



eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2004

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2004

EDUSKUNNALLE

Allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio* on toiminut eduskunnan oikeusasiamiehenä kertomusvuoden 2004 ajan. Toimikauteni on nelivuotiskausi 2002–2005. Tehtävää hoitaessani olen virkavapaana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virastani.

Apulaisoikeusasiamiehinä 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 2004 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 kannanottoja. 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 2004.

Helsingissä 14.3.2005

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Pirkko Mäkinen*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle	3	Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtia	34
1. PUHEENVUOROT	11	Kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumia	34
Riitta-Leena Paunio	11	Suomen ihmisoikeustilanteeseen kohdistettua arvostelua	35
Nykyisiä ja tulevia haasteita oikeusasiamiehen työssä	11	Valitukset Suomea vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa	35
Ilkka Rautio	15	Perus- ja ihmisoikeuksista laillisuusvalvonnassa	36
Salassapito ja valvonta	15	Yhdenvertaisuus (PL 6 §)	37
Petri Jääskeläinen	19	Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto	37
Yhdenvertaisuus laillisuusvalvonnassa	19	Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun ja vaikuttamiseen itseään koskeviin asioihin	39
2. KATSAUS VUODEN 2004 TOIMINTAAN	23	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)	40
Laillisuusvalvonta	23	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen	40
Tavoitteet ja toimintamuodot	23	Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto	42
Oikeusasiamies valvoo laillisuutta	23	Liikkumisvapaus (PL 9 §)	42
Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	24	Yksityiselämän suoja (PL 10 §)	42
Ratkaisut	24	Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	43
Suurimmat asiaryhmät	26	Perhe-elämän suoja	44
Tarkastukset	27	Kotirauha	44
Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulma laillisuusvalvonnassa	27	Viestintäsalaisuus	45
Muu toiminta	27	Uskonnonvapaus (PL 11 §)	45
Esitelmät	27	Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)	46
Tiedotus	28	Sananvapaus	46
Neuvonta	28	Julkisuus	46
Kansainvälinen yhteistyö	29	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)	47
Muut tapahtumat	29	Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)	47
Kanslia	29	Omaisuuksien suoja (PL 15 §)	47
Laillisuusvalvonnan kehittämisen suuntia ja haasteita	30	Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)	48
3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	33	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)	48
Perus- ja ihmisoikeuksista yleisesti	33	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)	49
Perusoikeudet	33	Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)	49
Ihmisoikeudet	34		

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	50	Peitetoiminta	87
Oikeus perustoimeentulon turvaan	50	Peitetoiminnan valvonta	87
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	50	Arviointia	87
Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)	51	5. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	91
Oikeusturva (PL 21 §)	52	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	91
Oikeus saada asia käsitellyksi viranomaisessa	52	Yleiskatsaus	91
Oikeussuojakeinojen tehokkuus	55	Tuomioistuinlaitos kertomusvuonna	91
Asian käsittelyn joutuisuus	56	Tuomioistuihin kohdistuva laillisuusvalvonta	92
Käsittelyn julkisuus	59	Tarkastustoiminta	95
Asianosaisen kuuleminen	59	Ratkaisuja	96
Päätösten perusteleminen ja virkakielen selkeys	60	Viivästys täytäntöönpanoriitakanteen käsittelyssä	96
Huolellisuus asioiden käsittelyssä	62	Viivästys rikosasian käsittelyssä	96
Neuvonta- ja palveluvollisuus	64	Tuomioistuimen tointen perustuminen lakiin	98
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	66	Syytteestä vapautetun oikeudenkäyntikulujen maksatus valtion varoista	99
Virkamiesten esteellisyys	67	Tuomioistuimen äänitteiden säilymisen turvaaminen	100
Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	67	Esiintymiskiellon määrääminen asiamiehelle	101
Virkamiesten käytös	69	Tuomarinnimitystä koskeva lausunto	102
Yhteenveto	70	Laillista estettä koskevan ilmoituksen käsittely maa-oikeudessa	103
4. TELEPAKKOKEINOJEN JA PEITETOIMINNAN VALVONTA	73	Syyttäjälaitos	105
Telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu	73	Yleiskatsaus	105
Telepakkokeinot	73	Syyttäjälaitoksen kehittämistoimia	105
Telepakkokeinojen erityisluonteesta	73	Syyttäjälaitokseen kohdistuva laillisuusvalvonta	105
Pakkokeinoista päättäminen	74	Tarkastustoiminta	106
Telepakkokeinot laillisuusvalvonassa	74	Ratkaisuja	107
Telekuuntelun soveltamisala	75	Syntykeettomuus syyttämättäjättämispäätöksen perusteena	107
Matkapuhelimen tutkiminen	75	Yksityisoikeudellinen vaatimus syyttäjän haastehakemuksessa	109
Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen	77	Esitutinnan perusteellisuus	110
Teknisen kuuntelun kohde	79	Poliisi	111
Lausunto poliisilain muutosehdotuksesta	80	Yleiskatsaus	111
Tarkastuksista	80	Poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta	111
Oikeusasiamiehen saamat valvontatiedot vuodelta 2004	80	Hallinnonalan oikeustila	113
Arviointia	83	Lainsäädäntöä koskevia kannanottoja	113
Valvonnan tila	84	Tarkastustoiminta	114
Lopuksi	86		

Ratkaisuja	115	Asiakirjan toimittaminen	162
Vapautensa menettäneiden oikeudet ja olot	115	Elinkautisvangin poistumisluvan alkamisajankohta	162
Esitutinnan kesto	118	Olosuhteet vankilassa	163
Kotietsintä	121	Avustajan käyttäminen kurinpito-menettelyssä	165
Muita pakkokeinoja koskevia ratkaisuja	126	Vangin yksityisyys terveydenhoidossa	166
Lapsi esitutinnassa	128	Ulosotto ja muut maksukyvyttömyys-menettelyt	168
Päätökset esitutinnassa	131	Yleiskatsaus	168
Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta	132	Keskeisiä lainsäädäntöuudistuksia	168
Julkisuus ja tiedottaminen	133	Laillisuusvalvonta ulosottoasioissa	168
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	138	Tarkastustoiminta	169
Palveluperiaate ja poliisimiehen käytös	141	Ratkaisuja	170
Ajo-oikeutta koskevia ratkaisuja	144	Sivullisen aseman parantaminen ulosotossa	170
Ammattiyhdistysjäsenmaksun perimisjärjestelyt ja yhdenvertaisuus	145	Ulosottomiehen oikeus voimakeinojen käyttöön	171
Poliisin myöntämät sudenpyyntiluvat	146	Vapaaehtoinen sopimusjärjestely ja ulosottomiehen käyttäytyminen	172
Poliisin ja ulosottoviranomaisen yhteistyö	147	Tilityksessä tapahtuneen virheen korjaaminen	173
Esteellisyys virkanimitysasiassa ja nimityksen perusteleminen	147	Oikeussuojakeinoja koskevat ohjeet	174
Poliisin ulkomaalaisvalvonta	147	Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos	175
Vankeinhoito	149	Yleiskatsaus	175
Vankiloihin kohdistuva laillisuusvalvonta	149	Toimintaympäristön muutoksia	175
Lainsäädännön muutoksia	149	Sotilasasioita koskevat kantelut	176
Vangit	150	Lääkintähuolto	177
Vankikantelut	150	Tarkastustoiminta	178
Lausuntoja	151	Sotilaskurinpito- ja vahingonkorvausasiat	179
CPT:n Suomea koskeva selvitys	151	Ratkaisuja	180
YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen kansallinen valvontaelin	152	Syytemääräys virka-aseman väärinkäyttämisestä	180
Nuorisoriikostyöryhmän mietintö	153	Rajavartijoiden mahdollisuudet päästä rauhanurvatehtäviin	182
Tarkastustoiminta	153	Kurinpitovalituksen tekemishajojen täydentäminen	184
Ratkaisuja	155	Harjoituskäskyn henkilötietojen salassapito	185
Terapiavastaanottojen rajoittaminen	155	Uskonnonvapauden toteutuminen paraatikatselmuksessa	185
Vangeilta perittävät korvaukset	156	Tulli	187
Tapaamiset	157	Yleistä	187
Vankeinhoitohenkilökunnan suhtautuminen vankeihin	158	Käsittelyajoista	187
Hallussapitoasiat	158		
Yksinäishuoneeseen sijoittaminen turvaamistoimenpiteenä	159		
Eristämisspätöksen perusteleminen	160		
Vangin kuuleminen	161		

Ratkaisuja	188	Ratkaisuja	218
Tullitarkastuksen lainmukaisuus	188	Viivästys kantelun käsittelyssä lääninhallituksessa	218
Tullin menettely henkilöntarkastuksessa	192	Helsinkiäisten glaukoomapotilaiden hoito	218
Asiakirjapyyntöä toteuttaminen	192	Potilaan oikeus hoitoon	220
Ulkomaalaisasiat	193	Lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen Kihniön kunnassa	222
Yleiskatsaus	193	Vajaavaltaisen potilaan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen	223
Lainsäädäntömuutoksia ja tulevaisuuden näkymiä	193	Espoon kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuus	225
Laillisuusvalvonta ulkomaalaisasioissa	194	Lapsen oikeudet	229
Tarkastustoiminta	194	Ajankohtaista lapsen oikeuksien valvonnassa	229
Ratkaisuja	195	Ratkaisutoiminta lapsen oikeuksia koskevissa asioissa	229
Venäläisen perheen käännöksen täytäntöönpano	195	Oikeusasiamiehen omaaloitteinen toiminta lapsen oikeuksien valvonnassa	231
Sosiaalihuolto	198	Tarkastustoiminta	232
Yleistä	198	Ratkaisuja	232
Sosiaalihuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta	198	Valvottujen tapaamisten järjestäminen sekä kuntien sovittelu- ja neuvontapalvelut	232
Menettelyyn liittyviä kysymyksiä	198	Toisen huoltajan oikeus osallistua lapsen tutkimusta koskevan päätöksen tekemiseen	234
Tarkastustoiminta	204	Eristäminen yli lain salliman enimmäisajan sekä lapsen ja vanhemman yhteydenpito	234
Ratkaisuja	205	Alaikäisten kuljettaminen poliisilaitokselle ja sulkeminen "sumppuun"	235
Viivästys toimeentulotukiasian käsittelyssä	205	Edunvalvonta	237
Toimeentulotuen takaisinperintä	206	Yleistä	237
Yhteiskuljetukset vammaispalvelulain mukaisina kuljetuksina	207	Ratkaisuja	237
Hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoitus ja seuranta Helsingin kaupungin päiväkodeissa	208	Edunvalvojan toimivalta ja päämiehen itsemääräämisoikeus	237
Lyhytaikaisen asumispalvelun maksupäätös	210	Joutuisuus edunvalvojan määräämisessä	239
Terveystenhoito	212	Yleisen edunvalvojan menettely ulosmitatun kiinteistön myynnissä	240
Yleiskatsaus	212	Sosiaalivakuutus	242
Terveystenhoitoon kohdistuva laillisuusvalvonta	212	Yleiskatsaus	242
Kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveystalvelujen saatavuus	213	Laillisuusvalvonta sosiaalivakuutusasioissa	242
Oikeus hyvään hoitoon	213	Hyvä hallinto sosiaalivakuutusasioissa	242
Potilaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	214	Tarkastustoiminta	244
Mielenterveyspotilaan asema	215		
Potilasasiakirjamerkinnot sekä potilastietojen luovuttaminen ja tarkastaminen	215		
Hyvän hallintomenettelyn noudattaminen	216		
Tarkastustoiminta	217		

