tekemä korvauspäätöstä eikä päätökseen ollut liitetty valitusosoitusta. Asiaan hankittujen sisäasianministeriön ja ympäristöministeriön lausuntojen perusteella AOA totesi erityistä selkeyttämistarvetta myös sen suhteen, minkä ministeriön toimialaan kuuluu yleisvastuu romuajoneuvolaista ja -asetuksesta. Tämän vuoksi AOA esitti 23.5.2003 valtioneuvostolle harkittavaksi, tulisiko toimivaltaisen ministeriön ryhtyä toimenpiteisiin mahdollisten säädösmuutosten tai ohjeistuksen tarpeen tarkempaa arviointia varten.

Ympäristöministeriö on AOA:lle antamassaan 29.9.2003 päivätyssä selvityksessä todennut, että asiasta oli pidetty neuvottelu, johon osallistuivat ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäasiainministeriön sekä Suomen Kuntaliiton edustajia. Osanottajat olivat yksimielisiä siitä, että ajoneuvojen siirto- ja romuajoneuvojen jätehuoltokysymysten hoitamisessa on ongelmia, vaikka romuajoneuvolain toimeenpano pääpiirteissään toimii hyvin. Kertomusvuoden syksyn kuluessa eduskunnalle annettava jätelain muutosesitys ja sen nojalla annettavat romuajoneuvodirektiivin täytäntöön panemisen edellyttämät säädökset jossain määrin vähentävät romuajoneuvolain merkitystä. Neuvotteluissa todettiin olevan kuitenkin ilmeistä, että romuajoneuvolain säännöksiä on joiltain osin selkeytettävä. Lisäksi näyttäisi olevan tarvetta antaa ohjeita eräiden lain säännösten toimeenpanosta. Säädösvalmistelua varten todettiin olevan tarpeellista asettaa työryhmä. Työryhmän asettamisesta sovitaan eri ministeriöiden kesken erikseen. Työryhmän tulisi

tehdä ehdotus myös siitä, mille ministeriölle kuuluu yleisvastuu romuajoneuvolaista (dnro 2293/2/02).

Kunnan viranomaisten asiakirjoja koskevien pyyntöjen osalta AOA Jääskeläinen on todennut, että kun asia-as on kysymys viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitusta asiakirjapyyntöä, viranomaisen on meneteltävä lain 14 ja 15 §:ssä säädettyllä tavalla. Tieto asiakirjasta on joko annettava tai ilmoitettava kieltäytymisen syy ja tiedusteltava haluaako pyytjä valituskelpoisen päätöksen. Mikäli asiakirja on toisen viranomaisen laatima tai kuuluu sen käsiteltäväksi, tiedonsaantia koskeva asia tulee siirtää tämän viranomaisen ratkaistavaksi (dnrot 615/4/01 ja 2418/4/03).

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

Kuntien itsehallintoon kuuluu kuntalaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään ja lähipiiriään koskevien asioiden käsittelyyn. Kun julkisuuslainsäädäntö lisää kunnan viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, laillisuusvalvonnassa korostunevat tulevaisuudessakin kunnallishallinnon avoimuus myös keskeneräisten asioiden valmisteluvaiheista sekä kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kuntansa hallintoon. Myös kuntien varallisuuden ja talouden hoitaminen kiinnostaa enenevässä määrin kuntalaisia samoin kuin kunnan hankintojen asianmukaisuus. Laillisuusvalvonnan keskeisenä tavoitteena tulee olemaan kuntien ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden sekä kunnallisen demokratian edistäminen.

Ratkaisuja

APULAISKAUPUNGINJOHTAJAN PYSÄKÖINTIVIRHEMAKSUN MAKSAMINEN KAUPUNGIN VAROISTA

Kaksi Turun kaupunginvaltuutettua pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Turun apulaiskaupunginjohtajan menettelyn, kun hän pysäköidessään ajoneuvonsa Turun kaupunginsairaalan maksulliselle pysäköintipa-

kalle jätti pysäköintimaksun suorittamatta ja kantelun mukaan maksatti saamansa pysäköintivirhemaksun Turun kaupunginsairaalalla.

Apulaiskaupunginjohtaja oli ollut Turun kaupungin terveystoimen perehdytystilaisuudessa terveysvirastossa perjantaina 19.1.2001 kello 8.00–12.30. Hän oli pysäköinyt autonsa terveystoimen pysäköintialueelle kertomansa mukaan ennen kello 8.00. Alue oli kaupungin pysäköinninvalvonnasta saadun tiedon mukaan pysäköintikieltoaluetta. Pysäköinti oli sallittu vain merkityillä pysäköintipaikoilla ja se oli maksullinen arkin kello 8.00 ja 19.00 välisenä aikana. Pysäköinninvalvoja oli määrännyt apulaiskaupunginjohtajalle pysäköintivirhemaksun kello 9.36, koska pysäköintimaksu oli ollut suorittamatta.

AOA Jääskeläinen totesi, että saaduissa selvityksissä ei ollut edes väitetty, että apulaiskaupunginjohtajalla olisi jollakin perusteella ollut lupa pysäköimiseen maksua suorittamatta tai että pysäköintivirhemaksun määräämiseen ei muutoin olisi ollut laillisia edellytyksiä. AOA totesi edelleen, että pysäköintivirhe ei ollut johtunut perehdytystilaisuuden pitkittymisestä, vaan maksuvelvollisuus oli alkanut jo kello 8.00.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 8 ja 17 §:n säännökset osoittavat, että pysäköintivirhemaksu kuuluu virheen tehneen suoritettavaksi. Tämän vuoksi Turun kaupungin terveystoimen päätös maksaa apulaiskaupunginjohtajalle henkilökohtaisesti maksettavaksi kuuluva pysäköintivirhemaksu kaupungin varoista ei ollut asianmukainen. Menotositteeseen tehdyn merkinnän mukaan menon oli hyväksynyt va virastopäällikkö. AOA:n mielestä menettely oli omiaan heikentämään luottamusta virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan ja AOA piti sitä Turun kaupungin virkasäännön 12 §:n 2 momentin vastaisena.

Menettelyn moitittavuuden kannalta sillä, että terveystoimi oli jälkikäteen lähettänyt apulaiskaupunginjohtajalle laskun kyseisestä maksusuorituksesta, ei ollut ratkaisevaa merkitystä.

Saadun selvityksen valossa apulaiskaupunginjohtaja ei ollut myötävaikuttanut hänen pysäköintivirhemaksunsa suorittamiseen terveysviraston varoista, vaan hän oli ollut siitä tietämätön. AOA:n mielestä

apulaiskaupunginjohtajan menettely antoi kuitenkin aihetta arvosteluun myös siinä valossa kuin hän oli tapahtumainkulun mieltänyt.

Apulaiskaupunginjohtaja oli virkatehtävänsä vedoten pyrkinyt vapautumaan hänen henkilökohtaisesti maksettavaksi kuuluvasta pysäköintivirhemaksusta ja antanut tämän tehtävän virkasihteerinsä hoidettavaksi. Apulaiskaupunginjohtaja oli jäänyt siihen käsitykseen, että asia olikin sovittu pysäköinninvalvojan kanssa. Noin menetellessään hänen oli täytynyt kuvitella, että hän oli apulaiskaupunginjohtajan virka-asemansa ja siitä johtuneen virkatehtävänsä takia ollut pysäköintimaksun tai pysäköintivirhemaksun suorittamisvelvollisuuden suhteen eri asemassa kuin muut alueella asioivat autoilijat. AOA:n mielestä apulaiskaupunginjohtajan olisi pitänyt ymmärtää, että sanotut seikat eivät voineet olla hyväksyttävä peruste pysäköintivirhemaksusta vapautumiselle, vaan vapautuminen olisi ollut ristiriidassa tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden vaatimusten kanssa.

AOA saattoi vastaisen varalle Turun kaupungin terveystoimen, va virastopäällikön ja apulaiskaupunginjohtajan tietoon edellä lausutut käsityksensä.

AOA Jääskeläisen päätös 12.3.2003, dnro 642/4/01 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

KESKUSVAALILAUTAKUN- NAN MENETTELY SEN PÄÄT- TÄESSÄ EHDOKKAIDEN VAALIKELPOISUUDESTA

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutki-
maan, olivatko kunnan virkamiehet ja luottamushen-
kilöt menettelleet oikein ja asianmukaisesti asettaes-
saan ja hyväksyessään virassa olleen palopäällikön
ehdokkaaksi vuoden 2000 kunnallisvaaleissa, hyväk-
syessään hänet valtuutetuksi kaudelle 2001–2004 ja
teknisen lautakunnan puheenjohtajaksi. Palopäällikkö
erosi virastaan vasta 1.4.2001.

Kuntalain 34 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan
vaalikelpoinen valtuustoon ei ole kunnan palveluk-
sessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai

lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai
sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä.
Kuntalain 36 §:n 1 momentin mukaan vaalikelpoinen
lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen
valtuustoon.

Kunnan keskusvaalilautakunta oli 18.9.2000 tarkas-
taessaan ehdokasasettelun asiakirjat todennut, että
kunnan palopäällikkö oli vaalikelpoinen sekä kirjannut
pöytäkirjaan, että hänen virkasuhteensa kuntaan oli
päätyttävä ennen 1.1.2001, eli ennen uuden kunnan-
valtuuston toimikauden alkamista. Kunnanhallituksen
selvityksen mukaan palopäällikön virkasuhteen päät-
tymisestä ja palopäällikön siirtymisestä yksilölliselle
varhaiseläkkeelle 1.1.2001 alkaen oli keskusvaali-
lautakunnan sihteerin, kunnan hallintojohtajan, saanut
suullisen lupauksen. Lisäksi keskusvaalilautakunnan
tiedossa oli palopäällikön 4.9.2000 saama yksilöllistä
varhaiseläkettä koskeva ennakkopäätös. Kunnan
keskusvaalilautakunnan selvityksen mukaan päätös
palopäällikön hyväksymisestä mahdollisesti kunnallis-
vaaliehdokkaaksi tehtiin hyvässä uskossa. Keskusvaa-
lilautakunnan tarkoituksena oli välttää puuttuminen
ehdokasasetteluun. Selvityksessä viitattiin vaalilain
153 §:ään, jonka mukaan puolueen vaaliasiamiehen
on päivättävä ja allekirjoitettava ehdokashakemus ja
vakuutettava siinä, että ehdokkaat ovat vaalikelpoisia.

Kunnan keskusvaalilautakunta oli 25.10.2000
vahvistanut 22.10.2000 pidettyjen kunnallisvaalien
tuloksen, jolloin oli myös todettu palopäällikön tulleen
valituksi valtuutetuksi. Lautakunnan päätös kunnallis-
vaalin tuloksen vahvistamisesta oli ollut kunnan julkis-
ten kuulutusten taululla 26.10.–14.11.2002 välisen
ajan. Päätöksestä ei valitettu ja se sai lainvoiman.

Kunnanvaltuusto oli 29.1.2001 valinnut palopäällikön
teknisen lautakunnan puheenjohtajaksi. Kunnanhalli-
tuksen selvityksen mukaan palopäällikkö oli toiminut
valtuutettuna ja teknisen lautakunnan puheenjohtaja-
na 1.4.2002 lukien, jolloin hän ei enää ollut kunnan
palveluksessa.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Asiassa saadun selvityksen perusteella kunnan
keskusvaalilautakunnan tarkastaessaan 18.9.2000
vaalilain 36 §:n mukaisesti ehdokkaiden vaalikelpoi-

suutta olisi tullut ottaa kantaa vain silloin todettavissa olleeseen vaalikelpoisuuteen. Keskusvaalilautakunnalla ei ollut vaalilain tai kuntalain säännösten nojalla oikeutta todeta palopäällikköä ehdollisesti vaalikelpoiseksi. Riittäväenä selvityksenä ehdon toteutumisesta ei voitu pitää ehdokkaan omaa suullista ilmoitusta, joka perustui ehdokkaan Kuntien eläkevakuutuksesta saamaan 31.7.2001 asti voimassa olleeseen ennakopäätökseen oikeudesta yksilölliseen varhaiseläkkeeseen. Palopäällikkö erosi virastaan vasta 1.4.2001.

Keskusvaalilautakunnan vaalilain 4 luvussa säädettyihin viranomaistehtäviin kuuluu muun ohella velvollisuus asiakirjojen tarkastamiseen. Tätä tarkastusvelvollisuutta ei poista eikä vähennä vaalilain 153 §:n 2 momentissa säädetty puolueen vaaliasiamiehen ehdokashakemuksen vakuutus siitä, että vaaliasiamiehen käsityksen mukaan ehdokkaat ovat vaalikelpoisia. Keskusvaalilautakunnan menettelyn moitittavuutta korostaa se, että vaalilain mukaan ehdokasasettelun asiakirjojen tarkastus on sitova. Jos asiamiehelle ei kokouksessa tehdä huomautusta, keskusvaalilautakunta ei voi myöhemminkään korjata laiminlyöntiään.

Keskusvaalilautakunta ei voinut myöskään vaalien tulosta määrätessään kiinnittää enää huomiota siihen, oliko sen tässä tapauksessa asettama virheellinen ehto toteutunut, vaan se saattoi vain todeta palopäällikön tulleen valituksi, vaikka virkasuhde kuntaan ei ollut päättynyt. Ainoastaan vaalilain 101 §:ssä säädettyssä määräajassa tehty vaalivalitus olisi ollut keino saattaa palopäällikön kunnallisvaalikelpoisuus hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Vaalien tuloksen vahvistamista koskeva kunnan keskusvaalilautakunnan päätös sai kuitenkin lainvoiman.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi, että keskusvaalilautakunta tarkastaessaan ehdokashakemukset ja todetessaan ehdokkaat vaalikelpoiseksi menetteli lainvastaisesti hyväksyessään palopäällikön virassa olleen henkilön sillä ehdolla vaalikelpoiseksi, että hänen virkasuhteensa kuntaan päättyy ennen 1.1.2001. AOA antoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla kunnan keskusvaalilautakunnalle huomautuksen sen edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Kunnanvaltuuston 29.1.2001 tekemän päätös, jolla palopäällikkö valittiin tekniseen lautakuntaan ja sen puheenjohtajaksi, kumottiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksellä, joka korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla todettiin pysyväksi. Tältä osin asia oli lainvoimaisesti ratkaistu eikä antanut enää aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

AOA Jääskeläisen päätös 12.6.2003, dnro 3148/4/01 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

VIIVÄSTYS KANTELUN KÄSITTELYSSÄ LÄÄNINHALLITUKSESSA

Kantelija arvosteli kantelunsa käsittelyaikaa Länsi-Suomen lääninhallituksessa.

Selvityksen mukaan kantelukirjoitus oli saapunut lääninhallitukseen 11.5.1999. Harjavallan kaupunki oli antanut asiassa lausuntonsa 30.8.1999 ja kantelija vastineensa 13.9.1999. Lääninhallituksen Turun toimipisteen hallinto-osasto antoi asiassa ratkaisunsa 19.5.2003. Päätöksen antaminen asiassa kesti siis yli neljä vuotta.

OA Paunio piti ratkaisussaan kantelun käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Asiassa ei kuitenkaan ollut näyttöä siitä, että hallinto-osasto tai sen yksittäiset virkamiehet olisivat tahallisesti viivytelleet kantelun käsittelyssä. OA:n näkemyksen mukaan pitkä käsittelyaika johtui osaksi asian valmistelijan sairastumisesta ja resurssipulasta. Myös lääninhallitusten organisaatiouudistuksella oli voinut olla vaikutusta käsittelyaikoihin.

OA antoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Länsi-Suomen lääninhallituksen hallinto-osastolle huomautuksen kyseisestä laiminlyönnistä.

OA Paunion päätös 30.5.2003, dnro 1574/4/02 (esittelijänä Tuula Aantaa)

TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Yleiskatsaus

Asiaryhmään kuuluvat työvoimahallintoa, työttömyysturvaa, työsuojelua sekä siviilipalvelusta koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon perusteella AOA *Raution* ratkaistaviin asioihin ovat kertomusvuonna kuuluneet työvoimahallinto, työttömyysturva ja työsuojelu. Siviilipalvelusta koskevat asiat on puolestaan ratkaissut AOA *Jääskeläinen*. Asiaryhmän pääesittelijöinä ovat toimineet oikeusasiamiehensihteerit *Kari Muukkonen* ja *Juha Niemelä*.

Ryhmän asioista työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta, johon kuuluvia muita kuin työttömyysturvaa koskevia kanteluita käsitellään s. 165. Sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvissa kanteluissa on varsin tavanomaista, että henkilö kirjoittaa samanaikaisesti sekä työttömyysturva- että muun sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvan etuutensa käsittelystä. Kantelu ohjataan siihen asiaryhmään, josta siinä katsotaan olevan pääasiallisesti kyse.

Työttömyysturva on perustoimeentulon turvaa, joka on perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan taattava lailla. Työttömyysturvassa on siis kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta, jota oikeusasiamiehen on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan tehtävänsä hoitaessaan valvottava.

LAINSÄÄDÄNNÖN TILA

Kertomusvuoden alussa tuli voimaan uusi työttömyysturvalaki, joka selkeytti työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön rakennetta kokoamalla työttömyysetuudet pääsääntöisesti yhden lain alaisuuteen. Samaan aikaan voimaan tullut laki julkisesta työvoimapaalvelusta uudisti työvoimaviranomaisten menettelyä säätelävän lainsäädännön. Siinä säädetään mm. julkisessa työvoimapaalvelussa noudatettavista periaatteista. Kertomusvuonna lain periaatteet eivät vielä tulleet kanteluissa erityisemmin pohdittaviksi, mutta tulevaisuudessa niillä tulee yhdessä 1.1.2004

voimaan tulevan hallintolain säännösten kanssa olemaan keskeinen merkitys arvioitaessa työvoimatoimistojen menettelyä.

Sosiaalivakuutukselle yleisesti ja siinä ehkä vielä erityisesti työttömyysturvalainsäädännölle on ominaista lainsäädännön muutosten suuri määrä. Etuuskien myöntäminen ja niiden suuruus on osa yhteiskuntapolitiista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, johon vaikuttaa myös yleinen talouden kehitys. Lakimuutokset edellyttävät luonnollisesti, että asianomainen ministeriö pystyy tarvittaessa hyvinkin nopeasti laatimaan viranomaisille ohjeet muutoksen soveltamisesta ja että viranomaiset kouluttavat henkilökuntaansa asianmukaisesti.

Kertomusvuoden aikana uutta työttömyysturvalakia ehdittiin muuttaa kahdeksan kertaa ja työvoimapaalvelua koskevaa lakia neljästi. Työttömyysturvalainsäädännön muutokset koskivat mm. koulutuspäivärahan myöntämisedellytyksiä ja työmarkkinatuen tarveharkintaa. Etuuden hakijoiden oikeusturvan kannalta merkittäviä lakimuutoksia olivat aiheettomasti maksettujen korvausten vanhentumista koskevien säännösten selkiyttäminen sekä muutoksenhakutien avaaminen palkkaturva-asioissa vakuutusoikeuteen.

Kertomusvuoden alussa astui voimaan myös uusi työturvallisuuslaki. Kertomusvuoden aikana annettiin sen nojalla valtioneuvoston asetus työpaikkojen turvallisuus- ja terveysvaatimuksista.

ASIARYHMÄN LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna noin 80. Toimenpidetarkaisuja annettiin 12. Toimenpiteenä oli useimmiten ohjaavan tai moittivan käsityksen tiedoksi saattaminen viranomaisen ja joissakin tapauksissa myös työministeriön tietoon taikka huomion kiinnittäminen kantelun johdosta havaittuun epäkohtaan. Kertomusvuonna annettiin asiaryhmässä myös yksi huomautus.

Hyvän hallinnon ja hallintolainkäytön vaatimukset olivat myös kertomusvuonna asiaryhmässä useimmiten

arvioitavaksi tulleita seikkoja, erityisesti hakemusten ja valitusten pitkät käsittelyajat, perustelujen puutteet sekä neuvonta- ja huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnit.

Työttömyysturva

Suuressa osassa kanteluista oli perimmiltään kysymys kantelijan oikeudesta työttömyyden aikaisiin etuuksiin, lähinnä työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Kantelijat ilmaisivat kirjoituksissaan yleensä tyytymättömyytensä siihen, että heiltä oli eväty heidän hakemansa etuus. Tyytymättömyyden kohteena olivat niin ensimmäisen asteen päätöksentekijät eli Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat kuin valitusasteetkin työttömyysturvalautakunta ja vakuutusosikeus.

Oikeusasiamiehellä ei ole kuitenkaan yleensä mahdollisuutta puuttua annetun ratkaisun sisältöön. Hän ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuimen ratkaisuja eikä puuttua viranomaisen harkintavaltansa puitteissa antamiin ratkaisuihin. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaisesti myöskään puutu asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta.

Kertomusvuonnakin nämä oikeusasiamiehen toimivaltaa rajoittavat seikat jouduttiin toteamaan monessa asiaryhmän kantelussa (noin 30 %). Varsin usein kantelu oli tehty jo siinä vaiheessa, kun työvoimatoimisto antoi oman työvoimapolitiittisen lausuntonsa henkilön oikeudesta etuuteen. Näissä tapauksissa kantelija ei siis ollut vielä saanut ensimmäisenkään asteen päätöstä asiastaan. Työvoimatoimiston työttömyysturva-asiassa antaman työvoimapolitiittisen lausunnon merkitys työttömyysetuuden hakijalle on suuri, sillä työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos ovat sidottuja lausunnon lopputulokseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että työvoimatoimistot menettelevät lausuntojen antamisessa asianmukaisesti ja että etuudenhakijat kokevat menettelyn tasapuoliseksi ja oikeudenmukaiseksi.

Myös muita työttömyysturva-asioiden käsittelymenettelyä koskevia väitteitä esitettiin. Työttömyysturva-hakemusten ja erityisesti valitusten käsittelyajat ovat olleet jo useita vuosia esillä asiaryhmän kanteluissa.

Erityisesti silloin, kun henkilö joutuu turvautumaan valitustiehen asiassaan, saattaa hänen asiansa kokonaiskäsittelyaika muodostua kohtuuttoman pitkäksi, vaikka minkään yksittäisen viranomaisen tai tuomioistuimen käsittelyssä ei olisikaan havaittavissa aiheutonta viivytystä. Ongelma on yhteinen muun sosiaalivakuutuksen kanssa ja oikeusasiamies Paunio onkin eri yhteyksissä (mm. vuoden 2001 toimintakertomuksen puheenvuorossaan) kiinnittänyt huomiota sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeisiin.

Kertomusvuonna AOA Rautio antoi kaksi toimenpideratkaisua, joissa oli kysymys työttömyysturva-asioiden ylimmän muutoksenhakuasteen vakuutusosikeuden käsittelyajoista. Ratkaisussa (dnro 1637/4/01), jossa vakuutusosikeus oli käsitellyt kantelijan laatimaa poistohakemusta 27 kuukautta, AOA saattoi käsityksensä työttömyysturva-asioiden joutuisan käsittelyn tärkeydestä vakuutusosikeuden tietoon. Tässä tapauksessa ratkaisun tekoa oli viivästyttänyt asian valmistelun hitaus sekä jäävittömän ratkaisukokoonpanon hankkiminen. Toisessa tapauksessa (dnro 2170/4/03) AOA Rautio katsoi kantelijan kahta valitusasiaa käsitelleen kokoonpanon puheenjohtajana toimineen vakuutusosikeustuomarin menetelleen valtion virkamieslain 14 §:n vastaisesti ja antoi hänelle huomautuksen. Tapauksessa vakuutusosikeus oli käsitellyt kantelijan valituksia noin 24 ja 27 kuukautta. Tapauksista selostetaan jäljempänä s. 222.

Palvelu- ja huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönti aiheutti työttömyysturvahakemuksen käsittelyn viivästy mistä puolestaan tapauksessa (dnro 3013/4/01), jossa Norjassa asunut kantelija oli pyytänyt työttömyyskassalta E 301 -lomaketta Norjan työvoimaviranomaisia varten. Työttömyyskassa oli ryhtynyt asianmukaisiin toimiin lomakkeen lähettämiseksi vasta kantelijan kolmannen pyynnön perusteella. Tapauksessa myös kantelijan puoliso oli pyytänyt vastaavaa lomaketta Kansaneläkelaitokselta, jossa pyyntö oli inhimillisen virheen vuoksi jäänyt käsittelemättä kokonaan.

Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat käyttävät julkista valtaa käsitellessään ja ratkaistessaan työttömyysturva-asioita. Tämän vallankäytön on oltava uskottavaa. Tästä luottamuksensuojan periaatteesta oli

kyse asiassa (dnro 461/4/01), jossa työttömyyskassa oli tehnyt useita virheitä kantelijan asioissa. Lisäksi kassa syyllistyi virheelliseen käsittelyjärjestykseen päivärahan takaisinperinnässä. AOA Rautio katsoi, että toistuvat virheet päätöksenteossa olivat olleet omiaan vähentämään julkisen vallan käytön ennakoitavuutta ja uskottavuutta. Eräässä toisessa ratkaisussa (dnro 334/4/01) AOA Rautio katsoi työttömyyskassan menettelleen virheellisesti, kun se oli asettanut lakiin perustumattoman ja työministeriön ohjeiden kanssa ristiriitaisen aikarajoituksen vuorotteluvapaakorvausta koskevan hakemuksen jättämiselle.

Muita asioita

Muuta työvoimahallintoa koskevissa ratkaisuissa olivat kohteina työvoimatoimistojen lisäksi työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä työsuojelupiirit. Työvoimatoimistojen toiminnan arvostelu työttömien työnhakijoiden työllistämisessä on perinteisesti yksi kanteluissa usein esiintyvä asia. Tyytymättömyyden aiheet vaihtelevat virkailijoiden käytöksestä siihen, ettei tarjottu työ tai koulutus ollut kantelijan mielestä sopiva. Suurimassa osassa ratkaisuja oikeusasiamies ei voinut havaita lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. Muutamissa kirjoituksissa arvosteltiin yleisluontoisesti hallituksen työllistämispolitiikkaa, johon oikeusasiamies ei luonnollisesti voi myöskään vaikuttaa.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten toiminta antoi AOA Rautiolle kolmessa tapauksessa aihetta arvosteluun. AOA katsoi työvoima- ja elinkeinokeskuksen viivytelleen työllistämistuen takaisinperintäharkinnassa (dnro 267/4/01). Harkinta oli kestänyt noin 15 kuukautta ja työministeriökin oli kiinnittänyt keskuksen huomiota asiaan siinä vaiheessa, kun käsittely oli kestänyt jo vuoden. Toisessa ratkaisussaan (dnro 1167/4/02) AOA piti palkkaturvahakemusten keskimääräistä käsittelyaikaa (7–9 kuukautta) keskuksessa liian pitkänä hakijoiden kannalta. Perustelujen puutteellisuus oli puolestaan esillä kantelussa (dnro 277/4/02), jossa työvoima- ja elinkeinokeskus oli perustellut palkkaturvapäätöstään pääosin vain toistamalla sovelletun säännöksen.

Myös työsuojeluviranomaisten menettelystä kirjoitettiin oikeusasiamiehelle. Työsuojelupiirin virkamiehen neuvontavelvollisuus tuli arvioitavaksi tapauksessa (dnro 2805/4/00), jossa virkamies oli maininnut kantelijalle sovellettavan työehtosopimuksen olevan yleissitova. Sosiaali- ja terveysministeriön rekisterissä olikin merkintä sopimuksen yleissitovuudesta, minkä vuoksi virkamiehen menettely ei ollut lainvastaista. Saadun selvityksen mukaan sopimuksen yleissitovuus kuitenkin yleisesti tiedettiin perusteiltaan epäselväksi. Tämän vuoksi AOA Rautio korosti ratkaisussaan sitä, että viranomaisen on neuvoja ja ohjeita antaessaan tuotava esiin myös kannanottoihin sisältyvät epävarmuustekijät. Työsuojelupiirin toiminta tuli arvioitavaksi myös ratkaisussa (dnro 2877/4/01), jossa oli kyse erään seurakunnan työyhteisön kehittämisestä. Tapauksen tutkinnan aikana ilmeni, että tuomiokapitulin lakimies oli arvostellut työsuojelupiirin valvontatoimia sekä asettanut sen toimivaltuuden ja toiminnan kyseenalaiseksi. AOA Rautio katsoi työsuojelupiirin hoitaneen sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Sen sijaan AOA katsoi tuomiokapitulin lakimiehen menettelleen epäasianmukaisesti.

OA Paunio otti puolestaan eräässä ratkaisussaan (dnro 674/4/02) kantaa työministeriön työlupa-asiasa järjestämään keskustelutilaisuuteen. Tilaisuudesta ei laadittu pöytäkirjaa ja myöhemmin ilmeni epäselvyyttä tilaisuudessa esitetystä näkemyksistä. OA piti kaikkinaista toimintaa yhteisymmärryksen saavuttamisen edistämiseksi sinänsä myönteisenä, mutta korosti samalla, että väärinkäsitysten välttämiseksi tulisi eri osapuolten näkemykset varmistaa.

Siviilipalveluun liittyviä kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna vain yksi (dnro 3062/4/01), jossa oli kyse mm. palveluspaikkojen vähäisestä määrästä. Pula palveluspaikoista johtui saadun selvityksen mukaan ainakin osittain siitä, että siviilipalveluslaitokset joutuvat vastaamaan työpalvelua suorittavan asumiskustannuksista. Tältä osin AOA Jääskeläinen viittasi OA Paunion vuonna 2002 antamaan ratkaisuun (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002 s. 189). AOA ei katsonut työministeriön laiminlyöneen siviilipalveluksen johtamis- tai valvontatehtävänsä, mutta katsoi, ettei tilannetta voitu pitää tyydyttävänä, koska palveluspaikoista on pulaa.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuoden aikana OA Paunio saattoi päätökseen toimeentuloturvan muutoksenhakuasteiden tarkastusohjelmansa. Ohjelma päättyi vakuutusoidessa suoritettuun tarkastukseen. Ohjelmassa OA perehtyi erityisesti päätösten perusteleamiseen, asioiden käsittelyaikoihin ja asioiden etenemisen seurantaan liittyviin kysymyksiin.

Yksityisalojen työttömyyskassa oli vuonna 2002 tarkastuksella tuonut ilmi huolensa hyvän hallinnon toteutumisesta sekä ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta työttömyysturva-asioissa. OA otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi ja pyysi Vakuutusvalvontavirastolta lausuntoa kassan esittämien seikkojen johdosta. OA antoi asiassa ratkaisunsa kertomusvuoden aikana. Vakuutusvalvontavirasto ilmoitti käynnissä olevasta kaikki työttömyyskassat käsittävästä tarkastuskierroksesta sekä käynnistämästään selvityksestä koskien työttömyyskassojen ja ammattiliittojen hallinnollista yhtenevääisyyttä. Tämän selvityksen virasto toimitti kertomusvuoden aikana myös OA:n nähtäväksi. Yksityisalojen työttömyyskassan kirjoitus ei antanut aiheita enempään toimenpiteisiin.

Ratkaisuja

VIIVÄSTYS TYÖTTÖMYYSTURVA- ASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ VAKUUTUSOIKEUDESSA

Kantelija arvosteli vakuutusoidetta vuosia 2000 ja 2001 koskeneiden työttömyysturva-asiodensa käsittelyn viipymisestä. Hän kertoi tiedustelleensa vakuutusoidesta puhelimitse valitustensa mahdollista ratkaisuaankohtaa. Ensimmäiseen tiedusteluun keväällä 2002 oli vastattu, että asiasta päätetään saman vuoden kesäkuussa. Syyskuussa kantelijalle oli kuitenkin vastattu, että päätös tulee marraskuussa 2002. Helmikuussa 2003 valitusten käsittely oli kuitenkin ollut edelleen kesken.

Saaduista selvityksistä ilmeni puheena olevien valitusasioiden tulleen vakuutusoidessa vireille

27.7. ja 27.11.2001. Vastineiden, lausuntojen ja vastaselitysten hankkimisen jälkeen asiakirjat – mukaan lukien esittelymuistiot ja päätösehdotukset – oli 28.10.2002 jätetty jaostolle. Asiakirjojen kiertäessä ratkaisukokoonpanoon kuuluneilla maallikkajäsenillä eräs jäsenistä oli katsonut olevansa esteellinen. Asiakirjojen palaututtua marraskuun loppupuolella 2002 puheenjohtajana toimineelle vakuutusoidetuomari ja hänen todettua em. esteellisyytilanteen kantelijan asiat oli erotettu muista istuttavista asioista. Käytäntönä vakuutusoidetuudessa oli ollut, että mainitun maallikkajäsenen esteellisyyden takia puheena olevan kaltaisia asioita kerättiin ja varajäsen kutsuttiin istuntoon hänen tilalleen.

Vakuutusoidetuuden antaman lausunnon mukaan kaikkien vakuutusoidetuudessa vuonna 2002 ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli lähes 14 kuukautta. Vuoden 2003 aikana keskimääräinen käsittelyaika oli jonkin verran lyhentynyt ollen 12,7 kuukautta. Nyt puheena olevissa eli työttömyysturva-asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2002 13,7 kuukautta ja vuonna 2003 noin 13 kuukautta.

Kantelijan valitukseen oli annettu ratkaisu 3.11.2003.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Kantelijan valitusasioiden käsittelyajat – ensimmäisessä yli 27 kuukautta ja toisessakin noin 24 kuukautta – olivat olleet olennaisesti pidemmät kuin vastaavissa asioissa keskimäärin, ensimmäisen osalta peräti kaksinkertainen.

Asian käsittelyjärjestykseen vakuutusoidetuudessa oli osaltaan vaikuttanut tavanomaisessa ratkaisukokoonpanossa ilmennyt esteellisyys. Vaikka vakuutusoidetuudessa oli AOA:n käsityksen mukaan menetelty sinänsä moitteettomasti tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon riippumattomuuden turvaamiseksi, tämä ei kuitenkaan vielä selittänyt sitä, miksi juuri kantelijan valitusten käsittely oli kokonaisuudessaan kestänyt näin kauan.

Asiat ratkaisseen kokoonpanon puheenjohtajana toiminut vakuutusoidetuustuomari ilmoitti ottavansa vastuun siitä, että kantelijan asiat olivat jääneet pois mainituista esteettömän kokoonpanon istunnoista.

Asioiden viipymisen huomattavasti yli keskimääräisten käsittelyaikojen ei AOA:n mukaan siten edes väitetty johtuneen esimerkiksi vakuutusoikeuden yleisesti vaikeaksi tiedetystä juttutilanteesta, nyt puheena olevien juttujen vaativuudesta tai muustakaan poikkeuksellisesta luonteesta eikä siitä, että esteettömän kokoonpanon aikaansaamisessa – jo olemassa oleva varajäsenjärjestelmä huomioon ottaen – olisi ylipäätään ollut vaikeuksia. Sinänsä tuomioistuimen käytännön työskentelyn järjestämistä koskevaksi tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi luonnehdittavissa olevaa juttujen keräämistäkään ei AOA:n mukaan välttämättä voitu pitää hyväksyttävänä, mikäli yksittäisen asian käsittely pelkästään sen johdosta viivästyy.

Koska asiassa ei siten esitetty hyväksyttävää syytä sille, miksi kantelijan asioita ei ollut aiemmin käsitelty, AOA katsoi vakuutusoikeuden aiheetta viivytelleen asiassa ja menetelleen perustuslain 21 §:n vastaisesti.

Viivytykseen oli AOA:n käsityksen mukaan johtanut ensi sijassa puheenjohtajana toimineen vakuutusoikeustuomarin menettely. Vaikkei asiassa ollut aihetta epäillä, että hänen menettelynsä olisi ollut tahallista, hän oli kuitenkin menetellyt huolimattomasti laiminlyödessään asioiden saattamisen ajoissa esteettömän kokoonpanon ratkaistavaksi sen jälkeen, kun hän oli asiakirjojen maallikkojäsenkierron jälkeen erottanut kantelijan asiat muista tavanomaisen kokoonpanon käsittelemistä jutuista. Hän oli siten laiminlyönyt valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden tehtävien viivytyksettömään suorittamiseen.

Vakuutusoikeuden kaikkien asioiden yleisen keskimääräisen käsittelyajan, mutta ennen muuta myös työttömyysturva-asioiden keskimääräisen käsittelyajan, huomattava ylittyminen huomioon ottaen AOA piti vakuutusoikeustuomarin menettelyä erityisen moitittavana ja antoi hänelle huomautuksen vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 9.12.2003, dnro 2170/4/03
(esittelijänä Mikko Sarja)

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 *Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *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. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää Ajoneuvohallintokeskus. Ajoneuvohallintokeskus toimittaa autoverotuksen, kun ajoneuvon rakennetta, käyttötarkoitusta tai omistusta muutetaan. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskus toimittaa moottoriajoneuvoverosta annetussa laissa säädettyjen verojen (dieselvero ja lisävero) verotuksen, määrää ja panee maksuun polttoainemaksun sekä toimittaa ajoneuvoverotuksen. Ajoneuvovero on uudistunut 1.1.2004. Entistä ajoneuvo- ja dieselveroa koskevat säännökset on yhdistetty uuteen ajoneuvoverolakiin (1281/2003). Uuden lain mukaan ajoneuvoveroa maksetaan kunkin ajoneuvon hallinta- tai omistusajalta. Käytetyn ajoneuvon verosta vastaa sen myyjä myyntipäivään asti. Ostajan verovelvollisuus alkaa ostopäivää seuraavasta päivästä lukien. Uusi järjestelmä on pyritty suunnittelemaan joustavaksi ja asiakkaiden tarpeet yksilöllisemmin huomioivaksi.

Kertomusvuonna ratkaistiin verotusta koskevia kanteluja 81 kappaletta. Ratkaisujen määrä on edellistä

vuotta 2002 (100 kappaletta) hieman alhaisempi. Ratkaistuista asioista seitsemässä annettiin ns. toimenpideratkaisu, kun edellisen vuonna toimenpideratkaisuja annettiin kahdessa tapauksessa. Kantelujen määrään vaikuttaa verolainsäädännön vaikeaselkoisuus ja verotuksen massamenettely, jossa suuri määrä veroasioita käsitellään lyhyen ajan kuluessa. Toisaalta verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi toimenpideratkaisujen määrä ei ole korkea.

Yksityishenkilöiden omista verotuksistaan tekemät kantelut ovat koskeneet lähinnä veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden menettelyä sekä niiden päätösten perusteluita. Lisäksi vireillä olevan muutoksenhakusian käsittelyä on usein pyritty kiirehtimään.

Kertomusvuoden aikana alennettiin 1.7.2003 lähtien palkansaajien veroasteikkoa. Kun eläkeläisten verotuksen alentaminen päätettiin toteuttaa vasta vuoden 2003 lopullista verotusta toimitettaessa, johti tämä muutamaan kanteluun. Myös ansiotulojen ja työttömyyskorvauksen verotuksen erilaisuus on aiheuttanut arvostelua. Eri verovelvollisryhmien verotuksen erot johtuvat kuitenkin tuloverolain ja muiden verolakien säännöksistä. Näihin kanteluihin annetuissa vastauksissa on selostettu eduskunnan säätämien verolakien säännösten taustalla olevia perusteita.

Paluumuuttajien verotus ja Pohjoismaiden välillä tehdyn verosopimuksen määräykset ovat olleet vaikeasti ymmärrettäviä. Kanteluissa on viitattu siihen, ettei verolainsäädännössä ole toteutunut verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun periaate. Verotus- ja oikeuskäytännössä on ollut myös epätietoisuutta siitä, onko muilla työntekijäryhmillä kuin erityisalan työntekijöillä oikeus vähentää päivittäisistä työmatkoista aiheutuneet lisäntyneet elantokustannukset verovapaan ateriakorvauksen määräisenä. Korkeimman hallinto-oikeuden 21.5.2003 (KHO 2003:27) ja 3.10.2003 (KHO 2003:67) antamilla ratkaisuilla paluumuuttajien verotusta ja lisäntyneiden elantokustannusten vähentämistä koskevaan oikeustilaan on saatu selvyttä.

Yhtiöiden ja niiden osakkaiden kanteluissa on erityisesti arvosteltu verotarkastuksia ja tarkastuskertomusten perusteella toimitettuja jälkiverotuksia. Usein kysymys on ollut peitellyn osingonjaon verotuksesta,

jolloin veroseuraamuksia on tullut niin yhtiöille kuin niiden osakkaille. Erityisen herkkiä ovat olleet tilanteet, joissa verotusta koskevan muutoksenhaun ohella yleisessä tuomioistuimessa on ollut vireillä epäiltyä talousrikosta koskeva oikeudenkäynti. Kantelijoiden on ollut vaikea ymmärtää hallintolainkäytössä ratkaistavaa verotusmenettelyä ja toisaalta yleisessä tuomioistuimessa käytävää rikosprosessia. Asiakokonaisuuden laajuuden vuoksi käsittely niin hallintolainkäytössä kuin yleisessä tuomioistuimissa on lisäksi saattanut kestää useita vuosia.

Oikeusasiamies ei puutu muutoksenhakuasteissa vireillä oleviin asioihin. Oikeusasiamies ei voi myöskään antaa tuomioiperusteluita, vaan hän voi vain selvittää asiassa voimassa olevaa verotus- ja oikeuskäytäntöä. Näyttö- ja tulkintakysymysten ratkaiseminen kuuluu riippumattomille hallintotuomioistuimille, ylimpänä asteena korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

AOA on ratkaisuisaan korostanut mm. menettelyn huolellisuutta ja viranomaisen selvittämismenettelyä sekä verovelvollisen oikeutta saattaa asiansa ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi. AOA on myös muistuttanut Verohallitusta siitä, että johtaessaan verohallinnon toimintaa sen tulee edistää oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehittää verohallinnon palvelukykyä.

Ratkaisuja

VERONHUOJENNUSPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli sitä, että Verohallitus ei ole arvonlisäverosta vapauttamista koskeneeseen hakemukseen antamansa ratkaisun perusteluissa ottanut mitään kantaa huojennushakemuksessa esitettyihin perusteisiin, joita olivat kantelijan invaliditeetti ja vaikea taloudellinen tilanne. Verohallitus oli perustellut hakemuksen hylkäävää päätöstään ainoastaan sillä, että hakijan esittämät seikat eivät olleet sellaisia erityisiä syitä, joiden perusteella veronhuojennus voitaisiin myöntää.

Verohallituksen Veronsaajapalvelu totesi selvityksessään oikeusasiamiehelle, että kantelijan hakemuk-

sessaan esittämät selvitykset terveydentilastaan ja muista olosuhteistaan eivät olleet sellaisia erityisiä syitä, joiden perusteella olisi perusteltua vapauttaa liiketoiminnan päättymisestä johtuva henkilöauton omaan käyttöön ottamisesta määrätty arvonlisävero. Verohallituksen vapauttamiskäytäntönä ei myöskään ollut myöntää invalideille autohankinnoista vapautusta arvonlisäverosta. Invalidien autojen hankintojen veroseuraamuksia lievennettiin autoverolain veronhuojennussäännöksillä. Verohallituksen selvityksen mukaan arvonlisäverolaissa tarkoitettuna erityisenä syynä voitiin pitää verotusmenettelystä annetun lain 88 §:ssä tarkoitettuja tai niihin rinnastettavia syitä. Edelleen selvityksessä todettiin, että Veronsaajapalvelun selvityksestä oikeusasiamiehelle ilmenivät kantelijan hakemuksen hylkäämispäätöksen perusteena olleet ja hallintomenettelylain 24 §:ssä tarkoitetut tosiseikat.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Verohallituksen kantelijan hakemukseen annettua päätöstä ei ollut perusteltu hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kantelija ei ollut kantelukirjelmänsä perusteella käsittänyt, miksi hänen esittämiään selvityksiä hänen invaliditeetistaan ja auton tarpeestaan sekä taloudellisesta asemastaan ei ollut pidetty arvonlisäverolain 210 §:ssä tarkoitettuna erityisenä syinä. Hakemuksen hylkäämisen perusteet todettiin vasta Verohallituksen Veronsaajapalvelun tänne antamassa selvityksessä.

Erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen ja perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden toteutumiseksi AOA katsoi, että myös verosta vapauttamista koskevissa ratkaisuisa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota perustelujen sisältöön. Hakijalle on tärkeää tietää, minkä vuoksi ne seikat, joihin hän on vedonnut, eivät ole johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Yksilöimättömät perusteet jättävät hakijan epätietoiseksi, mikä saattaa johtaa uusiin hakemuksiin. Toisaalta hakija saattaa perusteluista havaita, että hän ei ole osannut vedota oikeaan seikkaan hakemuksensa tueksi. Vaikka perusteluilla ei ole verosta vapauttamista koskevissa päätöksissä sitä keskeistä tarkoitusta, että niiden perusteella voitaisiin arvioida muutoksenhakutarve, on myös päätöksestä, johon ei voida hakea muutosta, voitava jälkikäteen esimerkiksi laillisuusvalvonnassa arvioida, ovatko perustelut siltä osin kuin ne

koskevat oikeuskysymysten arviointia, asianmukaiset. Tätä on korostettu myös hallintomenettelylain hallituksen esityksen perustelussa.

Viime kädessä perustelujen riittävä laatu ja laajuus riippuu tilanteesta. Kun hakija on vedonnut hakemuksensa tueksi seikkoihin, jotka eivät ole selvästi perusteettomia, ainakin hakijan kannalta kielteisen ratkaisun asianmukainen perusteleminen edellyttää AOA:n mielestä näiden seikkojen arviointia perusteluissa.

Kantelija oli huojennushakemuksessaan vedonnut invalideuteensa ja auton tarpeeseen liikkumisen ja asioinnin kannalta sekä taloudelliseen tilanteeseensa, jonka tueksi hän oli oheistanut sosiaalitoimiston lausunnon. Verohallituksen Verosaajapalvelun selvityksen mukaan kantelijan edellä mainituilla olosuhteilla ja auton omaan käyttöön otosta aiheutuneella arvonlisäverolla ei ollut sellaista keskinäistä yhteyttä, jota voitaisiin pitää arvonlisäverolain 210 §:ssä tarkoitettuna erityisenä syynä. Selvityksen mukaan Verohallituksen vapauttamiskäytäntönä ei myöskään ollut vapauttaa invalidien autohankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että arvonlisäverotuksessa neutraalisuusvaatimuksen korostaminen on johtanut pidätyväiseen suhtautumiseen verosta vapauttamisessa.

Toisaalta Verohallituksen selvityksessä todettiin, että arvonlisäverolaissa säädettyinä erityisinä syinä voidaan pitää verotusmenettelystä annetun lain 88 §:ssä tarkoitettuja ja niihin rinnastettavia kohtuusyitä. Näitä kohtuusyitä ovat muun ohella pykälän 2 momentissa luetellut veronmaksukyvyn alentuminen ottaen huomioon elatusvelvollisuus, työttömyys, sairaus tai muu erityinen syy.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi, että kantelija oli hakemuksessaan vedonnut sellaisiin perusteisiin ja selvityksiin, joihin olisi tullut Verohallituksen päätöksen perusteluissa ottaa kantaa. AOA totesi myös, että hallintomenettelylain 24 §:n säännöksissä tarkoitettu perusteleminen velvollisuus tarkoittaa velvollisuutta esittää perustelu päätöksessä. Perustelun esittäminen päätöksen antamisen jälkeen voi olla hyvän hallintotavan mukaista vain niissä tapauksissa, joissa perustelu on lain 24 §:n 2 momentin poikkeussäännöksen nojalla voitu jättää antamatta, kuten jos hakemus

hyväksytään sellaisenaan. AOA totesi kuitenkin, että erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta myös hakemuksen hyväksyvän päätöksen perusteleminen vastaavalla tavalla on hyvän hallinnon mukaista.

AOA saattoi Verohallituksen tietoon käsityksensä siitä, että verosta vapauttamista koskeviin hakemuksiin, jotka eivät ole ilmeisen perusteettomia, annettavat kielteiset päätökset on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä ovat ne joko hakijan vetoamat tai muut ratkaisun perusteena olevat tosiseikat, joihin päätös perustuu ja joiden avulla voidaan arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa ottaen huomioon mm. yhdenvertaisuusperiaatteen.

AOA Jääskeläisen päätös 12.5.2003, dnro 1761/4/02 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

HYVÄ TIEDONHALLINTATAPA JA VEROVIRASTON MALLIPÄÄTÖKSET

Kantelija, verovirkailija A arvosteli muun ohella B:n verotuksen oikaisulautakunnan ja C:n verotoimiston menettelyä hänen yksityisyyden suojaansa koskevassa asiassa. Kantelija kertoi, että verotuksen oikaisulautakunnan päätöksiä sisältävään mallimappiin oli otettu myös kantelijan veronmaksukyvyn alentumisvähennysvaatimusta koskeva oikaisupäätös verovuodelta 1996. Mallimappi oli kaikkien verotoimiston työntekijöiden saatavilla ja kantelijan oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä ilmeni hänen sairauttaan ja taloudellista tilaansa koskevia tietoja. Kantelija katsoi, että hänen yksityisyytään oli loukattu, kun hänen henkilötietojaan oli levitetty verotoimiston muiden työntekijöiden tietoon.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan C:n verotoimistossa muutosverotus hoidettiin keskitetysti tukilinjassa. Kuitenkin ruuhka-aikoina verotuksen päätyttyä myös verotuslinjoissa suoritettiin muutosverotustehäviä ja valmisteltiin verotuksen oikaisulautakunnalle

oikaisuvaatimuksiin annettavia päätöksiä. B:n verotuksen oikaisulautakunnan oman ratkaisukäytännön yhdenmukaistamiseksi koottu päätösten mallimappi oli lainattu C:n verotoimiston verotuslinjan niiden verovirkailijoiden käyttöön, jotka valmistelivat verotuksen oikaisulautakunnalle päätösesityksiä oikaisuvaatimuksiin. Kantelukirjelmän mukaan mallimappi oli kuitenkin kiertänyt työhuoneesta toiseen ja sitä oli tämä jälkeen säilytetty siten, että se oli ollut kaikkien verotoimiston työntekijöiden saatavilla.

Mallimappin käytön tarkoituksena oli opastaa ja ohjata verotoimiston virkailijoita oikaisuvaatimuksiin annettavien päätösesitysten laadinnassa. Tarkoituksena oli, että valmistelua suorittavat virkailijat voivat mapista varmistaa, millä tavalla tiettyyn päätökseen oli perustelut kirjoitettu ja millaisia säännösviittauksia oli käytetty. Mallipäätöksistä ilmeneviä verovelvollisten nimiä, osoitteita tai sosiaaliturvatunnuksia ei ollut poistettu. Mallipäätöksistä ilmeni siten verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Mallimappiin oli sisällynyt myös kantelijan, verosihteerin A:n verovuoden 1996 verotusta koskeva B:n verotuksen oikaisulautakunnan 28.10.1999 antama päätös. Päätöksessä verovelvollisen nimi ja osoite oli yksilöity ja lisäksi siitä ilmeni henkilötunnus. Veronmaksu-kyvyn alentumisvähennystä koskevan vaatimuksen hylkäämistä oli perusteltu ilmoittamalla mm. sairaskulut aiheuttaneen sairauden laatu ja erittelemällä hoitokuluja. Kantelijan kohdalla päätöksestä oli siten selvinnyt myös hänen sekä taloudellista asemaansa että terveydentilaansa koskevia tietoja.

Julkisuuslakiin otettujen hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten tarkoituksena oli varmistaa, että viranomaiset ottivat suunnittelutoiminnassaan huomioon tietoineistoihin liittyvät erilaiset tiedontarpeet ja velvoitteet. Viranomaisten tuli huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, eheydestä ja suojaamisesta. Keskeinen osa hyvää tiedonhallintatapaa oli tietosuojasta huolehtiminen. Yksilön, kansalaisen ja yritysten tuli voida luottaa siihen, että viranomaisten haltuun luovutetut arkaluonteiset tai muut salassa pidettävät tiedot eivät joutuneet sivullisten käyttöön.

Verotuksen oikaisulautakunnan ratkaisukäytännön yhdenmukaistamiseksi koottu kansio oli tarkoitettu luovutettavaksi verotuslinjan niiden verovirkailijoiden käyttöön, jotka ruuhka-aikoina avustivat muutosverotustehtävissä olleita virkailijoita. Kansiot oli siten tarkoitettu ohjaamaan avustustehtävissä olleita virkailijoita, jotka tekivät samanlaatuista tehtävää kuin verotuksen oikaisulautakunnassa oikaisuvaatimuksia valmistelevat virkailijat. Kansiota ja niissä olevia tietoja ei siten ollut tarkoitus luovuttaa sivullisille. Koottujen mallipäätösten avulla varmistettiin oikaisuvaatimukseen annettavien päätösten yhtenäinen ratkaisukäytäntö eikä päätöksiä valmistelleiden henkilöiden täytynyt siten arkistoista tai muista tiedostoista laajemmin päätöksiä etsimällä ja läpikäymällä selvittää tätä käytäntöä.

Kantelukirjelmästä saadun selvityksen mukaan mallikansio oli kuitenkin kiertänyt työhuoneesta toiseen ja sitä oli säilytetty kaikkien verotoimiston virkailijoiden saatavilla. Mallipäätöksistä ilmeni tunnistettavissa olevia verovelvollisia koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tietojen tunnistettavuus tiettyjä verovelvollisia koskevaksi ei ollut tarpeen ratkaisukäytännön yhdenmukaistamiseksi. Verovelvollista koskevien tunnistetietojen poistaminen olisi myös ollut yksinkertaisesti suoritettavissa. Näistä syistä mallipäätökset olisi AOA:n mielestä tullut anonymisoida, vaikka viranomaisessa olisikin pyritty huolehtimaan siitä, että päätökset eivät olleet sivullisiksi katsottavien nähtävissä tai käytettävissä. AOA:n mielestä anonymisointi olisi tullut toteuttaa myös riippumatta siitä, kuinka sivullisen käsitettä tulkittiin virastossa.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi, että B:n verotuksen oikaisulautakunnassa ja C:n verotoimistossa oli laiminlyöty julkisuuslaissa säädettyyn hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvasta tietosuojasta huolehtiminen.

Veroviraston lausunnon ja verotoimiston selvityksen mukaan asiassa oli todettu tapahtuneen inhimillinen erehdys ja virhe, jonka korjaamiseen oli heti ryhdytty. Verotoimiston nykyisen käytännön mukaan mallimappien päätöksistä poistettiin asiakkaan yksilöintitiedot. Verotoimistossa asiaa oli pahoiteltu ja tapahtuneesta oli esitetty A:lle anteeksipyyntö. Nämä seikat huomioon ottaen AOA tyytyi kiinnittämään vastaisen varalle B:n verotuksen oikaisulautakuntaan ja C:n

verotoimiston huomiota hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvaan tietosuojasta huolehtimiseen.

AOA Jääskeläisen päätös 13.6.2003, dnro 1486/4/01 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

VEROVIRANOMAISEN SELVITTÄMISVELVOLLISUUS

Kantelija kertoi hakeneensa vuonna 2000 maksamiensa varainsiirtoverojen palauttamista verovirastolta. Kantelijan hakemus hylättiin veroviraston 24.5.2002 tekemällä päätöksellä. Kantelijan mukaan verovirasto oli laiminlyönyt velvollisuutensa selvittää, mikä oli ollut hänen verotusasemansa verovuodelta toimitetussa säännönmukaisessa verotuksessa. Hallinto-oikeus kumosi kantelijan valituksesta 13.11.2002 antamallaan päätöksellä veroviraston päätöksen ja totesi, että kantelijan hakemuksessa tarkoitetut varainsiirtoverot oli palautettava hänelle korkoineen. Kantelija mukaan veroviraston virheellisen päätöksen johdosta hänelle oli aiheutunut ylimääräisiä kuluja, kun hän joutui käyttämään asian hoidossa veroasiantuntijoita. Lisäksi hän oli joutunut maksamaan viivästyskorkoa 11 prosentin korkokannan mukaan laskettuna, joka määrä oli jäänyt palauttamatta.

Kantelija oli myynyt omistamalleen Brysselissä sijaitsevalle yhtiölle suomalaisen osakeyhtiön osakeoptioita 20.7. ja 4.12.2000 välisenä aikana. Varainsiirtoverolain 16 §:n mukaan, jos kumpikaan luovutuksen osapuolista ei ole Suomessa yleisesti verovelvollinen, veroa ei ole suoritettava.

Verovirasto käsitellessään ja ratkaistessaan kantelijan vuonna 2000 mainituista kaupoista maksamien varainsiirtoverojen palauttamista koskevaa hakemusta, ei ollut selvittänyt kantelijan verovuoden 2000 verotuksen toimittaneelta verotoimistolta kantelijan verotusasemaa. Verovirasto oli ratkaissut asian korkeimman hallinto-oikeuden verovuotta 2001 koskevan ennakkoratkaisun perusteella. Tässä ratkaisussa oli ennakkoratkaisuhakemuksen perusteella otettu kantaa kantelijan verotukselliseen asemaan verovuonna 2001. Verovirasto oli tulkinnut ratkaisua siten, että se katsoi kantelijan olleen verovuonna 2000 yleisesti

verovelvollisen Suomessa. Tämän vuoksi varainsiirtoveron palauttamista koskeva hakemus hylättiin.

Verovirasto ratkaisi varainsiirtoveron palauttamista koskevan hakemuksen ilman, että asiassa selvitetiin tähän veron suoritusvelvollisuuteen vaikuttanutta keskeistä seikkaa, joka oli hakijan kysymyksessä olevalta verovuodelta toimitetussa säännönmukaisessa verotuksessa todettu verotusasema. Myöskään myöhemmin verovirasto, kun se antoi vastineita ja lausuntoja kantelijan valituksen johdosta hallinto-oikeudelle, ei ollut tätä keskeistä seikkaa selvittänyt. AOA Jääskeläinen katsoi, että näin menetellessään verovirasto laiminlöi sille kuuluvan selvitysvelvollisuuden. Tämän vuoksi ratkaisu ei ollut yhdenmukainen toimitetun säännönmukaisen verotuksen kanssa.

Verohallituksen ja veroviraston antamien selvitysten mukaan verohallinnon asiakasrekisterin tiedot olivat puutteelliset silloin, kun verovelvollisen verotuksellinen asema vaihtui kesken verovuoden. Verovirasto oli myös viitannut siihen, että verotoimisto ei ollut merkinnyt muuttunutta verotuksellista asemaa koskevaa tietoa niin sanottuun vtI-muistioon, josta se olisi ollut verohallinnon virkamiesten luettavissa. Rekisteritietojen puutteellisuus tai merkinnän puuttuminen muistiosta eivät AOA:n käsityksen mukaan kuitenkaan poistaneet veroviraston velvollisuutta toimia asiassa huolellisesti. Asiassa olisi tullut varmistaa, että varainsiirtoverojen palauttamista koskeva ratkaisu oli yhdenmukainen toimitetun tuloverotuksen kanssa. Tämä selvitys olisi ollut helposti saatavissa verotuksen toimittaneelta verotoimistolta.

Arvioidessaan veroviraston menettelyn moitittavuutta AOA otti lieventävänä asianhaarana huomioon kantelijan verotusaseman tulkinnallisuuden vuosina 2000 ja 2001 sekä muutoksenhakuasteiden erilaiset käsitykset asiassa. Lisäksi Verohallitus ja verovirasto olivat asian johdosta todenneet pyrkivänsä korjaamaan tilannetta. Verohallitus oli antamissaan lausunnoissa ilmoittanut, että verohallinnon asiakasrekisterin informatiivisuuden parantamista tullaan selvittämään. Myös verolipun tietosisältöä koskeva kehitysaloite oli selvitystyön kohteena. Verovirasto puolestaan oli lausunnossaan katsonut aiheelliseksi ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin, jotta yksittäisiä virkamiehiä koulutettaisiin asiakastietojen parempaan hallintaan ja ottamaan huomioon

asiakkaan kokonaisvaltainen verotus. Myös veroviraston yksiköt tulivat lausunnon mukaan parantamaan yhteistyötään, jotta tieto eri verolajien käsittelyssä esiin tulevista asioissa välittyisi paremmin.

AOA saattoi käsityksensä veroviraston menettelyn virheellisuudesta veroviraston tietoon. Hän saattoi päätöksensä myös Verohallituksen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 4.12.2003, dnro 78/4/03 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

ENNAKKOPERINNÄN MUUTOSHAKEMUKSEN KÄSITTELY

Espanjaan muuttaneen kantelijan mukaan verotoimisto piti häntä aiheetta Suomessa asuvana eikä huolimatta hänen tekemistään ennakoperinnän muutoshakemuksista myöntänyt hänelle ns. O-verokorttia. Asiassa saatujen selvitysten mukaan verotoimiston ja kantelijan välinen keskusteluyhteys ei toiminut. Verotoimistossa kantelijan ei ymmärretty pyytäneen kirjallista päätöstä asiasta. Kysymys oli ollut monimutkaisesta asiasta eikä kantelijalle onnistuttu selvittämään verotuksen perusteita ja häneltä vaadittujen selvitysten tarpeellisuutta.

AOA Rautio katsoi, että vaikka kantelija ei ollut osanuttakaan esittää nimenomaisesti kirjallista pyyntöä saada asiassaan päätös valitusosoituksineen, erityisesti ottaen huomioon kantelijan ja verotoimiston välillä vallinnut luottamuspuola, verotoimiston olisi tullut viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelija oli täydentänyt hakemustaan ja pyytänyt kirjallista todistusta asiassaan, selvittää oliko hänen tarkoituksenaan pyytää ennakoperintälain 48 §:n 2 momentissa tarkoitettu päätös valitusosoituksineen. Samalla hänelle olisi tullut selvittää mahdollisuus saattaa asiansa ennakoperintälain 48 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikaisuvaatimuksena veroviraston ratkaistavaksi. AOA saattoi käsityksensä verotoimiston menettelystä myös Verohallituksen ja veroviraston tietoon.

AOA Raution päätös 15.1.2003, dnro 2045/4/01 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

VERONPALAUTUSTEN SIVIILIOIKEUDELLINEN KUITTAUS

Verovirastossa oli ollut perittävänä sille ulosotosta palautunut käräjäoikeuden lainvoimaiseen vuonna 1988 antamaan tuomioon perustuva valtion saatava kantelijalta. Vahingonkorvaussaatava oli ollut perimiskelpoinen 31.10.1998, jolloin kantelijan verovuoden 1997 veronpalautus oli kuitattu tälle saatavalle. Kantelijalle oli ilmoitettu kuittauksesta verovirastosta 12.11.1998 päivätyllä kuittausilmoituksella.

AOA Jääskeläinen totesi kantelun johdosta käsityksensä, että oikeussäännösten puuttumisen vuoksi veronpalautusten siviilioikeudellista kuittausta koskeva oikeustila ei ole tyydyttävä. Erityisenä epäkohtana hän piti sitä, että veronkantolain 12 §:n oikeusturvakeinot eivät tule asiassa sovellettavaksi, vaan että maksuvelvollisen oikeusturvakeinona on kanteen nostaminen valtiota vastaan yleisessä tuomioistuimessa. Veroviraston ja Verohallituksen lausuntojen mukaan myös kuittauskäytäntö ei ollut yhtenäinen kaikissa verovirastoissa. Eroja oli todettu olleen neuvonnassa ja kuittauksen teknisessä toteuttamistavassa. Verohallituksen asiaa koskeva ohje oli vuodelta 1991 ja se käsitteli pääasiallisesti kuittausta konkurssissa.

AOA muistutti Verohallitusta siitä, että johtaessaan verohallinnon toimintaa sen tulee edistää oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehittää verohallinnon palvelukykyä. AOA saattoi käsityksensä Verohallituksen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 24.1.2003, dnro 882/4/01 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

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 *Jääskeläinen* sekä pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Riitta Länsisyrjä*.

Kertomusvuonna tuli vireille 40 tullin toimintaa koskennutta kantelua. Lisäystä kanteluiden määrään on edellisestä vuodesta 67 %. Ratkaisuja, joissa käsiteltiin tullin menettelyä annettiin 36 asiassa, joista kolme oli toimenpideratkaisuja.

Korkein hallinto-oikeus teki vuonna 2000 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle autoverotusta koskevan ennakkoratkaisupyyntön. 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 autoverolle määrättyä arvonlisäveroa EY:n perustamissopimuksen 90 artiklassa tarkoitettulla tavalla 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. Eduskunta hyväksyi esityksen muutettuna helmikuussa 2003. Laki autoverolain muuttamisesta astui voimaan 15.5.2003. Siinä otettiin päätöksen jälkeen huomioon EY-tuomioistuimen ratkaisun edellyttämät muutokset käytettynä maahan tuotavien ajoneuvojen veron määrittämisessä. Samalla uudistettiin ja laskettiin uusien ajoneuvojen verotusta. Lain siirtymäsäännöksen mukaan tulli oikai-

see hakemuksesta uuden lain mukaiseksi 1.1.1999 jälkeen toimitetun verotuksen. Tulli on myös sitoutunut siihen, että lainmuutoksen voimaantulon jälkeen se oikaisee 16.12.2002 jälkeen tehdyn autoveropäätöksen, jos muutetun lain mukainen veron laskenta johtaa verovelvolliselle edullisempaan lopputulokseen.

Veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden ruuhkautuminen tullipiireissä heijastui osaltaan kanteluiden määrässä ja sisällössä. Julkisuudessa on esitetty, että ruuhkat saataisiin pääosin purettua vuoden 2004 aikana. Kanteluissa on arvosteltu pitkää käsittelyaikaa sekä neuvonnan puutteellisuutta. Kanteluissa on myös kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen toisaalta uudistetussa autoverolaissa ja toisaalta tullin verotuskäytännössä. EY-tuomioistuimen ja KHO:n päätösten seurauksena syntyneitä tilannetta koskevat kantelut olivat kertomusvuoden päättyessä vielä pääosin vireillä.

AOA:n ratkaisuissa korostui täsmällisen ja oikeasisällöisen neuvonnan antamisen tarpeellisuus. Tullitarkastusmenettelyn asianmukaisuus ja vaatimus toimenpiteiden aiheuttaman haitan oikeasuhtaisuudesta tavoiteltuun hyötyyn nähden oli arvioitavana ratkaisuissa samoin kuin se, missä määrin perusoikeudet toteutuvat tullin verotusmenettelyssä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimivaltansa puitteissa puuttua lainsäätäjän lainsäädäntövaltaa käyttäessään säätämien lakien sisältöön.

Ratkaisuja

VERONHUOJENNUSPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli mm. sitä, että Tullihallitus ei ole autoverosta ym. vapauttamista koskeneeseen hakemukseen antamansa ratkaisun perusteluissa ottanut mitään kantaa huojennushakemuksessa esitettyihin perusteisiin. Tullihallitus on vakiintuneesti noudatetun menettelyn mukaisesti perustellut hakemuksen hylkäävää päätöstään ainoastaan sillä, että hakijan esittämät seikat eivät olleet sellaisia erityisiä syitä, joiden perusteella veronhuojennus voitaisiin myöntää.

Valtiovainministeriö ja Tullihallitus ovat perusteina edellä kerrotunlaiselle autoverolain 50 §:n sanamuotoon nojaavalle perustelutavalle viitanneet erityisesti veronhuojennuksen eli verosta vapauttamisen luonteeseen valituskelvottomana armahdusratkaisuna, jota koskeva säännös on erityisten syiden sisällön osalta jätetty avoimeksi ja siten myöntävän viranomaisen harkintavaltaan.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Jaon oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei ole katsottu olevan selväpiirteisen. Päätöksentekijän harkintavallan ei oikeudellisesti arvioiden ole koskaan katsottu olevan täysin vapaata, vaikka sovellettava normi olisi väljä. Harkintavaltaa rajoittavat sisällöllisesti etenkin yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Muita rajoitusperusteita ovat vakiintuneet oikeus- ja ratkaisukäytäntö. Väljääkin normia sovellettaessa on otettava huomioon ylemmänasteiset säännökset, kuten perusoikeusnormit ja normin soveltamisen kannalta mahdollisesti relevantti EY-oikeus. Tällaisten väljäsisältöisten normien soveltamiseen sisältyy runsaasti harkintavaltaa, jonka käyttäminen on kuitenkin suhteutettava esimerkiksi lainsäädännön tarkoitukseen.

Näin ollen voidaan katsoa, että erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen ja perustuslain turvatun yhdenvertaisuuden toteutumiseksi on myös verosta vapauttamista koskevissa ratkaisuissa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota perustelujen sisältöön. Hakijalle on tärkeää tietää, minkä vuoksi ne seikat, joihin hän on vedonnut, eivät ole johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Yksilöimättömät perusteet jättävät hakijan epätietoiseksi, mikä saattaa johtaa uusiin hakemuksiin. Toisaalta hakija saattaa perusteluista havaita, että hän ei ole osannut vedota oikeaan seikkaan hakemuksensa tueksi. Vaikka perusteluilla ei ole tässä tapauksessa sitä niiden kannalta sinänsä keskeistä tarkoitusta, että niiden perusteella voitaisiin arvioida muutoksenhakutarve, on myös päätöksestä, johon ei voida hakea muutosta, voitava jälkikäteen esimerkiksi laillisuusvalvonnessa arvioida, ovatko perustelut siltä osin kuin ne koskevat oikeuskysymysten arviointia, asianmukaiset. Tätä on korostettu myös hallintomenettelylain hallituksen esityksen perustelussa.

Viime kädessä perustelujen riittävän laatu ja laajuus riippuu tilanteesta. Kun hakija on vedonnut hakemuksensa tueksi seikkoihin, jotka eivät ole selvästi perusteettomia, ainakin hakijan kannalta kielteisen ratkaisun asianmukainen perusteleminen edellyttää näiden seikkojen arviointia perusteluissa.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa hakija on vedonnut sellaisiin seikkoihin kuin puutteelliseen neuvontaan, auton todelliseen arvoon ja hänestä johtumattomista syistä tapahtuneeseen auton vaihtamiseen, jotka eivät ole ilmeisen perusteettomia ja niihin olisi ollut aiheellista ottaa perusteluissa kantaa. Tässä tapauksessa Tullihallitukselle ei ollut esitetty hakemuksen tueksi perusteita, jotka liittyivät hovioikeuden tuomion sisältöön, koska hakemusta ei ollut tältä osin täydennetty hovioikeuden tuomion antamisen jälkeen. Kuten esittelijän muistiosta ilmenee, huojennushakemusta käsiteltäessä on kuitenkin hovioikeuden tuomio ja se tosiseikka, että hakija oli tuomittu asiassa rangaistukseen, katsottu olevan esteenä huojennushakemukseen suostumiselle. Tämän on todettu olevan Tullihallituksen vakiintuneen linjan. Näin ollen tässä tapauksessa päätöksen perusteluissa olisi ollut aiheellista nimenomaisesti tuoda esiin vähintäänkin tämä seikka.

Hallintomenettelylain 24 §:n säännöksissä perusteleminen velvollisuudesta tarkoitetaan velvollisuutta esittää perustelu päätöksen yhteydessä. Perustelun esittäminen päätöksen antamisen jälkeen voi olla hyvän hallintotavan mukaista vain niissä tapauksissa, joissa perustelu on lain 24 §:n 2 momentin poikkeussäännösten nojalla voitu jättää antamatta (HE 88/1981 vp. s. 54), kuten jos hakemus hyväksytään sellaisenaan.

AOA katsoi, että erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta myös hakemuksen hyväksyvän päätöksen perusteleminen vastaavalla tavalla olisi hyvän hallinnon mukaista.

AOA saattoi valtiovainministeriön ja Tullihallituksen tietoon käsityksensä siitä, että muihin kuin ilmeisen perusteettomiin veronhuojennushakemuksiin annettavat kielteiset päätökset on perusteltava siten, että ilmoitetaan, mitkä ovat ne joko hakijan vetoamat tai muut ratkaisun perusteena olevat tosiseikat, joihin päätös perustuu ja joiden avulla voidaan arvioida,

onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa ottaen huomioon mm. yhdenvertaisuusperiaatteen.

AOA Jääskeläisen päätös 31.3.2003, dnro 2015/4/01 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

HENKILÖNTARKASTUKSEN TOIMITTAMISEN EDELLYTYKSET

A ja B arvostelivat tullin ja rajavartiolaitoksen menettelyä A:n ystävän ja avovaimon B:n tullessa laivalla Tallinnasta Suomeen. B:lle tehtiin tullissa epäillyn huumausaineen salakuljetuksen paljastamiseksi ns. henkilöntarkastus, jonka yhteydessä hän joutui riisuuntumaan. Kantelussa pyydettiin oikeusasiamiestä selvittämään mm., oliko tullilla ja rajavartiostolla oikeus ottaa täysin viaton ja ilman minkäänlaista rikosmerkintää Suomessa sen enempiä kuin Virossakaan oleva henkilö yksilön vapautta loukkaavaan käsittelyyn.

AOA Jääskeläinen arvioi henkilöntarkastuksen toimitamisen edellytyksiä asiassa seuraavasti:

Tullilain 15 §:n mukainen henkilönkatsastus tai muu kuin matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin kohdistuva tarkastus voidaan suorittaa, jos on todennäköisiä syitä epäillä henkilön syyllistyneen rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Huumausainerikoksesta (RL 50 luvun 1 §) voidaan tuomita enintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen. Tarkastukselle oli siten olemassa edellytykset tässä suhteessa. Nyt onkin kysymys siitä, onko rikoksesta ollut todennäköisiin syihin perustuvaa näyttöä.

Todennäköisin syin ilmaista kynnystä käytetään lainsäädännössä tiettyihin toimenpiteisiin ryhtymisen näytöllisenä edellytyksenä. Näin ilmaistu näyttökynnys on asetettu mm. pakkokeinolaissa eräiden toimenpiteiden (esimerkiksi pidättäminen ja kotietsintä) samoin kuin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa syytteen nostamisen edellytykseksi. "Todennäköiset syyt" sijoittuu oikeudellisessa käytösyhteydessä syypääksi toteavaan tuomioon vaadittavan ns. täyden

näytön alapuolelle, mutta toisaalta se merkitsee selvästi vahvempaa näyttöä kuin esimerkiksi esitutkinna aloittamiseen vaadittava "on syytä epäillä".

Samanlaisesta ilmauksesta huolimatta tullilain 15 §:n tarkoittaman henkilönkatsastuksen ja -tarkastuksen ja esimerkiksi syytteen nostamisen tai pakkokeinolain em. toimenpiteiden näytöllisiä edellytyksiä ei voi suoraan rinnastaa. Tämä johtuu ensinnäkin erilaisesta näyttötilanteesta. Toiseksi on otettava huomioon toimenpiteen tarkoitus ja se, miten voimakkaasti toimenpide puuttuu yksilön oikeusasemaan. Tullilain 15 §:n henkilönkatsastusta ja -tarkastusta joudutaan harkitsemaan tilanteessa, jossa näyttöä ei vielä välttämättä voi olla samassa määrin kuin esimerkiksi myöhemmin tutkinnan mahdollisesti jatkuessa. Niiden viimekätisenä tarkoituksena on lisäselvityksen hankkiminen pitäen silmällä sitä, onko jatkotutkinta ylipäänsä tarpeen.

Näistä varauksistakin huolimatta on korostettava, että "todennäköisten syiden" olemassaolon arviointi edellyttää lainsoveltajalta aina huolellista harkintaa siinä suhteessa, mitä konkreettisia tosiseikkoja epäilyn tueksi on ja miten vahvoja ne ovat näyttöarvoltaan. Arvioinnissa lähimmät vertauskohdat löytyvät pakkokeinolain säännöksistä (esimerkiksi lain 5:11).

AOA totesi tässä tapauksessa toimenpiteen perusteeksi esitetyistä seikoista seuraavan.

- rajavartiosto oli pyytänyt perusteellista tarkastusta, koska maahantulotarkastuksen yhteydessä oli selvinnyt, että A:lla oli merkintä huumausainerikoksesta

Rajavartioston pyyntö sinänsä ei ole näyttöä rikoksesta, vaan olennaista on se, mihin pyyntö perustuu. Vasta tämän tiedon avulla tarkastuspäätöksen tekevä ja siitä vastuussa oleva tullipäällysmies voi arvioida, voidaanko pyynnön perusteella henkilöä epäillä todennäköisin syin syylliseksi rikokseen.

A:lla olleen huumausainerikosmerkinnän arvo näytönä B:hen kohdistuvalle rikosepäilylle on vähäinen. AOA piti selvänä, että pelkästään aiemman rikoksen perusteella asianomaista itseään saati hänen seuraalaistaan ei voida todennäköisin syin epäillä huumausaineen salakuljetuksesta. Muussa tapauksessa

heihin voitaisiin kohdistaa tullilain 15 §:n mukaisia toimenpiteitä jokaisen maahantulon yhteydessä. Henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden perustuslaissa taattu ja laissa tarkemmin osoitettu suoja kuuluu myös rikoksesta aiemmin tuomitulle.

Tällä AOA halusi korostaa sitä, että todennäköisten syiden vaatimus ei voi täytyä abstraktisti kenenkään kohdalla, vaan se edellyttää aina jotakin konkreettista, tiettyyn yksittäiseen maahantuloon liittyvää epäilyä rikoksesta.

- B oli antanut itsestään ja oleskelutarkoituksesta Suomessa ristiriitaisia tietoja

Ristiriitaisten tietojen merkitys näyttönä on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Kyse on siitä, mikä merkitys ristiriitaisilla tiedoilla on kyseessä olevan rikosepäilyn kannalta. Nyt kyseessä olevassa tilanteessa ristiriitaiset tiedot liittyivät B:n tavaroista löytyneen alkoholin ja hänen mahdollisen AA-kerhossa käymisen väliseen ristiriitaan. On vaikea nähdä, miten tämä ristiriita voisi toimia näyttönä B:n syyllistymisestä huumausainerikokseen. Saadun selvityksen mukaan tilanteessa tosin saattoi esiintyä muitakin ristiriitaisuuksia, joita ajan kulumisen vuoksi oli lisäselvitysajankohtana enää vaikea muistaa.

- tilanteessa ei ollut selvää oliko B todella A:n avovaimo

A:n ja B:n suhteen aitous tai se, oliko B todella A:n avovaimo vai vain esimerkiksi ystävätär ei välittömästi tue epäilyä B:n syyllistymisestä rikokseen.

- B oli tilanteessa hermostuneen oloinen

Tarkastustoimenpiteen kohteeksi joutuneen hermostunut käyttäytyminen ei välttämättä johdu henkilön mahdollisesta syyllistymisestä huumausainerikokseen. Tällainen käytös voi toki aiheutua siitä, että henkilöllä on jotakin salattavaa. Toisaalta tarkastustoimenpiteiden, etenkin henkilönlkatsastuksen ja -tarkastusten kohteeksi joutuvat matkustajat voivat ymmärrettävästi olla hermostuneen oloisia, vaikka heillä ei olisi mitään salattavaa. Tullivirkamiehillä on kuitenkin erityistä ammattitaitoa ja kokemusperäistä "silmää" arvioida tällaisia tilanteita.

- A oli häirinnyt tarkastustilannetta ja pyrkinyt kaikin keinoin saamaan B:n pois tullialueelta ilman perusteellista tarkastusta

- A oli käyttäytynyt tilanteessa uhkailevasti

Vastaanottajan häiritsevä tai uhkaileva käyttäytyminen voi jossain tilanteessa herättää epäilyn tai tukea epäilyä matkustajan rikoksesta maahantulon yhteydessä. Toisaalta ainakin kokeneet rikoksenteelijät pyrkivät pikemmin välttämään rikostilanteesta huomiota herättävää käyttäytymistä.

Saadun selvityksen perusteella on vaikea tarkkaan arvioida, mitä A:n käyttäytyminen piti sisällään ja mikä merkitys sillä voisi olla näyttönä B:n rikosepäilylle.

- A:n rikostaustan selvittyä hänen epäiltiin mahdollisesti elävän rikollisella toiminnalla ja B saapui huumeita tuottavasta maasta. Huumekuriireina ei moneen vuoteen ole enää toimineet henkilöt, joilla on merkintöjä rekistereissä. Kuriirit ovat järjestään ns. puhtaita henkilöitä.

A:n yksi tapahtuma-aikana lähes kahden vuoden takainen merkintä vähäisestä huumausainerikoksesta ei voi perustellusti synnyttää epäilyä A:n elämisestä rikollisella toiminnalla. B:n saapuminen "huumeita tuottavasta maasta" ei myöskään voi toimia näyttönä siitä, että juuri B olisi huumausaineiden salakuljettaja. Vielä vähemmän B:hen kohdistuvan epäilyn tueksi voidaan vedota siihen, että hänellä ei ollut rekistereissä merkintöjä rikoksesta, vaikka huumekuriirit olisivatkin järjestään ns. puhtaita henkilöitä.

AOA totesi, että mikään tarkastuksen perusteeksi esitetyistä seikoista ei nimenomaisesti ja konkreettisesti sido juuri B:tä hänen syykseen epäiltyyn huumausainerikokseen. Kuten saaduissa selvityksissä on korostettu, kaikkia esitetyjä seikkoja on arvioitava kokonaisuutena. Kokonaisarvioinnissa B:n maahantuloon voidaan katsoa liittyneen sellaisia piirteitä, joita huumausaineiden salakuljetukseen kokemusperäisesti liittyy. Nuo piirteet ovat perustellusti voineet synnyttää jonkin tasoisen epäilyn myös B:n syyllistymisestä huumausainerikokseen. Tuo epäily olisi voinut antaa tullille ja muille rikostorjunnasta vastaaville viranomaisille aiheen rikostorjuntataktisiin toimenpiteisiin ja

mahdollisesti esitutinnan aloittamiseen. Todennäköisiä syitä edellyttävään tullilain 15 §:n tarkoittamaan toimenpiteeseen ryhtyminen olisi kuitenkin edellyttänyt esitettyjen seikkojen lisäksi jotakin sellaista näyttöä, joka konkreettisesti olisi sitonut B:n epäilyyn huumausainerikoksesta.

AOA piti sinänsä ymmärrettävänä, että viranomaiset kiinnittivät huomiota B:tä vastaanottaneen henkilön huumausainerikintään, ja sen jälkeen muihin edellä esitettyihin seikkoihin. Yhteiskunnassamme pidetään tämäntyyppistä rikollisuutta aiheellisesti erityisen vaarallisena ja vahingollisena. Todennäköistä on myös se, että tullipäällysmies on tässä tapauksessa joutunut tekemään ratkaisun saamansa tiedon varassa hyvin nopeasti, joten näytön arvioinnille ei ole juurikaan jäänyt aikaa.

Tullitoimenpide on tässä tapauksessa kuitenkin kohdistunut perusoikeutena suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, joita riisuttaminen loukkaa nöyryyttävällä tavalla. Toimenpiteelle tullilaisa asetetut edellytykset tähtäävät siihen, että perusoikeutena suojattuun oikeushyvään ei voida puuttua kevyin perustein. Lainsoveltajan on harkinnassaan otettava huomioon perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Tämä vaatimus kohdistuu myös näyttökynystä ilmaisevan säännöksen tulkintaan. Ellei näin olisi, pakkokeinojen käytön edellytysten – ja samalla perusoikeuksien suojan merkitys vesittyisi.

Edellä mainituilla perusteilla AOA päätyi siihen, että käytettävissä olevan selvityksen valossa näyttö B:n syyllistymisestä huumausainerikokseen on ollut riittämätön tullilain 15 §:n tarkoittaman henkilöntarkastuksen toimittamiseksi.

AOA joutui kuitenkin ottamaan huomioon sen, että pelkästään kirjallisista selvityksistä saatava kuva tapahtumista ei välttämättä täysin vastaa konkreettista näyttötilannetta tapahtumahetkellä. Kuten saaduissa lisäselvityksissä oli todettu, tapahtumasta oli kulunut jo niin paljon aikaa, että kaikkia tilanteesta ilmi tulleet seikkoja oli ollut enää vaikea muistaa. Näin ollen AOA katsoi, että hänellä ei ollut riittäviä perusteita pitää tullipäällysmies C:n päätöstä henkilöntarkastuksen suorittamisesta lainvastaisena.

Tämän vuoksi AOA tyytyi saattamaan edellä esittämänsä käsitykset C:n tietoon ja kiinnittämään hänen huomiotaan huolelliseen harkintaan henkilöntarkastuksen näytöllisten edellytysten arvioinnissa.

AOA lähetti päätöksensä myös Tullihallitukselle sekä Suomenlahden merivartioston Helsingin rajatarkastusosastolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi henkilöstön koulutuksessa.

AOA Jääskeläisen päätös 18.12.2003, dnro 2488/4/01 (esittelijänä Jari Pirjola)

AJONEUVON TULLITARKASTUS

Kantelija väitti, että hänen autossaan ollut lasten turvaistuin olisi hänen tietämättään jätetty kiinnittämättä tullitarkastuksen jälkeen. Itse tarkastusmenettelystä ei ole tullilainsäädännössä säännöksiä eikä siitä ole tarkempia ohjeita myöskään tullin sisäisissä tullivalvontaohjeissa. Selvityksessä on kuitenkin vedottu käytäntöön, jonka mukaan tullitarkastukseen joutuneen matkustajan on itse purettava matkatavaransa tarkastusta varten ja pakattava ne jälleen tarkastuksen päätyttyä. Tämä periaate ilmenee tullilaitoksessa käytössä olevasta ja matkustajille tarkoitettusta ohjeihosta, joka koskee tältä osin lähinnä matkatavaroiden tarkastamista. Selvityksessä on katsottu, että tämä ohje perustuu tullilain 13 §:n 2 momentissa sekä tullikoodeksin soveltamisasetuksen 241 ja 243 artiklassa säädettyyn.

AOA Jääskeläinen katsoi, että edellä mainituilla säännöksillä voidaan puolustaa matkatavaroiden tarkastamisessa noudatettavaa käytäntöä, joka osaltaan nopeuttaa ja helpottaa tarkastuksen sujumista. Kuitenkin matkatavaroiden tarkastamisen osalta omaksuttu käytäntö ei ole rinnastettavissa auton tarkastamiseen, sen rakenteiden purkamiseen tai turvallisuuden kannalta tärkeiden laitteiden irrottamiseen. Jo hallintotoiminnan asianmukaisuusvaatimus ja hallintotoiminnassa noudatettava suhteellisuusperiaate, joka ilmenee tullilain 13 §:n 1 momentissa, edellyttävät, ettei tarkastuksen kohteelle voida asettaa kovin pitkälle meneviä toimintavaatimuksia. Esimerkiksi ajoneuvo on palautettava siinä kunnossa kuin se oli tarkas-

tuksen alkaessa, sikäli kun se olosuhteet huomioon ottaen on käytännössä mahdollista. Käytäntö, jonka mukaan asiakasta kehoitetaan tarkastamaan irrotetun lastenistuimen turvallisuus, oli myös tarpeellinen ja asianmukainen.

AOA Jääskeläisen päätös 24.9.2003, dnro 946/4/02 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

TIELIITYMÄN SULKEMISTARPEEN UUELLEEN ARVIOINTI

Utsjoen kunnanjohtaja arvosteli kantelukirjoituksessaan Tullin ratkaisua sulkea tieliittymä saamelaisperheen omistaman matkailuyrityksen ja heidän kotitalonsa kohdalla. Tulli oli ilmoittanut perusteeksi, että tulli- ja rajavalvonta häiriintyy ja vaarantuu, koska kiinteistö sijaitsee nykyisestä tullirakennuksesta noin 300 metriä Norjaan Tenojoen rannalla.