Ratkaisuja	245	Ratkaisuja	276
Hakemusten käsittelyajat Kansaneläkelaitoksessa ja niistä tiedottaminen	245	Opetusviraston antama neuvonta ja puutteellinen tietohallinto	276
Kansaneläkelaitoksen päätösten selkeys ja ymmärrettävyys	247	Valintamenettelystä ilmoittaminen	276
Päätöksen tiedoksisaanti ja muutoksenhaku	248	Yliopistokirjastojen maksut	277
Viivästys kuntoutus- ja hoitotukihakemusten käsittelyssä	250	Musiikkilukion ”mokutusjumpa”	277
		Uusien ylioppilaiden lisäpisteet	278
Työvoima ja työttömyysturva	253	Kieliasiat	281
Yleiskatsaus	253	Yleiskatsaus	281
Lainsäädäntö	253	Lainsäädäntömuutoksia ja tulevaisuuden näkymiä	281
Laillisuusvalvonta	253	Laillisuusvalvonta kielikanteluiksi luokitelluissa asioissa	282
Tarkastustoiminta	255	Tarkastustoiminta	283
Ratkaisuja	256	Ratkaisuja	283
Työvoimapolitiittisten edellytysten selvittäminen ja lausunnon perusteleva	256	Sosiaali- ja terveysaseman ruotsinkielinen asiakaspalvelu	283
Työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttäminen ja siitä ilmoittaminen	257	Ruotsinkielisten esitteiden ja kaavakkeiden saatavuus	284
Informoiminen palkkaturvasaatavan vanhentuneisuudesta	258	Kirjallisessa vastauksessa käytettävä kieli ja ratkaisukokoelman julkaisukielet	285
		Kielellinen yhdenvertaisuus Yleisradio Oy:n vaalivalvojalähetysten tarjonnassa	286
Yleiset kunnallisasiat	259	Liikennejärjestelyistä tiedottamisessa käytetty kieli	288
Yleiskatsaus	259	Verotus	290
Kunnallishallinnon perusteista	259	Yleiskatsaus	290
Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta	259	Ratkaisuja	291
Tulevaisuuden näkymät	260	Veroehdotusmenettelyyn siirtämisestä ilmoittaminen	291
Ratkaisuja	261	Veroverollisen kuuleminen ja veroviranomaisen virheen korjaaminen	293
Vaalien järjestäminen	261	Verovelvollisen kuuleminen verotarkastuksen yhteydessä	294
Kunnan tupakointikieltojen tulee perustua lakiin	264	Verohallinnon palvelun asianmukaisuus ja yhdenmukaisuus	295
Kunnan nuorisotyöntekijän työhaastattelu ja tietosuojat	268	Ympäristöasiat	296
Aravavuokra-asuntojen asukasvalinnat	268	Yleiskatsaus	296
Kiinteistön hallinta kaupungin etuostomenettelyn ollessa kesken	270	Ratkaisuja	297
Pysäköinninvalvojan henkilöllisyyden esittäminen	273	Asemakaavojen muutosehdotusten nähtävänäoloaika	297
		Aittojen rakentaminen ranta-alueelle ilmoitusmenettelyllä	298
Opetus	275		
Yleiskatsaus	275		
Laillisuusvalvonta opetusosalalla	275		
Opetusalan uudistuksia	275		
Tarkastustoiminta	276		

Rakennustarkastajan toimivalta rakennuslupa-asia	300	LIITTEET	319
Ilman lainvoimaista lupaa aloitettu päiväkodin korjaus- ja muutostyö	301	Liite 1	319
Viivästys hallintopakkoasiassa	302	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset	319
Liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojele metsänhakkuiden yhteydessä	303	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä	320
Ruoppausten luvan tarpeen arviointi	305	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	324
Esitutkinnan toimittamatta jättäminen	306	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö	325
Maa- ja metsätalous	307	Liite 2	326
Yleiskatsaus	307	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	326
Tarkastustoiminta	308	Liite 3	327
Ratkaisuja	308	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	327
Yhdenvertaisuus metsästyskortin myöntämisessä	308	Liite 4	330
Hirvieläinvahinkojen korvaaminen	309	Lausunnot ja kuulemiset	330
Liikenne ja viestintä	311	Lausunnot	330
Yleiskatsaus	311	Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	331
Lainsäädäntömuutoksia ja tulevaisuuden näkymiä	311	Liite 5	332
Laillisuusvalvonta liikennettä ja viestintää koskevissa asioissa	312	Tarkastukset	332
Muut asiat	313	Liite 6	334
Anniskeluluvan peruuttamispäätökseen sisältyvien tietojen salassapito	313	Kanslian henkilökunta vuonna 2004	334
Hautapaikan osoittaminen kunnalliselta hautausmaalta	316	Liite 7	336
Papin vaalikelpoisuuden selvittäminen	317	Kanslian yhteiset koulutustilaisuudet vuonna 2004	336
Hautajaisten järjestäminen kirkkoon kuulumattomille	317	Asiahakemisto	337
Pyhän Henrikin kynnärvarsireliikin tallentaminen	318		

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

Nykyisiä ja tulevia haasteita oikeusasiamiehen työssä

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa 85 vuotta sitten. Alun perin oikeusasiamies oli ennen kaikkea syyttäjä, joka valvoi, etteivät tuomarit ja virkamiehet syylistyneet virkarikoksiin.

Toimintaympäristö on kuitenkin vuosien saatossa muuttunut ja toiminnan painotukset sen myötä. Laillisuusvalvonta on painottunut hyvää hallintomenettelyä ohjaavaksi ja sille vaatimuksia asettavaksi. Syyttäjän rooli on jäänyt takaa-alalle ja viranomaistoimintaa ohjaava ja kehittävä rooli on korostunut. Erityisesti viimeisten vuosikymmenten aikana tämä muutos on ollut selkeä.



PERUSOIKEUSUUDISTUKSEN JÄLKEEN

Perus- ja ihmisoikeuksien kehittyminen on vaikuttanut kaikista toimintaympäristön muutoksista ehkä syvästi oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. Oikeusasiamiehelle perustuslaissa säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän painottaminen on vaikuttanut monin tavoin laillisuusvalvonnan kysymyksenasetteluihin ja toimintoihin. Oikeusasiamiehen perim-

mäinen pyrkimys on toki aina ollut varmistaa, että ketään ei hänen laillisessa oikeudessaan sorreta. Oikeusasiamiehet ovatkin esittäneet jo ennen perusoikeusuudistusta merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen johtaneita kannanottoja, eivät ainoastaan sen jälkeen. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulma on kuitenkin tullut ajankohtaiseksi kaikissa asioissa, olivatpa epäillyt loukkaukset vakavia tai vähäisiä. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi on merkinnyt ennen

kaikkea eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Painotus on myös näkynyt toiminnan suuntaamisessa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta on otettu esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien näkökulmasta, myös yksittäisiä tapauksia yleisemmin. Esimerkkejä omina aloitteina tut-

kituista asioista ovat viime vuosikymmeneltä vaikkapa ruotsinkielisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin rikosprosessissa omalla äidinkielellä, yksin tulleiden pakolaislasten olot, tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien potilaiden eristämiskäytännöt, asunnottomien alkoholistien ensisuo- jien ala-arvoiset olosuhteet, viranomaisten toiminta lapsiin perheissä kohdistuvan väkivallan estämisessä, selvittämisessä ja hoitamisessa.

Oikeusasiamiehelle katson kuuluvan perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan ohella myös näiden oikeuksien edistämisen. Juuri tästä on mielestäni kysymys oikeusasiamiehen oma-aloitteisessa toiminnassa. Myös kanteluissa esille tulleet kysymykset ovat perusoikeusudistuksen jälkeisenä aikana jossain määrin muuttuneet.

Hyvä hallinto näyttäisi saaneen perusoikeutena vielä aikaisempaakin korostuneemman sijan. Oikeusturvaa koskeva perusoikeus on puolestaan korostanut oikeusasiamiehen työssä niitä alueita, joissa tuomioistuintie ei ole käytettävissä. Tällaisia alueita ovat erityisesti poliisin ja terveydenhuollon viranomaisten toiminnassa.

Sosiaaliset oikeudet ovat myös painottuneet perusoikeusudistuksen jälkeisenä aikana. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen arviointi onkin tullut eräksi keskeiseksi alueeksi oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa. Oikeusasiamies on joutunut ottamaan kantaa myös muiden kuin subjektiivisten oikeuksien ja niitä vastaavien velvoitteiden sisältöön.

VALINTOJEN EDESSÄ

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonta näyttäisi olevan eräiden valintojen ja kehittämislinjauksien edessä. Kanteluiden kasvavat määrät ja perus- ja ihmisoikeusvalvonnan muut haasteet vaativat ratkaisuja sen suhteen, miten työtä painotetaan. On myös syytä pohtia, onko laillisuusvalvonnan keinoja kehittämällä mahdollista vastata nykyistä paremmin kansalaisten odotuksiin saada apua oikeusasiamieheltä. Ajankohitaiseksi on tullut pohtia myös sitä, miten kansainvälinen ihmisoikeuskehitys tulee vaikuttamaan oikeusasiamiehen toimintaan.

On selvää, että kanteluiden käsittelyn tulee tapahtua joutuisasti ja laadukkaasti. Kanteluiden määrä kuitenkin kasvaa, ja oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joissa näyttäisi olevan perusteita epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden

laiminlyöntiä, kuinka vähäistä tahansa. Velvoite edistää perus- ja ihmisoikeuksia edellyttää toisaalta, että oikeusasiamiehellä on myös käytännössä – ei ainoastaan teoriassa – mahdollisuus omasta aloitteestaan puuttua sellaiseen viranomaistoimintaan, joka uhkaa tärkeiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen laajan tarkastustoiminnan ja tiedonsaantioikeuksien vuoksi tällaisten ongelmien havaitsemiseen tältä paikalta onkin hyvä tilaisuus.

Näiden eri tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää mielestäni uusia keinoja tilanteen hallitsemiseksi, ellei haluta jatkuvasti kasvattaa kanslian henkilökunnan määrää. Eräs mahdollisuus on sallia oikeusasiamiehelle nykyistä enemmän harkintavaltaa tutkittavaksi otettavien asioiden suhteen. Toki muitakin keinoja on, vaikka ne eivät ole yhtä vaikuttavia.

Enenevässä määrin oikeusasiamiestä lähestytään myös kirjein, joissa välittyy sellaisia epäoikeudenmukaisuuden ja tyytymättömyyden kokemuksia, joihin oikeusasiamiehen on mahdotonta tuoda helpotusta. Tällaisten kanteluiden siirtäminen saattaisi joskus olla perusteltua. Siirto voisi tapahtua esimerkiksi toimivaltaiselle viranomaiselle kantelijan omalle paikkakunnalle tai omaan läänin. Joissakin tilanteissa saattaisi puolestaan olla tarkoituksenmukaista ohjata kantelija selvittämään tapahtumia sen viranomaisen luo, jota kantelu koskee tai joka on valvontavastuussa kyseisen viranomaisen toiminnasta. Tällainen selvittely voisi olla jopa edellytyksenä oikeusasiamiehen tutkinnalle.

Paljon tyytymättömyyttä aiheuttaa oikeusasiamiehen puoleen kääntyvissä ihmisissä se, että oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten ratkaisuja eikä myöskään määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Onkin ehdotettu, että oikeusasiamiehen pitäisi nykyisestä poiketen sovittaa viranomaisen ja kansalaisen välillä ja tällä tavoin pyrkiä siihen, että viranomainen muuttaa ratkaisunsa tai hyvittää menettelynsä aiheuttamat vahingot.

Mielestäni onkin syytä pohtia, tulisiko oikeusasiamiehellä olla käytettävissään sellaisia keinoja, joiden avul-

la hänen puoleensa kääntyvää kansalaista voitaisiin auttaa nykyistä konkreettisemmin. Sovittelu voisi olla tällainen keino. Toisaalta se ei sovellu hyvin oikeusasiamiehen muuhun toimenpidevalikoimaan. Oikeusvaltioperiaatteen perusteisiin kuuluvasta laillisuuden noudattamisen valvonnasta virkatoiminnassa ei tulisi mielestäni luopua, ei myöskään mahdollisuudesta saattaa virkamies rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Eräänä oikeusasiamiesinstituution vahvuutena näen sen, että oikeusasiamiehellä on myös syyteoikeus.

Sen sijaan oikeusasiamiehen selvittämisen ja tutkinnan keinoja tulisi mielestäni mahdollisuuksien mukaan keventää nykyisestä pääosin raskaasta kirjallisesta menettelystä. Keveämmät selvittelykeinot saattaisivat jopa johtaa nykyistä useammin korjaaviin toimenpiteisiin.

Erityisen tärkeänä pidän sitä, että oikeusasiamiehen toimenpiteet edistävät ja kehittävät viranomaisten toiminnassa hyvää hallintoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen toimenpiteiden vaikuttavuus tässä suhteessa on mielestäni tärkeä tavoite.