Saamelaisperhe oli jo 1960-luvulta lähtien pitänyt mainitussa kohdassa matkamuistokioskia ja sittemmin laajentanut toiminnan käsittämään myös baarin pitämisen ja mökkimajoituksen. Tuolloin tullirakennus oli heidän kiinteistönsä kohdalla. Uusi tullirakennus sijoitettiin vuonna 1967 nykyiseen paikkaansa.

Baariin ja mökeille on järjestetty kulkuyhteys Angelin tien kautta. Lähes kilometrin kiertoyhteys vaikutti haittaavasti saamelaisperheen elinkeinoon. Perheen mukaan kiertotie suoranaisesti karkotti asiakkaita. Lisäksi sen käyttäminen oli perheen jokapäiväisen toiminnan kannalta vaivalloista. Perhe katsoi menettäneensä liittymän poistamisen takia baarille ja majoitustoiminnalle vilkkaasta rajanylitystiestä tulevan edun.

Asiaan liittyviä ongelmia oli sinänsä käsitelty useissa eri yhteyksissä. Eduskunnan oikeusasiamies oli antanut asiasta kaksi ratkaisua, nimittäin 30.8.1972 (dnro 339/72) ja 26.9.1980 (dnro 1822/79). Tiejärjestelyitä oli käsitelty myös kansanedustaja Esko-Juhani Tenin kirjallisessa kysymyksessä (KK 615/2000 vp.), johon valtiovarainministeri Suvi-Anne Siimes vastasi 14.7.2000. Ministeri Siimes ilmoitti tuossa vastauksessaan, että hallitus ei tule vaikuttamaan tieliittymän avaamiseen.

Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka, kihlakunnanimismies Heikki Karhu sekä asian esittelijä tutustuivat syksyllä 2000 Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä paikan päällä esillä olevaan ongelmaan. Kihlakunnanimismies Karhu totesi tuolloin, ettei liittymän avaamiselle ollut ainakaan poliisin taholta mitään estettä.

Asiaa alustavasti selvitettäessä ilmeni, että tullirakennuksia on muuallakin sijoitettu jopa vielä etäämmälle Suomen ja Norjan välisestä rajasta ja että tullirakennusten ja rajan välisillä alueilla on sallittu elinkeinotoimintaa. Esimerkiksi Nuorgamin kohdalla olevan rajanylityspaikan tulliasema on sijoitettu parin kilometrin päähän rajasta Polmakin kylään. Kunnanjohtajan mukaan valituksia asiasta ei ole kuulunut.

Tullihallitus oli itsekin todennut aikaisempaan kanteluun 21.2.1980 eduskunnan oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, että aikaisemmin useat tulliasemat sijaitsivat niin kaukana rajalta, että aseman ja rajan välissä oli paitsi asutusta myös elinkeinotoimintaa. Tullihallituksen mukaan tästä ei ollut aiheutunut hankaluuksia asukkaille eikä myöskään valituksia. Tullihallituksen mukaan rajamuodollisuudet olivat jo tuolloin erityisen niukkoja ja joustavia.

AOA Rautio tiedusteli Tullihallituksen pääjohtajalle lähettämässään selvitys- ja lausuntopyynnössä, voisiko Tullihallitus ottaa kysymyksen kiistanalaisen liittymän suljettuna pitämisestä uudelleen arvioitavaksi ja olisiko asiassa mahdollista päästä sekä tullilaitosta että saamelaisperhettä tyydyttävään lopputulokseen.

Tullihallitus totesi lausunnossaan, että kiistanalaisen liittymän avaamiselle ja sitä kautta tapahtuvalle liikennöinnille saamelaisperheen kiinteistölle ei ole vallitsevassa tilanteessa estettä. Alueeseen liittyvien tullivalvonnallisten seikkojen vuoksi tullilaitos edellytti kuitenkin liittymän uudelleen avaamiselle eräitä ehtoja. Tullihallituksen mukaan olosuhteet liittymäalueella ja sen lähiympäristössä on muutettava sellaiseksi, että tullivalvonnan taso voidaan säilyttää alueella vähintäänkin kohtuullisena. Tämän turvaaminen edellyttää ehdottomasti ainakin kiinteistöltä Angelin-tielle johtavan suoran tieyhteyden katkaisemista sekä erinäisiä maisemallisia muutostoimia. Valvonnallisesti välttämättömien muutosten tarkasta sisällöstä tuli

lausunnon mukaan sopia Tullihallituksen hallinto-osaston kanssa ennen kuin liittymän avaamiselle myönnetään lupa.

Tullihallitus korosti lausunnossaan lisäksi, että luvan kulkuyhteyden käyttöönotolle myöntää kuitenkin viime kädessä tiehallinto.

Koska Tullihallitus oli ilmoittanut myönteisestä suhtautumisestaan kiistanalaisen liittymän avaamiseen sekä avaamisen ehdoista ja siitä, että tiehallinto päättää viime kädessä luvasta ottaa aiottu kulkuyhteys käyttöön, AOA totesi, että asian jatkotoimet jäivät saamelaisperheen, heidän omistamansa yrityksen sekä tullilaitoksen ja tiehallinnon neuvottelujen varaan. Edelleen AOA totesi, että Tullihallituksen myönteinen suhtautuminen asiaan luo hyvät edellytykset molempia osapuolia tyydyttävän ratkaisun saamiseksi esiin tuotuun ongelmaan.

AOA totesi edelleen, että koska asiantila ja mahdolliset epäkohdat ovat asianosaisten yhteistoimin korjattavissa, asia ei anna hänelle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Hän lähetti vastauksen tiedoksi myös saamelaisperheelle.

AOA Raution kirje 21.3.2003, dnro 2176/4/00
(esittelijänä Eero Kallio)

Lapin tiepiiri myönsi 20.2.2004 tekemällään päätöksellä luvan liittymän rakentamiselle ja avaamiselle määräaikaisena kahdeksi vuodeksi, 30.9.2006 saakka. Mikäli liittymän käytöstä ei aiheudu tänä aikana ongelmia tullivalvonnalle, niin liittymän käyttöoikeus muuttuu päätöksen mukaan toistaiseksi voimassa olevaksi.

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, ulkoasiainministeriö tai ulkomaanedustustot sekä rajavaltuutta suorittava rajavartiolaitos. Ulkomaalaisasioihin ei sitä vastoin tilastoida kaikkia asioita, jotka ylipäänsä koskevat muuta kuin Suomen kansalaista. Rajanveto ulkomaalaisasian ja muun asian välillä voi olla häilyvä, esimerkiksi silloin, kun on kysymys ulkomaalaisen kohtaamasta syrjinnästä.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan ulkomaalaisasiat ovat kertomusvuonna kuuluneet AOA *Rautiolle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehen sihteeri *Jari Pirjola*.

Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on useimpiin muihin Euroopan maihin verrattuna pieni. Suomessa asui kertomusvuoden lopussa noin 103 000 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 3 184 henkilöä. Määrä oli 7,5 % pienempi kuin vuonna 2002, jolloin hakijoita oli 3 443. Suurimman hakijaryhmän muodostivat Serbian ja Montenegron sekä entisen Jugoslavian liittotasavallan kansalaiset. Turvapaikka myönnettiin 7 hakijalle. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 494:lle ja oleskelulupa muun kuin suojelun tarpeen perusteella 345 hakijalle. Suomi vastaanottaa pakolaisia myös eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuoden pakolaiskiintiö oli 750. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli vajaa vuosi

(318 vrk). Luvussa on mukana sekä normaalissa että nopeutetussa menettelyssä tehdyt päätökset.

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄ

Uusi kansalaisuuslaki (359/2003) tuli voimaan 1.6.2003. Merkittävin muutos uudessa laissa on kaksoiskansalaisuuden aikaisempaa laajempi hyväksyminen. Saadessaan toisen valtion kansalaisuuden suomalainen ei enää menetä Suomen kansalaisuuttaan, eikä ulkomaalaisen tarvitse luopua aikaisemmasta kansalaisuudestaan saadessaan Suomen kansalaisuuden.

Inkeriläisten maahanmuuttoa koskeva ulkomaalaislain muutos hyväksyttiin eduskunnassa tammikuussa 2003. Laissa säädetään edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle. Laki tuli voimaan 1.10.2003.

Euroopan unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan luominen jatkui kertomusvuonna Tampereen huippukokouksessa sovitun vapauteen, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen luomiseksi Euroopan unioniin. Tammikuussa 2003 hyväksyttiin direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanotossa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Euroopan unionin neuvosto antoi helmikuussa 2003 asetuksen perusteiden ja menettelyn vahvistamiseksi kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelyvaltion määräämiseksi. Pitkään EU:ssa valmistelun alla ollut perheen yhdistämisdirektiivi hyväksyttiin syyskuussa 2003. Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa ne edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheen yhdistämiseen.

Euroopan unionissa jatkettiin valmistelua direktiiviesitystä turvapaikkamenettelystä. Direktiiviesitys on saanut kritiikkiä sekä kansalaisjärjestöiltä että esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:ltä. Arvostelua on herättänyt erityisesti se, että esityksen ns. turvallisia maita koskevien artiklojen mukaan EU:n jäsenvaltiot voisivat eräissä tapauksissa evätä turvapaikanhaki-

jalta pääsyn EU:n alueelle ja turvapaikkamenettelyyn. Toinen keskeinen edelleen valmisteilla oleva direktiiviesitys on direktiivi pakolaisasemasta ja toissijaisesta suojelusta. Tavoitteena on sopia pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun vähimmäisvaatimuksista Euroopan unionissa.

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 tai ulkomaalaisia maasta poistettaessa. Suomessa ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasema on lailla jo nyt suhteellisen hyvin turvattu, vaikka kertomusvuonna nousikin esiin kysymys esimerkiksi poliisin voimakeinojen käytöstä ulkomaalaisten maastapoistamisen yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamies otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kysymyksen rauhoittavan lääkeyksen käytöstä ulkomaalaisten käännätyksen yhteydessä.

LAILLISUUSVALVONTA ULKOMAALAISASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 38 ulkomaalaisasiaa. 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 oleskelulupa- tai viisumipäätökseen. AOA kiinnitti antamassaan päätöksessä Ulkomaalaisviraston huomiota turvapaikkahakemusten ja erityisesti kansalaisuushakemusten pitkiin käsittelyaikoihin. Hän piti käsittelyaikoja kohtuuttoman pitkinä ja jopa perustuslain 21 §:n asettaman oikeusturvavaatimuksen vastaisena (dnro 362/2/03

s. 244). AOA arvosteli toisessa ratkaisussaan Kotkan poliisilaitosta siitä, että se käytti turvapaikka-asiaassa tulkkausepuna poliisilaitoksella satunnaisesti vierailevaa venäläistä miliisiä (dnro 530/4/02 s. 243).

OA Paunio totesi Suomen Pietarin pääkonsulaatin viisumimenettelystä antamassaan päätöksessä, että vaikka kielteisen viisumipäätöksen perustelemisen laajuudesta ei olekaan olemassa tarkkoja oikeudellisia säännöksiä, tulisi yleiset Suomen lainsäädännöstä johdetut päätösten perusteleminen liittyvät näkökohdat ottaa kielteisiä viisumipäätöksiä perusteltaessa ottaa huomioon. Hyvään hallintoon kuuluu se, että kielteisen viisumipäätöksen saanut henkilö ymmärtää, miksi hakemus on hylätty (dnro 1452/2/02 s. 240).

AOA Rautio kiinnitti Ulkomaalaisviraston huomiota siihen, että YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsen tai hänen vanhempansa perheen yhdistämishakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti (dnro 3133/4/01). Eräissä toisessa ratkaisussa kiinnitettiin Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota tarpeeseen edelleen nopeuttaa ulkomaalaisasioiden käsittelyä (dnro 261/4/02). Kertomusvuonna annetussa ratkaisussa kiinnitettiin Ulkomaalaisviraston ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelin huomiota myös viranomaisilta ja virkamiehiltä edellytettävään asiallisuuteen ja huolellisuuteen sekä kannanottojen perusteiden riittävään varmentamiseen päätöksiä laadittaessa ja selvityksiä annettaessa (dnro 2031/4/01).

AOA otti kanteluun antamassaan ratkaisussa kantaa myös siihen, onko musliminaisella oikeus käyttää huivia passivalokuvassa. AOA totesi, että uskonnon vapauteen kuuluu sekä oikeus tunnustaa uskontoaan että oikeus harjoittaa sitä käytännössä. Uskonnon ulkoisiin vaatimuksiin puuttuminen voi merkitä puuttumista myös uskonnon harjoittamisen sisäiseen vapauteen. Uskonnon vapauden piiriin kuuluu AOA:n mielestä myös joidenkin islamilaisten naisten noudattama uskonnollinen velvoite käyttää huivia (dnro 2079/4/02 s. 241).

Useissa oikeusasiamiehelle viime vuosina saapuneissa kantelukirjoituksissa arvosteltiin sitä, että Suomen kansalaisen ulkomaalaisen aviopuoliso joutuu voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan

pääsääntöisesti odottamaan oleskelulupaa ulkomail-
la. AOA kiinnitti asiaan huomiota mm. ulkomaalais-
lain kokonaisuudistusta koskeneessa lausunnossa.
Asiaan on tulossa korjaus, sillä ulkomaalaislakia on
esitetty muutettavaksi siten, että Suomen kansalaisen
perheenjäsenet voisivat tulla Suomeen hakemaan
oleskelulupaa. Poliisia koskevat ulkomaalaishakemusten
ovat liittyneet usein käännytyspäätösten toteutta-
mistapaan. Myös ulkomaanedustustojen tekemistä
oleskelulupa- ja viisumipäätöksistä on kanneltu.

Tyypillinen ulkomaalaishakemusten käsittely, joka ei yleensä voi
johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee
esimerkiksi kielteisistä viisumipäätöksistä. Myöskään lain-
voimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa
koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri ollut
mahdollista puuttua. Kysymys on tältä osin pitkälti
harkinnanvaraisista ratkaisuista. Oikeusasiamies on
kuitenkin puuttunut eräisiin niin viisumi- kuin oleske-
lupahakemustenkin käsittelyyn liittyviin näkökohtiin.
Kertomusvuonna ei oikeusasiamiehelle saapunut ul-
komaalaisviranomaisien käytöstä tai asenneongelmia
koskevia hakemuksia, mitä voi pitää merkkinä ulkoma-
alaisasioiden viranomaispalvelun kehittämisestä.

Tarkastustoiminta

ULKOMAALAISSHALLINNON TARKASTUKSET 2003

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos	4.12.2003
Tampereen vastaanottokeskus	4.12.2003

Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksen
tavoitteena oli tutustua poliisilaitoksen tehtäviin
kuuluviin ulkomaalaisasioihin. Tarkastuksen aikana
kiinnitettiin erityisesti huomiota turvapaikanhakijoiden
säilöönnottoihin, turvapaikkatutkintaan, turvapaikka-
hakemusten peruuttamiseen sekä ulkomaalaisten
maastapoistamiseen.

Tampereen turvapaikanhakijoiden vastaanottokes-
kuksen tarkoituksena oli saada tietoa vastaanottokes-
kuksen toiminnasta sekä toiminnassa mahdollisesti
esiin tulleista ongelmista. Vastaanottokeskuksen

tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehen kanslian
edustajat keskustelivat myös vastaanottokeskuksessa
asuneiden turvapaikanhakijoiden kanssa. Tarkastuk-
sessa ei tullut esiin vastaanottokeskuksen toimintaan
liittyviä epäkohtia. Turvapaikanhakijoiden kanssa
käydyissä keskusteluissa kävi kuitenkin ilmi, kuinka
vakavia ongelmia turvapaikkahakemusten jopa vuosia
kestävät käsittelyajat voivat aiheuttaa.

Lausuntoja

Kesäkuussa 2003 annettiin eduskunnalle hallituksen
esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi (HE 28 /2003 vp).
Uudistuksen tavoitteena on ulkomaalaisia koskevien
oikeuksien täsmentäminen ja selkeyttäminen. Euroo-
pan unionin kansalaisen oikeuksiin liittyvät EY-sään-
nökset on lakiesityksessä koottu omaan lukuunsa.
AOA Rautio kiinnitti esityksestä antamassaan lausun-
nossa huomiota mm. turvapaikanhakijan oikeusturvan
toteutumiseen nopeutetussa turvapaikkamenettelys-
sä. Hän piti menettelyn hyväksyttävyyden kannalta
tärkeänä, että kielteisen turvapaikkapäätöksen
saaneille myös nopeutetussa menettelyssä varataan
tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus käyttää valitus-
oikeuttaan. Esityksen mukainen järjestely sisälsi tässä
suhteessa AOA:n mielestä aiheutonta epämääräisyyt-
tä ja epävarmuutta. AOA totesi, että olisi selkeämpää
aina odottaa tuomioistuimen ratkaisua ennen
käännyttämistä, kuin noudattaa kahdeksan päivän
aikarajaa ja pohtia, onko tuomioistuin ehtinyt käsitellä
asian. Järjestelmän olennaisia piirteitä muuttamatta
voitaisiin päästä nykyistä parempaan järjestelyyn.

AOA oli lausunnossaan huolissaan myös eräistä
esityksen kohdista, jotka liittyivät lasten oikeuksien to-
teutumiseen. Keskeiset kansalaisjärjestöt arvostelivat
ulkomaalaislain kokonaisuudistusta ja katsoivat esi-
tyksen sisältävän useita ulkomaalaisten oikeusturva
heikentäviä kohtia.

Ratkaisuja

SUOMEN PIETARIN PÄÄKONSULAATIN VIISUMIMENETTELY

OA Paunio tarkasti Suomen pääkonsulaatin Pietarissa 17.5.2002. Hän päätti tarkastuksella esille tulleiden seikkojen vuoksi vielä selvittää seuraavia viisumimenettelyyn liittyviä kysymyksiä.

Kielteisen viisumipäätöksen perustelevinen

Pääkonsulaatin viisumiyksikössä tarkastuksen yhteydessä esitetyn näkemyksen mukaan kielteistä viisumipäätöstä ei Schengenin-sopimuksen soveltamiseen liittyvien ohjeiden perusteella tarvitsisi perustella. Ulkomaalaislain 13 §:n 6 momentissa tarkoitettua kielteistä viisumipäätöstä on kuitenkin sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan perusteltava mahdollisimman avoimesti (HE 50/1998, s. 21).

OA Paunio totesi päätöksessään asiasta mm. seuraavaa.

Kielteisen viisumipäätöksen perustelevinen laajuudesta ei ole säädetty ulkomaalaislaissa tai Schengenin sopimuksessa. Ulkomaalaislain 13 §:n 6 momentin mukaan kielteisestä viisumipäätöksestä annetaan kirjallinen ilmoitus. Tällöin on otettava huomioon lainsäädännön salassapitomääräykset ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, kuten Schengenin sopimus. Pietarin pääkonsulaatin viisumiyksiköstä tarkastuksen yhteydessä esittämää näkemystä, jonka mukaan kielteistä viisumipäätöstä ei tarvitse lain mukaan perustella, ei täten voida sinänsä pitää lainvastaisena.

Ulkomaalaislaista annetussa hallituksen esityksessä (HE 50/1998) asetetaan kuitenkin kielteisen viisumipäätöksen antajalle tavoitteeksi perustella ratkaisua mahdollisimman avoimesti. Lainsäätäjän tarkoituksena on siten ollut se, että viisumiratkaisuja tekevien Suomen edustustojen tulisi pyrkiä mahdollisimman avoimesti perustelevaan kielteisiin viisumipäätöksiin, ottaen kuitenkin huomioon salassapitomääräykset.

Vaikka kielteisen viisumipäätöksen perustelevisen laajuudesta ei ole olemassa tarkkoja oikeudellisia säännöksiä, tulisi yleiset Suomen lainsäädännöstä johdetut päätösten perusteleviseen liittyvät näkökohdat ottaa kielteisiä viisumipäätöksiä perusteltaessa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Kielteisiä päätöksiä tulisi pyrkiä perustelevaan erityisesti silloin, kun kielteisen päätöksen saaja tiedustelee asiaa. Hyvään hallintoon kuuluu se, että kielteisen viisumipäätöksen saanut henkilö ymmärtää, miksi hakemus on hylätty. Kielteisen päätöksen mahdollisimman avoin perustelevinen lisää luottamusta hallinto toiminnan asianmukaisuuteen ja siihen, että viisuminhakijoita kohdellaan tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.

Pietarin pääkonsulaatin menettelyssä ei kielteisten viisumipäätösten perustelevisessa tullut OA:n mielestä esiin lainvastaista menettelyä. Hän kiinnitti kuitenkin pääkonsulaatin huomiota hallintopäätösten perustelevista koskeviin yleisiin näkökohtiin sekä siihen, että ulkomaalaislain 13 §:n perustelujen mukaan myös kielteistä viisumipäätöstä tulisi perustella mahdollisimman avoimesti.

Epäily turvapaikan hakemisesta kielteisen viisumipäätöksen perusteena

Viisumivirkailijan kanssa käydyissä keskustelussa kävi ilmi, että epäily turvapaikan hakemisesta Suomessa saattaisi olla eräs peruste hylätä viisumihakemus ja että turvapaikan hakemisen ennustetta arvioitaisiin esimerkiksi viisuminhakijan kotimaan tai kansallisuuden perusteella. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa viranomais toiminnassa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän perusteella. Perustuslain on katsottu kieltävän myös kansalaisuuden perusteella tapahtuvan eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä. Tämän johdosta OA katsoi asianmukaiseksi selvittää, voidaanko epäilyä turvapaikan hakemisesta pitää asianmukaisena harkintaperusteena hylätä viisumihakemus.

Ulkomaalaisten oikeus tulla maahan ei kansainvälisen oikeuden vakiintuneen tulkinnan mukaan ole ehdoton, vaan se on riippuvainen kunkin maan viranomaisten harkinnasta. Ulkomaalaisella ei ole myös-

kään ulkomaalaislain mukaan viisumin saamiseen subjektiivista oikeutta, vaan viisumin myöntäminen on harkinnanvaraista.

Turvapaikan hakeminen Suomen ulkomaan edustustosta ei ole ulkomaalaislain mukaan mahdollista. Ulkomaalaislaissa ei myöskään ole säännöksiä viisumin myöntämisestä maahan saapumisen jälkeen tapahtuvaa turvapaikan hakemista varten. Ulkomaalaislain soveltamisen kannalta ongelmallisempaa OA piti tilannetta, jossa viisumihakemus hylätään viisuminhakijan *oletetun* turvapaikan hakemisen perusteella.

Viisumihakemuksen hylkääminen edellä kuvatus oletuksen perusteella on ongelmallista viisuminhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Yksittäisissä tapauksissa viisumin hylkääminen oletetun turvapaikkahakemuksen perusteella voisi myös johtaa viisuminhakijan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, esimerkiksi silloin, jos viisuminhakijan mahdollisuus tavata hänen Suomessa asuvia sukulaisiaan estettäisiin.

Viisumihakemuksen hylkääminen oletetun turvapaikkahakemuksen kannalta on viisuminhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta hyväksyttävää vain sellaisissa ulkoministeriön lausunnossa mainituissa tilanteissa, joissa henkilön *perustellusti* voidaan olettaa hakevan turvapaikkaa maahan tulon jälkeen. Koska jokainen Suomeen saapuva ulkomaalainen voi periaatteessa hakea maasta turvapaikkaa, ei pelkkä tietyn ulkomaalaisen *mahdollisuus* hakea turvapaikkaa Suomessa riitä kielteisen viisumipäätöksen perusteeksi.

Viisuminhakijoiden mahdollisimman yhdenvertaista ja oikeudenmukaista kohtelua voidaan edistää kielteisten viisumipäätösten mahdollisimman avoimella perustelemisella. Hyvään hallintoon kuuluu se, että kielteisen viisumipäätöksen saanut henkilö ymmärtää, miksi hakemukseen annettiin kielteinen päätös. Jos kielteinen päätös on viisuminhakijan mielestä perustunut virheelliselle oletukselle, hän voi pyrkiä oikaisemaan niitä käsityksiä, jotka liittyvät hänen maahantulonsa tarkoitukseen. Kielteisen viisumipäätöksen mahdollisimman avoin perusteleminen lisää luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen ja siihen, että Suomen viranomaiset kohtelevat viisuminhakijoita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.

Asiassa ei tullut esiin oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä Pietarin pääkonsulaatissa. OA saattoi kuitenkin edellä esitetyt käsitteet Suomen Pietarin pääkonsulaatin tietoon.

OA Paunion päätös 24.6.2003, dnro 1452/2/02
(esittelijänä Jari Pirjola)

HUIVIN KÄYTTÖ PASSIKUVASSA

Kantelija arvosteli Vantaan kihlakunnanviraston poliisilaitosta siitä, että musliminaiset eivät ole saaneet passia Vantaan poliisilaitokselta, koska he ovat käyttäneet passikuvassa huivia. Kantelun mukaan huivin pitäminen on musliminaiselle uskonnollinen velvoite, joka perustuu Koraaniin.

AOA Rautio totesin vastauksessaan mm. seuraavan.

Uskonnon vapaus on keskeinen Suomen perustuslaissa sekä useissa kansainvälisissä Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa turvattu oikeus. Uskonnon vapauteen kuuluu sekä oikeus tunnustaa uskontoaan että oikeus harjoittaa sitä käytännössä. Uskonnon ulkoisiin vaatimuksiin puuttuminen voi joissain tapauksissa merkitä myös puuttumista uskonnon harjoittamisen sisäiseen vapauteen. Uskonnon vapauden piiriin kuuluu tässä mielessä myös joidenkin islamilaisien naisten noudattama uskonnollinen velvoite käyttää huivia.

Uskonnonvapautta voidaan myös rajoittaa. Uskonnonvapauteen voidaan oikeusvaltiollisessa menettelyssä asettaa mm. yleisen järjestyksen vaatimia rajoituksia. Suomen perustuslain uskonnonvapausartikla ei sisällä ns. rajoituslauseketta, mutta uskonnonvapauden perustuslain turva ei estä lailla antamasta rajoituksia, jotka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa perinteissään. Uskonnon vapauden rajoituksella tulee AOA:n mielestä olla hyväksyttävä tarkoituksiperä ja sen toteutuksessa käytettyjen keinojen on oltava oikeasuhtaisia eli asteeltaan kohtuullisia tavoiteltuun päämäärään nähden.

Kantelukirjoituksessa todettiin, että musliminaiset eivät saa passia Vantaan kihlakunnan poliisilaitokselta ja eräiltä muilta poliisiasemilta, koska uskonto vaatii heitä käyttämään passivalokuvassa huivia. Tämä loukkasi kantelijan mielestä uskonnonvapauden toteutumista. Saatua selvitys ei AOA:n mielestä kuitenkaan kaikilta osin ollut yhdenmukainen kantelussa esitettyjen näkemysten kanssa. Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksestä kiistettiin se, että huivin käyttäminen estäisi passin saamisen. Selvityksen mukaan poliisilaitoksella ei oltu kielletty huivin käyttämisestä, vaan passihakemuksia oli kantelussa tarkoitetuissa tilanteissa kehoitettu täydentämään, koska hakemuksiin liitetty valokuvat eivät olleet poliisilaitoksen mukaan passiasetuksen edellyttämällä tavalla tunnistettavia. Huivin käyttöä ei oltu kielletty, mutta kuvissa tuli poliisilaitoksen selvityksen mukaan näkyä kasvojen muoto, otsa, leuka, kaula, korvat ja hiusraja.

Asiassa oli kysymys ensinnäkin siitä, voidaanko henkilöstä ottaa tunnistettava valokuva ilman, että loukataan islamin määräyksiä huivin käytöstä ja toisaalta siitä, tulkitsiko Vantaan kihlakunnan poliisilaitos passivalokuvasta annettua sisäasiainministeriön ohjetta valokuvan tunnistettavuudesta sellaisella tavalla, joka johti käytännössä musliminaisten uskonnonvapauden loukkaukseen.

Passi-, henkilökortti-, ja ajokorttihakemukseen voitiin sisäasiainministeriön mukaan hyväksyä valokuvat, joissa huntu rajaa henkilön kasvoja siten, että kasvot ja niiden muoto, mukaan lukien otsa ja leuka, erottuvat selvästi. Edellytyksenä on se, että henkilö voidaan kokonaisvaltaisen tulkinnan perusteella tunnistaa valokuvasta vaikeuksista. Sisäasiainministerin lausunnossaan esittämät kriteerit tunnistettavalle valokuvalle täyttivät AOA:n mielestä myös kantelussa mainitun Koraaniin perustuvan uskonnollisen velvoitteen. Sisäasiainministeriön lausunnossa ei näin ollen edellytetty, että ”huivi tulisi asettaa huomaamattomasti takaraivolle”, kuten Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksessä todettiin.

Passiasetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan passia koskevaan hakemukseen on liitettävä riittävä määrä valokuvia, joista hakijan tuntee. Päätös valokuvien tunnistettavuudesta kantelussa tarkoitettussa asiassa kuului Vantaan kihlakunnan poliisilaitokselle. AOA

katsoi käytettävissään olevien asiakirjojen perusteella, että Vantaan kihlakunnan poliisilaitos oli ratkaissut kantelussa tarkoitettujen valokuvien tunnistettavuuden sinänsä sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä, että poliisilaitos olisi ylittänyt sille tässä asiassa kuuluvan harkintavallan tai menetellyt muutoin lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen tulkinta sisäasiainministeriön passikuvasta antamasta ohjeesta (9.3.1995/2/641/95) vaikutti kuitenkin AOA:n käytettävissä olleiden asiakirjojen perusteella tiukemmalta kuin sisäasiainministeriön lausunnossa esitetty käsitys siitä, millä tavoin huivi voi rajata kasvoja passikuvassa. Tällainen tulkinta voi käytännössä johtaa musliminaisten uskonnonvapauden perusteettoman pitkälle menevään rajoittamiseen.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen, joten passivalokuvaa koskevaa sisäasiainministeriön ohjetta tulisi käytännön poliisitoiminnassa tulkita ihmisoikeusmyönteisesti ja uskonnon asettamia velvoitteita kunnioittaen.

AOA piti musliminaisten oikeutta käyttää passivalokuvassa huivia uskonnonvapauden toteutumisen kannalta jossain määrin selkiytymättömänä ja puutteellisesti ohjeistettuna. Saatua selvityksen perusteella näytti lisäksi siltä, että poliisin eri yksiköillä saattaa olla huivin pitämiseen liittyvistä yksityiskohdista erilaisia käsityksiä, jotka voivat käytännössä vaikeuttaa musliminaisten uskonnollisen vakaumuksen mukaisen passivalokuvan hyväksymistä. AOA yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossaan esittämään arvioon siitä, että henkilö voidaan vaikeuksista tunnistaa valokuvasta myös islamin sääntöjä kunnioittaen.

AOA pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2003 loppuun mennessä mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä musliminaisten huivinkäyttöön liittyvien ohjeiden tarkentamiseksi ja käytännön yhtenäistämiseksi.

AOA Raution kirje 14.11.2003, dnro 2079/4/02 (esittelijänä Jari Pirjola)

Sisäasiainministeriö ilmoitti 30.12.2003 toimittaneensa läänien poliisijohdolle sekä kihlakuntien poliisilaitoksille kirjeen, jossa se kiinnittää poliisilaitosten huomiota passivalokuvia vastaanottaessaan poliisi-osaston asiasta antamaan lausuntoon sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antamaan ratkaisuun, jonka mukaisesti poliisiosaston antamia ohjeita passivalokuvasta tulisi tulkita ihmisoikeusmyönteisesti ja uskonnon asettamia velvoitteita kunnioittaen.

Lisäksi ministeriö ilmoitti valmistelewansa parhaillaan passilain uudistusta sekä uutta passivalokuvaohjetta, jotka on tarkoitus antaa vuoden 2004 aikana. Nyt esille tulleet seikat tullaan ottamaan huomioon laki-uudistuksessa sekä ohjeessa.

ULKOPUOLISEN TULKIN KÄYTTÄMINEN TURVAPAikkAKUULUSTELUSSA

Kantelija arvosteli Kotkan kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä Tshetsenian tasavallan kansalaisen turvapaikkakuulusteluun liittyvässä asiassa. Kantelun mukaan turvapaikanhakija ilmoittautui perheineen Kotkan kihlakunnan poliisilaitokselle turvapaikanhakijaksi. Turvapaikanhakijan alustavaan turvapaikkakuulusteluun Kotkan poliisiasemalla osallistui venäläinen miliisiupseeri. Venäläisen miliisiupseerin läsnäolo turvapaikkakuulustelussa vaaransi kantelun mukaan turvapaikanhakijan ja hänen perheensä turvallisuuden.

AOA Rautio totesi ratkaisussaan mm. seuraavan.

Julkisuuslain mukaan turvapaikanhakijaa koskevat asiakirjat ja tiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Turvapaikka-asia on myös valmisteltava salaisena. Jos poliisille on epäselvää, miksi ulkomaalainen on tullut maahan tai mennyt poliisiasemalle, tulee poliisin selvittää maahantulon tai maassa oleskelun syy sekä tarvittaessa otettava turvapaikkahakemus vastaan.

Poliisille tuntematonta kieltä puhuvan ulkomaalaisen voi joskus olla vaikea ilmaista, miksi hän on tullut poliisiasemalle. Tilanne ei ole ongelmallinen, jos sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeessa mainituin tavoin

on arvioitavissa, että kyse on turvapaikanhakijasta. Jokainen poliisiasemalle tuleva ulkomaalainen ei kuitenkaan ole turvapaikanhakija ja poliisin on tällöin selvittävä, miksi henkilö on kääntynyt poliisin puoleen. Nyt kyseessä olevassa asiassa Kotkan poliisilaitos ei selvityksen mukaan tiennyt, että poliisiasemalle saapuneen ulkomaalaisen miehen ja hänen perheensä tarkoituksena oli hakea turvapaikkaa Suomesta. Koska hänen aikeistaan ei ollut tietoa, päätettiin häntä alustavasti kuulla paikalla olleen venäläisen miliisin tulkkauksen avulla.

Asiakirjojen perusteella oli vaikea arvioida sitä, onko tässä asiassa perheen ulkoisten tunnusmerkkien perusteella ollut ennakoitavissa, että Kotkan poliisiasemalle saapuneen tshetseeni-perheen tarkoituksena oli hakea turvapaikkaa Suomesta. Saadusta selvityksestä kävi kuitenkin ilmi se, että poliisiasemalle saapuneen ulkomaalaisen perheen miespuolinen jäsen ohjattiin Kotkan poliisilaitoksella turvapaikka-asioihin erikoistuneen vanhemman konstaapelin työhuoneeseen.

Kotkan poliisilaitoksen virkamiehet menettelivät AOA:n mielestä virheellisesti ensinnäkin siinä, että he lähtivät selvittämään tshetseeni-perheen poliisilaitokselle saapumisen syytä sellaisen ulkopuolisen henkilön avulla, jota salassapitovelvollisuus ei sido. Julkisuuslain mukaan esimerkiksi pakolaista, turvapaikan tai oleskeluluvan hakijaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna esimerkiksi turvapaikanhakijaa tai hänen läheistään. Edellä kuvatuista syistä turvapaikanhakijan asia on lähtökohtaisesti myös valmisteltava salaisena. Turvapaikka-asia on pidettävä salaisena myös siinä tapauksessa, että poliisi on vasta selvittämässä ulkomaalaisen mahdollista aikomusta hakea turvapaikkaa. Muuten on vaarana, että poliisi lain vastaisesti antaa ulkopuoliselle julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja. AOA piti tosin sinänsä ongelmallisena ajatusta siitä, että ulkomaalaisen ulkoisten tunnusmerkkien perusteella voisi olla arvattavissa, kuka tulee hakemaan kansainvälistä suojelua.

Erityisen ongelmallisena AOA piti sitä, että Kotkan poliisilaitos käytti asiassa tulkkausapuna poliisiasemalla satunnaisesti vierailevaa venäläistä miliisiä. Sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeen mukaan

tulkkia käytettäessä on pyrittävä varmistautumaan tulkin pätevydestä ja objektiivisuudesta. Ensimmäisesti on käytettävä koulutettua tulkkia. Tulkille on ohjeen mukaan huomautettava salassapitovelvollisuudesta. On selvää, että venäläisen miliisin käyttäminen edes tilapäisenä tulkkina mahdollisen turvapaikka-asian alustavassa selvityksessä on virheellistä ja varomaton. Juuri turvapaikanhakijat ymmärrettävästi tuntevat epäluuloa ja jopa pelkoa oman maansa viranomaisia, erityisesti poliisia kohtaan.

Edellä lausutuilla perusteilla AOA katsoi asiaa hoitaneiden rikoskomisarin ja vanhemman konstaapelin toimineen asiassa virheellisesti. Koska Kotkan kihlakunnan poliisilaitoksen apulaispäällikkö oli jo kiinnittänyt mainittujen virkamiesten huomiota virheelliseen menettelyyn huomiota, hän tyytyi saattamaan käsityksen menettelyn virheellisyydestä rikoskomisarin ja vanhemman konstaapelin tietoon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 27.6.2003, dnro 530/4/02
(esittelijänä Jari Pirjola)

TURVAPAikka- JA KANSALAI- SUUSHAKEMUSTEN KÄSITTELY- AJAT ULKOMAALAISVIRASTOSSA

AOA Rautio tarkasti 10.12.2002 Ulkomaalaisviraston. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota erityisesti turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikoihin. Tarkastuksen johdosta AOA otti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta tutkittavaksi Ulkomaalaisviraston vanhimpien vireillä olevien turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyajat.

Tarkastuksen johdosta antamassaan päätöksessä AOA Rautio totesi mm. seuraavan.

Vanhimmat selvitysajankohtana vireillä olleet turvapaikkahakemukset olivat tulleet Ulkomaalaisvirastossa vireille tammikuussa 2001. Vanhimmat vireillä olleet kansalaisuushakemukset oli tehty Ulkomaalaisvirastoon jo 1980-luvulla.

Ulkomaalaisvirastosta tarkastuksella saadut tiedot ja siellä myöhemmin toimitetut selvitykset viittaavat siihen, että kerrotut pitkät asioiden käsittelyajat eivät johdu yksittäisten virkamiesten syyllystymisestä aiheuttamaan viivästyksen työssään, vaan kysymys on viraston kokonaistytilanteesta ja toimintatavoista johtuvista ongelmista. Sen vuoksi AOA ei pitänyt tarkoituksenmukaisena ryhtyä yksityiskohtaisesti arvioimaan vanhimpien yksittäisten turvapaikka- tai kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja tai sitä onko näiden tapausten käsittelyssä aiheettomasti viivytelty.

AOA piti kuitenkin sekä turvapaikkahakemusten että erityisesti kansalaisuushakemusten Ulkomaalaisviraston tänne toimittamista selvityksistä ilmeneviä käsittelyaikoja kohtuuttoman pitkinä ja perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta jopa lain ja Suomea sitovien asianomaisten sopimusten vastaisina. Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntöjen jälkeen Ulkomaalaisvirasto näytti tosin saaneen osan kaikkein vanhimista hakemuksista ratkaistua.

Kansalaisuus- ja turvapaikkahakemusten pitkät käsittelyajat ovat vakava ongelma monesta syystä. Ensinnäkin perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelinten ratkaistavaksi.

Perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan kuuluu aiheuttoman viivästyksen välttämisen lisäksi myös mahdollisuus saattaa asia valitusteitse tuomioistuimen tutkittavaksi. Jos viranomainen ei tee asiassa ratkaisua, asiaa ei voida tarvittaessa saattaa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä tutkittavaksi. AOA on useissa kanteluihin antamissaan ratkaisuissa kiinnittänyt Ulkomaalaisviraston huomiota niihin oikeusturvaan liittyviin ongelmiin, joita vuosia kestävät käsittelyajat saattavat aiheuttaa.

Saadun selvityksen mukaan olennaisena syynä pitkiin käsittelyaikoihin olivat Ulkomaalaisviraston niukat voimavarat. Laillisuusvalvojan tehtäviin ei kuulu arvioida voimavarojen suuntaamiseen liittyviä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. AOA piti kuitenkin velvollisuute-

naan kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen tilanne vaikuttaa osaksi myös tästä näkökulmasta varsin epätydyttävältä ja epäviisaalta. Käytettävissä olleiden tietojen perusteella turvapaikanhakijoista koituu Suomelle kymmenien miljoonien eurojen menot vuosittain. Mitä pitempään turvapaikanhakijat odottavat päätöksiään vastaanottokeskuksissa sitä kalliimmaksi heidän ylläpitonsa tulee. Turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi AOA:n mielestä luonnollisesti parempi kohdentaa varoja ja resursseja turvapaikkaratkaisujen tekemiseen sen sijaan, että varat kuluvat vastaanottokeskuksissa olevien turvapaikanhakijoiden vuosia kestävään säilyttämiseen ja ylläpitoon sekä pitkästä odotusajasta johtuvien ongelmien hoitoon. Turvapaikkahakemusten käsittelyä ei kuitenkaan tule nopeuttaa turvapaikkamenettelyn laadun ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kustannuksella.

Pitkät odotusajat vaikeuttavat myös odottajan selviytymismahdollisuuksia siitä riippumatta, mikä ratkaisu on. Varsinkin nuoret ehtivät ajan kuluessa kotoutua suomalaiseen yhteiskuntaan eikä heidän paluunsa kotimaahan, vaikka se olisi oikeudellisesti perusteltua, ole aina inhimillisesti kohtuullista. Myös vanhemmille hakijoille pitkän ajan kuluttua saatava kielteinen päätös voi olla varsin raskas ja jopa kestäkyvyn ylittävä. Myös myönteinen päätös voi nykyisillä odotusajoilla tulla niin myöhään, että asianomaisen mahdollisuudet tasapainoiseen elämään ja yhteiskuntaan kotoutumiseen Suomessa voivat kuluttavan odotusajan johdosta olla hyvin heikot.

AOA:n käytettävissä olleen aineiston perusteella Ulkomaalaisviraston turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyssä ei hänen mielestään ollut tullut esiin yksittäisen virkamiehen syyksi katsottavaa lainvastaista menettelyä. Hän piti kuitenkin Ulkomaalaisviraston turvapaikkahakemusten ja erityisesti kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja kohtuuttoman pitkinä ja (OA:lle toimitetussa selvityksessä mainituissa vanhimmissa tapauksissa) jopa perustuslain 21 §:n asettaman oikeusturvavaatimuksen vastaisena.

AOA piti hyvinä niitä Ulkomaalaisviraston lausunnoissa mainittuja ulkomaalaisrekisterin käyttöön liittyviä suunnitelmia, joiden tarkoituksena on myös turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikojen lyhentäminen. AOA pyysi sisäasiainministeriötä 31.3.2004 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksessä kuvattujen kohtuuttomien viivästysten poistamiseksi ja niiden uusiutumisen estämiseksi. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi myös työministeriön maahanmuuttopolitiikan yksikköön.

AOA Raution päätös 16.12.2003, dnro 362/2/03
(esittelijänä Jari Pirjola)

Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto ilmoitti 29.3.2004, että se on ottanut Ulkomaalaisviraston toiminnan tehostamisen erityiseksi tavoitteekseen ministeriön vuosien 2004–2008 tulossuunnittelussa. Tulossuunnitelman mukaisesti sisäasiainministeriö asetti 9.2.2004 hankkeen, jonka tavoitteena on turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikojen nopeuttaminen ja päätöksenteon alueellistaminen. Hankkeen aikana selvitetään muun muassa, mitkä tekijät turvapaikka- ja kansalaisuusasioissa estävät tai hidastavat hakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa.

LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu lähinnä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan liittyviä asioita. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat 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. Tietotekniikka ulottuu nykyisin yhteiskunnan kaikille osa-alueille. Myös julkinen hallinto on enenevässä määrin siirtynyt tarjoamaan palveluitaan sähköisten viestintäverkkojen kautta. Näin ollen 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 ja kansalaisten yhteydenottoja tulee nykyään sähköpostin välityksellä.