KANSAINVÄLINEN KEHITYS JA SEN VAIKUTUKSET

Kansainvälinen ihmisoikeuskehitys ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta heijastuvat monella tavoin oikeusasiamiehen toimintaan. Oikeusasiamiesinstituutio on nähty arvokkaana ihmisoikeuksien kunnioittamisen takeena ja se onkin viimeisten vuosikymmenien aikana levinnyt laajasti maailmalle.

Myös kansainvälinen ihmisoikeusvalvonta on heijastunut oikeusasiamiehen työhön. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämien kansallisten määräaikaisraporttien valmistelun yhteydessä oikeusasiamieheltä pyydetään nykyään usein lausuntoa ja oikeusasiamiehen esittämät näkemykset perus- ja ihmisoikeusongelmista maassamme sisältyvät usein näihin raportteihin. Sama koskee omassa maassa hallituksen ihmisoikeusselonteon valmistelua ja ihmisoikeus-tilanteen raportointia eduskunnalle.

Tässä yhteydessä mainitsen kolme mielenkiintoista kansainvälistä hanketta, joilla saattaa olla merkitystä oikeusasiamiesinstituution kehitykselle – Euroopan Unionin perusoikeusviraston perustamisen, YK:n Pariisin periaatteiden mukaisten kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamisen sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan edellyttämien kansallisten valvontajärjestelmien perustamisen.

Euroopan Unionin perustuslaillisen sopimuksen mahdollinen hyväksyminen tulee merkitsemään ihmisoikeusolottuvuuden vahvistumista edelleen Euroopan Unionissa. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta tulee olemaan nyt perusteilla olevan Unionin perusoikeusviraston tehtävä. Viraston toimivalta ja tehtävät eivät kuitenkaan ole vielä tiedossa, mistä syystä sen vaikutuksia oikeusasiamiehen toimintaan on tässä vaiheessa vaikeata arvioida. Joka tapauksessa kansallisilla oikeusasiamiehillä tulee käsitykseni mukaan olemaan joku rooli tässä toiminnassa. Asiaa valmisteltaessa on mm. ehdotettu, että ”virasto ja jäsenvaltioiden kansalliset laitokset tai vastaavat tahot voisivat toimia verkottuneesti”. Epävarmaa tosin on, olisiko oikeusasiamies eräs tällainen taho ja mitä verkottuminen tässä yhteydessä merkitsisi.

Eräissä maissa on osana kansainvälistä ihmisoikeuskehitystä perustettu myös ns. kansallisia ihmisoikeusinstituutioita YK:n piirissä vahvistettujen ns. Pariisin periaatteiden mukaisesti. Näiden periaatteiden mukaan kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat pysyviä toimielimiä, joilla on mahdollisimman laaja ihmisoikeusmandaatti, joka kattaa myös yksityiset tahot. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee olla kokoonpanoltaan sellaisia, että niissä ovat edustettuina erityisesti ne tahot, jotka osallistuvat ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen. Niillä tulee olla myös itsenäinen ja riippumaton asema. Tärkein tehtävä on asiantuntijaneuvojen ja suositusten antaminen, hallituksen huomion kiinnittäminen ihmisoikeusongelmiin ja niitä koskevien raporttien laatiminen. Myös ihmisoikeuskoulutuksen ja

ihmisoikeustietouden lisääminen ovat niiden keskeisiä tehtäviä.

Suomessa on viime aikoina keskusteltu tällaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution tarpeesta. Oikeusasiamiesinstituution 85-vuotisen toiminnan kunniaksi järjestetyssä seminaarissa asiasta syntyi vilkasta keskustelua tasavallan presidentin Tarja Halosen puheenvuoron pohjalta. Keskustelussa on kiinnitetty huomiota mm. siihen, että Suomessa on monia neuvottelukuntia ja viranomaisia, jotka toimivat eri hallinnonaloilla ihmisoikeuskysymysten parissa. On pidetty mahdollisena, että oikeusasiamies tai joku riippumaton ihmisoikeuksiin keskittyvä tutkimuslaitos voisi olla tällainen kansallinen instituutio.

Itsenäiset tutkimuslaitokset on joissakin maissa valittu kansallisiksi ihmisoikeusinstituutioiksi. Näin on asiantaita mm. Tanskassa ja Norjassa. Tutkimustiedon kerääminen, raportointi, kansainvälinen yhteydenpito, tiedottaminen ja neuvonta sopivatkin hyvin tällaisille laitoksille. Sama koskee osallistumista kansallisten määräaikaisraporttien ja kansallisten selontekojen valmisteluun.

Myös oikeusasiamiehen voidaan ajatella toimivan tällaisena kansallisena ihmisoikeusinstituutiona. Oikeusasiamiehen itsenäinen asema, hänen tehtävänsä ja toimivaltansa antavat hyvät edellytykset perus- ja ihmisoikeusongelmien havaitsemiseen ja esille ottamiseen. Toisaalta yleisten selvitysten ja raporttien laadinta edellyttää aivan erilaisia voimavaroja kuin oikeusasiamiehellä nyt on käytettävissään. Tällaiselle kansalliselle instituutiolle ei mielestäni kuitenkaan sovellu hyvin yksittäisten kanteluasioiden tutkinta eivätkä

ainakaan sellaiset toimenpiteet, jotka oikeusasiamiehellä on käytettävissään. Niinpä oikeusasiamiehen tehtävien laajentamista tällaiseksi kansalliseksi instituutioksi tulisi tarkoin selvittää ja pohtia.

YK:n em. kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisella pöytäkirjalla on tarkoitus perustaa tai nimetä kansallinen valvontajärjestelmä kidutuksen ehkäisemiseksi. Oikeusasiamiehen tehtäviin sisältyvät meillä ne tehtävät, joita pöytäkirjan tarkoittama kansallinen valvontaelin tulisi hoitamaan. Myös tämän hankkeen kohdalla on pidetty mahdollisena, että oikeusasiamies voisi toimia tällaisena elimenä.

Mielestäni nämä kaikki kansainväliset hankkeet edellyttävät tarkkaa punnintaa niin periaatteellisilta kuin käytännöllisiltä vaikutuksiltaan ennen ratkaisujen tekoa oikeusasiamiesinstituution kannalta. Missään tapauksessa ne eivät saa merkitä sitä, että kansalaisten mahdollisuus kääntyä kanteluihin omassa tai yleisessä asiassa eduskunnan valitseman riippumattoman laillisuusvalvojan puoleen kaventuisi. Perusteltuna en pidä sitä, että maassamme luovuttaisiin eduskunnan puolesta tapahtuvasta laillisuusvalvonnasta ja virkavastuun toteuttamisesta nykyisissä muodoissaan. Nimenomaan eduskunnalla tulee olla tilaisuus tehdä ratkaisut sen suhteen, miten oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa kehitetään.

ILKKA RAUTIO

Salassapito ja valvonta

Vallan käytön valvonnassa julkisuudella on ratkaiseva merkitys. Viranomaisten ja virkamiesten samoin kuin muidenkin julkista valtaa käyttävien tai julkista tehtävää hoitavien toiminta ja asiakirjat ovat yleensä julkisia, mikä antaa niin tiedotusvälineille kuin kenelle tahansa muullekin mahdollisuuden seurata ja arvioida vallankäyttöä. Suomessa asianosaisen oikeutta saattaa virkamiehen toiminta ulkopuolisen arvioitavaksi korostaa vielä kansainvälisesti laaja mahdollisuus saattaa virkamies rikosoikeudelliseen vastuuseen virkatoimestaan. Tuomioistuinten kautta tapahtuvaa valvontaa täydentää kaikkien käytössä oleva laillisuusvalvonta, jonka avulla voi – eräin rajoituksin – saada täysin kustannuksitta oikeudellisen arvion arvostelemastaan virkatoimesta.

Vallan käytön valvonnan edellyttämä julkisuus on kuitenkin viime vuosina eräiltä osin kaventunut. Tarkastellessa tässä niitä ongelmia, joita poliisin toiminnan julkisuuteen kohdistuvat rajoitukset ovat aiheuttaneet tai voivat aiheuttaa. Sinänsä on aina ollut selvää, että osa poliisitoiminnasta on eri syistä salaista. Tyypillisin esimerkki tästä on suojelupoliisi, jota vastaavien turvallisuuspoliisien toiminnasta osa on kaikissa valtioissa salaista. Rikollisuuden kuvan muuttumisen vuoksi julkisuusvaatimusta on rajoitettu myös muussa poliisitoiminnassa. Suomessa olennainen muutos tapahtui ns. telepakkokeinojen, erityisesti puhelinkuuntelun salailmisen yhteydessä. Toki esitutkinta on aina ollut aktiivivaiheessaan vain rajoitetusti julkista, mutta pakkokeinojen käyttö on telepakkokeinojen käyttöönottoon

asti ollut asianosaisille julkista. Telepakkokeinoja kutsutaankin myös salaisiksi pakkokeinoiksi. Telepakkokeinojen käytön lisäksi on mahdollistettu muutakin salaista, suoraan rikoksesta epäiltyyn kohdistuvaa poliisitoimintaa, kuten valeostot ja peitetoiminta. Salaisten pakkokeinojen tai tutkintamenetelmien käyttö on lisäksi hyväksytty joiltakin osin myös rikosten ehkäisemiseksi.

”Arkisemman” rikostutkinnan alueella salaamistarve näyttää kanteluista tehtävien havaintojen perusteella kasvavan vihjetietojen käytössä. Yhä useammin toiminta pohjautuu vihjetietoihin, joiden luotettavuutta varmistettaessa törmätään vihjetietojen antajan henkilöllisyyden suojaamiseen. Kun toisaalta paine vihjetietojen käyttöön kasvaa, vaikeutuu väistämättä mahdollisuus kontrolloida poliisitoiminnan perusteita.

Salassapito ulottuu laajasti myös viisumiasioihin. Kansainvälisten sopimusten mukaan tavanomainen velvollisuus päätöksen perusteleminen ei ulotu viisumipäätöksiin. Kielteisiä viisumiratkaisu ja pyritään toki mahdollisuuksien mukaan perustelemaan, jos perus-

teluja tiedustellaan. Joskus perusteet ovat kuitenkin salassa pidettäviä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tietoja, joita ei voida paljastaa. Mahdollista on myös se, että kielteiseen päätökseen johtanut tieto paljastetaan tai paljastuu, mutta sen oikeellisuutta ei asianomainen itse pysty kontrolloimaan. Hänen on tyydyttävä vastaukseen ”meillä on sellaisia tietoja, että Teille ei voida myöntää viisumia”. Viisu-

minhakijan näkökulmasta valtio vaikuttaa tällaisessa kasvottomalta ja sulkeutuneelta. Päätökseen on vain alistuttava voimatta esittää yksilöityä arvostelua tiedon luotettavuudesta.



MITEN SALAISEN TOIMINNAN ASIANMUKAISUUTTA VOIDAAN VALVOA?

Yksi tapa estää salaisen toiminnan jääminen kokonaan piiloon on asettaa sen käytön edellytykseksi ulkopuolisen tahon antama lupa. Tähän ratkaisuun on päädytty telepakkokeinojen osalta, joiden käyttö edellyttää yleensä tuomioistuimen luvan. Suomessa oikeusturvajärjestely perustuukin tältä osin hyvin keskeisesti tuomioistuimelle uskottuun päätösvaltaan.

Tämä oikeusturvajärjestely ei tässä vaiheessa sinänsä lisää asian julkisuutta yksilön näkökulmasta, koska tuomioistuinkäsittelykin näissä tapauksissa on ymmärrettävistä syistä salaista. Nykyisen lainsäädännön mukaan se on lisäksi yleensä "toispuoleista". Pakkokeinon kohde ei ole käsittelyssä lainkaan edustettuna lukuun ottamatta tapauksia, joissa saadaan kuunnella jonkun asuntoa. Näissä tapauksissa kuunneltavaa osapuolta edustaa julkinen asiamies. Lisäksi olen tarkastustoiminnassani voinut havaita, että tuomioistuinten harjoittamassa etukäteisvalvonnassa on ollut parantamisen varaa. Joillakin tuomareilla on selvästi ollut puutteellinen käsitys tehtävänsä merkityksestä. Viittaan eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2003 kertomuksen jaksoon telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonnasta.

Osa valvonnasta voidaan hoitaa uskottavasti myös jälkivalvontana. Esimerkiksi telepakkokeinojen käyttö voidaan jälkikäteen saattaa laillisuusvalvojan arvioitavaksi ja asianomaiset virkamiehet voidaan asettaa vastuuseen mahdollisista virheistään kuten muustakin virkatoiminnastaan.

Tehokas jälkivalvonta edellyttää kuitenkin riittäviä perusteita. Toiminnan perusteet ja toimintatavat täytyy voida jälkikäteen luotettavasti todeta; muuten jälkivalvonta jää ohueksi tai menettää jopa kokonaan merkityksensä. Telepakkokeinojen kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että poliisin tulee riittävästi perustella hakemustaan ja tuomioistuinten niihin antamia päätöksiä.

Järjestelmä ontuu tässäkin suhteessa. Telepakkokeinopäätösten perustelut ovat liian usein niukkoja ja mikä huolestuttavinta vaatimuksen perusteiksi esitettyjä tietoja ei aina riittävästi kontrolloida. Tuomari voi tyytyä viittaamaan poliisin kertoman ottamatta selvää, mitä tietoja vihjeenä on saatu ja mikä on hänen oma käsityksensä siitä, ylittyykö lain asettama kynnys tällaisten seikkojen perusteella. Näin ei pitäisi menetellä. Tuomari ei saa "mennä poliisin selän taakse" toteamalla, että poliisin saamien tietojen mukaan asianomaista henkilöä on syytä epäillä sellaisesta rikoksesta, joka mahdollistaa telepakkokeinojen käytön. Poliisin johtopäätöksiä ei tule käyttää tuomioistuimen päätöksen perusteena. Olen selostanut tätäkin ongelmaa laajemmin viimevuotisessa kertomuksessa.

SALAINEN VIRKATOIMINTA

Asianosaisella itsellään ei ole lainkaan mahdollisuutta jälkivalvontaan, jos häneen kohdistetut viranomais-toimet jäävät hänelle kokonaan salaisiksi. Tähän nähdessä on huolestuttavaa, että tuomioistuimet myönsivät usein luvan jättää kokonaan ilmoittamatta telepakkokeinojen käytöstä pakkokeinon kohteelle. Laki sallii tämän vain erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa. Olen kiinnittänyt tähän käytäntöön huomiota tarkastuksillani tuomioistuimissa ja poliisissa ja antanut myös sitä koskevan päätöksen (s. 77). Tilastojen ja tarkastuskemusten valossa muutosta onkin selvästi tapahtunut, mutta vieläkin tilannetta ei voi pitää tyydyttävänä.

Poliisin selityksen mukaan kysymys on ollut halusta salata pakkokeinon käyttö sen vastaisen tehon turvaamiseksi. Tuomioistuimissa taas on "ymmärretty" poliisin toiveita suojata tehokasta esitutkintakeinoja. Niin poliisilla kuin tuomioistuimillakin näyttää jäävän liian vähälle huomiolle se, että tällä ratkaisulla ne sulkevat pois asianosaisten mahdollisuuden saattaa ne vastuuseen salattavista virkatoimista. Demokraattisessa oikeusvaltiossa virkatointien jäämistä asianosaisten valvontamahdollisuuksien ulottumattomiin ei tulisi ilman todella vahvoja perusteita hyväksyä.

Valvonnan ulkopuolelle virkatoimen asianmukaisuus voi jäädä myös siinä tapauksessa, että se perustuu vihjetietoon, jota ei voi tarkastaa. Tällainen tilanne on silloin tällöin tullut esiin myös perinteisten pakkokeinojen käytössä. Esimerkiksi kotietsinnän perusteeksi on esitetty poliisin luotettavalta tiedottajalta saama vihje siitä, että joku kuljettaa huumeita autossaan.

Katsoin eräässä viime vuonna ratkaisemassani tapauksessa, jossa oli mm. kysymys vihjetiedon antajan nimen salassa pitämisestä, että oikeusvaltiossa voi olla salaisiin perusteisiin pohjautuvaa toimivallan käyttöä vain hyvin rajoitetusti ja silloinkin vain, kun siitä on nimenomaisesti ja muutoinkin asianmukaisesti lailla säädetty. Pidin ja pidän virheellisenä sellaista ajattelua, että poliisi tiedonantajan luotettavuudesta saamansa kokemuksen perusteella pitää rikosepäilyä niin varmasti oikeana, että katsoo kotietsinnän edellytysten täyttyvän. Pakkokeinon kohteen tulisi saada tietää, mitkä ovat ne tosiseikat, joiden perusteella pakkokeinoa on käytetty. Vaikka kaikkea tietoa ei voidakaan aina antaa, vähintään pakkokeinon käytön kynnyksen ylittymisen tulee olla asianosaisille perusteltavissa.

Pakkokeinon perusteen asianmukaisuuden osoitukseksi ei riitä väite siitä, että poliisilla oli oman arvionsa mukaan luotettava vihjetieto perusteen täyttymisestä. Tällaisen käytännön hyväksyminen avaisi tietä mielivaltaalle. Tapaus, joka sisältää myös kannanoton vihjetiedon salaamisen vaikutuksesta oikeuteen nostaa virkarikossyyte virkamiestä vastaan, on selostettu tarkemmin tämän kertomuksen poliisin valvontaa koskevassa jaksossa (s. 122).

LAILLISUUSVALVONTA JA SALASSAPITO

Laillisuusvalvonnalle salassa pidettävät virkatoimet eivät ole välitön ongelma. Perustuslakiin nojautuva tiedonsaantioikeus takaa kaiken laillisuusvalvonnassa tarvittavan salaisenkin tiedon saatavuuden. Kokemuksen mukaan viranomaiset myös hyvin ymmärtävät laillisuusvalvonnan tarpeet ja salaisimmatkin tiedot annetaan joustavasti. Laillisuusvalvoja voi siis saada kaiken

sen tiedon, mikä ylipäätään on saatavissa. Selvää on, että jos salaisten päätösten perustelut ovat puutteelliset, laillisuusvalvojankin tietopohja voi jäädä ohueksi. Ainakin tuoreemmissa asioissa voidaan selvityksin vielä melko luotettavasti paikata aukkoja, mutta jälkikäteen annettu selvitys häviää aina autenttisuudessa päätöstä tehtäessä kirjatuille tiedoille.

Sen sijaan on ongelmallista, miten ja kuinka uskottavasti laillisuusvalvoja voi raportoida näkemyksensä ulkopuolisille. Laillisuusvalvojallakaan ei ole oikeutta paljastaa salassa pidettävää tietoa.

Arkisimmillaan ongelma ilmenee kantelijalle annetussa vastauksessa, jossa selvityksiin viitaten todetaan, että mitään lainvastaista ei asiaa tutkittaessa havaittu. Kun selvityksen sisällöstä ei voida antaa tietoja, vastauksen uskottavuus perustuu paljolti laillisuusvalvonnan yleiseen uskottavuuteen. Toki siitä lisää, jos asian selvittelytavoista voidaan antaa tietoja; esimerkiksi siitä, että asianomainen tietolähde ja tietojen merkitsemisen peruste on nimenomaisesti laillisuusvalvojan toimesta tarkastettu. Näin on joskus menetelty, kun on väitetty suojelupoliisin antamien tietojen olevan vääriä. Toisaalta asian luonteesta seuraa, että usein näissä tapauksissa on annettava hyvin pelkistetty vastaus.

Muutamassa kantelussa vuosittain esitetään epäily siitä, että poliisi kuuntelee kantelijan puheluja ja pyydetään tutkimaan epäillyn kuuntelun lainmukaisuus. Selvää on, että laillisuusvalvoja ei voi ryhtyä vastaamaan, onko asianomainen kuuntelun kohteena silloinkaan kun näin ei ole asianlaita. Tällaisista vastauksista tulisi rikollisille helppo keino tarkistaa epäilemänsä pakkokeinojen käyttö. On kuitenkin ymmärrettävää, että vastaus, joka toteaa vain, ettei lainvastaista menettelyä ole havaittu, jättää helposti epäilyn kytemään.

Hyvin erikoinen tilanne on silloin, kun laillisuusvalvoja ei voi kertoa tietoja salaisia pakkokeinoja koskevista havainnoista tai ongelmalliseksi katsomistaan lain tulkinnoista sen vuoksi, että ongelmaa kuvaava tieto itessään on salassa pidettävää. Esimerkki tällaisesta asetelmasta sisältyy vuoden 2003 kertomuksen peite-

toimintaa koskevaan jaksoon. Kyseinen ongelma voitaneen ratkaista asianmukaisella tavalla salassa pidettävää tietoa paljastamatta. Hiukan samantyyppisiä tilanteita on ollut muitakin ja jonakin päivänä voimme olla sellaisenkin kysymyksen edessä, joka toisaalta edellyttäisi avointa keskustelua lainsäädännön muutostarpeista, mutta voi samalla merkitä lainsäädännöllä suojattavaksi tavoitellun edun menettämistä. Selvää kuitenkin on, että lakia ei voida muuttaa salassa.

Edellä kerrotut esimerkit osoittavat, että tarve salaiseen virkatoimintaan johtaa osaksi myös valvonnan julkisuuden rajoittamiseen. Valvonnan uskottavuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että valvontakin voidaan asettaa mahdollisimman laajasti ulkopuolisten arvioitavaksi.

Laaja julkisuus on virkatoiminnan asianmukaisuuden tärkeimpiä takeita. Jos tätä tiedotusvälineiden ja ”suuren yleisön” valvonnan perustaa joudutaan kaventamaan, tulee mahdollisimman pitkälle taata ainakin asianosaisten oikeus saada tietoa heitä koskevista vir-

katoimista. Jos tämäkään ei ole mahdollista ja ulkopuolinen valvonta jää yksin laillisuusvalvonnan tehtäväksi, on tärkeää, että sen tulokset voidaan mahdollisimman avoimesti kertoa. On myös tiedostettava, ettei laillisuusvalvonnalla voida kokonaan korvata muuta valvontaa. Laillisuusvalvonta on väistämättä pistokomaista jälkivalvontaa ja sellaiseksi se on tarkoitettukin.

Salassapito heikentää väistämättä valvontamahdollisuuksia. Ongelmia voidaan kertomillani tavoin vähentää, mutta niitä ei voida poistaa.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Yhdenvertaisuus laillisuusvalvonnassa

UUDEN YHDENVERTAISUUSLAIN MERKITYKSESTÄ

Kertomusvuoden helmikuun alussa tuli voimaan yhdenvertaisuuslaki. Lailla pantiin täytäntöön kaksi yhteisöoikeuteen liittyvää syrjinnän kieltä täsmentävää direktiiviä eli ns. syrjintädirektiivi ja työsyrijntädirektiivi. Syrjintädirektiivin tarkoituksena on torjua rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Työsyrijntädirektiivillä puolestaan pyritään torjumaan syrjintää työssä ja ammatissa.

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin säännös ihmisten yhdenvertaisuudesta ja 2 momentissa säädetty syrjinnän kieltä ovat tosin kattaneet sekä syrjintä- että työsyrijntädirektiivissä säädetty syrjinnän kiellot. Perustuslain näkökulmasta yhdenvertaisuuslaissa on kysymys perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn konkretisoinnista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ja perusoikeuksien toteutumisen edistämisen näkökulmasta yhdenvertaisuuslaki ei ole olennaisesti muuttanut toimintaympäristöä. Perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännös ovat aina olleet keskeisessä asemassa oikeusasiamiehen toiminnassa. Uusi laki kuitenkin korostaa ja konkretisoi yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon merkitystä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa. Kun oikeusasiamies on muita oikeusturvaelimiä täydentävä instituutio, yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä toteutetut uudet oi-

keusturvajärjestelyt saattavat ohjata asioita muiden viranomaisten tai keinojen piiriin.