Viestintälainsäädännön kokonaisuudistuksen toinen vaihe tuli voimaan 25.7.2003. Uudistuksen yhteydessä säädettiin uusi viestintämarkkinalaki (393/2003) sekä muutettiin mm. televisio- ja radiotoiminnasta annettua lakia, valtiosääntö- ja radiolain annettua lakia, Yleisradio Oy:stä annettua lakia sekä radiolain. Uudistuksella pyrittiin edistämään mm. viestintäpalveluiden tasa-arvoista saatavuutta ja sananvapautta. Uudistuksella saatettiin myös viestintämarkkinoita koskeva sääntely uuden perustuslain mukaiseksi. Yleisradio antaa toiminnastaan uudistuksen jälkeen kaksi kertomusta. Toinen niistä on Viestintävirastolle julkisista palveluista annettava kertomus.

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) vahvistettiin 13.6.2003 ja se tuli voimaan 1.1.2004. Mainitulla lailla annettiin perustuslain sananvapaussäännöksessä edellytetyt

tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Laki korvasi painovapauslain ja radiovastuulain.

Kertomusvuonna säädettiin myös uudet lait Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkulkulaitoksesta (937–939/2003). Merenkulkulaitoksesta siirrettiin varustamotoiminnot ja luotsaus valtion liikelaitoksiksi. Muutoksen jälkeen Merenkulkulaitos toimii edelleen mm. talvimerenkulun avustamisesta, meriliikenteen ohjauksesta sekä alusturvallisuudesta vastaavana viranomaisena. Mainitut lait tulivat voimaan 1.1.2004.

Kertomusvuoden alussa tuli voimaan myös uusi ajoneuvolaki (1090/2002), jossa säädetään mm. ajoneuvojen yleisistä turvallisuusvaatimuksista sekä ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta tiellä.

Eduskunnalle annettiin 24.10.2003 hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 125/2003 vp.). Esityksen tavoitteena on turvata mm. sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen.

Kertomusvuonna keskusteltiin vilkkaasti myös television digitalisoinnin edistymisestä. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti kesäkuussa 2003 parlamentaarisen työryhmän, jonka tehtävänä oli mm. selvittää digitaaliseen televisioitoimintaan siirtymisen vauhdittamista.

Kertomusvuoden lokakuussa julkaistiin liikenne- ja viestintäministeriön asettaman Ilmailulaitos-työryhmän väliraportti. Huomioon ottaen Ilmailulaitoksen viranomaistehtävät ja perustuslain säännökset tulisi viranomaistehtävät raportin mukaan siirtää Ilmailulaitoksesta organisatorisesti erilliseen virastoon. AOA Jääskeläinen viittasi tähän väliraporttiin Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelua koskevassa päätöksessään (dnro 2836/4/01 s.247). Myös oikeusasiamies Lehtimäki on aiemmin kiinnittänyt huomiota Ilmailulaitoksen organisaation muutostarpeisiin (ks. OA:n kertomus 2000 s. 322).

Liikenteen ja viestinnän sektorilla tapahtunut yksityistämiskehitys on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa heijastunut toimivallan rajausongelmina. Liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa toimii

lukuisia virastoja ja laitoksia, liikelaitoksia sekä valtion-yhtiöitä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut erityisen hankalaa posti- ja teletoiminnan sekä yleisradiotoiminnan piirissä. Julkiselle vallalle asetettu perus- ja ihmisoikeuksien edistämismisvelvoite puoltaa tämän julkisen tehtävän suhteellisen laajaa tulkintaa. Liikenteen ja viestinnän alueella laillisuusvalvonta voi ilmetä valvonnan valvontana eli käytännössä esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriöön, Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoon tai Viestintävirastoon kohdistuvana valvontana.

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluja ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 32 kappaletta. Kantelut koskivat mm. liikenne- ja viestintäministeriön, Ilmailulaitoksen, Merenkululaitoksen, Tieliikelaitoksen, Ajoneuvohallintokeskuksen ja Ratahallintokeskuksen menettelyä sekä televisiomaksujen suuruutta, television näkyvyyssongelmia, postinjakelua, taksilupia, ja autojen rekisteröintiä.

AOA Jääskeläinen tarkasteli mm. saariston yhteysalusten aikataulujen asianmukaisuutta saaristolaisten kannalta. AOA kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että saaristolain mukaan saaristolaisilla oli oikeus kohtuullisiin ja joustaviin liikennepalveluihin suhteessa mm. heidän elinkeinomahdollisuuksiinsa. Myöskään turistiliikennettä ei voitu tällöin jättää huomioimatta (dnro 2270/4/01).

AOA Rautio arvioi Ahvenanmaan ja Suomen mantee-reen välisten saaristolauttojen muille kuin saaristolaisille korkeampia liikennetaksoja. Hän totesi, että perustuslain yhdenvertaista kohtelua edellyttävä säännös ei estänyt tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista erityiskohtelua. Saaristolaisia voitiin pitää tällaisena erityisryhmänä, joita voitiin yhdenvertausperiaatetta loukkaamatta suosia, jos siihen oli riittävän painavia perusteita. Liikenneyhteydet oli yksi sellainen alue, jossa olosuhteet saaristossa olivat lähtökohtaisesti tavallista vaikeammat (dnro 1769/4/00).

AOA Rautio arvioi saamelaisten edustusta Yleisradio Oy:n hallintoelimityksessä. AOA:n mielestä oli olemassa oikeudellisia perusteita vahventaa saamelaisten edustusta Yleisradio Oy:n hallinnossa (dnro 112/2/01 s. 251).

AOA Jääskeläinen korosti, että valtion viranomaisen ja kaupungin ryhtyessä joukkoliikennepalvelujen käyttöön vaikuttavaan merkittävään hankkeeseen, oli sen suunnittelussa ja toteutumisessa kiinnitettävä riittävää huomiota yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa sekä liikkumisvapautta koskevien perusoikeusnäkökohtiin. Kysymys oli liikkumisesteettömän rakentamisen lisäksi myös siitä, kuinka hyvin julkista valtaa edustavat valtion viranomaiset ja kunnat muutoinkin ottivat perusoikeudet huomioon joukkoliikenteen käyttäjien kannalta merkittävässä ratkaisussaan (dnro 2428/4/01 ja 3124/4/01 s. 255).

AOA Jääskeläinen piti myös tärkeänä, että postipalveluiden itsenoutojärjestelmää kehitettäessä ja valvottaessa kiinnitetään erityistä huomiota perustuslaissa turvattuun yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojaan (dnro 3156/2/01).

Ratkaisuja

HELSINKI-VANTAAN LENTOASEMAN LENTOMELU

Vantaan kaupungissa Vantaanpuiston ja Voutilan alueella asuvat kantelijat arvostelivat Ilmailulaitoksen menettelyä Helsinki-Vantaan lentoaseman ilmailiikenteen ja ilmatilan käytön järjestämistä sekä lentomelun hallintaa ja torjuntaa koskevassa asiassa. Kantelun mukaan lentokoneiden nousutapahtumia oli useiden vuosien ajan keskitetty länsi-lounas-suuntaiselle kiitotielle samalla kun siltä lähteviä lentoreittejä oli yhdistetty. Kantelun mukaan melutapahtumia oli siten siirretty useasta eri ilmansuunnasta ja useilta asuinalueilta kuormittamaan erityisesti Vantaanpuiston asuinalueita. Näiden toimenpiteiden johdosta oli lentomelulle alttiiksi joutuvien asukkaiden määrää vähennetty, mutta samalla eniten lentomelusta kärsiville aiheutuvaa ympäristöhaittaa ja suoranaista terveyshaittaa oli lisätty kohtuuttomasti.

Kantelun mukaan lentoreittien ja lento-onlähtöjen keskittäminen tapahtui erityisesti vuonna 1999 toteutetun "Ilmatila 2000+" -ilmatilauudistuksen yhteydessä. Melun kohteena olevia asukkaita ei ollut kuultu ennen edellä tarkoitettua lentoreittien keskittämisestä

päättämistä. Kantelijoiden mukaan Ilmailulaitos ei myöskään ollut selvittänyt haitan todellista luonnetta ja määrää (esimerkiksi sitä, miten voimakkailla huippumelutasoilla ja kuinka usein kantelijat joutuvat altistumaan). Ilmailulaitos oli mitannut melua Vantaalla lähinnä vain siellä, mistä melua oli siirretty pois, mutta nykyisen keskitetyn reitin alta se oli kantelun mukaan julkistanut ainoastaan tilastollisia keskiarvoja. Esimerkiksi Vantaanpuistossa keskimelutaso oli 60–65 dB. Kantelijoiden mielestä tällainen melun keskiarvotaso ei kuitenkaan antanut oikeata kuvaa heille erityistä haittaa aiheuttavasta melusta.

Kantelussa pyydettiin myös selvittämään, oliko lentoliikenteen ympäristöhaittojen valvonta organisoitu hyvän hallinnon mukaisesti. Kantelijat olivat saaneet vaikutelman, että em. haittoja aiheuttavan toiminnan osalta Ilmailulaitos ”valvoi itseään” samalla kun sillä oli liiketaloudellinen tulosvastuu ja intressi kasvattaa lentoliikennettä.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Ilmailulaitoksen menettely lento-reittijärjestelyjen ja melunhallinnan osalta

Kanteluasiassa saadun selvityksen mukaan Ilmailulaitos oli lentoreitteihin ja niiden käyttöön liittyvien ratkaisujensa yhteydessä kiinnittänyt huomiota useisiin merkittäviin yleisiin tarpeisiin ja tavoitteisiin, jotka koskevat toisaalta lentoliikenteen turvallisuutta ja toimivuutta eri olosuhteissa, toisaalta toiminnan ympäristövaikutuksia koko pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien alueella. Tämän vuoksi esimerkiksi 1990-luvun lopussa toteutettua ilmatilauudistusta lentoreittijärjestelyineen voitiin AOA:n mukaan myös lentomelun hallinnan kannalta pitää perusteltuna ratkaisuna, koska se oli osaltaan vaikuttanut myönteisesti laajojen alueiden ja suurten asukasmäärien meluolosuhteisiin. Lentoonläh- töjen ja laskeutumisten ohjaamisella ja kesittämisellä ensisijaisesti vain tiettyihin pääsuuntiin ja tietyille reiteille oli olennaista merkitystä esimerkiksi tavoiteltaessa meluhaittojen ennalta ehkäisemistä pitkällä aikavälillä alueiden käytön suunnittelun (kaavoituksen) yhteydessä.

Valtakunnallisesti merkittävimmän, jo pitkään paikalla toimineen lentoaseman ja sen ympärille muodostuneen asutuksen etujen sekä pääkaupunkiseudun asukasmäärän lisääntymiseen liittyvien alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittaminen on varsin haasteellinen tehtävä. Tähän kuuluvien ratkaisujen yhteydessä ei liene mahdollista käytännössä välttää tiettyä vastakkainasettelua yhtäältä asukasmäärittään suurten taaja-asutusalueiden ja toisaalta harvemmin asuttujen alueiden tai pienempien taajamien asukkaiden etujen välillä. Alueidenkäytön suunnittelussa voidaan perustellusti pyrkiä luomaan uusille asutusalueille meluohjearvot täyttävät olosuhteet, vaikka olemassa olevien alueiden meluhaittoja ei voitaisikaan samassa yhteydessä – taikka muutoinkaan tiedossa olevilla ympäristönsuojelutoimilla – vastaavassa määrin vähentää.

Lentoaseman meluhaittoja oli Ilmailulaitoksen lentomeluselvityksissä kuvattu pääsääntöisesti ilmaisemalla melutasot L_{DEN} -arvoina. Kysymyksessä on tunnusluku, jota Suomessa yleisesti käytetään lentomelun määrän kuvaamiseen. Se kuvaa meluenergian A-taajuuspainotettua keskiarvoa yhden vuorokauden aikana (keskiäänitaso, ekvivalenttitaso). Tunnuslukua laskettaessa painotetaan ilta-ajan (klo 19–22) melutapahtumia +5 dB:llä ja yöajan melutapahtumia (klo 22–07) +10 dB:llä. Painotusta voidaan havainnollistaa siten, että +5 dB merkitsee ilta-ajan liikennemäärän kertomista luvulla 3,16 ja +10 dB yöajan liikenteen kertomista luvulla 10.

Meluselvitysten mukaan melutaso L_{DEN} ei ollut Vantaanpuiston tai Voutilan alueella kohonnut viime vuosien aikana eikä kantelussa tarkoitettua lentoreittiuudistuksen yhteydessä, vaan kehitys oli johtanut aleneviin melutasoihin. Tämä johtui pääasiassa lentokoneiden muuttumisesta vähämeluisammiksi. Kantelijoiden mielestä L_{DEN} -arvo ei kuvannut heille aiheutuvaa haittaa, koska sen perusteella ei ilmennyt, että heidän alueensa melutapahtumien (lento- onläh- töjen) määrä vuorokaudessa oli olennaisesti lisääntynyt ja he kokivat haitan aiempaa suurempana.

AOA totesi, että kyseisen alueen melutapahtumien määrän lisääntymistä ja asukkaiden kokemusta meluhaitan pahenemisesta voitiin pitää sinänsä huomionarvoisena epäkohtana, jota ei ollut syytä väheksyä.

Kun otettiin huomioon edellä esitetyt näkökohdat lentomelun hallintaan liittyvistä, keskenään osittain ristiriitaisista eduista ja tavoitteista sekä se, että lentomelun arvioinnissa oli viranomaiskäytännössä yleisesti hyväksytty L_{DEN} -lukuarvoihin perustuvan las- kentatavan käyttäminen, AOA katsoi kuitenkin, että Ilmailulaitos ei ollut lentoreittejä koskevien järjestelyjen yhteydessä menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Hän totesi myös, että Ilmailulaitos ei esimerkiksi ollut menetellyt toimintaa koskevan (terveydenhoitolain nojalla myönnetyn) sijoitusluvan vastaisesti.

Asiassa ei AOA:n mukaan myöskään ollut ilmennyt perusteita katsoa Ilmailulaitoksen menettelyn olleen lentoreittijärjestelyjen osalta ainakaan selkeästi ristiriidassa esimerkiksi yhdenvertaisuutta (PL 6 §), yksityiselämän suojaa (PL 10 §) tai oikeutta ympäristöön (PL 20 §) koskevien perusoikeussäännösten kanssa. Tämän hän kuitenkin totesi seuraavin varauksin.

Perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna Ilmailulaitoksen olisi ollut suositeltavaa ennen kantelussa tarkoitettuja lentoreittijärjestelyjä kiinnittää enemmän huomiota meluhaittojen tarkempaan ja monipuoliseen selvittämiseen erityisesti niiden lentoaseman lähialueiden osalta, joiden asukkaisiin lentomelun jo yleisen kokemuksen perusteella voitiin arvioida kohdistuvan voimakkaimmin.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmailulaitoksen kantelun johdosta antamasta selvityksestä ei ilmennyt, että asiassa olisi selvitetty, oliko lentomelulla mahdollisesti haitallisia terveysvaikutuksia esimerkiksi niillä asuinalueilla, joissa melutapahtumien määrät vuorokaudessa olivat suurimmat ja yksittäisen lentotapahtuman huippumelutasot korkeimpia. Kantelijat olivat AOA:n mielestä esittäneet varteenotettavia näkökohtia sen tueksi, että tällaisia selvityksiä voitaisiin pitää tarpeellisenä. Asian selvittäminen edellyttänee riittävän luotettavia, myös mittauksiin perustuvia tietoja mm. hetkellisistä melutasoarvoista (huippumelutasoista) asianomaisten alueiden tyypillisillä asuinkiinteistöillä.

Lentoreiteistä määräämistä ei saadun selvityksen perusteella ollut pidetty sellaisena hallintopäätösten tekemisenä, jonka yhteydessä Ilmailulaitoksella olisi ollut velvollisuus kuulla asianosaisia tai antaa muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. AOA katsoi kuitenkin, että perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta olisi puoltanut sitä, että lentoaseman ympäristön asukkaille olisi varattu mahdollisuus esittää mielipiteensä ennen kiitoteiden käyttöön liittyviä merkittäviä lentoreittijärjestelyjä, kuten vuoden 1999 ilmatilauudistusta koskevien ratkaisujen tekemistä.

Melutilanteen selvittämisen osalta asiassa oli tapahtumassa edistystä, koska Ilmailulaitos ilmoitti käynnistävänsä vuoden 2004 aikana mittausohjelman, joka sisältää määräaikaista melumittauksia lentoaseman ympäristössä. Mittausten tavoitteena on antaa asukkaille heidän kaipaamaansa tietoa mitatuista melutasoista. Mittausohjelma sisältää mittausjaksot Vantaanpuistossa ja Voutilassa.

Lentoreiteistä määräämiseen ja ympäristöhaittojen valvontaan liittyvät organisatoriset kysymykset

Ympäristönsuojelulainsäädännön mukainen ennakko- ja jälkivalvontajärjestelmä perustuu käytännössä suurelta osin lupaviranomaisen toiminnanharjoittajalta edellyttämiin, toiminnanharjoittajan itse tekemiin tai teettämiin suunnitelmiin, selvityksiin, mittauksiin ja raporteihin. Sitä seikkaa, että Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelun arviointi ja melunhallinta perustuu Ilmailulaitoksen tekemiin meluselvityksiin, ei siten voitu pitää hyvän hallinnon kannalta kyseenalaisena.

Sen sijaan lentoreiteistä määräämiseen liittyvät organisatoriset järjestelyt Ilmailulaitoksen sisällä antoivat AOA:n mielestä aihetta arvosteluun hyvän hallinnon kannalta tarkasteltuna. Ilmailulaitoksen organisaatiossa oli viranomaistehtävien hoitamista varten kaksi yksikköä eli lentoturvallisuushallinto sekä lentoliikennehallinto. Käytännössä eräitä viranomaistehtäviksi katsottavia tehtäviä hoidettiin myös Ilmailulaitoksen liikelaitososassa.

Ilmailulain 53 §:ään perustuvaa lentoreiteistä määrittämistä voitiin pitää julkisena hallintotehtävänä. Saa-dun selvityksen mukaan lentoreiteistä määrittämiseen kuuluvat tehtävät hoidettiin Ilmailulaitoksen lennonvarmistusosaston operatiivisen toiminnan yhteydessä. Lentoreittiasioita ei siis ratkaistu Ilmailulaitoksen viranomaisyksiköissä.

Kanteluasiassa ei ollut ilmennyt seikkoja, jotka selkeästi osoittaisivat esimerkiksi Ilmailulaitoksen liikelaitostoiminnan taloudellisten intressien epäasiallisesti vaikuttaneen edellä tarkoitettuja lentoreittijärjestelyjä koskeviin ratkaisuihin. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että myös Ilmailulaitoksen lakisäätelysten viranomaistehtävien määrittelyyn sisältyy osaltaan ilmailun edistäminen ja kehittäminen (Ilmailulaitoksesta annetun lain 2 §:n 2 momentti).

Toisaalta lentoaseman voimassa oleva ympäristölupa (sijoituslupa) näytti mahdollistavan sen, että Ilmailulaitos melko väljien lupaehtojen rajoissa voi oman viranomaistoimivaltansa nojalla tehdä lentoreitteihin suhteellisen merkittäviä muutoksia. Tämä julkinen hallintotehtävä ei kuitenkaan käytännössä näyttänyt selkeästi erottuvan Ilmailulaitokseen liikelaitoksena tai lentoaseman toiminnanharjoittajana liittyvästä roolista. AOA:n käsityksen mukaan lentoreiteistä määrittämistä koskevien tehtävien hoidon järjestäminen kyseisellä tavalla oli omiaan vähentämään erityisesti haitankärsijöiden luottamusta Ilmailulaitoksen asianomaisen yksikön puolueettomuuteen mainitun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

Epäluuloisuutta saattoi tässä suhteessa lisätä vielä se, että lentoreittien järjestämisessä otetaan huomioon maallikoille vaikeaselkoisia lentoturvallisuuteen sekä lentoliikenteen toimivuuteen ja sujuvuuteen liittyviä näkökohtia, joita koskeva yksityiskohtainen tieto ja asiantuntemus on pääsääntöisesti juuri Ilmailulaitoksella. Ulkopuolisen on vaikea arvioida, tulevatko ympäristönäkökohdat otetuksi huomioon riittävällä painoarvolla lentoturvallisuuden ym. yleisten etujen ohella. Ilmailulaitoksen tulee lentoreiteistä määrittämistä koskevaa lakisäätelystä harkintavaltaansa käyttäessään mahdollisuuksien mukaan pyrkiä myös ympäristönsuojelun kannalta asianmukaiseen lopputulokseen, kun otetaan huomioon perusoikeussäännösten (kuten PL 20 §:n) julkisen vallan käyttöä

ohjaava ns. tulkintavaikutus (lakien perusoikeusmyönteinen soveltaminen) sekä se, että Ilmailulaitokselle ilmailulain mukaan muutoinkin kuuluu myös lento-toiminnan ympäristöhaittojen rajoittamista koskevia tehtäviä (esimerkiksi ilmailulain 41 § ja 78 §).

Liikenne- ja viestintäministeriö oli 4.6.2003 asettanut ilmailun viranomaistehtävien uudelleenjärjestelyä selvittävän työryhmän, joka oli 16.10.2003 antanut väliraporttinsa (LVM:n julkaisu B 24/2003). Väliraportissa oli otettu asian jatkovalmistelun pohjaksi vaihtoehto, jossa viranomaistehtävät erotettaisiin liikelaitoksesta organisatorisesti erilliseen virastoon. Tämän mallin mukaisesti Ilmailulaitos hoitaisi liikelaitoksena lentokentät ja niiden palvelut, lennonvarmistusjärjestelmän ja lennonvarmistuspalvelut sekä muut soveltuvat alan liiketoimintatehtävät. Perustettavaan uuteen virastoon erotettaisiin norminantotehtävät, merkittävä julkisen vallan käyttämisestä edellyttävät viranomaistoiminnot ja ne julkiset hallintotehtävät, jotka nykyisinkin hoidetaan viranomaisyksiköissä. Ilmailulaitoksessa (liikelaitoksessa) säilytettäisiin lisäksi ne julkiset hallintotehtävät, jotka tehtävien luonne huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista edelleen siellä hoitaa.

Väliraportista ilmeni, että lentoreiteistä määrittäminen on luokiteltu kuuluvaksi sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joihin ei liity merkittävä julkisen vallan käyttöä. Raportissa todetaan edelleen, että jos perustetaan erillinen ilmailuviranomainen, tulee loogisten tehtäväkokonaisuuksien säilyttämiseksi erikseen selvittää, mitkä edellä mainituista julkisista hallintotehtävistä on tarkoituksenmukaista antaa ilmailuviranomaisen ja mitkä Ilmailulaitoksen suoritettaviksi. Raportin perusteella näytti siltä, että työryhmässä esitettyjen ajatusten pohjalta ei lentoreiteistä määrittäminen sen viranomaistehtäväluonteesta huolimatta siten tulisi välttämättä siirrettäväksi mahdollisesti perustettavaan erilliseen virastoon.

AOA:n mielestä voitiin kuitenkin perustellusti katsoa, että lentoreiteistä määrittämiseen liittyy ympäristönsuojelun näkökulmasta sellaisia lentoaseman ympäristön asukkaiden etuja ja jopa perusoikeuksia sekä asian puolueetonta käsittelyä koskevia näkökohtia, joiden vuoksi tämän viranomaistehtävän erottamista mahdolliseen uuteen virastoon voitaisiin puoltaa. Toisaalta on luonnollisesti mahdollista, että tehtävällä

on sellaista välttämätöntä toiminnallista yhteyttä lennonvarmistuspalvelutehtäviin, että erottaminen olisi erityisen ongelmallista.

Toimenpiteet

AOA saattoi edellä esitetyt käsityksensä ja näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ilmailulaitoksen tietoon. Lisäksi hän pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä 31.12.2004 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen edellä esitetyt kannanotonsa Ilmailulaitoksen lentoreittien määräämiseen liittyvien tehtävien hallinnollisesta järjestämisestä mahdollisesti ovat johtaneet.

AOA Jääskeläisen päätös 19.12.2003, dnro 2836/4/01 (esittelijänä Jouni Toivola)

SAAMELAISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN LISÄÄMINEN YLEISRADIO OY:N HALLINTOELIMISSÄ

AOA Jaakko Jonkka selvitti Saamelaiskäräjillä ja Saamen radiossa syksyllä 2000 suorittamiensa tarkastusten yhteydessä saamelaisien mahdollisuuksia vaikuttaa saamelaisväestöä ja heidän elinolojaan koskevien päätösten valmisteluun ja itse päätöksentekoon. Tällöin kävi ilmi mm., että saamelaisilla ei ole edustusta Yleisradio Oy:n hallintoneuvostossa eikä hallituksessa.

Koska perustuslain 17, 22 ja 121 §:n säännösten on yleisesti katsottu velvoittavan julkista valtaa turvaamaan saamelaisille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa heitä koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, AOA Jaakko Jonkka päätti ottaa asian omana aloitteena tutkittavakseen.

Saamelaisradion kehittämistyöryhmä oli ehdottanut jo vuonna 1987, että saamelaisväestölle tulisi antaa oikeus nimetä oma edustajansa Yleisradion hallintoneuvostoon. (Saamelaisradion kehittämistyöryhmän mietintö s. 32, Liikenneministeriön julkaisu 5/87).

Saamelaiskäräjät näki lausunnossaan perustelluiksi myöntää saamelaisille jonkinasteisen erityiskohtelun myös yleisradiotoiminnassa.

Muiden pohjoismaiden osalta ilmeni, että Norjan radion hallintoneuvostoa vastaavassa elimessä ei ole saamelaisten edustusta. Saamelaisradion päällikkö on kuitenkin nykyään jäsenenä yhtiön toimivasta johdosta koostuvassa johtokunnassa. Ruotsissa saamelaiset asiat on koottu erityiseen "Saami-ryhmään", jonka päällikkö voi saada alansa kysymykset käsiteltäväksi normaalia organisatorista tietä.

Yleisradiolain säännökset eivät sinänsä velvoita Suomen valtiota takaamaan saamelaisväestölle edustusta Yleisradio Oy:n hallintoneuvostossa tai hallituksessa. Sen sijaan ruotsinkieliselle väestölle taataan tasapuolinen kohtelu suomenkielisen valtaväestön kanssa. Tämä merkitsee sitä, että myös Yleisradio Oy:n hallituksessa on oltava ruotsinkielisen väestöryhmän edustajia.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 5 §:n (21.1.2000/37) mukaan hallintoneuvoston jäseniksi on valittava tiedettä, taidetta, sivistystyötä ja elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia henkilöitä. Liikenneministeriö esittää 16.3.2001 lausunnossaan, että yhteiskunnassa on myös monia muita ryhmiä, joilla ei ole hallintoneuvostossa "omaa" edustajaa, ja mainitsee esimerkkinä venäjänkieliset, romanit, viittomakieliset ja vammaisryhmät. Viittaus perustuu Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 2 momentin 4 kohtaan (9.10.1998/746), jonka mukaan Yleisradion julkisen palvelun erityisiin tehtäviin kuulu muun ohessa kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielisiä kansalaisia ja tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muille kieliryhmille. Saamelaiset on asetettu säännöksessä samaan asemaan romanien ja viittomakieltä käyttävien kanssa. Liikenneministeriö tuo esiin samankaltaisina vielä vammaisryhmät. Rinnastaminen mainittuihin erityisryhmiin ei edellä ole kaikilta osin perusteltua. Saamelaisia on tarkasteltava erityisenä vähemmistönä, jonka asema jossakin määrin poikkeaa muista perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitetuista ryhmistä. Tämä tarkastelukulma puoltaa saamelaisten aseman erityistä huomioon ottamista.

Vaikka perustuslaista, Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista tai muustakaan lainsäädännöstä ei voida johtaa velvollisuutta taata saamelaisten edustusta Yleisradio Oy:n hallintoelimissä, on AOA Raution mielestä kuitenkin syytä pohtia, onko saamelaisten nykyinen vaikutusmahdollisuus sopusoinnussa lainsäädännön saamelaisille tunnustaman erityisaseman kanssa. Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös asettaa saamelaiset muihin yleisradiolaissa mainittuihin ryhmiin nähden eri asemaan siinä suhteessa, että saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisissa tulee säätää lailla. Lainkohta toteaa myös saamelaisten aseman alkuperäiskansana. Lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa taataan saamelaisille kotiseutualueellaan oikeus kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon sen mukaan kuin lailla säädetään.

Lainkohdat jättävät saamelaisten aseman tarkemman määrittämisen lainsäädännön varaan. Silti ne samalla ilmentävät myös sitä, että saamelaisilla on aivan erityinen asema, jota ei suoraan voida verrata muihin edellä tarkoitettuihin ryhmiin. Osa tästä erityisasemasta johtuu saamelaisten poikkeuksellisesta asemasta alkuperäiskansana, mikä puolestaan perustuu kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Tältä perustalta on syytä erityisesti huolehtia saamelaisten kulttuurista. Kulttuurin turvaamisessa radion ja television ohjelmatoiminnalla on AOA:n mukaan huomattava merkitys.

Vähemmistöjen kohteluun kiinnitetään jatkuvasti huomiota myös kansainvälisissä ihmisoikeuselimissä. Esimerkiksi YK:n yhteydessä toimiva ihmisoikeuskomitea totesi vuonna 1994, että valtiovallan positiiviset toimenpiteet voivat olla välttämättömiä vähemmistön identiteetin ja vähemmistön jäsenten oikeuksien suojelemiseksi. Komitea piti vähemmistöjen erityiskohtelua kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan kannalta hyväksyttävänä. Kulttuurioikeuksien toteutuminen voi komitean mukaan edellyttää erityisiä suojelutoimenpiteitä ja toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että vähemmistöyhteisöt kykenevät tehokkaasti osallistumaan heidän etujaan koskevaan päätöksentekoon (YK-asiakirja CCPR/C/21/rev.1/Add.5, 1994).

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 15 artiklan

mukaan Suomi on sitoutunut luomaan tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin. AOA totesi, että Euroopan neuvoston tämän sopimuksen asiantuntijat ovat olleet kiinnostuneita saamelaisten vaikutusmahdollisuudesta Yleisradio Oy:n hallinnossa. Tämä ilmeni mm. heidän 20.9.2001 antamastaan raportista ECRML (2001) 3 kohdassa 179.

AOA totesi, että saamelaisten asemaa tunnustettuna Suomen alkuperäiskansana on pyritty tukemaan ja parantamaan eri tavoin. Vuoden 2004 alusta tulee voimaan saamen kielilaki. Uusi askel saamelaisten tukemisessa olisi heidän edustuksensa vahventaminen Yleisradio Oy:n hallinnossa.

AOA:n mielestä olisi olemassa myös oikeudellisia perusteita vahventaa saamelaisten edustusta Yleisradio Oy:n hallinnossa. Tähän on useita mahdollisuuksia kuten Ruotsin ja Norjan esimerkit osoittavat – olkoonkin, että edustus hallintoneuvostossa olisi ilmeisesti periaatteellisesti vahvimaksi koettu tuki saamen kielelle ja kulttuurille.

AOA saattoi havaintonsa ja käsityksensä valtioneuvoston tietoon.

AOA Raution päätös 31.12.2003, dnro 112/4/01
(esittelijänä Eero Kallio)

SUULLISEN HUOMAUTUKSEN ANTAMINEN VIRKAMIEHELLE KIRJALLISESTI

Kantelija arvosteli Järvi-Suomen merenkulkupiirin liikennetoimialan päällikön hänelle kirjallisesti antamaa suullista huomautusta. Kantelija tiedusteli, oliko kysymyksessä valtion virkamieslaissa tarkoitettu varoitus. Kantelijan mielestä häntä olisi tullut kuulla ennen huomautuksen antamista.

AOA Jääskeläinen totesi kannanotossaan, että voimassa olevassa valtion virkamieslaissa (750/1994) ei ole nimenomaista mainintaa huomautuksen antami-

sesta. Aiemmassa valtion virkamieslaissa oli asiasta nimenomainen säännös. Nykyistä valtion virkamieslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 291/1993 vp.) käy kuitenkin ilmi, että oikeustilaa ei tältä osin ollut tarkoitus muuttaa. Näin ollen huomautus on edelleen mahdollista antaa virkamiehelle, kuten Merenkululaitoksen asiasta antamassa menettelyohjeessakin todetaan.

On kuitenkin syytä AOA:n mukaan korostaa, että valtion virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus ja esimiehen antama työnjohdollinen huomautus tulee virkamiehen oikeusturvan vuoksi pitää toisistaan selvästi erillään. Myös ennen huomautuksen antamista on virkamiestä asianmukaisesti kuultava. Menettely oli tältä osin ollut virheellinen.

Huomautus voidaan antaa joko kirjallisesti tai suullisesti (HaVM 5/1993 vp. s. 7). Jos huomautus annetaan kirjallisesti, siinä olisi AOA:n mielestä syytä nimenomaisesti todeta, että kysymys ei ole virkamieslain mukaisesta kurinpidollisesta seuraamuksesta, ja että huomautuksen antamiseen ei myöskään voi näin ollen hakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Oikaisumahdollisuuden puuttuminen korostaa tarvetta virkamiehen asianmukaiseen kuulemiseen ennen huomautuksen antamista.

AOA kiinnitti merenkulkupiirin liikennetoimialan päällikön huomiota velvollisuuteen kuulla virkamiestä ennen huomautuksen antamista sekä menettelyyn annettaessa virkamiehelle kirjallista huomautusta.

AOA Jääskeläisen päätös 16.4.2003, dnro 1638/4/01 (esittelijänä Raino Marttunen)

YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasioiksi on tilastoitu lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvina myös vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva. Asiajaon mukaan ympäristöasiat kuuluvat AOA Jääskeläisen ratkaistaviin asioihin. Niiden pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

Yleiskatsaus

Ympäristöasiat olivat kertomusvuonna ratkaistujen laillisuusvalvonta-asoiden seitsemänneksi suurin asiaryhmä (97 kpl). Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtäkkiä usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia eri vianomaiskäsitelyjä. Ympäristöasioissa myös tarkasteluperspektiivi ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Muun muassa nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita. Runsas viidennes ympäristökanteluista antoi aiheutta arvosteluun.

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 muutoksenhakukeinot oli jo käytetty loppuun.

Perinteisistä ympäristöasioista jätehuolto-, rakennuslupa- ja rakennusvalvonta-asiat sekä ympäristölupa-asiat olivat jälleen yleisimpiä kanteluiden kohteita.

Jätehuoltoasioissa arvosteltiin edellisten vuosien tapaan eniten jätemaksutaksoja ja kesämökkiläisten velvollisuutta liittyä jätelain mukaiseen järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös liikenne- ja meluasioissa. Esille ovat nousseet myös kantelut vesihuoltoa koskevissa asioissa.

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 korostaakin 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 käsitellyt huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Ympäristöasoiden 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 perusteettomasti suosivissa jätemaksutaksoissa. Moni kunta on kuitenkin korjannut taksojaan (mm. dnro 1550/4/02), mihin lienevät vaikuttaneet apulaisoikeusasiamiehen aikaisemmat kannanotot kuntien jätemaksutaksoja koskeviin kanteluihin. AOA Jääskeläinen on arvostellut mm. liikkumisesteiden puutteellista huomioon ottamista rautatieaseman muutos- ja korjaustyössä (dnrot 2428 ja 3124/4/01 s. 255), kuntien rakennusvalvontaviranomaisten menettelyä (mm. dnro 1636/4/03), eräiden kuntien ympäristöviranomaisten rekisterien ajantasaisuutta (dnrot 2585/4/01 ja 2179/4/02), asioiden käsittelyn viivästymistä (dnrot 2373/4/01 sekä 1064 ja 2864/4/02), laiminlyöntejä kirjeisiin ja

tiedusteluihin vastaamisessa (mm. dnro 603/4/03). OA Paunio on puolestaan arvostellut avustusluonteisen perusparannuslainan takaisin perintää koskevien säännösten tulkinvaraisuutta ja takaisinperinnän kohtuuttomuutta hänen ratkaisemassaan kanteluasiassa (dnro 1446/4/01 s. 262).

Perustuslain 20 §:ssä on säädetty jokaisen vastuusta ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ihmisten elinympäristöön liittyvä oikeudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Suhtautuminen ympäristöarvoihin on muuttumassa, mikä ilmenee myös oikeuskäytännössä. Onkin odotettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo kasvaa myös laillisuusvalvonnassa. Valvonta painottunee entistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn avoimuuteen.

Ratkaisuja

LIKKUMISESTEISTEN HUOMIOON OTTAMINEN RAUTATIEASEMAN MUUTOS- JA PERUSPARANNUSHANKKEESSA

Kanteluissa arvosteltiin Keravan kaupungin ja Ratahallintokeskuksen menettelyä sen vuoksi, että perusparannushankkeen yhteydessä asematunneliin ei ollut rakennettu hissejä, ja liikkumisesteettömät kulkuväylät tietyille laitureille olivat satojen metrien pituisia. Kantelujen mukaan rakennuslupia myönnettäessä ei ollut otettu huomioon esteettömää rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä.

Asiassa saadun selvityksen mukaan asemarakennuksen ja laitureiden välisiä liikkumisesteettömiä kulkuyhteyksiä ei ollut järjestetty asematunnelin kautta, vaan ne olivat asematunneliyhteyteen verrattuna yli puoli kilometriä pidempiä kiertoteitä. Lisäksi alikulku- ja laituritason välillä ei ollut hissejä vaan luiskat. Pitkiin kiertoteihin perustuvaa liikkumisesteettömien kulkuväylien järjestelyä oli pidettävä liikkumisesteisten matkustajien kannalta varsin epätydyttävänä ratkaisuna.

Kun otettiin huomioon asiaan liittyvät perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa sekä liikkumisvapautta koskevat näkökohdat, AOA Jääskeläinen katsoi, että hanketta koskevista rakennusluparatkaisuissa olisi ollut perusteltua päätyä toiseen lopputulokseen kuin kaupungin rakennustarkastajan myöntämissä rakennusluvuissa. Tällöin lupaviranomainen olisi asettanut rakennuslupien tai ainakin asematunnelin rakenteita koskevien rakennuslupien hyväksymisen edellytykseksi sen, että liikkumisesteettömän kulkuväylä asemarakennuksen, keskilaiturin ja itäpuolisen laiturin välillä olisi järjestetty asematunnelin yhteyteen tai muutoin yhtä lyhyen kulkureitin kautta.

AOA arvosteli myös hankkeen toteuttaneita Ratahallintokeskusta ja Keravan kaupunkia. Kun otettiin huomioon perustuslain yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa (PL 6 §), liikkumisvapautta (PL 9 §) sekä perusoikeuksien turvaamista (PL 22 §) koskevien säännösten tavoitteet mm. liikkumisesteisten tosiasiallisen tasa-arvon ja liikkumisvapauden toteuttamiseksi yhteiskunnassa, AOA katsoi, että Ratahallintokeskuksen ja Keravan kaupungin olisi hanketta suunnitellessaan ja toteuttaessaan ollut aiheellista huolehtia siitä, että asemarakennuksen ja laitureiden välille olisi järjestetty olennaisesti nyt toteutettua lyhyempi liikkumisesteettömän kulkuväylä. Lisäksi liikkumisesteisten omatoimiseen liikkumiseen ja erityisesti junanvaihtotilanteisiin liittyvät näkökohdat olisivat puoltaneet tähän kulkuväylään sisältyvien alikulku- ja laituritason välisten yhteyksien järjestämistä mieluummin hisseillä kuin luiskilla.

AOA korosti sitä, että valtion viranomaisen ja kaupungin ryhtyessä tällaiseen joukkoliikennepalvelujen käyttöön vaikuttavaan merkittävään hankkeeseen oli sen suunnittelussa ja toteuttamisessa kiinnitettävä riittävää huomiota em. perusoikeusnäkökohtiin. Kysymys oli liikkumisesteettömän rakentamisen lisäksi myös siitä, kuinka hyvin julkista valtaa edustavat valtion viranomaiset ja kunnat muutoinkin ottavat perusoikeudet huomioon joukkoliikenteen käyttäjien kannalta merkittävässä ratkaisussaan.

AOA totesi asemahanketta koskevassa asiassa sittemmin tapahtuneen myönteistä kehitystä ennen kanteluasian ratkaisemista. Keravan kaupunginvaltuuston marraskuussa 2003 hyväksymään kaupungin vuoden

2004 talousarvioon sisältyi määräraha aseman hissien rakentamista varten (käytettäväksi kaupungin osuuteen asematunneliin suunnitelluista hisseistä).

Toimenpiteet

AOA saattoi Keravan kaupungin rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan tietoon edellä esitetyn käsitöksensä liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta rakennuslupa-asioita käsiteltäessä. Lisäksi hän saattoi Ratahallintokeskuksen ja Keravan kaupunginhallituksen ja kaupungin teknisen lautakunnan tietoon edellä mainitut näkökohdat perusoikeutena turvaton yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon sekä liikkumisvapauden huomioon ottamisesta rautatieaseman liikkumisesteettömiä kulkuyhteyksiä järjestettäessä.

Kanteluasian yhteydessä AOA oli havainnut, että liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten soveltamisessa saattoi mm. tämänkaltaisten rautatieasema-alueiden rakentamis-, korjaus- ja muutoshankkeita koskevien rakennuslupa-asioden yhteydessä syntyä sellaisia tulkinnanvaraisia tilanteita, joiden johdosta hankkeita koskevien luparatkaisujen lopputulosta voitiin pitää liikkumisesteisten kannalta epätydyttävänä. Sen vuoksi hän lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös ympäristöministeriölle sen harkitsemiseksi, voitaisiinko liikkumisesteisten huomioon ottamista mahdollisesti edistää esimerkiksi rakentamismääräyskokoelman määräyksiä selkeyttämällä, muuttamalla tai täydentämällä.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös liikenne- ja viestintäministeriölle.

AOA Jääskeläisen päätös 28.11.2003, dnrot 2428/4/01 ja 3124/4/01 (esittelijänä Jouni Toivola)

KALLIOLOUHOKSEN VALVONTA JA ASIANMUKAISET LUPAMÄÄRÄYKSET

A arvosteli sitä, että hänen naapurissaan sijaitsevilla louhoksella suoritettut räjäytykset olivat vaurioittaneet hänen omakotitaloaan. A:n mukaan kunnan ympäristöviraston virkamiehet olivat laiminlyöneet velvollisuutensa, kun louhoksen toimintaa ei ollut keskeytetty ja kun toimintaan myönnettyjä lupia ei ollut peruutettu. Lisäksi A arvosteli kihlakunnan poliisilaitosta ja kunnan palopäällikköä siitä, etteivät nämä ole keskeyttäneet louhostoimintaa ja että poliisi odotti ympäristöviranomaisilta virka-apupyyntä, jotta se puuttuisi toimintaan. A arvosteli myös sitä, että hänen tekemiänsä rikosilmoituksia maa-ainesrikkomuksesta ja kotirauhan rikkomisesta on tutkittu ainoastaan kotirauhan rikkomisena.

Selvitysten mukaan louhosta oli kuitenkin valvottu paikan päällä enemmän kuin louhoksilla yleensä. AOA Jääskeläinen katsoi, etteivät ympäristö- ja poliisiviranomaiset ja kunnan palopäällikkö olleet menetelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuuksiaan louhoksen valvonnassa. Hän lausui kuitenkin lupamääräyksistä seuraavan.

AOA:n mielestä ei ollut tarkoituksenmukaista, että ympäristöviranomaiset olisivat aina valvomassa louhoksella jokaista räjäytystä. Räjäytysten tarkkailuun ja vahinkojen estämiseen liittyvät toimenpiteet ovat toiminnan harjoittajan vastuulle kuuluvia asioita, joista AOA:n mielestä pitäisi tarvittavassa laajuudessa määrätä myös maa-ainesluvassa ja mahdollisesti tarvittavassa ympäristöluvassa.