Uudistuksessa työsuojeluviranomaisten velvollisuus valvoa syrjinnän kiellon noudattamista ulotettiin myös julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin eli valtion virkamieslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa oleviin syrjinnän kieltöihin. Työsuojelupiirien tehtävät ovat siten laajentuneet oikeusasiamiehen valvonnan alaiseen toimintaan. Etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon noudattamisen valvonta työ- ja virkasuhteiden ulkopuolella puolestaan kuuluu vähemmistövaltuutetulle, jonka tehtäviä ja valtuuksia on uu-

distuksessa lisätty, sekä perustetulle uudelle oikeusturvaelimelle, syrjintälautakunnalle.

Myös uudet loukatun tueksi säädetty keinot, kuten mahdollisuus vaatia hyvitystä syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta sekä käänteinen todistustaakka käsiteltäessä syrjintäasioita tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, voivat ohjata yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan

kuuluvia asioita oikeusasiamieheltä ensisijaisesti muiden oikeusturvakeinojen piiriin. Mielestäni oikeusasiamieskin voi tarvittaessa antaa kantelijoille tällaista ohjausta ja myös siirtää asian toimivaltaiselle erityisvalvontaviranomaiselle.

ERÄITÄ YHDENVERTAISUUSLAIN SOVELTAMIS- ALAAAN KUULUVIA KANNANOTTOJA

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisessä työnjaossa allekirjoittaneen käsiteltäväksi kuuluvissa asiaryhmissä esiintyy melko harvoin yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvaa etnisestä al-



kuperästä johtuvaksi epäiltävää syrjintää. Sen sijaan lain soveltamisalaan kuuluvia työhön, ammattiin tai koulutukseen liittyviä syrjintäepäilyjä esitetään melko usein.

Laillisuusvalvontakäytännössäni yhdenvertaisuuslain soveltaminen on konkretisoitunut mm. arvioidessani työnhakijan tupakoimattomuutta nimitysperusteena kunnan virkoihin ja toimiin. Olen pitänyt työnhakijan tupakoimattomuutta tai tupakointia sellaisena henkilöön liittyvänä synnä, jota voidaan käyttää työhönotto-perusteena vain siinä tapauksessa, että erilaisen kohtelun perusteena on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu ”työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus”. Muussa tapauksessa erilainen kohtelu on syrjintäkiellon vastainen. Tietoa hakijoiden tupakoinnista tai tupakoimattomuudesta ei siten voida pitää yleisenä nimitysperusteena arvioitaessa hakijoiden kelpoisuutta virkoihin ja toimiin.

Yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluu myös koulutuksen saaminen. Lakia sovelletaan mm. opiskelijavalintaan, valintamenettelyihin ja opintosuoritusten arviointiin. Olen viitannut yhdenvertaisuuslakiin arvioidessani yliopiston opiskelijavalinnassa ns. uusille ylioppilaille myönnettäviä lisäpisteitä.

Perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltosäännökset eivät kiellä kaikenlaista erottelua yksilöiden välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Erottelun hyväksyttävyys riippuu mm. sen tarkoituksesta ja asteesta. Uusien ylioppilaiden suosimisen tarkoitukselliset liittyvät yhtäältä heidän saattamiseensa samaan asemaan aiemmin koulunsa päättäneiden kanssa ja toisaalta koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.

Lisäpisteiden antamista uusille ylioppilaille voidaan siten perustella sillä, että he ovat aiemmin valmistuneita heikommassa asemassa pitkää valmistautumista edellyttävissä vaativissa valintakokeissa. Nopea sijoittuminen toisen asteen koulutuksesta korkeakoulutukseen ja opiskelun kokonaisajan lyhentäminen ovat puolestaan sinänsä hyväksyttäviä koulutuspoliittisia tavoittei-

ta. Näin ollen kysymys on yhdenvertaisuuden kannalta siitä, onko erottelun aste hyväksyttävä. Tässä arvioinnissa olen pitänyt uusille ylioppilaille annettua seitsemää lisäpistettä yhdenvertaisuuden kannalta jo ongelmallisena, kun enimmäispistemäärä on ollut 43.

Myös erilaisiin virkojen tai toimien hakutilanteisiin liittyviä kanteluita tulee oikeusasiamiehelle melko usein. Laillisuusvalvontakäytännössä on pantu painoa virantäytön muodollisille ja menettelyllisille oikeusturvatekille, kuten nimitysmuistioiden huolelliselle laadinnalle ja ansiovertailun yhdenvertaiselle tekemiselle. Olen mm. todennut, että nimitysmuistioista puuttuneen ansiovertailun takia nimityspäätöksen tekijä ei ollut voinut varmistua siitä, että hänellä oli hakijoista tasapuolinen tieto. Virkaa hakeneet eivät puolestaan voineet todeta, oliko heitä kohdeltu tasapuolisesti, oliko heidän ansionsa kirjattu oikein ja olivatko valintaperusteet lainmukaiset. Muistiot eivät siten täyttäneet niille asetettavia oikeusturvan vaatimuksia. Näistä syistä olen muistuttanut viranomasta yhdenvertaisuuslain sille nimennomaan asettamasta velvollisuudesta vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Arvioidessani tuomioistuimen tuomarinvallintalautakunnalle antamaa lausuntoa hakijoista olen kiinnittänyt huomiota siihen, että jos jostakin hakijasta esitetään työtaitoa koskeva negatiivinen arvio, se olisi perusteltava ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta vastaavanlainen arvio, olipa se positiivinen tai negatiivinen, olisi esitettävä myös muista hakijoista.

Rauhanturvaamislain mukaan työnantaja ei voi evätä pääsyä rauhanturvaamistehtäviin henkilöltä, joka on tehtävään sopiva ja voisi muutoin tulla siihen valituksi. Tämän vuoksi olen katsonut, että valittaessa henkilöstöä rauhanturvaamistehtäviin rajavartioloita ei voida jättää valintaa koskevan harkinnan ulkopuolelle työnantajan kielteisen lausunnon perusteella. Pääesikunnan ja Rajavartiolaitoksen esikunnan sopima ns. irrotettavuuslausuntomenettely oli näin ollen ristiriidassa rauhanturvaamislain kanssa, eikä rajavartioiden erilaiselle kohte-

lulle muihin puolustusvoimien ulkopuolisiin hakijoihin verrattuna ollut hyväksyttävää perustetta.

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Asuinpaikan valinnanvapaudesta on vakiintuneesti katsottu seuraavan, että asuinpaikkaan liittyvää erilaista kohtelua voidaan pitää myös perustuslain syrjintäkiellon vastaisena. Laillisuusvalvontakäytännössäni olen joutunut kiinnittämään huomiota hallintotuomioistuinkäytännössäkin vahvistettuun kantaan, että kunta ei voi henkilöstön ottamista koskevassa nimitysharkinnassaan suosia oman kunnan asukkaita, vaikka se mm. verotuksellisista syistä voisikin olla kunnan edun mukaista.

YHDENVERTAISUUS ERÄISSÄ MUISSA TILANTEISSA

Asuinpaikka erilaisen kohtelun perusteena on ollut esillä useissa muissakin kanteluasioissa. Valtion tuella rakennettujen vuokratilojen asukasvalintaperusteet on tyhjentävästi määrätty aravarajoituslaissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Noihin perusteisiin ei sisälly hakijan kuntalaisuutta tai kunnassa asumisajan pituutta. Jos laillisten asukasvalintaperusteiden nojalla ei kyetä tekemään eroa joidenkin hakijoiden välillä, asukasvalinnasta päättävä kunta tai vuokratalon omistaja ei voi soveltaa uusia erottelun perusteita, esimerkiksi kuntalaisuutta, olivatpa ne joltakin kanalta katsoen kuinka tarkoituksenmukaisia hyvänsä.

Tällaisessa tilanteessa valinta on tehtävä jollakin syrjimättömällä perusteella, jollainen voi olla esimerkiksi hakemuksen tekoajankohdan mukaan määräytyvä aikaprioriteetti taikka arvonta. Kysymys siitä, *pitäisikö* kuntalaisuuden olla laillinen asukasvalintaperuste, on yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluva, viime kädessä eduskunnan ratkaistava kysymys, jonka arvioiminen ei kuulu laillisuusvalvojalle. Olen esittänyt ympäristöministeriön harkittavaksi, olisiko asukasvalintaa koskevaa normistoa tarpeen kehittää siten, että

asukasvalinnat voitaisiin kaikissa tilanteissa tehdä selkiaisilla perusteilla, jotka ovat laillisia, syrjimättömiä ja tarkoituksenmukaisia.

Asuinpaikkaan liittyvä syrjintä on ollut esillä myös kunnan jätemaksujen määräämisessä. Käsitykseni mukaan kunta ei ole voinut jättää vapaa-ajankiinteistön jätemaksua kokonaan perimättä sillä perusteella, että kiinteistön omistajan vakituinen asuinpaikka on ollut samassa kunnassa, kun ulkopaikkakuntalaisilta maksu on peritty.

Liikkumisesteettömän rakentamisen ongelmat liittyvät niin ikään usein kunnalliseen päätöksentekoon. Rakennuslainsäädännön mukaan hallinto- ja palvelurakennusten ja sekä sellaisten liike- ja palvelutilojen, joihin tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, tulee soveltaa myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. Näiden vaatimusten sivuuttamiseen tai puutteelliseen huomioon ottamiseen olen kiinnittänyt huomiota mm. liikekeskuksen ja rautatieaseman kulkuyhteyksien suunnittelussa ja rakentamisessa. Nämä rakennuslainsäädännön normit koskevat vain uudisrakennuksia ja eräitä korjaus- tai muutostöitä, eikä lainsäädäntö nimenomaisesti edellytä olemassa olevien rakennusten saattamista niiden mukaiseksi.

Olen kuitenkin pitänyt perusoikeusnäkökulmasta epätydyttävänä sitä, että valtiolla on julkisia tiloja, esimerkiksi käräjäpaikkoja, jotka eivät täytä liikkumisesteettömää rakentamista koskevia normeja. Tämän vuoksi olen todennut, että liikuntarajoitteisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun edistäminen saattamalla myös olemassa olevat tilat liikkumisesteettömäksi rakentamista koskevien normien mukaisiksi olisi perustuslain 22 §:n mukaista perusoikeuksien aineellista turvaamista, joka tulisi ottaa huomioon mm. taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.

Henkilön ikään liittyvän erilaisen kohtelun arvostelu on kanteluissa melko tavallista. Usein erilainen kohtelu perustuu laissa asetettuun ikärajaan, johon oikeusasiamies ei voi puuttua. Lakiin perustuvaa ikärajaa ei kui-

tenkaan aina ole osoitettavissa. Olen esimerkiksi katsonut maistraatin menetelleen perustuslain syrjintäkiellon vastaisesti soveltaessaan sellaista käytäntöä, että yli 65-vuotiaasta henkilöä ei pidetä sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään.

Eräänlaisena anekdoottina mainitsen vielä hirvieläinvahinkojen korvaamista koskevan valtioneuvoston asetuksen, jonka mukaan ajoneuvon ja hirvieläimen yhteentörmäyksestä johtunut vahinko voidaan korvata valtion varoista. Koska hirvieläinvahinko voi käytännössä yhtä hyvin johtua hirven väistämisestä, olen vahingonkärsijöiden yhdenvertaiseen kohteluun viitaten esittänyt maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, olisiko sääntelyä syytä kehittää.

YHDENVERTAISUUS OIKEUSTURVAODOTUKSENA

Edellä esitetyt laillisuusvalvontakäytännöstä poimitut esimerkit osoittanevat, kuinka moninaisissa tilanteissa kysymys yhdenvertaisuudesta nousee esiin. Yhdenvertaisuutta on joskus sanottu eräänlaiseksi superperusoikeudeksi ja vahvemman oikeuden tai viidakon lain vastakohdaksi. Käsitykseni mukaan ihmisten oikeusturvaodotukset kohdistuvatkin korostetusti yhdenvertaisuuden vaatimukseen. Ihmisten käsitykset ja kokemukset siitä, kuinka yhdenvertaisuus yhteiskunnassa toteutuu, vaikuttanee merkittävästi heidän julkisen vallan elimiä, instituutioita ja toimenpiteitä koskevien legitimititeettikäsitysten muotoutumiseen. Legitimititeettikäsitykset puolestaan ovat ratkaisevan tärkeitä ihmisten julkista val-

taa kohtaan tunteman luottamuksen, julkisen vallan asettaminen normien vapaaehtoisen noudattamisen ja viime kädessä yhteiskuntarauhan kannalta.

Yhdenvertaisuus on ideaali, joka ei voi koskaan täysin toteutua. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö siihen tulisi aina pyrkiä. Yhdenvertaisuuden vaatimus on myös monissa tilanteissa tietyllä tavalla suhteellinen, koska siitä voidaan poiketa hyväksyttävillä perusteilla. Kysymys siitä, millaisia perusteita voidaan eri tilanteissa pitää hyväksyttävänä, ei aina ole helppo. On kuitenkin tärkeätä, että yksilöillä on käytettävissään oikeusturvakeinot, joiden avulla kohtelun mahdollinen syrjivyyttä saadaan legitimiillä tavalla tutkituksi ja ratkaistuksi.

Tältä kannalta yhdenvertaisuuslaki ja sen sisältämät uudet oikeusturvakeinot ovat merkittävä edistysaskel. Syntytaustansa takia yhdenvertaisuuslaki ei kuitenkaan ole soveltamisalaltaan yleinen, vaan se luo erilaisia oikeuksia eri henkilöille ja ryhmille ja eri syrjintäperusteet eivät ole samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piirissä. Tätä eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin arvostellut.

Kantelu oikeusasiamiehille on kuitenkin yksi kaikkien ja kaikissa julkisen toiminnan tilanteissa käytettävissä oleva keino saada syrjiväksi koetun kohtelun hyväksyttävyyttä arvioitua.

2. Katsaus vuoden 2004 toimintaan

LAILLISUUSVALVONTA

Tavoitteet ja toimintamuodot

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

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

Oikeusasiamies valvoo laillisuutta

Laillisuusvalvonta tapahtuu pääosin tutkimalla kansalaisten kanteluita. Oikeusasiamies tutkii myös omasta aloitteestaan lainvastaiseksi epäiltyä julkisten tehtävien hoitamista ja suorittaa tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin. Tarkastuksia suoritetaan ensisijaisesti vankiloissa, poliisilaitoksilla ja varuskunnissa. Oikeusasiamiehelle viime vuosina annetuista erillistehtävistä – telepakkokeinojen käytön ja poliisin peitetoiminnan valvonnasta sekä lapsen oikeuksien valvonnasta – on myös tullut keskeisiä laillisuusvalvonnan alueita.

Oikeusasiamiehen muu toiminta liittyy ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Laillisuusval-

vojien esitelmien, alustusten ja puheenvuorojen tarkoituksena on tuoda esille ja painottaa perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksia niin julkisten tehtävien hoitamisessa kuin lainsäädännön valmistelussa. Yhteydenpitoa keskeisiin 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 valitsema laillisuusvalvojia. Työnjaosta kaikkien kolmen kesken päättää oikeusasiamies. Työnjako on ollut sama kuin edellisvuonna: OA Paunio käsittelee asiat, jotka koskevat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä sekä mm. sosiaali- ja terveydenhuoltoa, sosiaalivakuutusta ja lapsen oikeuksia. AOA Rautio käsittelee mm. poliisia, vankeinhoitoa, syyttäjälaitosta, perusopetusta, työhallintoa ja kirkkoa koskevia asioita sekä ulkomaalais- ja kieliasioita. AOA Jääskeläinen käsittelee mm. tuomioistuimia, puolustusvoimia, ulosottoa, ympäristöhallintoa, vero- ja kunta-asioita, maa- ja metsätaloutta sekä liikennettä ja viestintää koskevia asioita. Yksityiskohtainen työnjako on liitteenä (liite 2).

Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat

Laillisuusvalvonta-asioihin luetaan kantelut, omat aloitteet, lausunnot ja kuulemiset esim. 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 antaen ohjausta ja neuvontaa.

Vuoden 2004 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 3 347 uutta laillisuusvalvonta-asiata. Tämä oli noin 16 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Varsinaisten kanteluasioiden määrä oli vuonna 2004 yhteensä 2 950, mikä oli noin 18 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Omien aloitteiden määrä oli sama kuin edellisenä vuonna, 52. Lausunto- ja kuulemispyyntöjä oli 28 (edellisvuonna 35). Kaiken kaikkiaan vuoden 2004 aikana oli käsiteltävänä 5 033 (edellisvuonna 4 614) laillisuusvalvonta-asiata. Aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita oli nimittäin käsiteltävänä 1 686 (edellisvuonna 1 738).

Laillisuusvalvonta-asiat	2004	2003
Kantelut	2 950	2 498
Omat aloitteet	52	52
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	28	35
Muut kirjoitukset	317	291
Yhteensä	3 347	2 876

Kanteluiden laadussa ei näyttäisi tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden määrä on lisääntynyt edelleen. Sama koskee poliisikanteluja. Kantelujen määrän kasvu on jakautunut suhteellisen tasaisesti eri asiaryhmien kesken.

Ratkaisut

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 3 286 (yksityiskohtainen tilasto on liitteenä 3). Näistä varsinaisten kanteluasioiden määrä oli 2 889. Kanteluita ratkaistiin jonkin verran vähemmän kuin niitä saapui, kuitenkin 13 % enemmän kuin edellisvuonna ratkaistiin. Omia aloitteita ratkaistiin 54, lausuntoja ja kuulemisia oli 29 (luettelo lausunnoista ja kuulemisista on liitteenä 4). Vastauksia muihin kirjoituksiin annettiin 314.

Laillisuusvalvonta-asiat	2004	2003
Kantelut	2 889	2 561
Omat aloitteet	54	39
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	29	40
Muut kirjoitukset	314	288
Yhteensä	3 286	2 928

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 2004 yhteensä 610 eli noin 19 % kaikista ratkaistuista (edellisvuonna 18 %). Muita asioita pidetään tilastoissa tutkittuina asioina.

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 monitahoisia perusteltuja kannanottoja. Tämä ratkaisujen ryhmä on siis varsin heterogeeninen. Näitä ratkaisuja oli vuoden 2004 aikana 1 058 eli noin 32 % kaikista ratkaistuista kanteluista (edellisvuonna 37 %).

Kanteluasian tutkinta saattaa johtaa myös siihen, että väitettyä lainvastaisuutta tai virhettä ei havaita tai sen tueksi ei ole riittävää näyttöä. Näitä ratkaisuja oli vuoden aikana 731 eli noin 22 % kaikista ratkaistuista kanteluista (edellisvuonna 19 %).

Merkittävin ryhmä ovat kuitenkin ne ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tällaisia toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, käsitys sekä esitys. Asiassa saattaa myös tapahtua korjaus sen tutkinnan aikana.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Ratkaistujen kanteluiden kokonaismäärä	% -osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä		
Viranomainen	Poliisiviranomaiset	1	6	99	1	1	108	438	24,6
	Sosiaaliviranomaiset - sosiaalihuolto - sosiaalivakuutus		14 8 6	82 45 37	4 3 1	6 1 5	106 57 49	595 314 281	17,8
	Terveystietoviranomaiset	1	3	57	3	1	65	253	25,7
	Vankeinhoitoviranomaiset		1	44		2	47	208	22,6
	Ympäristöviranomaiset		3	38	1	2	44	155	28,4
	Kunnalliset viranomaiset		2	23		2	27	120	22,5
	Työvoimaviranomaiset		1	21			22	121	18,2
	Tuomioistuimet - yleiset tuomioistuimet - erityistuomioistuimet - hallintotuomioistuimet		2 2	17 16 1		1 1	20 18 2	218 191 3 24	9,2
	Ulosottoviranomaiset		2	13	1		16	90	17,8
	Opetusviranomaiset			13	1	2	16	77	20,8
	Muut valvottavat		2	9	2	2	15	235	6,4
	Tulliviranomaiset			13	1		14	30	46,7
	Sotilasviranomaiset	1	1	7	1		10	47	21,3
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			6	2		8	81	9,9
	Syyttäjäviranomaiset			6		1	7	59	11,9
	Veroviranomaiset			6			6	113	4,6
	Kirkolliset viranomaiset			5			5	15	33,3
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			2		2	4	50	8,0
	Ulkomaalaisviranomaiset					2	2	38	5,3
	Yhteensä	3	37	461	17	24	542	2 943	18,4

* Toimenpiteiden %-osuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista

Virkasyyte on ankarin reaktiokeino. Oikeusasiamies voi kuitenkin lain mukaan niissä tapauksissa, joissa valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, olla nostamatta syytetä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Oikeusasiamies voi 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 lisäksi 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 selvityspyyntöin.

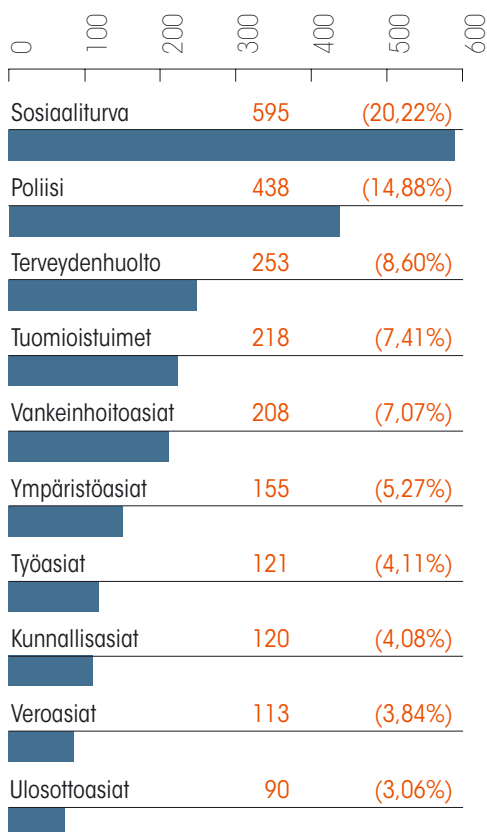
Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2004 yhteensä 542, mikä on noin 18 % kaikista ratkaisuista (tutkituista kanteluista noin 23 %). Toimenpideratkaisujen määrä kasvoi edellisvuodesta noin 25 %. Virkasyytteitä määrättiin nostettavaksi kolme. Huomautuksia annettiin 37 ja käsityksiä esitettiin 462. Niistä moittivia oli 204 ja ohjaavia 258. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 24 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 17, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Yhteen ratkaisuun saattaa sisältyä useita toimenpiteitä.

Laillisuusvalvonta-asoiden keskimääräinen käsittely-aika oli vuoden lopussa 7,6 kuukautta. Edellisenä vuonna luku oli 8,6.

Suurimmat asiaryhmät

Kertomusvuonna kuten edellisinäkin vuosina ratkaistiin eniten sosiaaliturvaa koskevia asioita, yhteensä 595. Niistä koski sosiaalihuoltoa 314 ja sosiaalivakuutusta 281 asiaa. Seuraavaksi eniten ratkaistiin poliisia 438, terveydenhuoltoa 253, tuomioistuimia 218 ja vankein-

hoitoa 208 koskevia asioita. Muita suuria asiaryhmiä olivat ympäristöasiat 155, työasiat 121, kunnallisasiat 120, veroasiat 113 ja ulosottoasiat 90. Näiden asiaryhmien osuudet kaikista ratkaistuista kanteluista ilmevät oheisesta kuviosta. Selkeä muutos asiaryhmissä on tapahtunut siinä, että sosiaaliturvaa koskevien sekä ympäristöasioita koskevien ratkaisujen määrä on kasvanut huomattavasti. Myös poliisia koskevien ratkaisujen määrä on kasvanut jonkin verran.



Tarkastukset

Kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnan ohella oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia laitoksissa ja virastoissa. Tarkastukset ovat tärkeä osa oikeusasiamiehen työtä. Laki velvoittaa oikeusasiamiehen tekemään tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja suljetuissa laitoksissa ja valvomaan niihin sijoitettujen kohtelua. Lisäksi laki velvoittaa myös tarkastusten toimittamiseen puolustusvoimien yksiköissä ja varusmiesten kohtelun seuraamiseen.

Tarkastuksia tehdään myös muihin laitoksiin, esimerkiksi koulukoteihin, psykiatriin sairaaloihin, kehitysvammlaitoksiin ym. 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 79 kohteeseen, mikä on 15 vähemmän kuin edellisellä vuonna. Luetelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri hallinnonalojen yhteydessä.