Lupamääräyksiä voidaan antaa muun muassa riskianalyysin laadinnasta, raja-arvojen määrittämisestä tärinälle ja tärinämittausten suorittamisesta, räjäytyksistä ilmoittamisesta valvontaviranomaisille ja haittaa kärsiville naapureille sekä katselmuksien suorittamisesta ennen ja jälkeen räjäytysten. Näissä tehtävissä voidaan määrätä käytettäväksi puolueetonta asiantuntijaa. Maa-ainesluvassa asetetut lupamääräykset eivät kuitenkaan maa-aineslain 11 §:n 3 momentin mukaan saa aiheuttaa luvan saajalle sellaista vahinkoa tai haittaa, jota on pidettävä

hankkeen laajuuteen ja hänen saamaansa hyötyyn nähden kohtuuttomana.

Turun hovioikeus oli katsonut 24.6.2002 antamassaan tuomiossa, että A oli näyttänyt, että hänen omaisuudelleen on räjäytyksen aikaan aiheutunut vahinkoa, jonka vastaajat eivät ole näyttäneet aiheutuneen muusta syystä kuin räjäytyksestä. A:n ongelmana oli kuitenkin yleensä ollut se, ettei hän ollut voinut näyttää, että räjäytyksen aikaan olisi aiheutunut vahinkoa hänen omaisuudelleen. Katselmuksen suorittaminen ennen ja jälkeen räjäytyksen olisi ilmeisesti selkiinnytänyt tilannetta tässä suhteessa.

Maa-aineslupan lupamääräys nro 8 kielsi vaaran ja vahingon aiheuttamisen naapurikiinteistöille, mutta lupamääräys ei lähinnä informatiivisena lainkaan määritellyt tarvittavia toimenpiteitä. Käytännössä se, mihin toimenpiteisiin vahinkojen estämiseksi ja räjäytysten vaikutusten tarkkailemiseksi ryhdyttiin, oli jäänyt räjähdysainelainsäädännön asettamien vaatimusten varaan ja muutoin täysin toiminnan harjoittajan ja hänen urakoitsijansa harkintaan.

Ympäristölautakunnan myöntämä maa-aineslupa oli korkeimman hallinto-oikeuden päätös huomioon ottaen sinänsä lainmukainen, mutta mahdollisesti syntyneet vahingot olisi ilmeisesti voitu välttää asianmukaisilla lupamääräyksillä tai ainakin niiden toteen näyttäminen ja tarvittaessa toimintaan puuttuminen olisi ollut helpommin suoritettavissa.

Maa-ainesrikkomuksia koskevan esitutkinnan toimittamatta jättämisen osalta AOA totesi, että A oli tehnyt rikosilmoituksen sekä maa-aineslain rikkomisesta että kotirauhan rikkomisesta. Poliisi toimitti kuitenkin esitutkinnan vain kotirauhan rikkomisen osalta ja saattoi asian syyttäjälle syyteharkintaan. Syytä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen maa-ainesrikkomuksen osalta ei ollut A:lle hänen mukaansa ilmoitettu. Tutkijana toiminut rikosylikonstaapeli ilmoitti selvityksessään, että maa-ainesrikkomusta ei tutkittu, koska tutkinnan aloittaminen edellyttää maa-aineslain 18 §:n mukaan valvontaviranomaisen tekemää ilmoitusta syyttäjälle.

A oli sittemmin tehnyt lukuisia rikosilmoituksia uusista maa-aineslain rikkomisista, jolloin asianomainen

tutkinnanjohtaja oli tehnyt nimenomaisen päätöksen jättää esitutkinta toimittamatta edellä mainitulla perusteella.

AOA totesi, että maa-aineslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu maa-ainesrikkomus on kuitenkin virallisen syytteen alainen rikos eikä esitutkinnan toimittaminen edellytä, että valvontaviranomainen on maa-aineslain 18 §:n mukaisesti ilmoittanut siitä syyttäjälle. Mainittu lainkohta koskee vain valvontaviranomaisen velvollisuuksia.

Poliisin tulee siten esitutkintalain 2 §:n mukaisesti toimittaa esitutkinta myös maa-ainesrikkomuksen osalta, jos asiassa on syytä epäillä, että rikos on tehty. Muussa tapauksessa tutkinnanjohtajan tulee tehdä päätös, ettei esitutkintaa toimiteta maa-ainesrikkomuksen osalta. Esitutkintalain 43 §:n mukaan päätöksestä on ilmoitettava asianomistajalle, jolle sitä ole pidettävä tarpeettomana. Ilmoitusvelvollisuus ei siis ole ehdoton, vaan ilmoittaminen on tutkinnanjohtajan harkinnassa.

AOA kiinnitti kaupungin ympäristölautakunnan huomiota siihen, mitä hän oli yllä esittänyt lupapäätöksiin liitettävistä ehdoista ja kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota siihen, että esitutkinta epäilyistä maa-ainesrikkomuksesta tulee toimittaa, jos on syytä epäillä, että rikos on tehty, vaikka valvontaviranomainen ei olisikaan ilmoittanut asiasta syyttäjälle.

AOA Jääskeläisen päätös 30.4.2003, dnrot 912/4/01 ja 1873/4/02 (esittelijänä Erkki Hännikäinen)

YLIJÄÄMÄMAIDEN LÄJITYKSEEN MYÖNNETTY TOIMENPIDELUPA

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Tampereen kaupungin ympäristölautakunnan sekä kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja erään kaupunginhallituksen jäsenen sekä ympäristö- ja teknisen toimen apulaiskaupunginjohtajan, silloisen rakennustarkastajan ym. virkamiesten menettelyn lainmukaisuutta Hervannan kaupunginosassa sijaitsevan ylijäämämaiden läjitysalueen (Ruskon maankaatopaikan) toimenpidelupa-asiassa. Ympäristölautakunta oli myöntänyt kaupungin tekniselle toimelle tuolloin

voimassa olleen rakennuslain 124 a §:n mukaisen toimenpideluvan läjitysalueen perustamiseen vuonna 1996. Läjitysalueen pinta-ala oli 2,3 hehtaaria ja läjitettävän maa-aineksen määrä noin 113 000 m³. Vuonna 1999 lautakunta myönsi toimenpideluvan alueen laajentamiseen siten, että laajennuksineen alueen pinta-ala oli 4,6 hehtaaria ja läjitysmateriaalin kokonaismäärä 260 000 m³.

Kantelijan arvosteli menettelyä mm. sillä perusteella, että toimenpidelupaa myönnettäessä ei hänen mukaansa ollut kiinnitetty riittävästi huomiota kyseisen metsäalueen luonnonarvoihin ja että hankkeesta ei ollut kuultu alueen asukkaita. Lisäksi ympäristö- ja teknisen toimen apulaiskaupunginjohtaja ja eräät luottamusmiehet olivat kantelijan mielestä perusteettomasti katsoneet itsensä esteellisiksi ja vastoin velvollisuuttaan pidättyneet osallistumasta laajennuslupa-asian käsittelyyn lautakunnassa (vuonna 1999). Kantelija epäili myös, että maankaatopaikkatoimintaa ei ollut valvottu asianmukaisesti.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Luvan myöntämisedellytyksistä

Kantelun johdosta saadun selvityksen perusteella läjitysalueita varten myönnettyjen edellä mainittujen toimenpidelupien myöntämiselle oli ollut oikeudelliset edellytykset ja ympäristölautakunta oli myöntänyt luvat harkintavaltansa rajoissa. Lupia myönnettäessä käytettävissä olleen luontoselvityksen mukaan läjitysalueella ei ollut eläimistöllisesti tai kasvistollisesti arvokkaita alueita ja liito-oravan esiintymisalueet ja arvokkaimmat metsäalueet sijaitsivat riittävän etäällä läjitysalueesta. Lupapäätösten mukaisesta läjitystoimenpiteestä ei myöskään aiheutunut haittaa alueen yleiskaavoituksen kannalta.

Luvan voimassaoloaika

AOA:n käsityksen mukaan Ruskon alueelle tuotujen ylijäämämaiden läjittämisessä oli ollut kysymys tuolloin voimassa olleen rakennusasetuksen 150 §:n

4 momentissa tarkoitettua muusta toimenpiteestä kuin maa-ainesten ottamista tarkoittavasta kaivamisesta tai louhimisesta. Näin ollen ympäristölautakunnan vuonna 1996 tekemässä lupapäätöksessä määrätty luvan voimassaoloaika (10 vuotta) oli ristiriidassa mainitussa rakennusasetuksen säännöksessä tarkoitetun kolmen vuoden enimmäisajan kanssa.

AOA kiinnitti Tampereen kaupungin ympäristölautakunnan, rakennustarkastajan ja teknisen sihteerin huomiota täyttämistöitä koskeissa lupa-asioissa noudatettavien säännösten oikeaan soveltamiseen luvan voimassaoloajan osalta.

Lupapäätösten perusteena olleet läjitysuunnitelmat

AOA:n mielestä hakemuksissa ja niiden liitteissä oli läjitystoimenpiteestä esitetty melko niukasti tietoja ja selvitystä hankkeen laajuuteen verrattuna. AOA:n mukaan lupaviranomaisen olisi tällaisia hankkeita koskeissa toimenpidelupa-asioissa ollut perusteltua edellyttää hakijaa esittämään lisäksi esim. maaston korkeussuhteita kuvaavia leikkauspiirroksia sekä hanketta koskeva sanallinen selostus, josta ilmenisi riittävän yksityiskohdaisesti mm. se, millä tavoin täyttämistoimintaa alueella käytännössä harjoitetaan ja miten hakijan oli tarkoitus huolehtia hankkeesta mahdollisesti aiheutuvien haittojen ehkäisemisestä tai rajoittamisesta.

AOA totesi myös, että läjitystoiminnan luonteen vuoksi myös itse lupapäätöksissä olisi ollut aiheellista antaa lupamääräyksiä ainakin luvanhakijan keskeisistä velvollisuuksista läjitysalueen ja alueelle tuotavan materiaalin valvonnassa. Mm. siitä, että alueelle saa läjittää vain puhtaita rakennustoiminnan yhteydessä syntyneitä tai niitä vastaavia maa-aineksia ja että ainekset eivät saa sisältää rakennusjätteitä ym., olisi ollut perusteltua antaa lupamääräys. Myös alueen viimeistelemisestä ja maisemoinnista olisi ollut syytä antaa lupamääräys.

Kantelusiassa saadun selvityksen perusteella Ruskon läjitysalueen toiminnan valvonnassa ei toisaalta ilmennyt lainvastaisuutta tai sellaista velvollisuuden laiminlyöntiä, joka olisi edellyttänyt laillisuusvalvojan toimenpiteitä.

Vireilläolosta ilmoittaminen

AOA katsoi, että Ruskon läjitysalueen toimenpidelupa-asioita valmisteltaessa ei ollut asian vireilläolosta ilmoittamisen osalta menetelty asianmukaisesti. Kun otettiin huomioon mm. asiakirjoista saatava selvitys läjitysalueen laajuudesta ja läjitettävän aineksen määrästä, hän katsoi, että lupa-asioita valmisteltaessa olisi ollut perusteltua ilmoittaa asian vireilläolosta hallintomenettelylain 13 §:n mukaisesti. Lainkohdan tulkinnassa oli syytä kiinnittää huomiota perustuslain 20 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus mm. vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Esteellisyyttä koskeva väite

Kantelijan mielestä vuonna 1999 pidetyssä ympäristölautakunnan kokouksessa itsensä esteelliseksi todenneet eivät todellisuudessa olleet esteellisiä.

Kun Tampereen kaupunki oli tässä tapauksessa ollut toimenpideluvan hakijana ja siten asianosaisena, kaupungin ympäristölautakunnassa jäsenenä olleita tai kaupunginhallitusta edustaneita kaupunginhallituksen jäseniä ja varajäseniä voitiin AOA:n käsityksen mukaan pitää hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellisinä käsittelemään asiaa ympäristölautakunnassa ja olemaan läsnä sitä käsiteltäessä.

Myös apulaiskaupunginjohtajan, joka muun ohella vastasi kaupungin teknisestä toimialasta, voitiin katsoa olleen esteellinen osallistumaan kaupungin hankkeena toteutettavaa läjitysaluetta koskevan toimenpidelupa-asian lupaviranomaiskäsittelyyn, varsinkin kun lupahakemus oli laadittu kaupungin tekniseen toimeen kuuluvassa hallintoyksikössä. Esteellisyyden voitiin tällaisessa tapauksessa katsoa perustuvan hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyyn yleislausekkeeseen.

Tämän vuoksi AOA katsoi, että ympäristölautakunnan kokouksessa itseään esteellisenä pitäneet ja Ruskon läjitysalueen toimenpidelupa-asian käsittelyn ajaksi

kokouksesta poistuneet em. henkilöt eivät näin toimissaan olleet menettelleet lainvastaisesti tai velvollisuuksiensa vastaisesti.

Toimenpiteet

AOA saattoi Tampereen kaupungin ympäristölautakunnan ja em. lupa-asioita käsiteltäessä rakennustarkastajana toimineen apulaiskaupunginjohtajan sekä kaupungin teknisen sihteerin tietoon edellä mainitut käsityksensä toimenpideluvan voimassaoloajasta, lupahakemukseen sisällytettävillä tiedoilla ja selvityksille asetettavista vaatimuksista, lupamääräyksistä sekä lupa-asian vireilläolosta ilmoittamisesta.

AOA Jääskeläisen päätös 29.8.2003, dnro 1071/4/01 (esittelijänä Jouni Toivola)

MELUMITTAUSTULOSTEN JULKISUUS

Kantelija arvosteli Tampereen kaupungin ympäristövalvontayksikön viranhaltijoiden menettelyä kaupungin keskustorille pystytetyn ohjelmatellon melua koskevassa asiassa. Kertomansa mukaan hänellä oli vaikeuksia saada mm. melumittausten tuloksia koskevia tietoja viranomaiselta.

AOA Jääskeläisen mukaan kysymys siitä, milloin ympäristönsuojelu- ym. viranomaisten suorittamien mittausten yhteydessä erityyppisiin mittauslaitteisiin tallentuneista tiedoista on katsottava muodostuvan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä Julkl.) 5 §:ssä tarkoitettu viranomaisen asiakirja, saattaa joissakin tapauksissa olla tulkinvarainen. Jos viranomaisen ei pidä tiettyjä tietoja viranomaisen asiakirjana ja antaa asiakirjapyyntöön tällä perusteella kielteisen päätöksen, tiedon pyytäjällä on mahdollisuus saattaa tämä kysymys valittamalla asianomaisen hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

Käytettävissään olleiden tietojen perusteella AOA totesi, että ympäristövalvontayksikön kyseisessä tapauksessa suorittamien melumittausten perusteella

saaduista, äänitasomittarilla mitatuista ja ko. mittarilla tallennetuista äänitasotiedoista muodostunutta kokonaisuutta voitiin hänen käsityksensä mukaan pitää Julkl 5 §:ssä tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana. Asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten mukaan nämä äänitasotiedot olivat julkisia, joten jokaisella oli oikeus saada niistä tieto. Lisäksi kantelijan voitiin katsoa olevan asianosainen kyseisessä meluasianssa, jolloin hänen oikeutensa asiakirjojen saantiin muutoinkin olisi muuta yleisöä laajempi.

AOA saattoi asianomaisten viranhaltijoiden tietoon edellä esitetyn käsityksensä Julkl:n 5 §:n tulkinnasta ja kiinnitti samalla yleisesti heidän huomiotaan muuhinkin päätöksessä mainittuihin asiakirjojen julkisuutta koskeviin säännöksiin sekä hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä.

AOA Jääskeläisen päätös 22.10.2003, dnro 1882/4/01 (esittelijänä Jouni Toivola)

ASIATON PUUTTUMINEN ASIAMIEHEN LUPA-ASIOIHIN

Kantelijat olivat tehneet oikaisuvaatimuksen kunnan teknisen lautakunnan paikalliselle moottorikelkkailuyhdistykselle myöntämästä luvasta käyttää kunnan omistamaa asemakaavan mukaista lähivirkistysaluetta moottorikelkkailuun, koska he mm. pitivät moottorikelkkailua asemakaavan vastaisena. Lautakunnan puheenjohtaja oli tämän jälkeen lähettänyt kantelijoiden asiamiehelle kirjeen, jossa luki ”Kuinkahan näin!”. Kirjeen liitteenä oli kopio asiamiehelle myönnetystä luvasta sijoittaa maalämpöputket kyseiselle lähivirkistysalueelle. Lupapäätöksestä oli rengastettu mm. lupaehto, jonka mukaan luvan saaja siirtää putkiston kustannuksellaan, jos kunta myöhemmin tarvitsee aluetta sellaiseen käyttöön, joka edellyttää putkiston siirtämistä. Asiamies oli kokenut kirjeen uhkailua hänen toimistaan asiamiehenä. Lautakunnan puheenjohtajan selvityksen mukaan hän oli halunnut vain rinnastaa toiminnot samantyyppiseksi lähivirkistysalueelle sopivaksi toiminnaksi ja herättää keskustelua asiasta.

Puheenjohtajan lyhyessä kirjeessä ei kuitenkaan ollut lainkaan selvitetty sen lähettämistarkoitusta eikä sen

liitteiden ja niihin tehtyjen merkintöjen merkitystä. Puheenjohtajan oli AOA Jääskeläisen mielestä tullut ymmärtää, että vastaanottaja saattoi tulkita kirjeen myös pyrkimykseksi vaikuttaa hänen toimintaansa, tai jopa uhkaukseksi, kuten nyt oli tapahtunutkin. AOA:n mielestä oli joka tapauksessa asiatonta ja perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuulumatonta, että teknisen lautakunnan puheenjohtaja oli lähettänyt lautakunnan käsiteltävänä olevan oikaisuvaatimuksen johdosta oikaisuvaatimuksen tekijän asiamiehelle kirjeen, jossa oli puututtu asiamiehen omiin henkilökohtaisiin lupa-asioihin.

AOA Jääskeläisen kirje 23.9.2003, dnro 771/4/03 (esittelijänä Erkki Hännikäinen)

JÄÄRATA-AJOJEN JÄRJESTÄMINEN ILMAN LUPAA

Kantelijat kertoivat, että Vaasan kaupungin eteläisellä kaupunginlahdella pidettyjen jäärata-ajojen järjestämiseen ei ollut asianmukaisia lupia. Alueella oli moottoriajoneuvojen ajokielto lukuun ottamatta tarkoitukseen erikseen osoitettuja väyliä. Kantelukirjoituksessa pyydettiin oikeusasiamiestä tutkimaan, menettelivätkö viranomaiset oikein jättäessään estämättä ajojen järjestämisen.

Vaasan lääninhallitus on päätöksellään (127A–904) kieltänyt kaupunginlahden alueella moottorikäyttöisillä ajoneuvoilla ajon lukuun ottamatta merkittyjä reittejä.

AOA Rautio totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaasan kaupungin teknisen viraston menettely

Jäärata-ajot järjestänyt yhdistys ei ollut anonut tilaisuuden järjestämiseen muita lupia kuin maanomistajan luvan (poliisille järjestäjä teki ilmoituksen yleisötilaisuudesta). Oli siis ilmeistä, että järjestäjäyhdistys oli ollut siinä käsityksessä, että Vaasan kaupungin teknisen viraston hallintopäällikön myöntämä lupa

riittää. Hallintopäällikön myöntämässä luvassa ei ollut lausuttu mitään siitä, että tilaisuuden järjestäminen kyseisellä jääalueella olisi edellyttänyt myös Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lupaa. Hallintopäällikkö ei ollut edes tästä tietoinen.

AOA totesi, että tällaisen tilaisuuden järjestäjä on ensisijaisesti vastuussa siitä, että tilaisuuden järjestämiseen on saatu asianmukaiset luvat. On kuitenkin ymmärrettävää, että järjestäjä saadessaan tässä tapauksessa maanomistajana olevalta kaupungilta luvan, ei ehkä tule lainkaan ajatelleeksi, että luvan tarkoittamalla alueella on muita käyttörajoituksia. Sen vuoksi on tärkeää, että viranomaiset lupia myöntäessään mahdollisuuksien mukaan ottavat selvää ja tiedottavat siitä, mitä muita edellytyksiä tilaisuuden järjestämiselle saatetaan asettaa. Tätä AOA:n mielestä edellytti hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluva palvelu- ja neuvontavelvollisuus, vaikkakin oli tulkinnanvaraista, kuinka laaja selvitysvelvollisuutta hallintomenettelylain 17 § olisi edellyttänyt. Tässä tapauksessa olisi ollut paikallaan muistuttaa ainakin siitä, että saatu lupa on vain maanomistajan lupa ja että luvanhakijan on selvitettävä mahdolliset muut tarvittavat luvat. Siihen nähden, että alueen ympäristöllisen käyttörajoituksen valvonta kuului Vaasan kaupungin toiselle virastolle eli ympäristönsuojeluvirastolle, hyvän hallinnon kannalta asianmukainen menettely olisi ollut nimenomaan muistuttaa poikkeusluvan tarpeesta.

Selvittämismenettelyllisyyden tulkinnanvaraisuuteen nähden AOA katsoi kuitenkin, ettei hallintopäällikkö ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti. Hän kiinnitti kuitenkin vastaisen varalle hallintopäällikön huomioon edellä esitettyyn käsitykseen hyvän hallinnon periaatteiden huomioimisesta asian käsittelyssä.

Vaasan kaupungin ympäristöosaston menettely

Ympäristöosaston tehtävänä oli maastoliikennelain nojalla valvoa lääninhallituksen ajokieltopäätöstä, joka sille aikanaan oli lähetetty tiedoksi. Päätöksen mukaan jäärata-ajojen järjestäminen oli luvanvaraisesti sallittua vain kieltoalueen ulkopuolella. Sitä vastoin kieltoalueella jääaluetta voitiin ympäristölautakunnan

luvalla käyttää vain liukkaana kelin ja taloudellisen ajotavan harjoitteluun. Siten ympäristöosastolla ei ollut toimivaltaa päättää jäärata-ajojen järjestämisestä itse kieltoalueella.

Selvityksestä ilmeni, että ympäristöosaston oli yhden päivän kuluessa ratkaistava jäärata-ajojen järjestäminen. Järjestäjän ilmoituksen mukaan kilpailuajoneuvot olivat jo tulossa paikalle. Ympäristöosasto katsoi, että kilpailujen kieltäminen oli kohtuutonta kokonaistilanne huomioon ottaen.

AOA katsoi, että Vaasan kaupungin ympäristöosastolla ei ollut toimivaltaa päättää jäärata-ajojen järjestämisestä. Sallimalla jäärata-ajojen järjestämisen ajokieltoalueella ympäristöosasto menetteli vastoin lääninhallituksen ajokieltopäätöstä, jonka noudattamista sen maastoliikennelain mukaan tuli valvoa. Menettelyn moitittavuutta lievensi AOA:n mielestä se, että kyseessä oli julkisesti mainostettu, yleisöä kiinnostava tilaisuus, jonka järjestämisestä tieto ympäristöosastolle tuli vasta tapahtumaa edeltävänä päivänä. Siten ympäristöosasto näytti joutuneen omatta syyttään tilanteeseen, jossa se oli pakotettu pikaisen harkinnan perusteella ratkaisemaan laajasti mainostettujen ajojen järjestämisen. Vaikka ympäristöosaston ”kokonaisharkinnan perusteella” tekemää ratkaisua voikin tuossa tilanteessa pitää ymmärrettävä eikä ajoista näyttänyt aiheutuneen maastoliikennelain tarkoittamia haittoja, AOA ei pitänyt ympäristöosaston menettelyä hyväksyttävänä.

Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen menettely

Poliisilaitoksen mukaan ajojen keskeyttämiseen olisi ollut lailliset perusteet mutta se olisi ollut liioiteltua ja epätarkoituksenmukaista. Olosuhteet ja tapahtumat huomioiden menettely oli poliisilaitoksen näkemyksen mukaan oikea. Lääninhallituksen päätöksessä tavoitellut ympäristölliset näkökohdat eivät olleet vaarassa eikä tosiasiallista vahinkoa syntynyt. Poliisilaitoksen ja Vaasan kaupungin ympäristöosaston yhteisen kannan mukaan maastoliikennelain edellyttämät turvallisuuden vaatimukset pystyttiin täyttämään. Kun aluetta saatiin käyttää henkilöautojen liukkaankelin ja talou-

dellisen ajotavan harjoitteluun ja kun ajojen järjestämiseen tarvittavaa poikkeuslupaa ei ollut saatavissa, ajot voitiin olosuhteet huomioiden poikkeuksellisesti toteuttaa. Tapahtumaa ei myöskään ollut tarpeellista keskeyttää.

AOA totesi, että lainsäädännössä nimenomaan poliisiviranomaiselle on annettu tehtäväksi päättää jäärata-ajojen kieltämisestä, jotta kohtuuttomilta tilanteilta voitaisiin välttyä. Maastoliikennelain nojalla poliisi voi keskeyttää tapahtuman, jos siihen ei ole saatua lupaa. Kokoon tumislain nojalla poliisi voi kieltää yleisötilaisuuden järjestämisen, jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä ja jos on ilmeistä, että tilaisuuden järjestäminen on lainvastaista, tai estää tai keskeyttää yleisötilaisuuden tai määrätä sen päättymään.

Poliisilla oli ollut lopullinen harkintavalta päättää jäärata-ajojen kieltämisestä tai sallimisesta. Alueella ajaminen moottoriajoneuvoilla oli kielletty lääninhallituksen lainvoimaisella päätöksellä. Kuitenkin henkilöautojen liukkaan kelin ja taloudellisen ajotavan harjoittelu oli poikkeusluvalla sallittu jäärata-ajojen pitopaikalla. Poliisin toimivallassa ei ollut antaa poikkeuslupaa jäärata-ajojen pitämiseen. Ennen asian ratkaisemista poliisi kuuli Vaasan kaupungin ympäristöosastoa, jonka kantana oli sallia ajojen järjestäminen.

AOA katsoi, että olosuhteet huomioon ottaen poliisi ei ollut ylittänyt sille asiassa kuulunutta harkintavaltaa ja siten sen menettelyä ei ollut pidettävä lainvastaisena. Hän lähetti kuitenkin päätöksen tiedoksi poliisilaitokselle.

AOA totesi yhteenvedon mm. seuraavaa.

Kantelussa mainitut jäärata-ajot järjestettiin vastoin voimassa ollutta alueen käyttörajoitusta, josta poikkeamiseen ei ollut saatu asianmukaista lupaa. Viranomaisten toiminnan virheellinen lopputulos johtuu osaksi viranomaisten välisen tietojenvaihdon puutteista ja osaksi siitä, että ajojen järjestäjää ei riittävästi eikä riittävän aikaisin opastettu hakemaan asianmukaisia luvia. Asiaan on myötävaikuttanut myös se, että tilaisuuden järjestämispaikkaa on vaihdettu, mikä on vaikuttanut tarvittavien lupien määrään ja sisältöön. Nähtävissä on myös, että asian ratkaisussa on oikeu-

dellisen harkinnan sijaan painottunut olosuhteisiin perustunut tarkoituksenmukaisuusharkinta.

Asiassa ihmetyttää myös se, että lääninhallituksen asettama kielfo ei selvästikään ole ollut Vaasan poliisilaitoksen eikä myöskään Vaasan kaupungin teknisen viraston tiedossa. Osasyynä alueen käytön epäselvyyksiin on ollut, ettei lääninhallituksen määräämää ajokieltoaluetta ollut merkitty maastoon. Merkinnän kautta tieto ajokiellosta olisi todennäköisesti ollut yleisesti tiedossa ja välittynyt järjestäjän edustajalle ja viranomaisille niin, ettei asiassa olisi ajautettu tämän kaltaiseen tilanteeseen.

Jäärata-ajojen jälkeisessä neuvottelussa Länsi-Suomen ympäristökeskuksen, Vaasan kaupungin ympäristöosaston ja Vaasan poliisilaitoksen edustajat totesivat käsityksensä, että oli tärkeitä tiivistää yhteistyötä jatkossa. Osapuolet ottivat selvitetäväksi maastoliikennelain ja erityisesti jädellä ajon kieltoalueiden uudelleen määrittämisen Vaasan edustalla.

Kun edellä mainitut viranomaiset olivat tapahtuman jälkeen ryhtyneet toimenpiteisiin tapauksen toistumisen estämiseksi, AOA tyytyi saattamaan edellä kerrotut käsityksensä asianomaisten viranomaisten ja virkamiesten tietoon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 1.4.2003, dnro 1280/4/00
(esittelijänä Kari Huttunen)

AVUSTUSLUONTEISEN PERUSPARANNUSLAINAN TAKAISINPERINTÄ

Kantelija pyysi kirjeessään oikeusasiamiestä tutki-
maan, oliko Valtion Asuntorahaston ja Valtiokonttorin
tulkinta aravalaista ja asuntojen perusparantami-
sesta annetusta laista (34/1979) oikea lainojen
takaisinperintätalanteissa. Kantelija kertoi, että hänen
tietoonsa oli tullut eräästä kunnasta kaksi tapausta,
joissa Valtiokonttori peri takaisin vanhuksilta avus-
tusluonteista peruskorjauslainaa vedoten siihen,
että asuinrakennuksen omistusoikeus oli muuttunut.
Kummassakin tapauksessa asuinrakennus oli luovu-
tettu avustuksen saajan lapsille, mihin avustusehdot

näyttivät antavan mahdollisuuden. Molemmissa tapauksissa avustuksen saanut henkilö asui luovutuksen jälkeen edelleen asunnossa, jonka korjaamiseen lainaa oli saatu.

Avustuksia perittiin takaisin vuonna 1923 syntyneeltä henkilöltä (A) yli 20 000 markkaa vuodesta 1995 lähtien ja vuonna 1909 syntyneeltä henkilöltä (B) 65 300 markkaa vuodesta 1987 lähtien. A:n asunto siirtyi kauppakirjalla hänen poikansa omistukseen. Kauppa oli vastikkeeton, mutta ostaja sitoutui täydellisesti huolehtimaan isästään tämän elinajan. B:n ja hänen miehensä asunto puolestaan siirtyi ennakkoperintönä lapsille. Myös tässä tapauksessa luovuttajille jäi elinikäinen asumis- ja hallintaoikeus asuinrakennukseen.

Oikeusohjeet ja oikeuskäytäntö

Aravalain mukaan aravalainaviranomaisia olivat Valtion asuntorahasto, Valtiokonttori ja ympäristöministeriö sekä kunnat. Voimassa olevassa omistusravalainajärjestelmässä oli ns. kahdenkertainen velkasuhde. Tämä ilmeni nimenomaisesti aravalain 8 ja 28 §:stä. Kunta myönsi lainan valtion varoista lainansaajalle ja lainansaaja oli velkasuhteessa kuntaan. Kunta oli velvollinen maksamaan omaa velkaansa valtiolle sitä mukaa kuin lainansaaja oli velvollinen maksamaan velkaansa kunnalle.

Asuntojen perusparantamisesta annetun lain (34/1979) tarkoituksena oli edistää asuntokannan perusparantamista ja erityisesti tukitoimenpiteiden avulla haluttiin parantaa heikosti asuvan vähävaraisen väestön asunto-oloja. Lain 3 §:n 2 momentissa todettiin että pitkäaikaisen perusparannuslainan myöntämisen edellytyksenä oli niiden henkilöiden tukeminen, joiden asunto-olojen parantamiseksi lainoitettavat toimenpiteet oli katsottava sosiaalisesti tarkoituksenmukaiseksi ja taloudellisesti tarpeelliseksi. Lain 10 §:ssä säädettiin yli 65 vuotta täyttäneille heikossa taloudellisessa asemassa oleville myönnettävästä avustusluonteisesta pitkäaikaisesta perusparannuslainasta. Lainoitettun asunnon oli lainkohdan mukaan oltava lyhennysten ja korkojen erääntyessä lainansaajan omassa käytössä.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (222/1978 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa esityksen 10 §:n kohdalla todettiin, että, jos asunto ennen laina-ajan päättymistä siirtyisi muun kuin kansaneläkkeen tukiosaa saavan henkilön omistukseen, joutuu uusi omistaja, jolle laina on siirretty, maksamaan jäljellä olevan osan lainoista alkuperäisen laina-ajan kuluessa samoin kuin omistajan vaihdoksen jälkeen erääntyneet lainan korot.

Lain 15 §:ssä säädettiin voimassa olleista käyttö- ja luovutusrajoituksista riippumatta oikeudesta luovuttaa perusparannettu asunto pykälässä mainituille lähisukulaisille. Lain 19 §:ssä säädettiin pitkäaikaisen perusparannuslainan siirtämisen edellytyksistä.

Asiakirjoissa olleen B:n asunnon perusparannuslainan velkakirjassa todettiin lainan myöntämisen ehdot. Lainan takaisinmaksua koskevan ehdon 9.3 mukaan pitkäaikaisen perusparannuslainan lyhennykset ja korot, jotka erääntyvät sinä aikana, jolloin lainoitettu asunto oli lainansaajan omassa käytössä, katsottiin ilman lyhennysten ja korkojen suoritusta lainaehtojen mukaan maksetuiksi. Kunnalle oli ehdon mukaan ilmoitettava, jos asunto siirtyi pois edellä tarkoitetun henkilön käytöstä. Asuinrakennuksen käyttöä ja luovutusta koskevan velkakirjan ehdon 19 mukaan asuinrakennus saatiin luovuttaa vain kunnalle tai kunnan nimeämälle luovutuksensaajalle. Edellä mainitun säännöksen estämättä voitiin asuinrakennus kuitenkin ehdon mukaan luovuttaa lähisukulaiselle.

Asuntojen perusparantamisesta annettu laki kumottiin 1.1.1994 voimaan tulleella aravalailla. Aravalain 45 §:n 2 momentin mukaan lain 12 §:ää sovellettiin myös asuntojen perusparantamisesta annetun lain nojalla myönnettyihin lainoihin. Aravalain 12 § koski omistusravalainan siirtoa. Pykälän mukaan omistusravalainasta siirtyi kunnan vastattavaksi, jos omistusravalainoituksen kohde tuli kunnan omistukseen. Muussa tapauksessa omistusravalainan tai sen osan siirto edellytti, että uusi omistaja täytti lainansaanti-edellytykset. Vastaava säännös oli asuntojen perusparantamisesta annetun lain 19 §:n 2 momentissa.

Korkein oikeus oli 7.12.2000 antamassaan ratkaisussa (KKO 2000:122) tulkinnut aravalain 12 §:n 1 momenttia ja todennut nojautuen lainajärjestelmän oikeudelliseen rakenteeseen ja säännöksen sana-

muotoon, että säännökselle siitä, että lainoituskohteen tullessa kunnan omistukseen omistusaravalaina siirtyi kunnan, eli velkojan vastattavaksi, ei ollut annettava muuta mielekästä merkityssisältöä kuin että velallinen, siis omistusaravalainan saaja vapautui velastaan kunnalle. Näin korkein oikeus katsoi, etteivät lain sanamuoto tai sen esityöt tukeneet sitä pykälän vakiintunutta tulkintaa, jonka mukaan kunnan tullessa kohteen omistajaksi, laina siirtyi ilman sel-laista lainansaantiedellytysten harkintaa kuin muissa tapauksissa. Korkeimman oikeuden ratkaisun johdosta aravalain 12 §:n 1 momenttia muutettiin lailla (1035/2002), joka tuli voimaan 1.1.2003.

Korkein hallinto-oikeus puolestaan oli 13.2.2003 antamassaan ratkaisussa (taltionumero 244) todennut, että luovutusrajoitussäännösten ja aravalainsäädännön tavoitteiden toteutumisen turvaamiseksiakaan ei ollut perusteltua tulkita lakia sen sanamuotoa laveammin niin, että rajoitukset koskisivat vaiheittaista luovutustoimikokonaisuutta. Tämän vuoksi Valtiokonttorin ja Valtion asuntorahaston hallintoriitana vireille panemat hakemukset luovutushinnan ylittävän osan palauttamisesta valtiolle hylättiin.

Kannanotto

Edellä selostettujen näkökohtien perusteella OA Pau-nio totesi kannanottonaan seuraavaa.

Avustusluonteisella perusparannuslainalla oli tarkoitus tukea korkean iän saavuttaneiden vähävaraisten henkilöiden asumista omassa kodissaan laitosvaihtoehdon asemasta. Tällöin oli erityisen tärkeää, että velkakirjan lainaehdot koskevat tiedot ovat yksiselitteiset ja ymmärrettävät. OA:n käsityksen mukaan ei voitu edellyttää, että nämä iäkkäät henkilöt olisivat velvollisia selvittämään velkakirjassa todetun lisäksi lainaehdot lainsäädännöstä.

Toisaalta edellä viitatussa oikeuskäytännössä korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus olivat tulkinneet aravalainsäädäntöä nimenomaan lain sanamuodon perusteella. Tulkinnassa ei siten annettu merkitystä aravalainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseen pohjautuvalle lain sanamuotoa laveammalle tulkinnalle.

Ympäristöministeriö oli OA:lle antamassaan lausunnossa todennut, että perusparannuslainat olivat olleet luonteeltaan henkilökohtaisia omistusaravalainoja. Tilanne, jossa aravalainoituksen kohteen omistaja ja aravalainan saaja olisi eri henkilö tai henkilöt, oli aravalainsäädännön keskeisten periaatteiden vastaista. Lausunnossa oli viitattu B:n puolisoitten velkakirjan ehtojen kohtaan 19 ja todettu, että siinä oli asianmukaisesti kerrottu asuntojen perusparantamisesta annetun lain 14, 15 ja 19 §:n sisältöä. Velkakirjan ehdon 9.3 osalta lausunnossa todettiin, että, jos jo asunnon siirtymisestä pois lainansaajan käytöstä tuli tehdä ilmoitus kunnalle, sitä suuremmalla syyllä oli ilmoitettava asunnon omistusoikeuden siirtymisestä.

Asiakirjoissa olevasta B:n puolisoitten velkakirjan ehdoista ei ilmennyt ministeriön lausunnossa todettua aravalainsäädännön keskeistä periaatetta, jonka mukaan aravalainoituksen kohteen omistajan ja lainan saajan tuli olla sama henkilö. Velkakirjan ehdon kohdassa 19 todettiin, että edellä selostetun luovutusrajoituksen estämättä asuinrakennus ja asunto voitiin luovuttaa aviopuolisolle, suoraan etenevässä tai takeinevassa polvessa olevalle sukulaiselle tai veljelle tai sisarelle.

Korkeassa iässä olevan lainansaajan ei voitu OA:n mielestä edellyttää ymmärtävän vastoin lainaehdoissa todettua sanamuotoa ympäristöministeriön lausunnon mukaista aravalainoituksen keskeistä periaatetta, kun sitä ei ollut ilmaistu selvästi itse lainaehdoissa. Tämä keskeinen periaate oli nimenomaisesti lausuttuna löydettävissä asuntojen perusparantamista koskevan lain esitöistä hallituksen esityksestä vuodelta 1978 lain 10 §:n yksityiskohtaisen perustelujen kohdalta.

Velkakirjan ehdossa 9.3 todetaan, että lainansaajalla oli velvollisuus ilmoittaa kunnan asuntoviranomaisille, jos asunto siirtyi pois lainansaajan käytöstä. Tätä ehtoa, joka sanamuotonsa mukaisesti koski vain asunnon käyttöä lainansaajan omana asuntona, ei OA:n käsityksen mukaan voitu tulkita ympäristöministeriön lausunnon mukaisesti laajentavasti siten, että siitä tulisi lausunnossa todetulla tavalla ymmärtää, että myös lainan kohteen omistusoikeuden siirtymisestä tulisi tehdä ilmoitus kunnalle.

Edellä todetuista perusteista OA katsoi, että näiden avustusluonteisten perustarvelainojen velkakirjan ehdot olivat epäselvät ja lainojen takaisinperintä saattoi siten olla tulkinnanvarainen. Velkakirjan ehdoista eivät ilmenneet selkeästi ja yksiselitteisesti avustusluonteisten perustarvelainojen myöntämiseen liittyneet käyttö- ja luovutusrajoitukset. Nämä käyttö- ja luovutusrajoitukset eivät OA:n mielestä ilmenneet selkeästi myöskään lainsäädännöstä. Viitatussa oikeuskäytännössä aravalainsäädäntöä olikin tulkittu aravalainaviranomaisten vakiintuneesta tulkinnasta poiketen lain sanamuodon mukaiseen tulkintaan nojaten. Joka tapauksessa, kun otettiin huomioon lainojen alkuperäinen tarkoitus tukea heikosti asuvan vähävaraisen väestön asunto-oloja ja lainansaajien korkea ikä, lainojen takaisinperintä jopa 13 vuotta tapahtuneen omistusoikeuden luovutuksen johdosta oli OA:n käsityksen mukaan kohtuutonta.

OA saattoi edellä todetun käsityksensä ympäristöministeriön ja Valtiokonttorin tietoon. Avustusluonteisten perustarvelainojen lainaehtojen tulkinnanvaraisuuden vuoksi hän pyysi ympäristöministeriötä selvittämään, onko mahdollista muuttaa nämä lainat avustuksiksi tai vaihtoehtoisesti muuttaa aravalakia siten, että lainojen takaisinperintää voitaisiin kohtuullistaa yksittäistapauksissa silloin, kun tämä takaisinperintä olisi ilmeisen kohtuutonta.

OA pyysi ympäristöministeriötä ilmoittamaan 31.3.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta.

OA Paunio pöytäkirja 24.6.2003, dnro 1446/4/01
(esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Ympäristöministeriö ilmoitti 30.3.2004, että asian johdosta oli valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aravalain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että aravalain 47 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka perusteella avustusluonteisten perustarvelainojen takaisinperintää voitaisiin kohtuullistaa. Kunta voisi aravalain 12 §:n estämättä lainansaajan tai hänen omaisensa hakemuksesta jättää avustusluonteisten perustarvelainojen irtisanomatta ja korkoineen joko kokonaan tai osaksi perimättä takaisin, jos asunto omistusoikeuden siirtymisestä huolimatta on sen henkilön, jolle laina on myönnetty tai siirretty, tai hänen lähiomaisensa vakituksessa asuinkäytössä ja takaisinperintä olisi ilmeisen kohtuutonta olosuhteet ja tuen tarkoitus huomioon ottaen. Ympäristöministeriön ilmoituksen mukaan hallituksen esitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2004 huhtikuussa.

MAA- JA METSÄTALOUS

Tähän asiaryhmään on tilastoitu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maa- ja metsätalousasioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotalousasiat sekä eläinlääkintähuoltoa ja maanmittausta koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan maa- ja metsätaloutta koskevat asiat ovat kuuluneet AOA *Jääskeläiselle* lukuun ottamatta poronhoitoa koskevia asioita, jotka ovat kuuluneet AOA *Rautiolla*. Maa- ja metsätaloutta koskevien asioiden pääesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

Yleiskatsaus

Kertomusvuonna ratkaistiin maa- ja metsätaloutta koskevia kanteluja 62 kappaletta. Niistä oikeusasiamiehen moittivan tai ohjaavan käsityksen lausumiseen johti 11 kantelua (noin 17 %). Useimmin kantelun kohteena olivat maanmittaustoimitukset ja maatalousasiat. Osa maanmittaustoimituksia koskevista kanteluista oli luonteeltaan muutoksenhakutyypisiä, eivätkä ne siten voineet johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Muutoin kantelut kohdistuivat tasaisesti tämän ryhmän asioihin ja koskivat mm. maa- ja metsätalousministeriötä, Metsähallitusta, alueellista metsäkeskusta, riistanhoitopiirejä sekä kunnan tielautakuntia. Kanteluissa oli kysymys mm. kalastusasioista, petovahinkojen korvaamisesta porotaloudelle, pyyntilupien myöntämisestä sekä tielautakunnan toimituksista. Osassa yksityisiin teihin liittyvistä kanteluista oli kysymys tiekunnan menettelystä, jota oikeusasiamies ei ole toimivaltainen tutkimaan.