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 ja minkälaisiin kannanottoihin ne ovat johtaneet.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoidossa valvotaan kanteluasioiden käsittelyn ohella myös suuntaamalla esimerkiksi omia aloitteita ja tarkastuksia nimenomaan perusoikeusnäkökulmasta merkityksellisellä tavalla. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksia koskevat kannanotot ilmenevät näiltäkin osin perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevasta jaksosta.

MUU TOIMINTA

Esitelmät

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi vuoden aikana sekä kotimaisia että ulkomaisia vieraita tutustumassa oikeusasiamiehen työhön. Kotimaisia vieraita ovat olleet niin kansalaisjärjestöjen edustajat kuin opiskelijat ja eri hallinnonalojen edustajat. Oikeusasiamies on pitänyt lisäksi esitelmiä ja alustuksia kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten koulutustilaisuuksissa ja seminaareissa.

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

AOA Rautio esitelmöi laillisuusvalvonnasta ja kansalaisten oikeusturvasta sekä virkamiesten toiminnan valvonnasta mm. poliisipäällystölle, syyttäjille sekä eräille ulkomaisille ryhmille ja oppilashuollosta ja kurinpidosta oppilashuollon vastuuhenkilöille. AOA Jääskeläinen puolestaan esitelmöi mm. erilaisissa syyttäjien tilaisuuksissa.

Myös lakimiesesittelijät, kuten kansliapäällikkö Pirkko Mäkinen, esittelijäneuvos Jorma Kuopus, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Juha Haapamäki ja Kaija Tanttinen-Laakkonen sekä oikeusasiamiehensihteerit Kirsti Kurki-Suonio, Jari Pirjola ja Juha Niemelä ovat pitäneet esitelmiä omilta erikoisaloiltaan.

Tiedotus

Oikeusasiamies tiedottaa toiminnastaan sekä painet-
tujen julkaisujen että verkkosivujen välityksellä. Tärkeä
tiedottamisen kanava on edelleen oikeusasiamiehen
toimintakertomus, joka julkaistaan vuosittain suomek-
si ja ruotsiksi. Tiivistelmä siitä ilmestyy englanniksi. Toi-
mintakertomusta jaetaan eduskunnan ohella laajasti
viranomaisille ja yhteistyötahoille. Lisäksi kertomukset
ovat vuodesta 1999 lähtien oikeusasiamiehen verkko-
sivuilla www.oikeusasiamies.fi ja www.ombudsman.fi.

Vuodesta 2001 lähtien verkkosivuilla on julkaistu myös
sellaiset oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamies-
ten ratkaisut ja kannanotot, joilla on oikeudellista tai
yleistä mielenkiintoa. Ratkaisut ovat suomeksi tai ruot-
siksi ratkaisun kielen mukaan. Tärkeimmistä ratkai-
suista ja kannanotoista laaditaan lehdistötiedote tie-
dotusvälineiden käyttöön. Lehdistötiedotteet ovat
vuodesta 2001 oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Vuo-
desta 2003 lähtien tiedotteet on laadittu suomen li-
säksi myös ruotsin kielellä. Uutena tiedotustapana on
otettu käyttöön verkkovink-
ki, jolla kerrotaan lyhyesti
ratkaisusta, jossa on oikeu-
dellisesti mielenkiintoinen
kannanotto.

Kantelijoille suunnattu esi-
te kuvaa oikeusasiamiehen
tehtäviä ja kertoo, miten
kantelu tehdään. Esitettä
on saatavilla suomeksi,
ruotsiksi, saameksi, eng-
lanniksi, saksaksi, ranskak-
si, viroksi ja venäjäksi. Sitä
on jaettu laajasti eri viran-
omaisille mm. vankiloille,
oikeusaputoimistoille,
vastaanottokeskuksille ja sairaaloille sekä oppilaitok-
sille. Verkkosivuilla esite on lisäksi viittomakielellä.

Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat saaneet uuden il-
meen maaliskuussa 2004. Verkkosivuilla on myös säh-
köinen kantelulomake, jolla kantelu voidaan panna vi-
reille.

Neuvonta

Neuvontalakimiehet ovat ohjanneet vuodesta 2001
lähtien asiakkaita heidän tiedusteluissaan siitä, voiko
oikeusasiamies auttaa heitä. Asiakaspuheluita oli ker-
tomusvuoden aikana lähes 2 500 ja asiakaskäyntejä
noin 180. Neuvontalakimiehet ovat vastanneet myös
sellaisiin kirjoituksiin, joita ei kirjata kanteluiden ja jot-
ka ovat luonteeltaan usein tiedusteluja tai niin yleisiä
tai yksilöimättömiä, että niitä ei voida ottaa kantelui-
na tutkittaviksi. Tällaisia vastauksia annettiin kertomus-
vuonna 314.

Neuvontalakimiesten palvelu on järjestetty siten, et-
tä päivittäin asiakkaita palvelee kerrallaan yksi neu-
vontalakimies.

Oikeus-
asiamiehen kansliaan
ohjautuu runsaasti myös
sellaisia yhteydenot-
toja, jotka eivät kuu-
lu oikeusasiamiehelle,
usein myös eduskun-
tatyötä koskevia puhe-
luita.

Myös kanslian kirjaamo
palvelee runsaasti asiak-
kaita: se ottaa vastaan
kanteluita, vastaa niitä
koskeviin tiedusteluihin
sekä asiakirjapyyntöihin.
Puheluita kirjaamoon tu-
li kertomusvuonna noin 4
800 ja asiakirjatilauksia

noin 1 100. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkiston-
hoitaja ja tiedotusvälineiden tiedusteluihin vastaa tie-
dottaja. Kaiken kaikkiaan asiakaspalvelua on paljon.



Neuvontalakimies työssään

Kansainvälinen yhteistyö

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

Vuoden merkittävin kansainvälinen tapahtuma oli Kanadassa Québecissä järjestetty kahdeksas oikeusasiamiesten maailmankokous syyskuussa 2004. Kokoukseen osallistuivat OA Paunio, AOA Jääskeläinen ja kansliapäällikkö Mäkinen. OA Paunio valittiin tässä kokouksessa kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin johtokunnan jäseneksi. OA Paunio osallistui myös Tukholmassa pidettyyn Kontrollmakten och JO inför framtiden -seminaariin ja Wienissä kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin Euroopan alueen johtajien kokoukseen. AOA Rautio puolestaan osallistui Itämeren maiden oikeusasiamiesten kokoukseen Varsovassa.

Yhteistyö Viron ja Suomen laillisuusvalvojien välillä jatkui vuonna 2004 Viron oikeuskanslerin viraston esittelijäryhmän vierailulla ja osallistumisella Suomessa AOA Raution suorittamaan vankilatarkastukseen.

Oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor osallistui 15. lääkitäoikeuden maailmankokoukseen Australiassa Sydneyssä.

OA:n kanslian ulkomaisia vieraita kertomusvuonna olivat mm.:

- Hondurasin kansainvälisen yhteistyön ministeri Ms Brenie Liliana Matute seurueineen,
- Raoul Wallenberg Instituutin kansainvälisen ihmis-oikeuskurssin osanottajat,

- Parlamenttivaltuuskunta Saudi-Arabiasta,
- Serbian julkisen hallinnon ja paikallisen itsehallinnon ministeri Zoran Loncar sekä apulaisministeri Vesna Ilic,
- Etelä-Afrikan perustuslakituomioistuimen jäsen Albie Sachs,
- Kiinan kansankongressin lainvalmisteluvaliokunnan rikosoikeudellisen osaston johtaja Mr Lang Sheng seurueineen,
- Kiinan kansalaisten valituselimen (State Bureau for Letters and Calls) varajohtaja Geng Zhisheng seurueineen
- Sri Lankan perustuslaillisen komitean jäsen Mr Lakshman Marasinghe seurueineen sekä
- Kiinan Heilongjiangin maakunnan tarkastusviraston johtaja Mr Li Guichun valtuuskuntineen.

Muut tapahtumat

Perustuslakivaliokunta vieraili oikeusasiamiehen kansliassa 7.5.2004.



Raoul Wallenberg Instituutin kurssilaisia vierailulla

Oikeusasiamiehen toiminnan 84-vuotispäivää vietettiin 6.2. Tuolloin oikeusasiamiehen kansliaan tutustuivat vähemmistövaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuoja-valtuutettu ja kuluttajasiamies henkilökuntineen.

Kanslia

Kanslian henkilökuntaan kuului vuoden 2004 lopussa kansliapäällikkö,

viisi esittelijäneuvosta, kahdeksan vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, 16 oikeusasiamiehensihteeriä, yksi esittelijä ja kaksi neuvontalakimiestä. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria,

arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, neljä osasto-sihtööriä, kolme toimistosihtööriä ja kaksi määräaikaisessa virkasuhteessa olevaa toimistosihtööriä. Henkilökuntaluettelo on liitteenä 6.

Oikeusasiamiehen kansliassa toimii kanslian työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuuluvat oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö ja kolme henkilökunnan edustajaa sekä tiedottaja pöytäkirjan pitäjänä. Johtoryhmässä käsitellään henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui 14 kertaa.

Oikeusasiamiehen kanslia muutti kesällä 2004 eduskunnan uuteen lisärakennukseen (käyntiosoite: Arkadiankatu 3). Jo useita vuosia jatkunut toiminta kahdessa eri toimipisteessä päättyi. Uusissa tiloissa toiminta päästiin aloittamaan tehokkaasti, ja tilat ovat osoittautuneet toimiviksi. Niiden sijainti on myös kansalaisten kannalta erinomainen.

LAILLISUUSVALVONNAN KEHITTÄMISEN SUUNTIA JA HAASTEITA

Saapuneiden kanteluiden ja laillisuusvalvonta-asioiden kokonaismäärä kasvoi siis kertomusvuonna huomattavasti. Oikeusasiamiehen tutkintaa edellyttävien asioiden määrä kasvoi niin ikään edelleen, mikä ilmenee ratkaisujen sisältöä ja toimenpiteiden määriä kuvaavista luvuista. Toimenpideratkaisujen määrä kasvoi myös selvästi edelliseen vuoteen verrattuna ja monilla hallinnonaloilla nimenomaan vakavampien toimenpiteiden määrä kasvoi. Kuitenkin lievimmät toimenpiteet eli ohjaavat ja moittivat käsitykset ovat edelleen suurin toimenpiteiden ryhmä.

Kanteluasioiden käsittelyssä keskityttiin edellisvuoden tapaan siihen, että pitkään vireillä olleiden kanteluiden määrä saataisiin pienemmäksi. Tässä onnistuttiinkin ja juttukanta nuoreni aikaisemmasta. Laillisuusvalvonta-asioissa keskimääräinen käsittelyaika lyhentyi

hieman kertomusvuoden aikana, mitä voidaan pitää hyvänä varsinkin kun kanteluiden määrä kasvoi lähes viidesosalla.

Käsittelyn nopeuttamiseksi on edelleen jatkettu työskentelytapojen arviointia ja kehittämistä. Myös ratkaisujen perusteluja on edelleen pyritty parantamaan. Kertomusvuonna otettiin käyttöön mm. uudistetut esittelijän ohjeet. Myös arkistosäännön uudistustyö saatiin päätökseen vuoden lopussa ja uusi arkistosääntö otettiin käyttöön vuoden 2005 alussa.

Kertomusvuoden aikana on panostettu myös henkilöstön koulutukseen ja jaksamiseen työssä. Kansliassa tehtiin loppusyksyllä työssä jaksamista kartoittanut kysely jatkoksi edellisenä vuonna tehdyille työilmapiiarikartoitukselle. Työhyvinvoinnin kehittämistoimenpiteitä on valmisteltu selvitysten tulosten pohjalta. Vuoden aikana järjestettiin kaksi luentotilaisuutta, joista toisessa käsiteltiin työyhteisöasioita ja työn laatukysymyksiä sekä toisessa työyhteisön toimivuutta. Kansliassa aloitettiin kehityskeskustelut, joiden onnistumista arvioitiin pienryhmissä. Luettelo kanslian yhteisistä koulutustilaisuuksista on liitteenä 7.