AOA Jääskeläinen kiinnitti kertomusvuonna maaseutuelinkeinoviranomaisten huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin maataloustukiasioiden käsittelyssä. Kanteluissa oli kysymys mm. maatalouden tukien valvonnan viivästyttämisestä TE-keskuksen maaseutu-osastolla ja sitä kautta tukien maksatuksen ja valituskelpoisten tukipäätösten viivästyttämisestä. Eräässä

kanteluasiassa osa kansallisista tuista maksettiin viljelijöille yli kolmen vuoden kuluttua ns. normaaliakataulusta. AOA ei pitänyt maksatuksen näin pitkälle viivästykselle hyväksyttävänä perusteena tietojärjestelmien toiminnassa olleita ongelmia, jotka liittyivät valvontatulosten tallentamiseen (dnro 1144/4/01 s. 267). Eräässä toisessa ratkaisussaan AOA katsoi, ettei valvonta-asian käsittelyä ja käsittelyn seurantaan ollut järjestetty TE-keskuksessa asianmukaisesti. Valvontapöytäkirjan jatkokäsittely viivästyi yli yhdeksän kuukautta, koska valvonta-asiaa hoitanut tarkastaja ei ollut enää TE-keskuksen palveluksessa, kun viljelijät palauttivat valvontapöytäkirjan TE-keskukseen, ja koska valvontapöytäkirjaa ei ollut siirretty muiden tarkastajien käsiteltäväksi. AOA kiinnitti TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota maatalouden tukien valvonnan joutuisuuteen ja valvonta-asioiden käsittelyn asianmukaiseen seurantaan (dnro 509/4/01).

AOA kiinnitti eräässä ratkaisussaan, jossa oli kysymys valvonta-asian käsittelyn viivästyttämisestä, TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota erityisesti sellaisten asioiden käsittelyn joutuisuuteen, joiden kokonaiskäsittelyaika on jo muodostunut pitkäksi. AOA katsoi, että TE-keskuksen olisi tullut ottaa tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisessa huomioon valvonta-asian siihenastinen käsittelyaika, noin 1 vuosi 11 kuukautta, ja ryhtyä toimenpiteisiin tukiasian saattamiseksi päätökseen tapahtunutta joutuisammin. Valvontamenettely kesti yhteensä noin 2 vuotta 8 kuukautta. AOA kiinnitti samassa kanteluasiassa TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota myös tuotantotarkastusten hyväksymistä koskevien päätösten tekemiseen luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholijuomien valvonnan järjestämisestä annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (346/2000) säädettyssä 60 vuorokauden määräajassa sekä joutuisuuteen päätösten tiedoksiannossa (dnro 3137/4/01).

AOA katsoi maataloustukia koskevien valitusasioiden käsittelyn viivästyneen TE-keskuksissa kohtuuttomasti tapauksissa, joissa valitusasioiden käsittelyajat olivat noin 2 vuotta 9 kuukautta (dnro 1144/4/91 s. 267) ja 1 vuosi 8 kuukautta (dnro 3137/4/01). Jälkimmäisessä tapauksessa valituksen kokonaiskäsittelyaika oli noin 3 vuotta 8 kuukautta. AOA katsoi, että valitusasian käsittely ei kuitenkaan viivästynyt aiheuttomasti

sen vuoksi, että TE-keskus oli odottanut korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä viljelijän toisessa asiassa ennen valitusasian ratkaisemista. Valitusasia olisi kuitenkin tullut ratkaista viivytyksettä sen jälkeen, kun korkeimman hallinto-oikeuden päätös oli saapunut TE-keskukselle tiedoksi. Asia oli tuolloin ollut vireillä TE-keskuksessa noin kaksi vuotta.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti kertomusvuonna työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännökset sekä tehdä tarvittava hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu ehdotus muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi. Työryhmä esitti mm., että kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksistä haettaisiin muutosta TE-keskukseen tehtävällä oikaisuvaatimuksella ja että TE-keskuksen olisi tehtävä päätös oikaisuvaatimuksesta 60 päivän kuluessa vaatimuksen vireille tulosta. Maa- ja metsätalousministeriö asetti kertomusvuonna myös työryhmän selvittämään maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelys-
tän annetun lain uudistamistarpeet laajemmin.

Ratkaisuja

VALITUSASIAN KÄSITTELY TE-KESKUKSESSA JA MAASEUTUELINKEINOJEN VALITUSLAUTAKUNNASSA

Kantelijat arvostelivat Satakunnan TE-keskuksen maaseutuosastoa viivästyksestä maataloustukia koskevan valitusasian käsittelyssä sekä tukien maksatuksessa.

Asiassa ilmeni lisäksi, että TE-keskus oli antanut päätöksensä kantelijoiden valitukseen kunnan maatalouslautakunnan päätöksestä vain peltokasvien tuen ja ympäristötuen perustuen osalta. Päätöksessä ei ollut mainintaa luonnonhaittakorvauksesta, josta kantelijat olivat myös valittaneet. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta jätti tutkimatta kantelijoiden valituksen TE-keskuksen päätöksestä luonnonhaittakorvauksen osalta, mutta velvoitti kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen antamaan haetusta luonnonhaittakorvauksesta ensi asteen käsittelypäätöksen ensi tilassa. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen

valituksenalainen päätös oli kuitenkin sisältänyt päätöksen myös luonnonhaittakorvausta koskevaan hakemukseen.

AOA Jääskeläinen lausui kannanottonaan seuraavan.

Valitusasian käsittely

Kantelijat olivat liittäneet TE-keskukselle osoittamaan valituskirjelmään kunnan maatalouslautakunnan päätöksen jäljennöksenä. Valokopioidusta päätöksestä puuttui sivu, johon luonnonhaittakorvausta koskeva ratkaisu sisältyi. Samalla sivulla kerrottiin myös peltokasvien tukea koskevan ratkaisun perustelut ja ratkaisuun sovelletut säännökset. TE-keskus ei varannut valittajille tilaisuutta täydentää valitusta alkuperäisellä maatalouslautakunnan päätöksellä tai uudella päätösjäljennöksellä. TE-keskus ei myöskään viran puolesta hankkinut uutta päätöstä kunnasta tai selvittänyt asiaa muutoin tältä osin ennen valitusasian ratkaisemista. Tästä seurasi, ettei valitusta käsitelty luonnonhaittakorvausta koskevalta osalta.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan esittelijä selvitti kantelijoilta ja kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselta, oliko kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen antanut luonnonhaittakorvausta koskevaan hakemukseen päätöksen. Asiaa näytti kuitenkin selvitetyn lähinnä siltä kannalta, oliko kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen tehnyt asiassa erillisen päätöksen. Valituslautakunta ei myöskään hankkinut kunnasta uutta maatalouslautakunnan päätöstä ennen valitusasian ratkaisemista.

AOA piti valituskirjelmään liitetyn kunnan maatalouslautakunnan päätöksen puutteellisuutta sellaisena, että TE-keskuksen ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan olisi tullut havaita, etteivät valittajat olleet liittäneet valitukseensa monisivuista päätöstä kokonaan. AOA katsoi, että TE-keskus ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunta eivät olleet täyttäneet asiassa niille hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan kuulunutta selvittämisvelvollisuutta riittävän huolellisesti.

Valitusasian käsittelyaika TE-keskuksessa oli noin 2 vuotta 9 kuukautta. TE-keskuksen mukaan asian

käsittely viivästyi TE-keskuksen puutteellisten henkilöstövoimavarojen vuoksi. AOA katsoi, että valvonta-asian käsittely oli viivästynyt kohtuuttomasti.

AOA saattoi käsityksensä valitusasian riittämättömästä selvittämisestä Satakunnan TE-keskuksen maaseutuosaston ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan tietoon sekä kiinnitti niiden huomiota vastaisen varalle valitusasioiden huolelliseen käsittelyyn. Lisäksi AOA saattoi käsityksensä valitusasian käsittelyn kohtuuttomasta viivästymisestä TE-keskuksen maaseutuosaston tietoon ja kiinnitti vastaisen varalle sen huomiota valitusasioiden joutuisaan käsittelyyn.

Tukien maksatus

Osa kansallisista tuista maksettiin kantelijoille yli 3 vuoden kuluttua siitä, kun heille oli maksettu muut kansalliset tuet samalta tukivuodelta. TE-keskuksen mukaan tukien maksatus viivästyi, koska valvontapäytäkirjaa ja tallennusta ei saatu täsmäämään eikä atk-järjestelmä hyväksynyt tukien maksatusta. Näiden ongelmien lisäksi tukien maksamista viivästyi samanaikaisesti tehty atk-ohjelmien uusiminen. Tuet korkoineen maksettiin lopulta ohi maksatuksen tietojärjestelmän. AOA katsoi, että tukien maksatus oli viivästynyt kohtuuttomasti. Hän ei pitänyt atk-ongelmia hyväksyttävänä perusteena näin pitkälle tukien maksatuksen viivästymiselle. AOA saattoi käsityksensä Satakunnan TE-keskuksen maaseutuosaston tietoon.

Selvitys ja lausunto oikeusasiamiehelle

Kantelijat arvostelivat maaseutuelinkeinoviranomaisia siitä, että kansallisia tukia ei ollut maksettu eikä niitä koskevia päätöksiä ollut tehty edes riidattomalta osin. TE-keskus antoi kantelukirjoituksen johdosta oikeusasiamiehelle selvityksen, josta ei ilmennyt, että osa kansallisista tuista oli tuolloin vielä maksamatta. Selvityksen mukaan maataloustuet oli maksettu riidattomilta osilta. AOA katsoi, että TE-keskuksen selvityksessä annettiin kansallisten tukien maksamisesta osittain puutteellista tietoa, joka oli omiaan johtamaan

harhaan asian arviointia. Vaikka kantelukirjoitus oli kansallisten tukien maksamista koskevalta osaltaan varsin yksilöimätön, kanteluasian selvittämisen kannalta oleellista tietoa oli, oliko kansalliset tuet maksettu kantelijoille ja niitä koskevat päätökset tehty.

Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston tukipolitiikkayksikkö totesi oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa tältä osin mm., että (kantelijoiden) ”Väite riidattoman virheen korjaamatta jättämisestä ei Satakunnan TE-keskuksen lausunnossa esittämällä perusteilla mitä ilmeisimmin pidä paikkansa. Kyseessä näyttäisikin olevan lähinnä perättömältä ilmiannolta kuulostava lausuma, syytetäänhan siinä virkavirheestä, joka olisi rangaistavaa menettelyä rikoslain 40 luvun 10 § tai 11 §:ssä säädettyllä tavalla virkavollisuuden rikkomisena”. Kantelijoiden väite tukien maksamattomuudesta piti kuitenkin osin paikkansa. AOA totesi, että kantelijat olivat käyttäneet jokaiselle kuuluvaa oikeutta kannella oikeusasiamiehelle. Viranomainen oli puolestaan velvollinen antamaan asianmukaisen vastauksen oikeusasiamiehen sitä pyytäessä viranomaiselta laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa. AOA ei pitänyt ministeriön lausumaa asianmukaisena tässä yhteydessä.

AOA kiinnitti Satakunnan TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota siihen, että selvityksissä laillisuusvalvojalle annettujen tietojen tulee olla selvittävän kysymyksen kannalta riittävän kattavia. Lisäksi AOA saattoi käsityksensä maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston tukipolitiikkayksikön lausuntoon sisältyneestä epäasianmukaisesta lausumasta ministeriön tietoon.

AOA Jämskeläisen päätös 20.8.2003, dnro 1144/4/01 (esittelijänä Mirja Tamminen)

MENETTELY YKSITYISTIEASIASSA

Kantelija oli saattanut tiekunnan kokouksen päätöksen tieyksiköistä Kittilän kunnan tielautakunnan käsiteltäväksi. Kantelija arvosteli tielautakunnan tehtäviä hoitanutta teknistä lautakuntaa siitä, ettei se ollut käsitellyt hänen vaatimustaan. Lautakunta perusteli menettelyään sillä, että kunnan tekninen osasto oli

pyrkinyt saamaan asiassa aikaan sovinnon kantelijan ja tiekunnan välille ilman tielautakunnan toimitusta. Sovintoa ei kuitenkaan syntynyt, kun tiekunnan kokous hylkäsi toistamiseen kantelijan vaatimuksen tämän tieyksiköiden muuttamisesta. Kantelija saattoi myös tämän tiekunnan kokouksen päätöksen kunnan tielautakunnan käsiteltäväksi. Tielautakunta käsiteli sittemmin toimituksessaan kantelijan molemmat vaatimukset.

AOA Jääskeläinen totesi, ettei yksityisistä teistä annetussa laissa ollut säännöksiä lain 70 §:n mukaan tielautakunnan käsiteltäväksi saatetun asian sovittelusta. AOA piti sinänsä suotavana, että tielautakunnan toimista valmisteltaessa tai lautakunnan toimituskokouksessa selvitettiin, oliko asiassa sovinnolle edellytyksiä. AOA:n mielestä teknisen lautakunnan pyrkimys saada aikaan asiassa sovintoratkaisu ei kuitenkaan oikeutanut lautakuntaa viivyttämään noin vuodella asian käsittelyn aloittamista tielautakunnan toimituksessa. AOA totesi myös, ettei tielautakunnan käsiteltäväksi saatettua asiaa voitu jättää käsittelemättä sillä perusteella, että tiekunta oli ilmoittanut käsittelevänsä asian uudelleen kokouksessaan, ellei menettelyyn ollut asian tielautakunnan käsiteltäväksi saattaneen teiosakkaan nimenomaista suostumusta.

AOA piti teknisen lautakunnan menettelyä virheelisenä. Teiosakkaan oikeusturva vaati, että hän sai yksityisistä teistä annetun lain 70 §:n mukaisesti tielautakunnan käsiteltäväksi saattamaansa asiaan joutuisasti valituskelpoisen päätöksen. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon, että teknisellä lautakunnalla saattoi olla aihetta olettaa asiassa menetellyn kantelijan hyväksymällä tavalla.

AOA saattoi käsityksensä teknisen lautakunnan menettelyn virheellisyydestä teknisen lautakunnan ja asiaa valmistelleiden viranhaltijoiden tietoon. Samalla AOA kiinnitti lautakunnan ja viranhaltijoiden huomiota yksityisistä teistä annetun lain 70 §:n mukaisten vaatimusten perustuslain 21 §:n mukaiseen käsittelyyn.

AOA Jääskeläisen kirje 29.4.2003, dnro 1651/4/01 (esittelijänä Mirja Tamminen)

PETOELÄINTEN POROILLE AIHEUTTAMIEN VAHINKOJEN KORVAAMINEN

Kantelija arvosteli petojen porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisenmenettelyä ja asiasta annetun asetuksen puutteita.

Hankittuaan maa- ja metsätalousministeriön lausunnon AOA Rautio totesi seuraavaa.

Yleistä

Petoeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta säädetään metsästyslain 87 §:ssä (1236/1999). Vahingot korvataan talousarvion rajoissa valtion varoista. Pykälän 2 momentin mukaan asetuksella annetaan tarkempia määräyksiä korvausten maksamisen perusteista ja niiden myöntämisessä noudatettavasta menettelystä sekä perusteettomasti maksettujen korvausten takaisinperimisestä.

Valtioneuvoston asetus petoeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (277/2000) valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriössä virkatyönä. Asetusluonnoksesta kuultiin kirjallisesti eri viranomaisia ja järjestöjä, porotalouden harjoittajien osalta mm. paliskuntain yhdistystä, saamelaiskäräjiä, Kuntaliittoa ja lääninhallituksia. Asetus annettiin 9.3.2000 ja se tuli voimaan 15.3.2000.

Laki metsästyslain 87 §:n muuttamisesta annettiin 23.12.1999 ja se tuli voimaan 1.1.2000. Mainituilla ajankohdilla on sikäli merkitystä, että uusi perustuslaki annettiin 11.6.1999 ja se tuli voimaan 1.3.2000. Uuden perustuslain 80 §:ssä tiukennettiin asetuksenantomahdollisuutta siten, että tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin aina säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Metsästyslain 87 § säädettiin ennen perustuslain voimaan tuloa, mutta siihen perustuva asetus annettiin perustuslain voimaan tulon jälkeen. Asetuksen antoi valtioneuvosto.

Metsästyslain 87 §:n 2 momentissa säädetään, että "Asetuksella annetaan tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitettujen korvausten maksamisen perusteista ja niiden myöntämisessä noudatettavasta menettelystä sekä perusteettomasti maksettujen korvausten takaisin perimisestä." Valtuutussäännös näyttäisi siis oikeuttavan antamaan asetuksella tarkempia määräyksiä seikoista, joista perustuslain 80 §:n mukaan tulisi säätää lailla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt perustuslain 80 §:n 1 momentin asettamaa asetuksenantorajoitusta useissa lausunnoissaan. Perustuslakivaliokunta totesi esimerkiksi antaessaan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (PeVL 47/2001 vp – HE 168/2001 vp) mm., että tukijärjestelmän budjettisidonaisuuden vuoksi ei ole estettä sille, että valtioneuvosto voi (lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentissa) annetun valtuutuksen nojalla (asetuksella) säätää järjestelmää täydentävistä tukimuodoista. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi launnossaan seuraavaa:

"Valiokunta korostaa, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta rajoittaa suoraan asetuksella annettavien säännösten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa (ks. esimerkiksi PeVL 39/2001 vp., s. 3/1). Valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella ei siten voida antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista. Tuen hakijaan ei esimerkiksi voida asetuksella kohdistaa muita kuin laista johtuvia velvoitteita säädettäessä tukimuotoja koskevissa valtuussäännöksissä tarkoitetuista "muista tuen ehdoista ja määräytymisperusteista" tai 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuista sitoumukseen perustuvien "tukien ehdoista". Valiokunta huomauttaa, että valtioneuvoston asetuksella ei voida lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin nojalla antaa yksilön oikeusaseman perusteisiin tai muuten lain alaan kuuluvia säännöksiä Euroopan yhteisön asettamien tukiehtojen toimeenpanosta (ks. myös PeVL 26/2001 vp., s. 6/1)".

Perustuslain 80 §:n asettama lailla säätämisen vaatimus näyttäisi nimenomaan edellyttävän, että tämän kaltaisista yksilön oikeuksiin vaikuttavista seikoista, joista säätäminen metsästyslain 87 §:n 2 momentissa on delegoitu asetuksella tapahtuvaksi, tulisi säätää lailla. Onhan tässä tapauksessa kysymys yksilön omaisuuteen vaikuttavista seikoista, erityisesti yksilön oikeudesta vaatia valtiolta korvausta omaisuuteensa kohdistuneesta vahingosta. Lailla säätämisen vaatimusta vähentää kuitenkin se, että metsästyslain 87 §:n 1 momentin mukaan vahingot korvataan "talousarvion rajoissa" eli korvausjärjestelmä on tarkoitettu harkinnanvaraiseksi ja sen tasosta päätetään vuosittain valtion tulo- ja menoarvion antamisen yhteydessä. Eduskunnalla on siten mahdollisuus vaikuttaa korvausten todelliseen tasoon, mikä ainakin osittain korvaa lailla säätämisen vaatimuksen sen perusteen, että olennainen yksilön oikeuksia koskeva säädösvalta tulee olla eduskunnalla (ks. esimerkiksi PeVL 47/2001 vp. s. 3/1).

Kantelussa arvosteltiin mm. korvausperusteita koskevassa asetuksessa valittuja ratkaisuja, kuten omavastuusuuden suuruutta ja sen määrittämistapaa. AOA:n käsityksen mukaan näistä seikoista säätäminen lailla vastaisi paremmin perustuslain 80 §:n 1 momentin tarkoitusta. Tällaisia seikkoja ovat myös kunnan maa-seutuelinkeinoviranomaisen määrääminen tarkastusensuurittajaksi ja tarkastusmaksun enimmäismäärän määrääminen.

Petovahingot pyritään korvaamaan todellisen vahingon mukaan. Korvauksia maksetaan ainoastaan niissä rajoissa, kuin valtion talousarviossa on osoitettu varoja korvausten maksamiseen. Ellei varoja osoiteta lainkaan, ei korvauksiakaan voida maksaa. Todellista vahingon määrää on ollut porojen osalta vaikea osoittaa, koska kaikkia petojen tappamia poroja ja poronvasoja ei ole välttämättä löydetty. Tämän vuoksi korvaus on viime vuosina maksettu jokaisen todetun vahinkotapahtuman johdosta korotettuna. Korotetun määrän mukaan perusteena on ollut myös se, että vahingot tarkastetaan ja että löydetyt porot voidaan todeta petoeläinten tappamiksi. Tarkastuksia ei maa- ja metsätalousministeriön mukaan ole kuitenkaan tehty tarkoitettussa laajuudessa. Syyt eivät ole maa- ja metsätalousministeriön tiedossa.

Lopputoteamukset

AOA totesi ymmärtävänsä hyvin, että korvausten saaminen vuoden viiveellä on poronmistajien kannalta ongelmallista. Hän ei kuitenkaan katsonut menettelyn sinänsä loukkaavan porotalouden harjoittajien perustulaisa suojaavaa omistusoikeutta.

AOA:n mukaan näytti perustellulta, että eräistä nyt asetuksessa säädellyistä asioista säädettäisiin tulevaisuudessa laintasoisesti. Tässä yhteydessä myös keskeisimmät kantelussa esitetyt kysymykset tulisivat perusteellisesti pohdituiksi ja niitä koskevat ratkaisut tulisivat nykyistä välittömämmin eduskunnan päätettäväksi.

AOA lähetti perustuslain 80 §:n pohjalta tekemänsä havainnot tiedoksi maa- ja metsätalousministeriölle.

AOA Raution kirje 19.5.2003, dnro 1221/4/01 (esittelijänä Eero Kallio)

AOA Rautio käsitteli samoja asioita myös 26.5.2003 antamassaan päätöksessä dnro 1151/4/01.

MAATILATALOUDEN TULOVEROLAIN NOUDATTAMISEEN LIITTYVÄ TARKASTUS

Kantelija arvosteli entisen Kymen metsäkeskuksen viranomaispäällikön ja metsätalousesimiehen menettelyä maatilatalouden tuloverolain mukaisten veroetuuksien peruuttamista koskevassa asiassa.

Kantelija oli jättänyt joulukuussa 1999 Kymen metsäkeskukselle taimikon perustamisilmoituksen uudistamisvähennyksen ja uudistusalan taimikon verovapauden myöntämiseksi maatilatalouden tuloverolain mukaan. Kymen metsäkeskus antoi Etelä-Karjalan vero toimistolle lausunnon metsäverotuksen vähennyksistä ja todistuksen/selvityksen verovapaista taimikoista. Vero toimisto myönsi tämän jälkeen kantelijalle uudistamisvähennyksen ja taimikon verovapauden vuodelta 1998.

Kymen metsäkeskus ilmoitti sittemmin Etelä-Karjalan vero toimistolle, että marraskuussa 2000 suoritettua tarkastuksessa oli havaittu, että kantelijan ilmoittamat taimikon perustamistoimenpiteet olivat edelleen tekemättä. Metsäkeskus esitti vero toimistolle, että myönnetty veroetuuudet peruutetaan, koska ne metsäkeskuksen mukaan olivat perustuneet virheelliseen ja harhaanjohtavaan taimikon perustamisilmoitukseen.

Kantelija arvosteli erityisesti sitä, että metsäkeskus ei ollut ottanut häneen yhteyttä ennen tarkastusta ja että metsäkeskus ei ollut varannut hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen veroetuuksien peruuttamista koskevan esityksen tekemistä vero toimistolle.

AOA Jääskeläinen lausui vastauksessaan mm. seuraavan.

Maatilatalouden tuloverolaissa ei ole säädetty tarkastuksissa noudatettavista menettelytavoista eikä yleensä kukaan metsäkeskuksen suorittamista tarkastuksista. Ne ovat valvontatarkastuksia. Tarkastuksia suoritetaan tietyn sattumanvaraisen otannan perusteella massatarkastuksina tai harkinnan mukaan. Otantaan perustuvissa massatarkastuksissa ei yleensä ole etukäteen epäiltävissä mitään lainrikkomusta. Näissä tapauksissa tarkastuksesta ei yleensä liene syytä etukäteen ilmoittaa kaikille maanomistajille, jotka saattavat olla ulkopaikkakuntalaisia ja asua kaukanakin. Mikäli tarkastuksessa havaitaan jotain epäiltyä lainrikkomusta tai muutoin huomautettavaa, maanomistajalle voidaan toimittaa jälkikäteen tarkastusraportti ja varata hänelle tilaisuus selityksen antamiseen.

Harkintaan perustuvien tarkastusten osalta tilanne on AOA:n mielestä toinen ainakin silloin, kun tarkastuksen syynä on epäilty lainrikkominen. Puheena olevassa tapauksessa aluepäällikkö oli muiden tarkastusten yhteydessä havainnut metsäautotietä katsottuna "tyhjän" uudistusalan ja kehottanut metsätalousesimiestä suorittamaan tarkastuksen uudistus alalla. Toimistolla oli sittemmin käynyt ilmi, että metsäkeskus oli hyväksynyt taimikon perustamisen ja antanut Etelä-Karjalan vero toimistolle lausunnon metsäverotuksen vähennyksistä ja todistuksen/selvityksen verovapaista taimikoista. Tämän jälkeen suoritettua tarkastuksen on katsottava perustuneen epäi-

lyyn lainrikkomisesta. Tässä tapauksessa olisi AOA:n mielestä ollut asianmukaista, että metsäkeskus olisi etukäteen ilmoittanut kantelijalle tarkastuksesta ja varannut hänelle tilaisuuden olla läsnä siinä.

Hallintomenettelylain 15 §:ssä on säädetty, että asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tarkastuksesta laadittu tarkastusraportti on tällainen selvitys.

Hallintomenettelylain 1 §:n mukaan lain 14–28 §:n säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain siltä osin kuin hallintomenettelyssä päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Veroviranomaiselle tehty esitys ei ole asian lopullinen ratkaisu, vaikka se lopettaisikin asian vireilläolon metsäkeskuksessa, eikä sillä ole vielä päätetty kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Veroetuuksien peruuttamisesta päättää vasta verottaja. Verottajan on verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 3 momentin mukaan varattava asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua. Näin ollen metsäkeskus ei AOA:n mielestä ole menettänyt hallintomenettelylain 15 §:n vastaisesti, vaikka se ei varannut kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen esityksensä tekemistä verotoimistolle.

Metsäkeskuksen menettelyä voidaan kuitenkin arvostella hyvän hallinnon näkökulmasta. Esitys veroetuuksien peruuttamisesta on tullut kantelijalle yllätyksenä. Hyvän hallintotavan mukaan metsäkeskuksen olisi tullut toimittaa tarkastusraportti kantelijalle tiedoksi ja varata hänelle tilaisuus selityksen antamiseen ennen esityksen tekemistä verotoimistolle.

Koska tarkastuksista ei kuitenkaan ole maatilatalouden tuloverolaissa säännöksiä ja koska hallintomenettelylain 15 §:n asianosaisen kuulemista koskeva säännös ei nimenomaisesti sovellu tapaukseen, AOA tyytyi saattamaan Kaakkois-Suomen metsäkeskukselle tiedoksi edellä lausutun käsityksensä.

AOA piti ongelmana sitä, että maatilatalouden tuloverolain noudattamisen valvontaan liittyvistä tarkastuksista ja niissä noudatettavasta menettelystä ei ole säännöksiä. Tarkastukset liittyvät kuitenkin vain

metsätalouden pinta-alaverotukseen, josta ainakin näillä näkymin luovutaan vuoden 2005 lopussa metsäverotuksen siirtymäkauden päätyttyä.

1.1.2004 voimaan tulevaan hallintolain 39 §:ään on otettu yleiset säännökset tarkastuksissa noudatettavasta menettelystä. Sen mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asiaosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa ja tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp.) erityisperusteluiden mukaan hallintolain 39 §:n säännös koskee kuitenkin ainoastaan sellaisia viranomaisen toimivaltaan muun lainsäädännön nojalla kuuluvia tarkastuksia, jotka ovat tarpeen tietyn hallintoasian selvittämiseksi tai päätöksen edellytysten toteuttamiseksi. Viranomaisen toimivaltaan kuuluvat valvontatyyppiset tarkastukset jäävät hallituksen esityksen mukaan vastaisuudessa muun lainsäädännön varaan. Maatilatalouden tuloverolain normaaliin valvontaan liittyvät tarkastukset ovat tällaisia valvontatyyppisiä tarkastuksia. AOA:n mielestä harkintaan perustuviin valvontatyyppiinkin tarkastuksiin voitaisiin tarvittaessa analogisesti soveltaa mitä hallintolain 39 §:ssä on säädetty.

AOA saattoi käsityksensä Kaakkois-Suomen metsäkeskuksen ohella tiedoksi myös maa- ja metsätalousministeriölle.

AOA Jääskeläisen kirje 11.11.2003, dnro 1354/4/01 (esittelijänä Erkki Hännikainen)

KIELIASIAT

Yleiskatsaus

Vuodesta 1998 on oikeusasiamiehen toimintakertomukseen sisällytetty luku, jossa on käsitelty ns. kielikanteluja oikeusasiamiehen toiminnassa. Vähemmistöoikeuksia koskevia kanteluja on erikseen tilastoitu vuodesta 2001 oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kieliasioiksi luokitellaan tässä kertomuksessa sellaiset asiat, joissa on kysymys perustuslain 17 §:ssä turvasta 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 AOA *Raution* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä näissä asioissa on kertomusvuoden aikana toiminut 30.4.2003 saakka oikeusasiamiehen sihteeri *Janina Groop-Bondestam* ja 1.8.2003 lukien oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden tutkintaan. Näissä on yleensä kysymys omakielisen palvelun ja tiedotuksen väitetyistä puutteista, useimmiten ruotsinkielisten palvelujen puutteesta. Kieliasiana kantelu käsitellään silloin, kun kysymys kielellisistä oikeuksista on kantelun pääasiana. Toisaalta kysymys viranomastoiminnassa käytettävästä kielestä voi myös liittyä laajempaa kokonaisuutta koskevaan kanteluun, jolloin kielikysymys käsitellään ja luokitellaan pääasian osana.

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen kansliassa tuli vireille 23 kielikanteluksi luokiteltua asiaa. Vuoden aikana ratkaistiin 29 kielikantelua, joista 9 johti ns. toimenpideratkaisuun, näissä tapauksissa käsityksen esittämiseen. Nämä ratkaisut koskivat mm. kielilain soveltamista internetin välityksellä tapahtuvaan tiedottamiseen, hakemuksen täydentämistä käännöksellä, kirjalliseen tiedusteluun vastaamisessa käytettyä kieltä, teiden nimeämistä kaksikielisissä kunnissa,

esitutkinnassa käytettävän kielen valintaa ja hätäkeskuksen puhelinpalvelua.

Muut ratkaistut kantelut koskivat mm. kaksikielisyyden vaikutusta televisiolupamaksuun, vastineen antamista ruotsinkielisestä lausunnosta, palvelua poliisilaitoksella ja terveysasemalla, maanmittaustoimituksessa käytettyä kieltä, ministeriön antaman ohjeen julkaisemista molemmilla kansalliskielillä, kunnallisten viranomaisten pöytäkirjoissa käytettävää kieltä, viranomaisten yhteystietojen julkaisemista maksullisessa palveluhakemistossa molemmilla kansalliskielillä, oikeudenkäyntikieltä ja eläkeasian käsittelyssä käytettyä kieltä.

Kertomusvuoden aikana helmikuussa 2003 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen uudeksi kielilakiin ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 92/2002 vp.). Kielilaki tuli voimaan 1.1.2004. Uuteen kielilakiin liittyvät laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) ja valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003).

Perustuslain mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskieliä, joita ihmisillä on oikeus käyttää viranomaisten kanssa asioidessaan. Kielilaisissa säädetään tarkemmin, miten nämä kielelliset perusoikeudet käytännössä toteutuvat. Lain tavoitteena on turvata suomen- ja ruotsinkieliseen väestöön kuuluville mahdollisuus elää täysipainoista elämää omalla kielellään. Kielilaki sisältää täsmälliset säännökset oikeudesta käyttää suomea ja ruotsia valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, tuomioistuimissa sekä julkisia hallintotehtäviä muutoinkin hoidettaessa. Laki ei kuitenkaan anna kenellekään uusia oikeuksia, vaan tavoitteena on, että perustuslaissa taatut, niin suomen- kuin ruotsinkielistenkin kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Uutta on, että viranomaisen tulee oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman, että hänen tarvitsee erikseen vedota niihin.

Kielilaki on kielellisen palvelun vähimmäistason määrittävä yleislaki. Esimerkiksi potilaan kielellisistä oikeuksista säädetään tarkemmin potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Oikeus käyttää omaa kieltään, oikeus tulkkaukseen ja oikeus asiakirjan

käännökseen ovat kuitenkin erityislainsäädännönkin lähtökohtana. Viranomainen voi antaa parempaa palvelua kuin kielilaki edellyttää. Oikeudesta käyttää vieraita kieliä ja saada tulkin apua on puolestaan säännöksiä esimerkiksi uudessa hallintolaissa samoin kuin oikeudenkäyntiä, sosiaalihuoltoa ja sairaanhoidtoa koskevissa laeissa.

Oikeusministeriö seuraa kielilain 36 §:n 2 momentin mukaan lain täytäntöönpanoa ja soveltamista sekä antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä. Tarvittaessa ministeriö tekee aloitteita ja ryhtyy muihin toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Oikeusministeriö valmistelee valtioneuvoston vaalikausittain eduskunnalle annettavan kielilainsäädäntöä koskevan kertomuksen siten, että se voidaan antaa eduskunnalle vaalikauden loppupuolella. Oikeusministeriön tueksi seurantatehtävien hoitamiseksi perustetaan kieliasian neuvottelukunta, jonka pääsihteerinä toimii oikeusministeriön kielilain täytäntöönpanosta ja seurannasta vastaava virkamies.

Saamelaisten, romanien ja viittomakielisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamisesta säädetään erikseen. Saamen kielen asemasta on oma lakinsa. Kertomusvuonna (15.12.2003) annettiin 1.1.2004 voimaan tullut saamen kielilaki (1086/2003), jolla kumottiin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettu laki (516/1991) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

AOA Rautio ratkaisi kertomusvuonna yhden saamen kielen asemaa koskeneen kantelun (dnro 970/4/01). Kantelijalle oli tieto hänen saamenkielisen sähköpostiviestinsä eteenpäin välittämisestä lähetetty suomeksi, minkä lisäksi kantelijan pyytämän saamenkielisen lomakkeen saatekirje oli ollut suomenkielinen. AOA:n mukaan asiassa ei ollut menetelty voimassa olleen saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain säännösten vastaisesti. Hän kuitenkin korosti hyvän hallinnon ja hyvän asiakaspalvelun näkökulmasta viranomaisten ja julkisten laitosten velvollisuutta omalta osaltaan turvata saamenkielisen väestön mahdollisuus käyttää äidinkieltään asioidessaan laitoksessa tai viranomaisessa.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna ei järjestetty pelkästään kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia tarkastuksia. Tarkastuksillakin kuitenkin kiinnitetään säännönmukaisesti huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä osana muuta tarkastustoimintaa. Erityisesti potilaiden ja asiakkaiden kielellisten oikeuksien huomioiminen psykiatrisen erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon laitosten ja viranomaisten sekä vankeinhoidon laitosten tarkastusten yhteydessä on osa laillisuusvalvontaa näissä asioissa.

AOA otti kertomusvuonna Vaasan kihlakunnan poliisilaitokselle tekemänsä tarkastuksen johdosta omana aloitteena tutkittavaksi ruotsinkielisen talousrikostutkinnan tilan Vaasassa. Tarkastuksen yhteydessä oli ilmennyt, että Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen erityinen ongelma oli pula ruotsinkielentaitoisista talousrikostutkijoista. Päätös asiassa annettiin vuoden 2004 alussa.

Ratkaisuja

HÄTÄKESKUKSEN PUHELINPALVELU

Kantelija kertoi soittaneensa ruotsin kielellä hätänumeroon 112, mutta puhelun vastaanottanut henkilö oli puhunut suomea. Kantelijalle oli keskustelusta jäänyt vaikutelma, ettei puheluun vastannut päivystäjä ollut ymmärtänyt, mistä asiassa oli ollut kyse, ja hän oli kantelijan mukaan siten menettellyllään vaarantanut ihmishengen.

Saatujen selvitysten mukaan päivystysvuorossa ollut henkilö oli menetellyt virheellisesti, koska hän ei ollut varmistunut ilmoittajan äidinkielestä ja siitä, halusiko tämä käyttää asiassa äidinkieltään. AOA Raution käsityksen mukaan toisen kotimaisen kielen muodollinen taito ei aina riittä turvaamaan sitä, että hätäkeskuksen päivystäjä kykenisi suoriutumaan kaikista hätäpuheluista. AOA korosti, että avun saaminen ei saa viivästyä pelkästään kielitaidosta johtuvista syistä. Koska edelleenkin on olemassa sellaisia äidinkieleltään

ruotsinkielisiä ihmisiä, jotka eivät ymmärrä riittävästi suomea, julkisen vallan tulee taata, että kaikki apua tarvitsevat tulevat hätäkeskuksessa asianmukaisesti palvelluiksi.

AOA Raution päätös 28.5.2003, dnro 1337/4/01
(esittelijänä Henrik Åström)

KIELILAIN SOVELTAMINEN TIEDOTUKSEEN INTERNETISSÄ

AOA Rautio tutki kolme kantelua, jotka koskivat Suomen Posti Oy:n, Ilmailulaitoksen ja oikeusministeriön menettelyä yleisölle tarkoitetun palvelu- ja tiedotusmateriaalin tarjoamisessa näiden organisaatioiden internet-kotisivuilla. Kanteluissa oli pyydetty tutkimaan Postin ja Ilmailulaitoksen lisäksi myös ministeriöiden ja muiden viranomaisten tiedotusta Internetissä.

Suomen Posti Oy:n ja Ilmailulaitoksen osalta ilmeni, että tammikuussa 2001, jolloin kantelut tehtiin, yleisölle Internetissä tarjottu informaatio (www.posti.fi ja www.ilmailulaitos.fi) oli puutteellista. Se ei tuolloin täyttänyt vuoden 1922 kielilakiin lisätyn 17 b §:n vaatimuksia. Mainitun säännöksen mukaan valtion liikelaitoksen ja palveluja tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä kunnalla taikka erikielisillä kunnilla on määräämisvalta, on palveltava yleisöä ja tiedotettava yleisölle suomeksi ja ruotsiksi, jollei se ole tarpeetonta tai yhtiön kannalta kokonaisuudessaan arvioituna kohtuutonta. AOA piti kuitenkin tämän vanhan lainsäädännön soveltamista nykyaikaisen tietoverkon käytössä tulkinnanvaraise-
na. Posti ja Ilmailulaitos olivat sittemmin kehittäneet vuonna 2003 verkkosivujaan ja parantaneet verkko-tiedotustaan yleisölle. Siten nämä kaksi kantelua eivät johtaneet muuhun kuin että AOA saattoi ohjaavat käsityksensä Postin ja Ilmailulaitoksen tietoon.

Koska 1.1.2004 voimaan tuleva uusi kielilaki sisälsi ruotsinkielen käytöstä 10 ja 32 §:n 3 momentissaan entistä selkeämpiä säännöksiä, AOA saattoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin ja uuden kielilain 36 §:ään viitaten mainitut kaksi ratkaisuaan oikeusministeriölle tiedoksi ja mahdollisia seurantatoimenpiteitä varten.

AOA Rautio tutki samalla myös 16.1.2003 tehdyn kantelun oikeusministeriön verkkotiedotuksesta. Kantelun mukaan oikeusministeriön verkkosivulta (www.om.fi/334.html) ei ollut saatavissa ruotsiksi informaatiota oikeusministeriössä laaditusta julkaisusta "Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012" eikä myöskään edes ruotsinkielistä yhteenvedoa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietinnöstä (KM 2003:1).

Oikeusministeriön antamasta selvityksestä ilmeni, ettei oikeusministeriö ollut laatinut oikeuspolitiikan kehittämiseksi joulukuussa 2002 laaditusta ja sittemmin suomenkielisen yleisön kommentoitavana olleesta julkaisustaan ruotsinkielistä yhteenvedoa. Oikeuspolitiikan kehittämislinjat (noin 60 sivua) kuitenkin käännettiin ja julkaistiin 3.9.2003 oikeusministeriön verkkosivuilla. Ministeriö myönsi selvityksessään, että kielellinen näkökulma oli jäänyt ottamatta huomioon strategiaprosessissa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietinnön valmistuessa siitä oli 31.1.2003 oikeusministeriössä laadittu ruotsinkielinen lehdistötiedote, joka kuitenkin oli jäänyt tallentamatta oikeusministeriön verkkosivuille. Tiedote tallennettiin sinne vasta huhtikuun lopussa 2003.

AOA totesi oikeusministeriön menettelystä, että oikeusministeriön verkkosivuilla näistä kahdesta julkaisusta tarjottu informaatio oli ollut lain vaatimuksiin nähden puutteellista. Oikeudellisesta näkökulmasta se oli ollut perustuslain 17 ja 22 §:n, kielilain 1 ja 10 §:n sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 19 §:n kannalta riittämätön. Edellä mainitut säännökset velvoittivat viranomaisia ja siis oikeusministeriötäkin informoimaan kansalaisia yhteiskunnalliselta kannalta tärkeistä asiakirjoista. Koska asia tässäkin tapauksessa oli korjaantunut ja oikeusministeriön verkkosivuja täydennetty ruotsinkielisillä käännöksillä, ei kantelu johtanut muuhun kuin että AOA saattoi käsityksensä oikeusministeriön tietoon.

AOA Raution kirjeet 10.9.2003, dnrot 193 ja 194/4/01 sekä 649/4/03 (esittelijänä Jorma Kuopus)

MINISTERIÖN OHJEEN JULKAISEMINEN

Kantelussa arvosteltiin sisäasiainministeriötä siitä, että ministeriön ohjetta mopon ja kevyen nelipyörän rakennemuutosten valvonnasta ei ollut käännetty ruotsiksi.

Kyseiset ohjeet määrittävät, milloin kyseessä on ajoneuvon suurimman kulkunopeuden perusteella määrätystenvastainen ajoneuvo tai moottoripyörä. Ajoneuvoluokka ja sitä muuttavat rakennemuutokset vaikuttavat liikennevalvonnassa siihen, millainen rikosoikeudellinen seuraamus voi tulla kyseeseen. AOA Raution mukaan ohje ei siten ole vain hallinnonsisäinen, vaan sillä on vaikutusta viime kädessä ihmisten perustuslaillisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämä on oikeusasiamiehen aiemmankin tulkintakäytännön mukaan merkinnyt velvollisuutta julkaista tämänkaltaiset ohjeet molemmilla kansalliskielillä. Koska ministeriö oli asiaa uudelleen arvioituaan sittemmin päätenyt samaan lopputulokseen ja kääntänyt ohjeen ruotsiksi, asia ei antanut aihetta enempään AOA:n toimenpiteisiin.

AOA Raution kirje 16.10.2003, dnro 2824/4/02 (esittelijänä Mikko Sarja)

OHJELMALUONNOKSEN KÄÄNTÄMINEN RUOTSIN KIELELLE

Maa- ja metsätalousministeriön valtakunnallisen vapaa-ajan kalatalouden kehittämisohjelman luonnosta ei sen kuulemisvaiheessa ollut käännetty ruotsiksi.

AOA Jääskeläinen katsoi, että ministeriö oli kehittämisohjelman valmistelussa riittävästi kuullut kalastusalueita ja vesialueiden omistajia. Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tältä kannalta AOA piti tärkeänä, että ruotsinkielisellä väestöllä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa myös vapaa-ajan kalatalouden kehittämisohjelman kaltaisten strategia-asiakirjojen sisällön muotoutumiseen. Ministeriössä

valmisteilla ollutta kehittämisohjelmaluonnosta ei AOA:n käsityksen mukaan kuitenkaan lain mukaan ollut tarpeen kääntää ruotsin kielelle.

AOA Jääskeläisen päätös 25.11.2003 dnro 2170/4/01 (esittelijänä Kristiina Toivila)

HAKEMUKSEN TÄYDENTÄMINEN KÄÄNNÖKSELLÄ

Ympäristölupavirasto oli toimittanut kantelijalle hakemuksen täydennyskehotuksen, jossa kantelijaa oli kehotettu toimittamaan yksilöityä lisäselvitystä uhalla, että asia muuten voitiin jättää sikseen. Samalla uhalla hakijaa oli myös kehotettu toimittamaan lisäselvityksensä kolmena kappaleena. Lopuksi hakijaa oli vielä pyydetty toimittamaan hakemuksensa kolmena suomenkielisenä kappaleena. Kantelijan mukaan käännösten vaatiminen oli kielilain vastaista, ja menettelystä oli aiheutunut hänelle käännättämisen johdosta ylimääräisiä kuluja.

AOA Rautio esitti kannanottonaan seuraavaa.

Viranomaistoiminnassa ei yksittäiselle asianosaiselle saa asettaa lakiin perustumattomia velvoitteita. Kielilaissa sen paremmin kuin vesilain menettelysäännöksissäkään ei ole säädetty hakijalle velvollisuutta toimittaa hakemustaan ympäristölupavirastolle sekä suomeksi että ruotsiksi. Nyt oli kyse siitä, oliko ympäristölupaviraston täydennyskehotuksen muotoilusta voinut asyayhteyden johdosta kuitenkin jäädä hakijalle tällainen vaikutelma.

Puheena olevassa ympäristölupaviraston kirjeessä oli sinänsä asianmukaisesti ilmaistu ne asiat, joista täydennystä halutaan. Samoin uhka kehotuksen täyttämättä jättämisen varalle oli liitetty niihin vaatimuksiin, joihin se lain mukaan oli sallittua. Pyyntöön suomenkielisten hakemuskappaleiden toimittamisesta ei ollut liitetty uhkaa laiminlyönnin varalle. Toisaalta pyynnön yhteydessä ei myöskään ollut mainintaa siitä, että pyynnön täyttäminen oli hakijalle vapaaehtoista tai että pyynnön täyttämättä jättämisestä ei aiheudu hakijalle haittaa.

Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisten asiakirjat on laadittu sillä tavoin yksiselitteisesti, että ihminen osaa asiakirjan perusteella toimia halutulla tavalla. Varsinkin ihmisten etuihin tai oikeuksiin suoraan vaikuttavien asiakirjojen selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

AOA:n käsityksen mukaan tarkasteltaessa ympäristölupaviraston kirjettä kokonaisuutena sen muotoilu oli altis arvostelulle. Hyvän hallinnon kannalta ei ollut asianmukaista, että täydennyskehotukseen, jonka täyttämättä jättämisestä voi seurata sinänsä lain mukainen asian sikkeseen jättäminen, oli samalla sisällytetty pyyntö lakiin perustumattomasta toimintatavasta korostamatta kuitenkaan sitä, että kyseessä oli siltä osin vapaaehtoinen menettely, jonka laiminlyönti ei vaikuta hakemuksen käsittelyyn.

Asiayhteyden johdosta kirjeestä saattoi kokonaistarkastelussa jäädä virheellinen vaikutelma siitä, että myös käännöksen toimittaminen oli pakollista, vaikka nimenomaista uhkaa laiminlyönnin varalta ei juuri siltä osin ollutkaan kirjoitettu näkyviin. Viime kädessä menettely voi käytännössä tehdä tyhjäksi perusoikeutena turvatun oikeuden toimia omassa asiassa omalla äidinkielellä, jos hakija koki joutuneensa toimittamaan ja tässä tapauksessa myös toimitti hakemuksestaan käännöksen.

Sillä, että yritykset ja kunnat ympäristölupaviraston mukaan automaattisesti noudattivat pyyntöä tai jopa pyytämättä toimittivat hakemuksen molemmilla kansalliskielillä, ei ollut merkitystä asian arvioinnissa, koska kyse ei ollut lakiin perustuvasta velvollisuudesta. Lisäksi mainituilla yhteisöillä voitiin myös katsoa olevan huomattavasti paremmat voimavarat joko asiakirjojen käännättämiseen tai tuottamiseen kahdella kielellä kuin yksittäisellä ihmisellä, joka mahdollisesti asioi mainitussa viranomaisessa ensimmäistä ja ehkä myös ainoata kertaa. Näin ollen kyseisten yhteisöjen toimintatapaa ei voitu pitää mittapuuna tarkasteltaessa asiaa yksityisen ihmisen oikeuksien näkökulmasta.

AOA Raution päätös 16.10.2003, dnro 1145/4/02
(esittelijänä Mikko Sarja)

TEIDEN NIMEÄMINEN KAKSIKIELISISSÄ KUNNISSA

Kantelukirjoituksen mukaan eräissä kunnissa monet mm. haja-asutusalueiden tiekielit olivat vain ruotsinkielisiä, vaikka mainitut kunnat olivat kaksikielisiä.

Kantelua tutkittaessa ongelmalliseksi jäi toisessa kunnassa omaksuttu laintulkinta siltä osin kuin kyse oli sellaisista ruotsinkielisistä haja-asutusalueiden teiden nimistä, jotka viittasivat paikkaan ilman, että niissä oli varsinaista tien laatua ilmaisevaa loppuliitettä. Kunta piti tällaisten nimien kääntämistä suomeksi epätarkoituksenmukaisena ja teennäisenä, koska suomenkielisiä nimiä ei ollut pohjakartalla eikä niitä käytetty yleisesti puhuttaessa tai kirjoitettaessa. Tiekilvissä oli ainoastaan ruotsinkieliset paikannimet ilman "vägen-" tai "tie"-liitettä, minkä johdosta ruotsin ja suomen kielten kohtelu oli kunnan näkemyksen mukaan tasavertaista.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

Nimistökysemyksiin liittyy vahvoja kulttuurihistoriallisia ja kielenhuollollisia ulottuvuuksia. Laillisuusvalvonassa voidaan kuitenkin ottaa kantaa ainoastaan oikeudellisiin kysymyksiin ja näkökohtiin. Tältä kannalta tarkastellen peruskysymys haja-asutusalueiden teiden nimien kaksikielisyydestä kaksikielisissä kunnissa vaikutti kielilain 10 §:n vakiintuneen tulkinnan ja olemassa olevan oikeuskäytännönkin perusteella selkeältä. Ratkaisussaan AOA viittasi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun KHO:1993-A-17.

Koska tienimistö on kielilain 10 §:n mukainen väestölle annettava tieto, kyse ei ollut asiasta, joka jättäisi kunnille harkintavaltaa siinä, vahvistetaanko nimet molemmilla kansalliskielillä vai ei. Näin ollen sitä ei voitu pitää tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä muutoin kuin siltä osin, kuinka kunta tämän velvoitteensa käytännön nimistönmuodostuksessa toteuttaa.

AOA Raution päätös 31.10.2003, dnro 1248/4/02
(esittelijänä Mikko Sarja)

ESITUTKINNASSA KÄYTETTÄVÄ KIELI

Kantelijan mukaan hänet oli kuulusteltu suomeksi, vaikka hän oli nimenomaisesti ilmaissut halunsa käyttää äidinkieltään ruotsia.

Hankituista selvityksistä kävi ilmi, että kantelija oli häntä poliisilaitokselle viettäessä ilmoittanut poliisimiehille, ettei hän enää poliisilaitoksen tiloissa halua käyttää muuta kieltä kuin äidinkieltään ruotsia. Kantelijan kuulustelun kiinniottoa seuranneena aamuna suorittanut poliisimies oli kuitenkin tiedustellut kantelijalta, sopiiko tälle, että kuulustelu suoritettaisiin suomeksi. Kantelijalla ei ollut tällöin enää ollut mitään sitä vastaan.

AOA Raution mukaan kuulustelun suorittanut poliisimies menetteli virheellisesti siinä, että hän oli ollut kielen valinnan osalta aloitteellinen. Koska poliisimiehen käytettävissä olleesta rikosilmoituksesta olisi käynyt ilmi kantelijan ilmaisema kieltä koskeva tahto, asianmukainen menettely olisi ollut, että poliisimies olisi ennen kuulustelun aloittamista tiedustellut kuulusteltavalta, kumpaa kieltä tämä haluaa käyttää.

Menettelyn moitittavuutta vähensi AOA:n mukaan kuitenkin se, ettei asiassa ilmennyt perusteita epäillä kantelijan joutuneen käyttämään suomea painostuksen seurauksena tai että hänen oikeusturvansa olisi sen vuoksi vaarantunut, että osapuolet eivät olisi ymmärtäneet toisiaan. AOA saattoi näkemyksensä epäillyn kielellisten oikeuksien toteutumisen varmistamisesta ja sen merkityksestä ihmisen oikeusturvan kannalta kuulustelun suorittaneen poliisimiehen tietoon.

AOA Raution päätös 4.11.2003, dnro 594/4/02
(esittelijänä Mikko Sarja)

MUUT ASIAT

Ratkaisuja

SUKUPUOLENSA VAIHTANEEN HENKILÖN VÄESTÖTIETOJEN KÄSITTELY

Sukupuolensa vaihtanut henkilö pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Kokkolan ja Pietarsaaren haastemiesten menettelyä hänen henkilötietojensa käytössä.

Henkilö arvosteli kantelussaan sitä, että haastemiehet olivat haastetta tiedoksi antaessaan ja postia lähettäessään kaivaneet esille hänen entisen nimensä. Entinen nimi ei ole ollut voimassa vuodesta 1970 lähtien. Entinen etunimi oli mitätöity ja vaihdettu vuonna 1970 sukupuolenvaihdoksen yhteydessä. Haastemiehet olivat ennen tätä lähettäneet postia aivan asianmukaisesti mutta olivat nyt aiheuttaneet murhetta henkilölle. He olivat syytelleet virheestä toisiaan.

Henkilö toivoi, että hänen entiset nimensä poistettaisiin tietojärjestelmästä.

AOA Jääskeläinen katsoi Kokkolan käräjäoikeuden haastemiehen menetelleen lainvastaisesti siinä, että hän oli vastoin henkilötietolain ja väestörekisterilain huolellisuusvelvoitetta lähettänyt postitse puheena olevalle henkilölle hänen muuttuneisiin henkilötietoihinsa viittanneen kirjeen.

AOA perusteli ratkaisuaan seuraavasti.

Tapahtumatiedot

Selvityksen mukaan Pietarsaaren käräjäoikeuden haastemies oli siirtänyt kantelijaa koskeneen tiedoksi-antotehtävän Kokkolan käräjäoikeuden haastemiehelle jatkotoimenpiteitä varten. Hänen lähetteensä liitteenä oli käräjäoikeuden sisäiseen käyttöön tarkoitettu, ruotsinkielinen väestörekisteriote, johon Pietarsaaren haastemiehet olivat merkinneet punakynällä "Obs. Föredetta man". Missään vaiheessa tämä väestö-

rekisteriote merkintöineen ei ollut joutunut muiden kuin asianomaisten virkamiesten eli haastemiesten haltuun ja nähtäville. Kuitenkin haastemies oli lähettänyt henkilölle yhteydenottokehotuksen ja laittanut siihen punakynällä tehtyä merkintää tulkiten henkilön asuvaksi entisen miehensä osoitteessa ja luona (c/o). Haastemies oli yrittänyt tavoittaa puhelimitse henkilöä sitä ennen useita kertoja. Sittemmin henkilö oli arvostellut useita kertoja puhelimitse haastemiestä, joka oli pyytänyt henkilöltä anteeksi osoitetta koskenutta erehdystään. Haastemiehen mukaan puheena olevan kaltainen inhimillinen erehdys oli ollut hänen työssään 15 vuoden aikana ensimmäinen.

Oikeudellinen arviointi

Henkilötietolain (523/1999) 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

Väestötietolain (507/1993, muut. 615/1998 ja 527/1999) 6 a §:n mukaan väestötietojärjestelmän henkilötiedot säilytetään pysyvästi, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Koska entisiä nimiä ja henkilötunnuksia ei ole erikseen säädetty poistettaviksi väestötietojärjestelmästä, ei niiden poistaminen kokonaan väestötiedoista ole mahdollista. Kuitenkin väestötietolain 25 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnus voidaan luovuttaa ainoastaan silloin, jos pyytäjällä on tai voi olla se henkilötietolain tai muun lain perusteella hallussaan. Väestötietojärjestelmästä annettavaan todistukseen, joka on tarpeen henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi, voidaan henkilön yksilöimiseksi merkitä henkilötunnus.

Väestörekisterikeskus on antanut oikeusministeriölle 26.5.1998 väestötietojärjestelmän suorakäyttöluvan oikeusministeriön hallinnonalan viranomaistehtäviä, kuten tiedoksiantotoimintaa varten. Edelleen haastemielain (muut. 1259/1999) 4a §:n mukaan haastemiehellä ja 6 §:ssä mainitulla tiedoksiantoon oikeutetulla virkamiehellä on yksittäisessä tiedoksiantoasiassa

oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta, julkista tehtävää hoitavalta yhteisöltä sekä teletoitimintaa tai postitoitintaa harjoittavalta laitokselta tai yhteisöltä tiedoksiannon kohteena olevaa henkilöä tai yhteisöä koskevat tarpeelliset osoite- ja puhelintiedot samoin kuin muut yhteydenottoon tarvittavat tiedot. Haastemies saa lain ja oikeusministeriön luvan nojalla virkatehtävissään tietoonsa henkilön entisetkin nimet väestötietojärjestelmästä. Sen sijaan hän ei saa suorakäyttösovelluksella tietoonsa henkilötunnuksen muutosta, ellei hänellä ole vanhaa henkilötunnusta ennestään käytössään.

AOA:n käsityksen mukaan sekä Pietarsaaren että Kokkolan haastemiehillä oli puheena olevassa tapauksessa oikeus syksyllä 2000 saada yksittäisen tiedoksiantotehtävän toimeenpanoa varten väestötietojärjestelmästä (VäestöSuora) tiedoksiannon kohdetta koskeneet henkilö- ja osoitetiedot. Koska kantelijaa ei ollut useista puhelimitse tapahtuneista yhteydenotoista huolimatta tavattu haastettavaksi, oli hänen entisten nimitietojensa käyttäminen tässä tarkoituksessa henkilön tavoittamiseksi puolustettavaa.

Kuitenkin Kokkolan käräjäoikeuden haastemies oli menetellyt varomattomasti ja virheellisesti siinä, että hän oli käyttänyt väestörekisteriotteesta 23.11.2000 ilmennytä henkilön entistä nimitietoa tiedoksiantokirjeen osoitteessa. Haastemies oli siten menetellyt henkilön yksityisyyden suojan kannalta varomattomasti. Tämä tieto ei kuitenkaan ollut tullut ulkopuolisten tietoon.

AOA totesi, että tietosuojavaltuutettu on hänelle 13.9.2001 antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että arkaluonteisia väestötietoja pyytävän tulisi perustella tiedon käyttötarkoitus. Hänen mukaansa sellainen ratkaisu voisi myös olla mahdollinen, että tietyt tietotyypit olisivat saatavilla vain yksittäisluovutuksina. AOA:n käsityksen mukaan sukupuolenvaihdos on juuri tällainen erityisen arkaluonteinen tietotyyppi. Näin ollen AOA saattoi perustulain 22 §:ään viitaten edellä tarkoitettua näkökohdan tiedoksi Väestörekisterikeskukselle, joka kehittää rekisterinpitäjänä väestötietojärjestelmää. Lisäksi AOA piti samalla tarpeellisena, että Väestörekisterikeskus suorakäyttö-sopimuksissaan ja koulutuksessaan tähdentää rekisterinpitäjille ja heidän henkilökunnal-

leen puheena olevia tilanteita varten huolellisuuden ja sukupuoltaan vaihtaneiden yksityisten henkilöiden oikeuksien merkitystä.

Toimenpiteet

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla AOA antoi Kokkolan käräjäoikeuden haastemiehelle huomautuksen vastaisen varalle edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

AOA lähetti jäljennökset salassa pidettävästä päätöksestään tiedoksi myös kantelun johdosta selvityksensä antaneille Pietarsaaren käräjäoikeuden haastemiehelle sekä Väestörekisterikeskukselle ja tietosuojavaltuutetulle. AOA kiinnitti Väestörekisterikeskuksen huomiota erityisen arkaluonteisten sukupuolenvaihdostietojen asemaan väestötietojen suoraikäytössä sekä tarpeeseen kouluttaa rekisterinpitäjien henkilökuntaa puheena olevan kaltaisia suoraikäyttötilanteita ja niissä poikkeuksellisesti ilmeneviä ongelmia varten.

Kantelijan kirjoitukset eivät antaneet AOA:n puolesta aihetta enempään, koska oikeusasiamies ei voi toimivaltansa ja nykyisen väestötietolainsäädännön puitteissa määrätä kantelijan entisiä nimitietoja poistettavaksi tietojärjestelmästä.

AOA Jääskeläisen päätös 5.6.2003, dnro 1083/4/01 (esittelijänä Jorma Kuopus)

Väestörekisterikeskus selvitti sukupuolensa vaihtaneiden henkilöiden yksityisyyden suojaa väestötietojärjestelmässä ja lähetti 23.9.2003 apulaisoikeusasiamiehelle muistion. Mikäli suorakäyttöoikeuden haltijalla on oikeudet sekä entiset sukunimet -näyttöön että henkilötunnushistoriaan, hän voi päätellä tiedon henkilön sukupuolen vaihtamisesta. Oikeudet henkilötunnushistoriaan eli passiivisiin henkilötunnuksiin on kuitenkin myönnetty vain rekisterihallinnon viranomaisille ja hyvin harvoille muille viranomaisille. Henkilötunnuksen muuttuminen voi ilmetä suoraikäyttösovelluksella myös silloin, kun tehdään kyselyä passiivisella tunnuksella. Suorakäyttösovellus palaut-

taa tällöin tiedon aktiivisesta tunnuksesta riippumatta käyttäjästä ja käyttöoikeuksista.

Näiden ongelmien välttämiseksi Väestörekisterikeskus on täsmentänyt käyttölupien myöntämistä ja lupien erityisperusteluja sekä korostanut huolellisuutta entiset sukunimet -näytön käytössä. Passiivit tunukset -näyttöön on oikeudet vain rekisterihallinnon viranomaisilla ja hyvin harvoilla muilla viranomaisilla, joten käyttöoikeuksien rajoittamisella ei olisi juuri merkitystä sukupuolensa vahvistaneiden henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi. Väestörekisterikeskus on myös korostanut suorakäytön huolellisuusvelvoitteita, väestötietojen käyttötarkoituksidonnaisuutta sekä suorakäyttäjien koulutusta ja muuta ohjausta transseksuaaleja koskevien henkilötietojen käytössä, jotta tällaisten sukupuolensa vaihtaneiden henkilöiden yksityisyyden suojaa ei loukata. Väestörekisterikeskus on käynnistänyt myös asiaan liittyvän rekisterinsuojelu-projektin ja selvittää transseksuaalien osalta mahdollisuuksia väestötietolainsäädännön täsmentämiseen.

VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄN OSOITEMUUTOSTEN PUHELIN- ILMOITUSTEN LAINMUKAISUUS

Kahdessa kantelussa arvosteltiin Helsingin maistraatin menettelyä osoitetietojen rekisteröintiä väestötietojärjestelmään koskevassa asiassa. Toisessa tapauksessa kantelijan entinen aviomies oli totuudenvastaisesti tehnyt muuttoilmoituksen kantelijan asunto-osoitteeseen. Kantelija tiedustelee, miten on mahdollista, että hänen (asunnonhaltijan) tietämättä maistraatti on hyväksynyt puhelinilmoituksen. Häneltä vaadittiin kirjallinen ilmoitus ja perittiin maksu korjauksesta.

Toisessa tapauksessa eräs henkilö oli ilmoittanut väestötietojärjestelmään toisen henkilön uudeksi asuinosoitteeksi kantelijoiden osoitteeseen.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Puhelinilmoitus menettelynä

Kotikuntalain säätämisen yhteydessä on suhtauduttu lähtökohtaisesti myönteisesti mahdollisuuteen hyväksyä puhelimitse tehtävät ilmoitukset samalla kuitenkin tunnustaen, että menettelyyn liittyy oikeusvarmuuden kannalta ongelmia. Hallintovaliokunnan mietinnönsä ilmaistun kannan ja siinä asetettujen ehtojen mukaisesti annettiin kotikunta-asetus, jonka 1 §:n 3 momentissa asetettiin lähtökohdaksi kirjallinen menettely. Vain ilmoituksen tekemisen oikeutta ja tietojen luotettavuutta koskevien erityisedellytysten vallitessa pidettiin muuta kuin kirjallista ilmoitusta hyväksyttävänä. Nämä vaatimukset ovat melko ankaria. Helsingin maistraatti on selvityksessään todennut, ettei henkilön oikeutta muuttaa asuntoon käytännössä voitu tarkistaa puhelinilmoitusten yhteydessä.

Tänne puhelinlistauksista saatu selvitys tukee maistraatin selvityksessä esitettyä kannanottoa. Ainakaan Helsingin maistraatin tulostamista listauksista ei ilmene, missä määrin ilmoitusta vastaanotettaessa on varmistuttu esimerkiksi, että ilmoittaja tietää, mikä on ilmoituksessa tarkoitetulle henkilölle rekisteriin merkitty nykyinen osoite tai keitä muita henkilöitä on ko. osoitteeseen rekisteröity. Tällaisilla ja mahdollisesti muillakin kuin ilmoittajan henkilötunnusta ja uutta asuinpaikkaa koskevilla tiedoilla olisi AOA:n mielestä merkitystä luotettavuuden arvioinnissa.

Tahallisilta väärinkäytöksiltä suojautuminen kirjallisissakin muuttoilmoituksissa on vaikeaa, kuten selvityksen- ja lausunnonantajat ovat todenneet. Puhelinilmoitusten osalta on kuitenkin asian selvittäminen jälkikäteen epävarmempaa.

Väärinkäytöksiltä suojautumiseen on selvityksen mukaan pyritty myös sillä, että puhelinilmoituksesta lähtee ilmoituksen tehneelle kirjallinen vahvistus uuteen osoitteeseen. Tämä ei kaikissa tapauksissa, kuten nyt käsiteltävänä olevassa, kuitenkaan auta väärinkäytöksen paljastamisessa. Ilmoitus tehdään suljetussa kirjeessä ja se osoitetaan ainoastaan ilmoituksen tehneelle. Kirjeen saapuminen ei paljasta asunnonhaltijalle virheilmoitusta.

Yhteistyösopimuksen merkitys

Puhelinilmoitusmenettelyn lainmukaisuutta arvioitaessa on vielä otettava huomioon se järjestely, joka perustuu maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja Suomen Posti Oyj:n välillä 24.8.2000 solmittuun yhteistyösopimukseen. Sopimuksella sovittiin osoitteenmuutosten yhteisestä tiedonkeruusta, jolloin vuoden 2001 alusta otettiin käyttöön yhteinen lomake, puhelinpalvelu ja sähköinen muuttoilmoitus. Puhelujen osalta järjestely merkitsi, että muuttoilmoituksia ottivat vastaan myös Suomen Posti Oyj:n työntekijät.

Kotikuntalampia koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin, ettei oikeusvarmuuden takaamiseksi puhelinilmoituksia voida tehdä muulle kuin maistraatille. Hallintovaliokunta toisti tämän käsityksen mietinnössään. Hallintovaliokunnan esittämien kannanottojen mukaisesti kotikunta-asetuksen 4 §:ssä todetaan, että *kirjalliset* ilmoitukset voidaan yhteistyösopimuksin sopia jätettäväksi muulle viranomaiselle tai yhteisölle.

Ministeriön lausunnossa on vielä vedottu siihen, että rekisteriviranomaisten tulkinta kotikuntalaista ei sido muita viranomaisia, jotka itsenäisesti kotikuntalain perusteella ratkaisevat asianomaisen kotikunnan. Kuitenkin jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä on todettu, että väestörekisterin merkinnällä on suuri tosiasiallinen ohjaava vaikutus muiden hallinnonalojen viranomaisiin, jolloin siitä voidaan johtaa yksilön kannalta merkittäviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Merkinnällä on myös niin sanottu julkinen luotettavuus, jonka perusteella kenen tahansa tulee voida luottaa sen oikeellisuuteen.

Edellä esitetyn perusteella AOA katsoi, että kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan muutosilmoitusten tekeminen puhelimitse muulle kuin väestökirjaviranomaiselle yhteistyösopimuksessa sovitulla tavalla on ristiriidassa kotikunta-asetuksen 4 §:n nimenomaisen säännöksen kanssa, joka vastaa kotikuntalampia koskevassa hallituksen esityksessä ja hallintovaliokunnan mietinnössä esitettyjä kannanottoja. Käytännössä omaksuttu menettely ei myöskään täytä lain esittämiin perustuvia kotikunta-asetuksen 1 §:n 3 momentin vaatimuksia puhelinilmoitusten luotettavuuden varmentamisesta. Tilanne oli myös perustuslain 124 §:n

hallintotehtävien siirtämisen riittävää sääntelyä koskevan vaatimuksen kannalta ongelmallinen. AOA saattoi käsityksensä sisäasiainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen tietoon.

AOA kiinnitti sisäasiainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen huomiota puhelinilmoitusten kirjaamisen ja ilmoitusten vahvistuskirjeen lähettämisessä havaitsemiin puutteisiin ilmoitusoikeuden varmistamismenettelyinä.

AOA pyysi sisäasiainministeriötä hankkimaan selvityksen siitä, miten toistuva virheilmoitus voitaisiin havaita järjestelmässä ja siten tarvittaessa estää.

AOA kiinnitti myös Helsingin maistraatin huomiota hallintomenettelylain 4 §:n mukaisen viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen ja saattoi sen tietoon yhteistyösopimuksen ja kotikunta-asetuksen ristiriitaisuudesta edellä esittämän käsityksen.

AOA Jääskeläisen päätös 13.6.2003, dnro 2067/4/01 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

Helsingin maistraatin päällikkö, henkikirjoittaja Lauri Haikarainen ilmoitti 25.6.2003 päivättyllä kirjeellään, että Helsingin maistraatti peruuttaa jo antamansa valtakirjan, jonka perusteella Väestörekisterikeskus ja Suomen Posti Oyj:n 24.8.2000 solmima yhteistoimintasopimus on koskenut myös Helsingin kaupungin muuttoilmoitustietoja. Valtakirja peruutetaan siten, että se päättyy 31.12.2003. Haikarainen ilmoitti sittemmin, että maistraatti peruuttaa valtakirjan päättyväksi vasta 30.6.2004 lainvalmistelun vaatiman ajan vuoksi.

Sisäasiainministeriö ilmoitti 29.12.2003 päivättyllä kirjeellä, että ministeriössä oli valmisteilla hallituksen esitys eduskunnalle eräiden kotikuntalain säännösten muuttamiseksi. Tässä yhteydessä on tarkoitus tehdä muutoksia myös muuttoilmoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin. Tarkoituksena on, että kotikunta-asetukseen nykyisin sisältyvät säännökset siitä, millä tavoin muuttoilmoituksen voi tehdä, nostettaisiin asetuksesta lain tasolle. Samalla myös muita nykyisin asetukseen sisältyviä muuttoilmoitusmenettelyyn liittyviä säännöksiä on tarkoitus siirtää lakiin. Lisäksi kotikuntalakiin on tarkoitus lisätä perustuslain 124 §:n asettamat

vaatimukset täyttävät säännökset muuttoilmoitusten vastaanottamiseen liittyvien tehtävien siirtämisestä myös muille kuin viranomaisille siten, että esimerkiksi nykyinen yhteistyö tietojen keruussa postin kanssa perustuisi kotikuntalain säännöksiin. Tavoitteena on, että hallituksen esitys kotikuntalain muuttamiseksi annettaisiin eduskunnalle helmikuun 2004 aikana. Ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyä on muutettu kirjelmästä ilmenevällä tavalla.

YLEISEN YLÄIKÄRAJAN ASETTAMINEN EDUNVALVOJALLE

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin Porin maistraatin omaksumaa tulkintaa edunvalvojan kelpoisuudesta. Maistraatti noudatti käytäntöä, jonka mukaan yli 65-vuotiaasta henkilöstä ei pidetty sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään.

Selvityksessään maistraatti perusteli asettamaansa yleistä ikärajaa mm. sillä, että useisiin tehtäviin oli jo lainsäädännössä asetettu vähimmäis- ja enimmäisikärajoja. Edunvalvojan kanssa vertailukelpoisena maistraatti piti sekä valtion virkamiesten että kuntien viranhaltijoiden yleistä 65 vuoden eroamisikää. Esimerkkeinä tiukemmista ikärajoista maistraatti viittasi mm. käräjäoikeuden lautamiesten ja kiinteistötoimistusten uskottujen miesten 63 vuoden ikärajaan.

Maistraatti toi selvityksessään esiin myös sen, että koska maistraatti ei voinut edunvalvojaa määrätessään vaatia edunvalvojaksi ehdotetulta selvitystä tämän terveydentilasta, edunvalvojan kykyä arvioitaessa jouduttiin havaittavien yksilöllisten piirteiden ohella turvautumaan myös yleisiin perusteisiin.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

Edunvalvojan kelpoisuus voidaan jakaa yleiseen ja erityiseen. Yleinen kelpoisuus määräytyy holhousvoimilain 2 §:n ja 6 §:n mukaisesti. Näin ollen periaatteessa jokainen 18 vuotta täyttänyt täysivaltainen henkilö voidaan sukupuolestaan riippumatta määrätä edunvalvojaksi. Edunvalvojan erityisestä kelpoisuudesta on puolestaan säädetty holhous-

voimilain 5 §:ssä, jonka mukaan edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Sopivuutta arvioitaessa on muun ohella otettava huomioon edunvalvojaksi esitetyn taito ja kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus. Mainittua luetteloa ei ole holhousvoimilain perustelujen (HE 146/1998 vp) mukaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan siinä mainittujen seikkojen ohella saattaa useassa tapauksessa olla tarpeellista varmistua esimerkiksi siitä, että edunvalvojaksi ehdotettu henkilö kykenee hyvään yhteistoimintaan päämiehensä kanssa.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän perusteella. Vaikka maistraateilla on edunvalvonta-asioiden erityisviranomaisina vahva tosiasiallinen asema arvioitaessa edunvalvojaksi ehdotetun henkilön sopivuutta tehtävään, asiaa koskeva päätöksenteko tai siinä noudatettavat menettelytavat eivät saa olla ristiriidassa perustuslain ikä syrjinnän kieltävän perusoikeussäännöksen kanssa. Päätöksenteossa tulee myös turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Holhousvoimilaki korostaa päämiehen edun turvaamista. Edunvalvojan määräämisessä ei siten lähtökohtaisesti ole kyse vanhuksen oikeudesta toimia edunvalvojana, vaan päämiehen oikeudesta saada itselleen kykenevä edunvalvoja. Porin maistraatin asiassa esittämä tulkinta jätti kuitenkin huomiotta sen, että esimerkiksi puoliso henkilön läheisenä ihmisenä voi useinkin iästään huolimatta olla kykenevä ja myös paras vaihtoehto edunvalvojaksi ja siten turvata päämiehen edun toteutumisen holhousvoimilain tarkoittamalla tavalla.

Maistraatin selvityksessä mainitut eräät ikärajat perustuivat suoraan lakiin, kun taas holhousvoimilain ei nimenomaisesti ole säädetty edunvalvojalle eläkeikää. Maistraatin tulkinnalle ei mainitun lain perusteluista ollut suoraan saatavissa tukea, vaikkakaan 5 §:n sisältämä luettelo edunvalvojan ominaisuuksista ei ollut tarkoitettu tyhjentäväksi. Iän perusteella ainoastaan alle 18-vuotiaat eivät suoraan lain nojalla voi toimia edunvalvojana.

Mikäli lainsäätäjät olisi halunnut antaa edunvalvojan iälle erityistä ja ratkaisevaa merkitystä sopivuuden arvioinnissa, tämä kävisi ilmi selkeästi joko itse lakitekstistä tai ainakin lain perusteluista tai jopa niin, että edunvalvojalle olisi säädetty nimenomainen enimmäisikä. Koska näin ei ole, eräistä muista suoraan laissa säädettyistä yläikärajoista ei vielä voitu tehdä yleistettävissä olevaa johtopäätöstä edunvalvojan kyvystä selviytyä tehtävästään ottaen huomioon päämiehen ja edunvalvojan keskinäisen suhteen ja yhteistyökyvyn merkitys. Tietyn ihmisryhmän rajaaminen ennalta edunvalvojaehdokkaiden ulkopuolelle tekemättä tapauskohtaista arviota ei ollut holhoustoimilain eikä perustuslain tavoitteiden mukaista.

Nyt puheena oleva kysymys oli merkittävä myös edunvalvonta-asioiden hoitamisen alueellisen yhdenmukaisuuden näkökulmasta. Oikeusministeriöltä hankitusta lausunnosta ilmeni, että esillä olevaa yläikärajaa sovellettiin ainoastaan Porin maistraatissa. Ministeriö teki kyselyn kaikille 38 holhousviranomaiselle, joista 32 toimitti vastauksen. Selvitys osoitti, että Porin maistraatin omaksuma holhoustoimilain 5 §:n tulkinta oli perustuslain 6 §:n vastainen myös ihmisten alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

AOA saattoi käsityksensä Porin maistraatin menettelyn perustuslain 6 ja 22 §:n vastaisuudesta maistraatin ja oikeusministeriön tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 26.8.2003, dnro 2859/4/02 (esittelijänä Mikko Sarja)

SUOMEN PANKIN TIETOPALVELUMAKSUT

Toimittaja arvosteli Suomen Pankkia sen syksyllä 2001 häneltä perimistä kohtuuttomiksi katso- mistaan 38 610 silloisen markan määräisistä asiakirjajäljennös- ja tietopalvelumaksuista.

OA Paunio totesi kannanotossaan mm. seuraavan.

Julkisuuslain 34 §:n säännös mahdollisuudesta periä maksu viranomaisen tietopalveluna annetusta tiedosta koskee OA:n mukaan ainoastaan julkisuuslain

21 §:ssä tarkoitettua tietopalvelua, jollaisesta tietopalvelusta toimittajan asiassa ei ollut kysymys. Vaikka julkisuuslain 21 §:n eduskuntakäsittelyssä pykälän otsikko muutettiin edellä kerrotulla tavalla "Viranomaisen tietopalvelusta" nykyiseksi "Tietoaaineistojen tuottaminen pyynnöstä", säännöksen sisältö osoittaa edelleen sen tietopalvelun, josta julkisuuslain 34 §:n mukaan voidaan periä maksuja tietopalveluna. Se sisältö, joka tietopalvelulle on tarkoitettu antaa laissa, ei kuitenkaan ilmene lakitekstistä yksiselitteisen selkeästi. OA piti tätä laillisuusperiaatteen ja asian merkityksen huomioon ottaen puutteena.

OA:n mukaan julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla yksilöityjen asiakirjojen etsinnästä ei ole myöskään muutoin lainmukaisia perusteita periä erillisiä maksuja. Tähän johtopäätökseen OA päätyi julkisuuslain 34 ja 16 §:n perusteella. Julkisuuslain 16 §:n perusteella viranomaisella on velvollisuus antaa pyydetty asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi, eikä viranomaisella ole oikeutta julkisuuslain 34 §:n perusteella periä maksua tällaisesta tiedon antamisesta. Mikäli viranomainen katsoo voivansa ottaa yksilöidyistä ja esille otetuista asiakirjoista pyynnöstä kopiot, kopioinnin aiheuttamat kustannukset on mahdollista periä julkisuuslain 34 §:n perusteella. Niihin ei voida OA:n mukaan kuitenkaan lukea sellaisten toimien aiheuttamia kustannuksia, joiden suorittamiseen viranomaisella on velvollisuus maksutta.

Sananvapauden ja julkisuuden mahdollisimman täysimääräiseksi toteuttamiseksi julkisista asiakirja-kopioista perittävillä maksuilla on suuri merkitys. Mitä korkeampia maksut ovat, sitä rajatumpaa tiedon välittäminen väistämättä on. Maksujen määrittämisessä tulee ottaa huomioon perustuslain 22 §:n ja 12 §:n säännösten perusteella julkisuuden ja sananvapauden turvaamista puoltavat näkökohdat siltä osin kuin lainsäädäntö on tulkinnanvarainen tai kun viranomaisella on harkintavaltaa maksujen määrittämisessä. Sananvapauden ja julkisuuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista tukee edellä sanottu tulkinta julkisuuslain säännöksistä.

OA:n mukaan julkisuuslain, Suomen Pankkia koskevan lain tai valtion maksuperustelain nojalla Suomen Pankilla ei siis ollut laillisia perusteita periä muita kuin kopiointimaksuja sen kaltaisista asiakirjapyynnöistä,

joista toimittajan tapauksessa näytti ensisijaisesti olleen kyse. Selvityksen valossa kyse näytti nimittäin ainakin pääosin olleen kysymys pyynnöstä saada asiakirjajäljennöksiä yksilöidyistä asiakirjoista.

OA piti kuitenkin eräiltä osin tulkinnanvaraisena sitä, olivatko pyydettyt asiakirjat julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla riittävästi yksilöidyt.

Julkisuuslaissa ei ole OA:n mukaan säädetty riittävän selkeästi siitä tietopalvelusta, josta voidaan periä maksuja. Julkisuuslakiin ei sisälly hänen mielestään myöskään riittävän selkeitä ja yksityiskohtaisia säännöksiä ylipäättensä sellaisten tietojen antamisesta, joita ei ole yksilöity riittävästi tai joita ei ehkä ole voitu tietojen puutteen johdosta yksilöidä.

Suomen Pankin menettelyä arvioidessaan OA otti huomioon sen, että maksujen perusteet ja käytännöt ovat julkisuuslain perusteella jossain määrin tulkinnanvaraiset ja selkiintymättömät. Tämä on todettu myös valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta (VNS 5/2003 vp. s. 36 ja 55).

OA:n käsityksen mukaan sellaisia seikkoja ei tullut esille, jotka osoittaisivat Suomen Pankin menetelleen sinänsä lainvastaisesti tietojensa järjestämisessä. On myös huomattava, että julkisuuslain 38 §:n mukaan tietojen laadun parantamiselle oli varattu 1.12.1999 lukien kolmen vuoden määräaika. Tätä aikaa on sittemmin (säädös 636/2000) pidennetty viiteen vuoteen lain voimaantulosta. OA korosti kuitenkin, että myös laajojen asiakirjapyyntöjen varalle on varauduttava. Julkisuuslain tavoitteita ja julkisuusperiaatteen ja sananvapauden tavoitteita on omiaan turvaamaan sellainen tiedonhallinta, jonka avulla laajoihinkin asiakirjapyyntöihin voidaan vastata mahdollisimman nopeasti ja vähin kustannuksin.

OA saattoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 10 §:n 2 momentin nojalla esittämänsä käsityksen Suomen Pankin lainvastaisesta menettelystä Suomen Pankin johtokunnan tietoon.

Hän saattoi päätöksensä myös oikeusministeriön tietoon eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla julkisuuslain nojalla tehtävien asiakirjapyyntöjen maksuja koskevien säännösten selkiyttämiseksi.

OA Paunion päätös 31.12.2003, dnro 3211/4/01 (esittelijänä Jorma Kuopus)

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 oikeusasiamiehestä 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 valvoo, 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 lainsäädännönsä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaanti-oikeus

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 aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnan-syyttäjän on ajettava 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 menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

4 §

Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §

Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §

Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §

Poliisi- tai esitutinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

11 § Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

2 LUKU

Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 § Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä 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 työjärjestyksessä 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 häiritä 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 tarkoitet-
tu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

(21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamislaissa tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö

(5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä

2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §

Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §

Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

LIITE 2**Eduskunnan
oikeusasiamiehen ja
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
- rikoksenteijän 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**Tilastotietoja oikeusasiamiehen
toiminnasta****VUONNA 2003 KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET
ASIAT***Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat* 4 614

Vuonna 2003 vireille tulleet asiat	2 876
* Kantelut oikeusasiamiehelle	2 469
* Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	29
* Omat aloitteet	52
* Lausunto- ja kuulemispyynnöt	35
* Muut kirjoitukset	291
Vuodelta 2002 siirtyneet asiat	1 225
Vuodelta 2001 siirtyneet asiat	485
Vuodelta 2000 siirtyneet asiat	28

Ratkaistut asiat 2 928

Kantelut	2 561
Omat aloitteet	39
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	40
Muut kirjoitukset	288

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 686

Vuodelta 2003	1 193
Vuodelta 2002	488
Vuodelta 2001	5

Muut käsitellyt asiat 173

Tarkastukset ¹	96
Kanslian hallintoasiat	77

¹ Tarkastuspäiviä 56

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 2003

Kanteluasiat

2 561

* Sosiaaliviranomaiset		491
- sosiaalihuolto	240	
- sosiaalivakuutus	251	
* Poliisiviranomaiset		399
* Terveydenhuoltoviranomaiset		235
* Vankeinhoitoviranomaiset		226
* Tuomioistuimet		220
- yleiset tuomioistuimet	189	
- erityistuomioistuimet	4	
- hallintotuomioistuimet	27	
* Kunnalliset viranomaiset		127
* Ympäristöviranomaiset		97
* Ulosottoviranomaiset		82
* Veroviranomaiset		81
* Työvoimaviranomaiset		80
* Maa- ja metsäviranomaiset		62
* Sotilasviranomaiset		58
* Opetusviranomaiset		47
* Ulkomaalaisviranomaiset		38
* Syyttäjäviranomaiset		35
* Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		32
* Tulliviranomaiset		32
* Ylimmät valtionelimet		28
* Kirkolliset viranomaiset		7
* Muut valvottavat		184

Omat aloitteet

39

* Poliisiviranomaiset	11
* Muut viranomaiset	10
* Terveydenhuoltoviranomaiset	7
* Sosiaaliviranomaiset	6
- sosiaalihuolto	5
- sosiaalivakuutus	1
* Kunnalliset viranomaiset	3
* Sotilasviranomaiset	2

Ratkaistut asiat yhteensä

2 600

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2003

Kantelut

2 561

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 411)

* esitys	2
* huomautus	18
* käsitys	361
* käsittelyaikana tapahtunut korjaus	30

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 1 618)

* virheellistä menettelyä ei todettu	551
* ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 067

Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 532)

* ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	69
* oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	283
* ei yksilöity	62
* siirto oikeuskanslerille	11
* siirto valtakunnansyyttäjälle	5
* siirto muulle viranomaiselle	9
* tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	41
* raukesi muulla perusteella	52

Omat aloitteet

39

* esitys	7
* huomautus	2
* käsitys	10
* käsittelyaikana tapahtunut korjaus	4
* lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	7
* ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	9

LIITE 4**Lausunnot ja kuulemiset****LAUSUNNOT***Oikeusministeriölle*

- tuomarikoulutustyöryhmän mietinnöstä (3021/5/02)
- muutoksenhakutoimikunnan jatkomietinnöstä (3001/5/02)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomeen ja muiden Euroopan Unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (371/5/03)
- nuorisorikostoimikunnan mietinnön I osasta (741/5/03)
- sovittelutyöryhmän mietinnöstä (801/5/03)
- käräjäoikeuslakityöryhmän mietinnöstä (1247/5/03)
- ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosotto-lain muuttamisesta (1510/5/03)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (1618/5/03)
- työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä" (1625/5/03)
- tietoverkkorikostyöryhmän mietinnöstä (1494/5/03)
- oikeusministeriön osamietinnöstä "Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio" (1642/5/03)

Ulkoasiainministeriölle

- Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) toisesta Suomea koskevasta raportista (3003/5/02)
- YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta (205/5/03)
- YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 5. määräaikaisraportin laatimista varten (154/5/03)
- ns. Århusin yleissopimuksen puitteissa neuvotellusta pöytäkirjaluonnoksesta epäpuhtauksien päästöjä ja niiden siirtoja koskevista rekistereistä
- YK:n Euroopan talouskomission (ECE) valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen (Espoon sopimus) sopijapuolten neuvottelemasta strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevasta pöytäkirjaluonnoksesta (747/5/03)
- YK:n yleiskokouksen päätöslauselmasta ihmisoi-
keuksien suojelusta terrorisminvastaisessa taistelussa (772/5/03)
- YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 5. Suomen hallituksen määräaikaisraportin laatimista varten (1563/5/03)
- YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan allekirjoittamisesta (1809/5/03)
- Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 2. määräaikaisraportin laatimista varten (2014/5/03)

Sisäasiainministeriölle

- kanteluratkaisusta, joilla on merkitystä liikenne-rikostutkinnan kehittämisessä (610/5/03)
- yhteispalvelulain luonnoksesta (825/5/03)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- ETENE:n lapsityöryhmän raportista (206/5/03)

Valtiovarainministeriölle

- julkisten verkkopalvelujen laatu- ja arviointikriteerit -hankkeen yhteydessä valmistellusta loppuraportista (750/5/03)

**KUULEMISET EDUSKUNNAN
VALIOKUNNISSA***Perustuslakivaliokunnassa*

- OA Paunio, AOA Rautio ja Jääskeläinen 15.10.2003 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2002 johdosta
- OA Paunio 25.11.2003 hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja puhemiesneuvoston esityksestä eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta ja eduskunnan vaalisäännön 1 §:n muuttamiseksi
- AOA Rautio 2.12.2003 hallituksen esityksestä ulko-maalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnassa

- AOA Rautio 29.1.2003 hallituksen esityksestä rikos-oikeudellista vanhentumista koskevien säännösten uudistamiseksi
- AOA Rautio 9.10.2003 hallituksen esityksestä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi
- AOA Rautio 6.11.2003 hallituksen esityksestä laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnassa

- OA Paunio 15.1.2003 hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamiseksi
- AOA Rautio 1.10.2003 hallituksen esityksestä ulko-maalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnassa

- OA Paunio 16.1.2003 hallituksen esityksestä perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamiseksi

LIITE 5

Tarkastukset

Tuomioistuimet

Vaasan kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Oulun kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Kuusamon kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Kemi-Tornion kärjäoikeuden Tornion toimipiste (telepakkokeinoasiat)
Joensuun kärjäoikeus
Tampereen kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)

Vankeinhoito

Helsingin vankila
Vilppulan vankila
Konnunsuon vankila
Riihimäen vankila
Vaasan vankila
Sulkavan vankila
Ylitornion avovankilaosasto

Poliisihallinto

Mäntän kihlakunnan poliisilaitos
Vaasan kihlakunnan poliisilaitos
Pudasjärven kihlakunnan poliisilaitos
Oulun lääninhallituksen poliisiosasto
Kuusamon kihlakunnan poliisilaitos
Kemin kihlakunnan poliisilaitos
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos/väkivaltarikosyksikkö
Keskusrikospoliisi
Sisäasiainministeriön poliisiosasto
Tampereen kihlakunnan poliisilaitos

Pelastushallinto

Sisäasiainministeriön pelastusosasto
Pohjanmaan hätäkeskus

Syyttäjälaitos

Mäntän kihlakunnanviraston syyttäjääosasto
Kuusamon kihlakunnanviraston syyttäjääosasto
Kemin kihlakunnanviraston syyttäjääosasto

Ulosotto

Hämeenlinnan kihlakunnan ulosottovirasto

Sosiaalihuolto

Oskarinpuiston toimintakeskus
Oskarinpuiston asuntola
Kankurinkulman asuntola
Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan palveluyksikön sosiaali- ja terveysosasto
Keravan sosiaali- ja terveystoimi
Yliisen palvelukeskus
Ylöjärven ryhmä- ja perheryhmäkoti
Tampereen sosiaalitoimi
Hälläpyörän koti
Etelä-Suomen lääninhallituksen Kouvolan palveluyksikön sosiaali- ja terveysosasto
Kirkkonummen sosiaalitoimi
Rinnekoti-säätiö/laitoshoido
Rinnekoti-säätiö/asumispalvelut
Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto
Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi
Porvoon sosiaalitoimi
Vantaan sosiaalitoimi
Hyvinkään sosiaalitoimi
Helsingin sosiaaliviraston itäinen sosiaalikeskus
Helsingin itäisen sosiaalikeskuksen A-klinikka ja nuorisosasema
Rastilan perhetukikeskus
Tampereen vastaanottokeskus

Sosiaalivakuutus

Opintotuen muutoksenhakulautakunta
Kuntien eläkelautakunta
Valtion eläkelautakunta
Eläkelautakunta
Vakuutusoikeus

Psykiatriset sairaalat

Vanhan Vaasan sairaala
Vaasan keskussairaalan psykiatrian yksikkö
Kuusankosken aluesairaalan psykiatrian tulosalue
Valkealan sairaalan psykiatrian tulosalue

Puolustusvoimat

Hämeen Rykmentti
Ilmavoimien Teknillinen Koulu
Ilmavoimien Koelentokeskus
Keski-Suomen Rykmentti
Porin Prikaati
Tykistöprikaati
Puolustusvoimien kansainvälinen keskus
KFOR-rauhanturvajoukkojen Suomen pataljoona Lipl-
janissa, Kosovossa
KFOR-rauhanturvajoukkojen monikansalliset kuljetus-
ja sotilaspoliisikomppaniat (MNMPCOY ja MNTCOY)
Pristinassa, Kosovossa
KFOR-rauhanturvajoukkojen keskisen prikaatin (MNP/
C) esikunta sekä esikunta- ja viestikomppania (EHK)
Pristinassa, Kosovossa
KFOR-rauhanturvajoukkojen suomalainen huoltotuki-
kohta (FINN SE) Skopjessa, Makedoniassa
Kaakkois-Suomen rajavartiosto
Meri- ja rajavartiokoulu
Kotkan Rannikkoalue (Koulutuspatteri, Rankin ja
Kirkonmaan linnakkeet sekä Haapasaaren merivalvon-
ta-asema)
Karjalan Lennosto
Kuopion sotilasläänin esikunta
Pohjois-Karjalan Prikaati
Pohjois-Karjalan rajavartiosto

Pohjois-Karjalan sotilasläänin esikunta
Rajavartiolaitoksen esikunta
Saaristomeren Meripuolustusalue (Saaristomeren Me-
ripataljoona, Turun Rannikkopatteristo, 6. ohjuslaivue
ja 4. miinalaivue)

Opetustoimi

Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto
Turun kaupungin kouluvirasto
Kemiön kunnan suomenkielinen koululaitos
Kemiön kunnan suomenkielinen ala-aste

Muut tarkastuskohteet

Turun arkkihiippakunnan tuomiokapituli
Oikeusrekisterikeskus
Hyvinkään maistraatti ja viiden kunnan (Hyvinkää,
Järvenpää, Kerava, Nurmijärvi ja Tuusula) edunvalvon-
tatoimi

LIITE 6**Kanslian henkilökunta
vuonna 2003**

Kansliapäällikkö,
määräaikainen

Mäkinen, Pirkko, VT

Esittelijäneuvokset

Kuopus, Jorma, dosentti, OTT, VT
Kallio, Eero, VT
Marttunen, Raino, VT
Haapkylä, Lea, VT

Vanhemmat
oikeusasiamiehensihteerit

Åström, Henrik, VT (osa-aikaeläkkeellä
1.9.2002 alkaen)
Ojala, Harri, VT
Länsisyrjä, Riitta, VT
Hännikäinen, Erkki, OTK
Tamminen, Mirja, VT
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, OTK
Haapamäki, Juha, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen, Kari, VT
Linnakangas, Aila, OTK, VTK
Aantaa, Tuula, VT
Kurki-Suonio, Kirsti, OTT
Stoor, Håkan, OTL, VT
Lindström, Ulla-Maija, OTK
Verronen, Minna, VT (virkavapaalla
15.3. alkaen)
Toivola, Jouni, OTK
Pirjola, Jari, OTL, FM
Rita, Anu, VT (virkavapaalla 31.5. alkaen)
Niemelä, Juha, VT
Sintonen, Harri, OTK (31.10. asti)

Oikeusasiamiehensihteerit,
määräaikaiset

Eteläpää, Mikko, VT
Mattila, Terhi, VT (1.1.-31.8.)
Arjola, Terhi, VT (1.1.-30.4. ja 16.6. alkaen)
Groop-Bondestam, Janina, VT (1.1.-30.4.)
Andersin, Leila, OTK (17.3. alkaen)
Vartia, Matti, VT (16.6. alkaen)
Toivola, Kristiina, VT (1.8. alkaen)

Esittelijät,
määräaikaiset

Wirta, Pia, VT (virkavapaalla neuvontalakimie-
hen virasta 31.7. asti, ma
esittelijä 1.8. alkaen)
Holman, Kristian, HTM (tarkastaja 1.1.-16.2.,
ma neuvontalakimies 17.2.-31.7., ma esittelijä
1.8. alkaen)

Neuvontalakimies

Rouhiainen, Petri, VT (22.7. alkaen)

Neuvontalakimies,
määräaikainen

Hedding, Katja, VT (12.5. alkaen)

Tiedottaja

Helkama, Ilta, FK

Tarkastaja

Huttunen, Kari

Tarkastaja,
määräaikainen

Paavilainen, Anette (15.4. alkaen)

Notaarit

Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, HN
Koskiniemi, Taru, HN
Tuominen, Eeva-Maria, VN (virkavapaalla
17.2. alkaen)

Notaari,
määräaikainen

Suutarinen, Pirkko, VN (17.2. alkaen)

Arkistonhoitaja

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Kirjaaja

Keinänen, Liisa

Apulaiskirjaaja

Kataja, Helena

Osastosihteerit

Ahola, Päivi
Karhu, Päivi
Kivioja, Leena (5.5. alkaen)
Stern, Mervi (toimistosihteeri 30.9. saakka)

Toimistosihteerit

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi

Toimistosihteerit,
määräaikaiset

Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa (22.12. alkaen)

Kertomusvuoden aikana VT Kirsi Uoti on ollut ajalla
1.1.–31.5.2003 määräaikaisessa oikeusasiamiehen-
sihteerin virkasuhteessa osa-aikaisesti (20 tuntia/viik-
ko).

LIITE 7**Kanslian yhteiset
koulutustilaisuudet vuonna
2003**

Uusi oikeusapulaki (hallitussihteeri Merja Muilu, oikeusministeriö)

Rikoslain yleiset opit ja uudet virkarikossäännökset (johtaja Tapio Lappi-Seppälä, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, valtionsyyttaja Jukka Rappe, Valtakunnan-syyttäjänvirasto ja apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio)

Asiaa TYHY:stä (ylitarkastaja Riitta Törnqvist, Valtiokonttori)

EU-koulutus (EU-oikeuden professori Tuomas Ojanen, Helsingin yliopisto)

EY:n lainsäädäntöprosessi Suomen näkökulmasta (valiokuntaneuvos Pekka Nurminen, eduskunta)

Aktuellt från de nordiska justitieombudsmännen (Pohjoismaiset oikeusasiamiehet)

Euroopan unionin oikeusasiamiehen toiminnan ajankohtaisia kysymyksiä (Euroopan unionin oikeusasiamies P. Nikiforos Diamandouros)

EU-koulutus "Yhteisön oikeus hallinnon ratkaisutoiminnan näkökulmasta" (oikeustieteen tohtori Outi Suviranta)

Suomen ihmisoikeuspolitiikka (Yksikön päällikkö Johanna Suurpää, ulkoasiainministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikkö)

Päätösten perusteleminen -koulutustilaisuus yhdessä oikeuskanslerinviraston kanssa esittelijöille ja ratkaisijoille (emeritusprofessori Aulis Aarnio, käräjätuomari Mika Huovila, Savonlinnan käräjäoikeus ja työehto-
asiamies Lauri Kerosuo, Suomen Journalistiliitto)

Uusi kielilaki (lainsäädäntösihteeri Pauliina Tallroth, oikeusministeriö)

Uusi hallintolaki (oikeustieteen lisensiaatti Eija Siitari-Vanne ja erityisasiantuntija Marjatta Keravuori, oikeusministeriö)

Ihmisoikeuskysymykset (professori Martin Scheinin, Åbo Akademi)

ASIAHAKEMISTO

ASIAKIRJA

takavarikoidun asiakirjan kopiointi
ja takavarikon kumoaminen

122

terveydentilaa koskevan
tiedon luovuttaminen

125

oikeus saada tieto äänitteen
sisällöstä pyydetyllä tavalla

89

Suomen Pankin tietopalvelumaksut

284

melumittaustulosten julkisuus

259

ASIAMIES

asian puuttuminen
asiamiehen lupa-asioihin

260

ASIANOSAINEN

oikeus saada tieto äänitteen
sisällöstä pyydetyllä tavalla

89

AVUSTAJA

kiinniotetun oikeus avustajaan

111

vammaispalvelulain henkilökohtaista
avustajaa koskevan ehdon lainvastaisuus

160

EDUNVALVONTA

yleisen yläikärajan
asettaminen edunvalvojalle

283

EHDONALAINEN VAPAUTTAMINEN

ehdonalainen vapauttaminen
kun vapautettava on tutkintavanki

98

ERISTÄMINEN

vangin henkilökohtainen koskemattomuus

101

ESITUTKINTA

esitutkintojen huomattavat viivästymiset
Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella

114

syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa

116

esitutkinnan viipyminen ja asian siirtäminen

116

julkisuus esitutkinnassa

125

rikosilmoituksen kirjaaminen ja
esitutkinnan toimittaminen

127

syyliseksi epäiltynä käsitteleminen
ja esitutkinnasta luopuminen

128

ulosottomiehen menettely
aseiden pakkohuutokaupassa

146

esitutkinnassa käytettävä kieli

278

kalliolouhoksen valvonta ja
asianmukaiset lupamääräykset

256

ESTEELLISYYS

tutkinnanjohtajan esteellisyys

128

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärin
esteellisyys

168

kurinpitoasian käsittely

205

HAASTEHAKEMUS

haasteen rikosoikeudellinen vanhentuminen

92

HAASTEMIES

sukupuolensa vaihtaneen
henkilön väestötietojen käsittely

279

HALLINTOMENETTELY

esitutkinnan viipyminen ja asian siirtäminen

116

vammaistukipäätöksen perusteleminen

169

muuttuneesta käytännöstä tiedottaminen
ja tiedusteluihin vastaaminen

209

ylijäämämaiden läjitykseen
myönnetty toimenpidelupa

257

tiedusteluihin vastaaminen

154

päätöksen tekeminen asian siirrosta
osin toisen viranomaisen käsiteltäväksi

155

HAMMASHOITO

hammashuollon järjestäminen
Kuopion kaupungissa

193

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS

henkilötuntomerkkien
lainvastainen ottaminen

130

anabolisten steroidien
testaaminen virtsanäytteestä

99

vangin henkilökohtainen
koskemattomuus

101

HENKILÖKOHTAINEN VAPAAUS

vankeinhoitohenkilökunnan menettely

HENKILÖNTARKASTUS

vangin henkilökohtainen koskemattomuus

henkilöntarkastuksen
toimittamisen edellytykset**HUOLELLISUUS**

vapaudenmenetyksen kirjaaminen

esitutkinnan viipyminen ja
asian siirtäminen

pakkokeinon kirjaaminen

poliisin päätös ja menettely
eläinsuojeluasiassa

virka-toiminnassa edellytettävä huolellisuus

ulosottomiehen menettely
aseiden pakkohuutokaupassapysäköintivirhemaksun kymmen-
kertainen ulosmittaus väärän
henkilön äitiyspäivärahasta

vankien hakemusten käsittely vankilassa

vankeinhoitohenkilökunnan menettely

potilaan tiedonsaantioikeus
ja itsemäärämis-oikeus

veroviranomaisen selvittämismääräys

sukupuolensa vaihtaneen
henkilön väestötietojen käsittelykurinpitomenettelyn edellytysten
selvittäminen

kurinpitoasian käsittely

viivästys työttömyysturva-asoiden
käsittelyssä vakuutus-oikeudessa**HUOSTAANOTTO**päätöksen tekeminen kiireellisen
huostaanoton lopettamisestalapsen luovuttaminen Ruotsiin
huostaanoton täytäntöönpanoa vartenpäätöksen tekeminen, mikäli
huostassapitoa ei voida lopettaa**HÄTÄKESKUS**

häätäkeskuksen puhelinpalvelu

ILMAILULAITOS103 Helsinki-Vantaan
lentoaseman lentomelu

247

JULKISUUS101 terveydentilaa koskevan
tiedon luovuttaminen 125

232 julkisuus esitutkinnassa 125

verkkosivujen linkittäminen poliisin
julkisille verkkosivuille 126

113 oikeudenkäynnin julkisuus 86

116 oikeus saada tieto äänitteen
sisällöstä pyydettyllä tavalla 89

121 järjestyksen valvominen oikeussalissa 91

136 Suomen Pankin tietopalvelumaksut 284

138 melumittaustulosten julkisuus 259

KANSALAISSUUS146 turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten
käsittelyajat Ulkomaalaisvirastossa 244**KANSANELÄKELAITOS**103 pysäköintivirhemaksun kymmen-
kertainen ulosmittaus väärän
henkilön äitiyspäivärahasta 149228 Kansaneläkelaitoksen asiantuntija-
lääkärin esteellisyys 168

279 vammaistukipäätöksen perusteleminen 169

204 Kansaneläkelaitoksen ohjeiden
oikeudellinen merkitys 170

205

KESKUSVAALILAUTAKUNTA222 keskusvaalilautakunnan menettely sen
päättäessä ehdokkaiden vaalikelpoisuudesta 217**KIELI**

176 hätäkeskuksen puhelinpalvelu 274

179 kielilain soveltaminen
tiedotukseen internetissä 275

155 ministeriön ohjeen julkaiseminen 276

ohjelmaluonnoksen kääntäminen
ruotsin kielelle 276

hakemuksen täydentäminen käännöksellä 276

274 teiden nimeäminen kaksikielisissä kunnissa 277

esitutkinnassa käytettävä kieli 278

ulkopuolisen tulkin käyttäminen
turvapaikkakuulustelussa

243 teiden nimeäminen kaksikielisissä kunnissa 277

KIINNIOTTO

kiinniotetun oikeus avustajaan
vapaudenmenetyksen kirjaaminen

liikkumisesteisten huomioon
ottaminen rautatieaseman muutos-
ja perusparannushankkeessa 255

111 ylijäämämaiden läjitykseen
myönnetty toimenpidelupa 257

113 melumittaustulosten julkisuus 259

KIRJAAMINEN

vapaudenmenetyksen kirjaaminen
poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos
rikosilmoituksen kirjaaminen ja
esitutkinnan toimittaminen
poliisin päätös ja menettely
eläinsuojeluasiassa

113 apulaiskaupunginjohtajan pysäköintivirhe-
maksun maksaminen kaupungin varoista 216

124 keskusvaalilautakunnan menettely sen
päättäessä ehdokkaiden vaalikelpoisuudesta 217

127 menettely yksityistieasiassa 268

127 vaikeavammaisen kuljetuspalvelut 157

136 viittomakielen tulkeille
maksettavat korvaukset 158

vanhentuneen päivähoito-
maksun periminen 158

KIRJESALAISUUS

vankeinhoito henkilökunnan menettely

103 päivätoimintaan liittyvien
ateriointikustannusten periminen 158

KOTIETSINTÄ

kotietsinnän perusteet ja
rippikoululeirin tarkastus
läsnäolo kotietsinnässä
suostumuksen merkitys kotietsinnässä
puhelimien käyttö kotietsinnän aikana

118 KUNTOUTUS
lääkinnällisen kuntoutuksen
apuvälinepalvelujen järjestäminen 188

120

123

123 KURINPITOMENETTELY
kurinpitomenettelyn
edellytysten selvittäminen 204

kurinpitoasian käsittely 205

KULJETUSPALVELUT

oikeus vammaispalvelulain mukaisiin
kuljetuspalveluihin
vaikeavammaisen kuljetuspalvelut

160

157 KUULEMINEN
ulosottomiehen menettely
aseiden pakkohuutokaupassa 146

ennakkoilmoitus saatavan ulosmittauksessa 150

150 vankien hakemusten käsittely vankilassa 102

186 päätöksen tekeminen kiireellisen
huostaanoton lopettamisesta 176

187 lapsen luovuttaminen Ruotsiin
huostaanoton täytäntöönpanoa varten 179

188 suullisen huomautuksen antaminen
virkamiehelle kirjallisesti 252

KUNTA

velkaneuvontapalvelujen saatavuus
erikoissairaanhoidon
palvelujen rajoittaminen
kiireettömän hoidon vastaanottopalvelujen
järjestäminen terveyskeskuksessa
lääkinnällisen kuntoutuksen
apuvälinepalvelujen järjestäminen
hammashuollon järjestäminen
Kuopion kaupungissa
opettajaan kohdistuvan hyväksikäyttö-
epäilyn selvittäminen
vammaispalveluasetuksen mukaisen
palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuus

193

177 KUULUSTELU
menettely kuulustelussa 128

159

KÄRÄJÄOIKEUS

ks. tuomioistuin

312	viivästys sosiaalihuoltokanteluiden käsittelyssä lääninhallituksessa	156
-----	--	-----

KÄYTTÄYTYMINEN

poliisimiehen käytös

124	ohjelmaluonnoksen kääntäminen ruotsin kielelle	276
-----	--	-----

vankeinhoitohenkilökunnan menettely

103	valitusasian käsittely TE-keskuksessa ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa	267
-----	--	-----

sosiaalihuollon asiakkaan kohtelu

154		
-----	--	--

LAPSI

kotietsinnän perusteet ja rippikoululeirin tarkastus

118	valitusasian käsittely TE-keskuksessa ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa	267
-----	--	-----

päätöksen tekeminen kiireellisen huostaanoton lopettamisesta

176		
-----	--	--

opettajaan kohdistuvan hyväksikäyttö-epäilyn selvittäminen

177	palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus	134
-----	---	-----

lapsen luvattoman maasta viemisen estäminen

178	ennakkoperinnän muutoshakemuksen käsittely	229
-----	--	-----

lapsen luovuttaminen Ruotsiin huostaanoton täytäntöönpanoa varten

179	veronpalautuksen siviilioikeudellinen kuittaus	229
-----	--	-----

asiakirjapyyntöä käsittelemisen lapsen passiasiaassa

179	jäärata-ajojen järjestäminen ilman lupaa	260
-----	--	-----

perhehoidon järjestäminen ilman erillistä päätöstä

155	OIKEUDENKÄYNTI	
-----	-----------------------	--

päivähoidon järjestäminen lapsen vakinaisen päiväkodin ollessa suljettuna loma-aikana

155	oikeudenkäynnin julkisuus	86
-----	---------------------------	----

155	oikeus saada tieto äänitteen sisällöstä pyydetyllä tavalla	89
-----	--	----

158	järjestyksen valvominen oikeussalissa	91
-----	---------------------------------------	----

158	pankkioikeudenkäynnin viivästyminen	93
-----	-------------------------------------	----

LASTENSUOJELU

päätöksen tekeminen kiireellisen huostaanoton lopettamisesta

176	OIKEUSMINISTERIÖ	
-----	-------------------------	--

176	kielilain soveltaminen tiedotukseen internetissä	275
-----	--	-----

LAUSUNTO

ks. luettelo annetuista lausunnoista (liite 4)

298	OPETUSTOIMI	
-----	--------------------	--

LIIKENNE

Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelu

298	muuttuneesta käytännöstä tiedottaminen ja tiedusteluihin vastaaminen	209
-----	--	-----

LIKKUMISVAPAAUS

liikkumisrajoitukset rajavartiolaitoksen alueilla

247	oppilaan erityisopetuksen tarve	209
-----	---------------------------------	-----

247	konsulttiyrityksen käyttäminen ammatti- korkeakoulun oppilasvalinnassa	211
-----	---	-----

202	opettajaan kohdistuvan hyväksikäyttöepäilyn selvittäminen	177
-----	--	-----

LÄHESTYMISKIELTOpoliisin määräämä väli-
aikainen lähestymiskielto

134	OPISKELIJA	
-----	-------------------	--

134	konsulttiyrityksen käyttäminen ammattikorkeakoulun oppilasvalinnassa	211
-----	---	-----

LÄÄNINHALLITUS

viivästys kantelun käsittelyssä

218		
-----	--	--

PAKKOHUUTOKAUPPAulosottomiehen menettely
aseiden pakkohuutokaupassa

146

PAKKOKEINO

pakkokeinon kirjaaminen

121

PALVELUPERIAATEpalveluperiaate ja neuvontavelvollisuus
velkaneuvontapalvelujen saatavuus

134

150

PELASTUSTOIMIhengenvaarassa olevan henkilön
pelastustoimien käynnistäminen

133

PERUSTELEMINENpoliisin päätös ja
menettely eläinsuojeluasiassa

136

oikeudenkäynnin julkisuus

86

vankien hakemusten käsittely vankilassa

102

vammainen päätöksen perusteleminen

169

veronhuojennuspäätöksen
perusteleminen

225, 230

Suomen Pietarin pääkon-
sulaatin viisumimenettely

240

PERUSTURVALAUTAKUNTAasiakirjapyyntöä käsitteleminen
lapsen passiasiasiassa

155

PETOELÄINVAHINKOpetoeläinten poroille aiheuttamien
vahinkojen korvaaminen

269

PIDÄTYS

vapaudenmenetyksen kirjaaminen

113

POISTUMISLUPApoistumisluvan aikana
tehdy rikoksen käsittely

99

vankien hakemusten käsittely vankilassa

102

POLIISIputkakuolemat ja vapautensa
menettäneiden valvonta

110

kiinniotetun oikeus avustajaan

111

tutkintavangin toimittaminen hoitoon

112

olosuhteet poliisivankilassa

112

vapaudenmenetyksen kirjaaminen

113

esitutinnan huomattavat viivästymiset

Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella

114

syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa

116

esitutinnan viipyminen ja asian siirtäminen

116

kotietsinnän perusteet ja
riippikoululeirin tarkastus

118

läsnäolo kotietsinnässä

120

pakkokeinon kirjaaminen

121

takavarikoidun asiakirjan kopiointi
ja takavarikon kumoaminen

122

suostumuksen merkitys kotietsinnässä

123

puhelimien käyttö kotietsinnän aikana

123

käsirautojen käyttö

123

poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos

124

poliisimiehen käytös

124

terveydentilaa koskevan tiedon luovuttaminen

125

julkisuus esitutkinnassa

125

poliisin ja Yleisradion toimenpiteet sivullisten
varoittamiseksi venäläisen varusmiehen
loikkauksen yhteydessä

126

verkkosivujen linkittäminen
poliisin julkisille verkkosivuille

126

rikosilmoituksen kirjaaminen ja
esitutinnan toimittaminen

127

menettely kuulustelussa

128

syylliseksi epäiltynä käsitteleminen
ja esitutkinnasta luopuminen

128

tutkinnanjohtajan esteellisyys

128

henkilötuntomerkkien
lainvastainen ottaminen

130

poliisikoulun valintaperusteet

131

ajo-opetusluvan hakijan
määräminen ajokokeeseen

132

hengenvaarassa olevan henkilön
pelastustoimen käynnistäminen

133

poliisin määräämä väliaikainen lähestymiskielto

134

palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus

134

poliisin päätös ja menettely
eläinsuojeluasiassa 136

virkat toiminnassa edellytettävä huolellisuus 138

lapsen luovuttaminen Ruotsiin
huostaanoton täytäntöönpanoa varten 179

esitutkinnassa käytettävä kieli 278

kalliolouhoksen valvonta ja
asianmukaiset lupamääräykset 256

huivin käyttö passikuvassa 241

ulkopuolisen tulkin käyttäminen
turvapaikkakuulustelussa 243

POTILAS

viallisen tekonivelen
aiheuttamat potilasvahingot 185

kiireettömän hoidon vastaanottopalvelujen
järjestäminen terveyskeskuksessa 187

lääkinnällisen kuntoutuksen
apuvälinepalvelujen järjestäminen 188

potilaan tiedonsaantioikeus
ja itsemääräämisoikeus 192

PUOLUEETTOMUUS

tutkinnanjohtajan esteellisyys 128

sosiaaliviranomaisen
puolueettomuusvaatimus 154

ks. myös esteellisyys 305

PUOLUSTUSVOIMAT

liikkumisrajoitukset
rajavartiolaifoksen alueilla 202

palvelushelpotuksen saaneiden varusmiesten
määräminen liian raskaaseen työhön 204

kurinpitoasian käsittely 205

suostumuksen merkitys
kotietsintää suorittaessa 206

PÄIVÄHOITO

päivähoidon järjestäminen lapsen vakinaisen
päiväkodin ollessa suljettuna loma-aikana 158

vanhentuneen päivähoitomaksun periminen 158

REKISTERI

sukupuolensa vaihtaneen
henkilön väestötietojen käsittely 279

väestötietojärjestelmän osoitemuutosten
puhelinilmoitusten lainmukaisuus 281

RIKOSILMOITUS

poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos 124

rikosilmoituksen kirjaaminen
ja esitutkinnan toimittaminen 127

poliisin päätös ja menettely
eläinsuojeluasiassa 136

SAAMELAISUUS

tieliittymän sulkemisen uudelleenarviointi 235

saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien
lisääminen Yleisradio Oy:n hallintoelimissä 251

petoeläinten poroille aiheuttamien
vahinkojen korvaaminen 269

SAKON MUUNTORANGAISTUS

sakon muuntorangaistuksen
täytäntöönpanon lykkäys 97

SIIRTÄMINEN

esitutkinnan viipyminen
ja asian siirtäminen 116

SISÄASIAINMINISTERIÖ

ministeriön ohjeen julkaiseminen 276

SOSIAALIHUOLTO

päätöksen tekeminen kiireellisen
huostaanoton lopettamisesta 176

lapsen luvattoman maasta
viemisen estäminen 178

vammaispalveluasetuksen mukaisen
palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuus 159

oikeus vammaispalvelulain mukaisiin
kuljetuspalveluihin 160

vammaispalvelulain henkilökohtaista
avustajaa koskevan ehdon lainvastaisuus 160

sosiaalitoimintajärjestäjän salassapitovelvollisuus ja
rikoslain 15 luvun 10 §:n ilmoitusvelvollisuus 161

asiakkaan kohtelu 154

sosiaaliviranomaisen
puolueettomuusvaatimus 154

tiedusteluihin vastaaminen 154

toimeentulotukipäätöksen tekeminen 155

perhehoidon järjestäminen ilman erillistä päätöstä
päätöksen tekeminen, mikäli huostassapitoa ei voida lopettaa
viivästys toimeentulotukihakemusten käsittelyssä
viivästys vammaispalveluhakemuksen käsittelyssä
viivästys sosiaalihuoltokanteluiden käsittelyssä lääninhallituksessa
toimeentulotukihakemuksen hylkäämisen perusteet
toimeentulotukilaskelmaan huomioitavat tulot
yrittäjien käytettävissä olevan tulon määrittäminen toimeentulotukiasioissa
vaikeavammaisen kuljetuspalvelut
viittomakielen tulkeille maksettavat korvaukset
päivähoidon järjestäminen lapsen vakinaisen päiväkodin ollessa suljettuna loma-aikana

SOSIAALIVAKUUTUS

Kansaneläkelaitoksen asiantuntija-lääkärin esteellisyys
vammatukipäätöksen perusteleminen
Kansaneläkelaitoksen ohjeiden oikeudellinen merkitys

SUOMEN PANKKI

Suomen Pankin tietopalvelumaksut

SUOSTUMUS

suostumuksen merkitys kotietsinnässä
terveydentilaa koskevan tiedon luovuttaminen
ulosottomiehen menettely aseiden pakkohuutokaupassa
vangin terveydenhoito
potilaan tiedonsaantioikeus ja itsemääräämisoikeus

SYYTEHARKINTA

rikosilmoituksen kirjaaminen ja esitutkinnan toimittaminen
samaa asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden syyteharkinnan ajankohta

SYYTEOIKEUS

syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa

SYYTTÄJÄ

haasteen rikosoikeudellinen vanhentuminen
samaa asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden syyteharkinnan ajankohta

TAKAISINPERINTÄ

avustusluonteisen perusparannuslainan takaisinperintä

TAKAVARIKKO

pakkokeinon kirjaaminen
takavarikoidun asiakirjan kopiointi ja takavarikon kumoaminen

TE-KESKUS

valitusasian käsittely TE-keskuksessa ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa

TEKIJÄNOIKEUS

verkkosivujen linkittäminen poliisin julkisille verkkosivuille

TERVEYDENHOITO

tutkintavangin toimittaminen hoitoon
terveydentilaa koskevan tiedon luovuttaminen
viallisen tekonivelen aiheuttamat potilasvahingot
erikoissairaanhoidon palvelujen rajoittaminen
kiireettömän hoidon vastaanottopalvelujen järjestäminen terveyskeskuksessa
lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestäminen
potilaan tiedonsaantioikeus ja itsemääräämisoikeus
hammashuollon järjestäminen Kuopion kaupungissa

TIEDOKSIANTO

vankien hakemusten käsittely vankilassa

155

155

155

156

156

156

156

156

157

158

158

168

169

170

284

123

125

146

100

192

127

143

116

92

143

262

121

122

267

126

112

125

185

186

187

188

192

193

102

TIEDOTTAMINEN

muuttuneesta käytännöstä tiedottaminen
ja tiedusteluihin vastaaminen

209

kielilain soveltaminen
tiedotukseen internetissä

275

TIELAUTAKUNTA

menettely yksityistiesiassa

268

TOIMEENTULOTUKI

toimeentulotukipäätöksen tekeminen

155

viivästys toimeentulotuki-
hakemusten käsittelyssä

155

toimeentulotukihakemuksen
hylkäämisen perusteet

156

toimeentulotukilaskelmaan
huomioitavat tulot

156

yrittäjien käytettävissä olevan tulon
määrittäminen toimeentulotukiasioissa

156

TOIMIVALTA

kotietsinnän perusteet ja
rippikoululeirin tarkastus

118

Kansaneläkelaitoksen ohjeiden
oikeudellinen merkitys

170

lapsen luvattoman maasta
viemisen estäminen

178

TULKKAUS

viittomakielen tulkeille
maksettavat korvaukset

TULLI

veronhuojennuspäätöksen
perusteleminen

230

henkilöntarkastuksen
toimittamisen edellytykset

232

ajoneuvon tullitarkastus

234

tieliittymän sulkemistarpeen
uudelleen arviointi

235

TUOMIOISTUIN

oikeudenkäynnin julkisuus

86

oikeus saada tieto äänitteen
sisällöstä pyydettyllä tavalla

89

järjestyksen valvominen oikeussalissa

91

haasteen rikosoikeudellinen
vanhentuminen

92

pankkioikeudenkäynnin viivästyminen

93

käräjäoikeuden päätöksen
korjaaminen velkajärjestelyasiassa

152

TURVAPAIKKA

ulkopuolisen tulkin käyttäminen
turvapaikkakuulustelussa

243

turvapaikka- ja kansalaisuushakemuksen
käsittelyajat Ulkomaalaisvirastossa

244

TUTKINTAVANKI

tutkintavangin toimittaminen hoitoon

112

olosuhteet poliisivankilassa

112

ehdonalainen vapauttaminen
kun vapautettava on tutkintavanki

98

TYÖTTÖMYYSTURVA

viivästys työttömyysturva-asoiden
käsittelyssä vakuutus oikeudessa

222

TÄYTÄNTÖÖNPANO

sakon muuntorangaistuksen
täytäntöönpanon lykkäys

97

ULKOMAALAINEN

Suomen Pietarin pääkonsulaatin
viisumimenettely

240

ulkopuolisen tulkin käyttäminen
turvapaikkakuulustelussa

243

turvapaikka- ja kansalaisuushakemuksen
käsittelyajat Ulkomaalaisvirastossa

244

ULKOMAALAISVIRASTO

turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten
käsittelyajat Ulkomaalaisvirastossa

244

ULOSOTTO

ulosottomiehen menettely
aseiden pakkohuutokaupassa

146

pysäköintivirhemaksun kymmenkertainen ulos-
mittaus väärän henkilön äitiyspäivärahasta

149

ennakkoilmoitus saatavan ulosmittauksessa
ulosottomiehen valitusasiassa
antaman lausunnon sisältö
ulosoton vapaakuukausia
koskevan hakemuksen käsittely

USKONNONVAPAAUS

huivin käyttö passikuvassa

VAKUUTUSOIKEUS

viivästys työttömyysturva-asioiden
käsittelyssä vakuutus oikeudessa

VALVONTA

putkakuolemat ja vapautensa
menettäneiden valvonta

esitutkintojen huomattavat viivästymiset
Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella

esitutkinnan viipyminen ja asian siirtäminen

haasteen rikosoikeudellinen vanhentuminen

lääkinnällisen kuntoutuksen
apuvälinepalvelujen järjestäminen

opettajaan kohdistuvan
hyväksikäyttöepäilyn selvittäminen

kallioulouhoksen valvonta ja
asianmukaiset lupamääräykset

palvelushelpotuksen saaneiden
varusmiesten määrääminen
liian raskaaseen työhön

VAMMAISUUS

lääkinnällisen kuntoutuksen
apuvälinepalvelujen järjestäminen

vammaispalveluasetuksen mukaisen
palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuus

oikeus vammaispalvelulain
mukaisiin kuljetuspalveluihin

vammaispalvelulain henkilökohtaista
avustajaa koskevan ehdon lainvastaisuus

liikkumisesteisten huomioon
ottaminen rautatieaseman muutos-
ja perusparannushankkeessa

viivästys vammaispalvelu-
hakemuksen käsittelyssä

vaikeavammaisen kuljetuspalvelut

viittomakielen tulkeille
maksettavat korvaukset

150 päivätoimintaan liittyvien
ateriointikustannusten periminen

151

151 VANHENTUMISAIKA
syyteoikeuden vanhentuminen
esitutkinnassa

241 haasteen rikosoikeudellinen
vanhentuminen

VANKEINHOITO

222 sakan muuntorangaistuksen
täytäntöönpanon lykkäys

ehdonalainen vapauttaminen
kun vapautettava on tutkintavanki

110 anabolisten steroidien
testaaminen virtsanäytteestä

114 poistumisluvan aikana
tehdyn rikoksen käsittely

116 perhetapaamiset

92 vankien terveydenhoito

188 vangin henkilökohtainen
koskemattomuus

177 vankien hakemusten
käsittely vankilassa

256 vankeinhoidon resurssit
ja vankien asuinolosuhteet

204 henkilökunnan menettely

VARUSMIESPALVELUS

188 palvelushelpotuksen saaneiden
varusmiesten määrääminen liian
raskaaseen työhön

159 kurinpitomenettelyn
edellytysten selvittäminen

VELKAJÄRJESTELY

160 käräjäoikeuden päätöksen korjaaminen
velkajärjestelyasiassa

160

VELKANEUVONTA

255 velkaneuvontapalvelujen saatavuus

VEROTUS

156 veronhuojennuspäätöksen
perusteleva

158

158

116

92

97

98

99

99

100

100

101

102

103

103

204

204

152

150

225, 230

hyvä tiedonhallintatapa ja veroviraston mallipäätökset	226	VIRKAMIES	
veroviranomaisen selvittämisvelvollisuus	228	ulosottomiehen valitusasiassa antaman lausunnon sisältö	151
ennakkoperinnän muutoshakemuksen käsittely	229	vankeinhoito henkilökunnan menettely	103
veronpalautuksen siviilioikeudellinen kuittaus	229	viivästys työttömyysturva-asioiden käsittelyssä vakuutus oikeudessa	222
maatilatalouden tuloverolain noudattamiseen liittyvä tarkastus	271	suullisen huomautuksen antaminen virkamiehelle kirjallisesti	252
VIIVÄSTYS		VOIMANKÄYTTÖ	
tutkintavangin toimittaminen hoitoon	112	käsirautojen käyttö	123
esitutkintojen huomattavat viivästymiset	114	poliisin päätös ja menettely eläinsuojeluasiassa	136
Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella	116		
syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa	116	YHDENVERTAISUUS	
esitutkinnan viipyminen ja asian siirtäminen	116	poliisikoulun valintaperusteet	131
pakkokeinon kirjaaminen	121	ajo-opetusluvan hakijan määrääminen ajokokeeseen	132
poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos	124	velkaneuvontapalvelujen saatavuus	150
hengenvaarassa olevan henkilön pelastustoimien käynnistäminen	133	erikoissairaanhoidon palvelujen rajoittaminen	186
haasteen rikosoikeudellinen vanhentuminen	92	lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestäminen	188
pankkioikeudenkäynnin viivästyminen	93	hammashuollon järjestäminen Kuopion kaupungissa	193
ulosoton vapaakuukausia koskevan hakemuksen käsittely	151	veronhuojennuspäätöksen perusteleminen	225
vangin terveydenhoito	100	yleisen yläikärajan asettaminen edunvalvojalle	283
vankien hakemusten käsittely vankilassa	102	liikumisesteisten huomioon ottaminen rautatieaseman muutos- ja perusparannushankkeessa	255
muuttuneesta käytännöstä tiedottaminen ja tiedusteluihin vastaaminen	209	apulaiskaupunginjohtajan pysäköintivirhemaksun maksaminen kaupungin varoista	216
oppilaan erityisopetuksen tarve	209		
viivästys kantelun käsittelyssä lääninhallituksessa	218	YKSITYISELÄMÄN SUOJA	
kurinpitoasian käsittely	205	oikeudenkäynnin julkisuus	86
viivästys työttömyysturva-asioiden käsittelyssä vakuutus oikeudessa	222	sosiaalitoimikunnan salassapito-velvollisuus ja rikoslain 15 luvun 10 §:n ilmoitusvelvollisuus	161
turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyajat Ulkomaalaisvirastossa	244		
valitusasian käsittely TE-keskuksessa ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa	267	YKSITYISYYDEN SUOJA	
viivästys toimeentulotuki-hakemusten käsittelyssä	155	kotietsinnän perusteet ja rippikoululeirin tarkastus	118
viivästys vammaispalvelu-hakemuksen käsittelyssä	156	hyvä tiedonhallintatapa ja veroviraston mallipäätökset	226
viivästys sosiaalihuoltokanteluiden käsittelyssä lääninhallituksessa	156		

sukupuolensa vaihtaneen henkilön väestötietojen käsittely	279
--	-----

YLEISRADIO OY

poliisin ja Yleisradion toimenpiteet sivullisten varoittamiseksi venäläisen varusmiehen loikkauksen yhteydessä	126
saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen Yleisradio Oy:n hallintoelimissä	251

YMPÄRISTÖ

liikkumisesteisten huomioon ottaminen rautatieaseman muutos- ja perusparannushankkeessa	255
kallioulouhoksen valvonta ja asianmukaiset lupamääräykset	256
ylijäämämaiden läjitykseen myönnetty toimenpidelupa	257
melumittaustulosten julkisuus	259
asiaton puuttuminen asiamiehen lupa-asioihin	260
jäärata-ajojen järjestäminen ilman lupaa	260
avustusluonteisen perus- parannuslainan takaisinperintä	262
Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelu	247

YMPÄRISTÖLUPAVIRASTO

hakemuksen täydentäminen käännöksellä	276
---------------------------------------	-----

YRITTÄJÄ

yrittäjien käytettävissä olevan tulon määrittäminen toimeentulotukiasioissa	156
--	-----



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FIN - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eoakirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>