Perus- ja ihmisoikeusvalvontaa on toteutettu perusoikeusuudistuksen jälkeisen pian kymmenen vuoden ajan ensisijaisesti tarkastelemalla yksittäisiä kanteluasioita perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Sen lisäksi tarkastuksilla sekä omina aloitteina on arvioitu eräiden keskeisten perusoikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvonta näyttäisi tänä aikana kehittyneen vielä aikaisempaa enemmän hallintoa ohjaavaan suuntaan ja julkisten tehtävien hoidossa olevien järjestelmien puutteiden havainnoimiseen.

Keskusteluja keskeisten kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa on jatkettu kertomusvuonna. Tapaamisia oli Kuurojen Liiton, Valtakunnallisen vammaisneuvoston ja naisjärjestöjen kanssa. Vuonna 2004 toimintansa aloittaneen syrjäntälautakunnan puheenjohtajan ja sihteerin kanssa keskusteltiin syrjäntälautakunnan toiminnan käynnistymisestä ja yhteistyömuodoista oikeusasiamiehen kanssa.

Koska perusoikeusuudistuksesta tulee pian kuluneeksi 10 vuotta, on pidetty tärkeänä pohtia oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kehityspiirteitä ja tulevaisuutta perusoikeusuudistuksen jälkeen. Kertomusvuoden aikana tehtiin päätös siitä, että helmikuussa 2005 oikeusasiamiesinstituution täyttäessä 85 vuotta järjestetään seminaari, jossa tarkastellaan laillisuusvalvontaa ja sen haasteita perusoikeusuudistuksen jälkeen.

Kansainvälinen ihmisoikeusvalvonta heijastuu enenevässä määrin oikeusasiamiehen työhön. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämien Suomen määräaikaisraporttien valmistelun yhteydessä oikeusasiamieheltä pyydetään usein lausuntoa. Oikeusasiamiehen esille ottamat perus- ja ihmisoikeusongelmat ovat yleensä sisällyneet näihin raportteihin.

Kansainvälinen ihmisoikeuskehitys heijastuu myös muutoin oikeusasiamiehen toimintaan. Oikeusasiamiesten väliset tapaamiset ovat yleistyneet. Ne näyttäi-

sivät keskittyvän aikaisempaa enemmän joidenkin keskeisten perus- ja ihmisoikeuskysymysten tarkasteluun. Näin on asianlaita esimerkiksi Euroopan Neuvoston ja Euroopan Unionin jäsenmaiden oikeusasiamiesten tapaamisissa. Myös ihmisoikeusulottuvuuden vahvistuminen Euroopan Unionissa ja suunnitellut perusoikeusvirastosta tulleet edelleen lisäämään kansainvälistä perus- ja ihmisoikeusvalvontaa.



Apulaisoikeusasiamiehille 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 vuonna 2003 eduskunnalle ja sen käsittely jatkui kertomusvuonna. Siinä esitetään mm.

apulaisoikeusasiamiehelle valittavaksi sijainen. Nykyisellään instituutio on haavoittuvainen, koska apulaisoikeusasiamiehelle ei voida määrätä sijaista pitkänkään poissaolon takia.

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.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen on toteutettu useita merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia, joilla perusoikeuksia on täsmennetty lain tasolla. Esimerkiksi voidaan mainita kokoontumislaki (530/1999), henkilöietolaki (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). Laki yhdenvertaisuus-

den turvaamisesta hyväksyttiin tammikuussa 2004 (21/2004). Laki tuli voimaan 1.2.2004 ja sillä pantiin täytäntöön kaksi Euroopan unionin syrjinnän vastaista direktiiviä. Saamen kielilaki (1086/2003) tuli voimaan 1.1.2004 ja uusi ulkomaalaislaki (301/2004) 1.5.2004.

Perustuslain toteutumista arvioineen seurantaryhmän 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. Kertomusvuonna pyrittiin terveydenhuoltoon liittyvien oikeuksien toteutumista täsmentämään hyväksymällä ns. hoitotakuuta koskevat lait, jotka tulevat voimaan maaliskuun alusta 2005. Lait täsmentävät riittäviä terveyspalveluja määritellen hoitoon pääsyn enimmäisajat.

Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä on vuosien kuluessa kehittynyt oma perusoikeusulottuvuutensa. Vuonna 1999 voimaan tullessa Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin EU:n sitoutuminen vapauden, demokratian ja oikeusvaltion periaatteisiin sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen korostaen erityisesti yleistä syrjintäkieltoa ja perusoikeuksien sosiaalista ulottuvuutta. Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston 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.

Euroopan tulevaisuutta pohtineen konventin ehdotus Euroopan perustuslaiksi luovutettiin Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2003. Konventti esitti nykyisten EU:n perussopimusten korvaamista yhdellä neliosaisella perustuslaillisella sopimuksella. Esityksen mukaan perustuslailliseen sopimuksen osaksi liitettäisiin kansalaisten perusoikeudet sisältävä perusoikeuskirja. Konventin ehdotuksesta keskusteltiin vuoden 2003 käynnistyneessä hallitustenvälisessä konferenssissa. Uudesta perustuslaillisesta sopimuksesta päästiin yksimielisyyteen vuoden 2004 kesäkuussa, jolloin neuvottelujen tulokset vahvistettiin Eurooppa neuvostossa. Sopimus allekirjoitettiin Roomassa saman vuoden lokakuussa. Uusi sopimus tulee voimaan 1. marraskuuta vuonna 2006, mikäli kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat siihen mennessä ratifioineet sen. Perustuslaillinen sopimus tulee näillä näkymin Suomessa eduskunnan käsittelyyn vuoden 2005 aikana.

Ihmisoikeudet

SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKAN LÄHTÖKOHTIA

Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien universaalisuus ja ihmisoikeuksien kunnioituksen edistäminen kaikkialla maailmassa. Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ovat naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen suojeleminen. Rasismin vastainen työ ja syrjimättömyyden edistäminen ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä teemoja. 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 vakiintunut.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi ulkoasiainministerin eduskunnalle antamista ihmisoikeuspoliittisista selonteista. Ensimmäinen selonteko annettiin ulkoasiainvaliokunnalle marraskuussa 1998 ja toinen marraskuussa 2000. Suomen ihmisoikeuspolitiikan ajankohtaisia teemoja on käsitelty myös ulkoasiainministerin 9.1.2003 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle esittämässä katsauksessa Suomen ihmisoikeuspolitiikkaan (UTP 30/2002 vp). Kolmas ihmisoikeuspoliittinen selonteko luovutettiin eduskunnalle alkuvuodesta 2004 (VNS 2/2004 vp). Selonteossa on tarkasteltu Suomen kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan rinnalla aikaisempaa kattavammin myös keskeisten ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta arvosteli selonteosta antamassaan mietinnössä (12/2004 vp) sitä, että selonteosta oli sivuutettu useita keskeisiä ihmisoikeusongelmia. Mietinnössä todetaan, että seuraavassa ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa tulisi arvioida vielä nykyistä laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Lähtökohdaksi tulisi ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaan ottaa kansainvälisten valvontaelinten suositusten lisäksi muutakin aineistoa, kuten tuomioistuimien ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja samoin kuin perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

KERTOMUSVUODEN IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen yleisen syrjintäkiellon sisältävän 12. ja kuolemanrangaistuksen kieltävän 13. lisäpöytäkirjan joulukuussa 2004. Sopimuksen 12. lisäpöytäkirja tulee sekä kansainvälisesti että Suomessa voimaan 1.4.2005. Sopimuksen 13. lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 1.7.2003, Suomessa se tulee voimaan 1.3.2005. Euroopan neuvoston jäsenmaiden ulkoministerit hyväksyivät 12.5.2004 pidetyssä Euroopan neuvoston ministerikomitean kokouksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. muutospöytäkirjan, jolla pyritään kehittämään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivuutta lisääntyvien yksilövalitusten käsittelyssä.

Uudistuksen jälkeen voidaan yksilövalitus jättää tutkitavaksi ottamatta yhden tuomarin kokoonpanossa, mikäli tällainen päätös voidaan tehdä asiaa enempää tutkimatta. Ihmisoikeustuomioistuin voi uudistuksen jälkeen myös tietyn edellytyksin jättää valituksen tutkimatta, jos se ei katso valittajan kärsineen merkittävää haittaa. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 29.11.2004.

Useimmat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät velvoitteen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on määräajoin raportoitava sopimusmääräysten kansallisesta täytäntöönpanosta. Kertomusvuonna Suomi antoi Euroopan neuvostolle 10. määräaikaisraportin Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja 6. raportin sen lisäpöytäkirjan määräysten täytäntöönpanosta. Suomi antoi toisen raportin Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta. YK:n puitteissa Suomi antoi lasten oikeuksien komitealle ensimmäisen raporttinsa lasten oikeuksien yleissopimuksen valinnaisesta pöytäkirjasta lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin.

SUOMEN IHMISOIKEUSTILANTEE- SEEN KOHDISTETTUA ARVOSTELUA

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

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevalla yleissopimuksella perustettu ihmisoikeuskomitea käsitteli lokakuussa 2004 Suomen 5. määräaikaisraportin. Komitea kiinnitti raportin johdosta antamissaan päätelmissä huomiota mm. esitutinnan aikana pidettyjen oikeudelliseen asemaan, nopeutettuun turva paikkamenettelyyn sekä eri aseistakieltäytyjäryhmien yhdenvertaiseen kohteluun. Ongelmana pidettiin myös romanien kohtaamaa syrjintää sekä romanien työllisyyteen, asumiseen ja koulutukseen liittyviä vaikeuksia. Saamelaisten osalta komitea pahoitteli sitä, että saamelaisten maanomistuskysymys on edelleen ratkaise-

matta, mikä voi vaarantaa heidän perinteisen kulttuurinsa ja elämäntapansa ylläpitämisen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi suosituksensa alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan määräysten toteuttamisesta lokakuussa 2004. Ministerikomitea suosittelee muun muassa, että Suomi jatkaa nykyisiä toimia saamenkielisen opetuksen parantamiseksi ja ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin Inarin ja koltan saamen kielten elinkelpoisuuden varmistamiseksi. Suosituksissa kiinnitettiin huomiota myös saamenkielisen sanomalehden saatavuuden edistämiseen sekä toimenpiteisiin, joilla voidaan edistää romanikielen käyttöä.

VALITUKSET SUOMEA VASTAAN EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIO- ISTUIMESSA

Suomea vastaan ihmisoikeustuomioistuimeen tehtyjen valitusten määrä on kasvanut. Vuonna 2004 Suomea vastaan tehtiin 308 uutta valitusta, joista 191 jätettiin tutkimatta tai poistettiin asialistalta. Ihmisoikeustuomioistuin pyysi kertomusvuonna Suomen hallituksen vastinetta 29 uuden valituksen johdosta. Ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltävinä olevissa Suomea koskeissa asioissa annettiin noin 120 lausuntoa. Seitsemän valitusta otettiin kokonaisuudessaan tutkittavaksi, 22 valitusta osittain. Määrissä on merkittävää nousua vuoden 2003 vastaaviin lukuihin (viisi ja kahdeksan) verrattuna. Vuonna 2004 ihmisoikeustuomioistuin jätti 17 Suomea vastaan tehtyä valitusta tutkimatta. Lisäksi se poisti neljä valitusta asialistaltaan (näistä poistaminen perustui sovintoon yhdessä tapauksessa, valituksen peruuttamiseen kahdessa tapauksessa ja yhdessä tapauksessa valittajan asiamiehen laiminlyöntiin antaa pyydetty vastaus).

Kaiken kaikkiaan ihmisoikeustuomioistuin antoi kertomusvuonna ratkaisun 62:een Suomea koskevaan asiaan. Lopullisia tuomioita näistä oli 12, joista kahdeksassa ihmisoikeustuomioistuin totesi ihmisoikeussopimuksen loukkauksen.

Ensimmäisessä tapauksessa (Kangasluoma-tapaus, 20.1.2004) ihmisoikeustuomioistuin totesi viranomaisen rikkoneen 6 artiklaa noin seitsemän ja puoli vuotta kestäneen rikosasian keston johdosta. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei Suomen tapahtuma-aikainen oikeusjärjestys taannut 13 artiklan tarkoittamia tehokkaita oikeussuojakeinoja prosessin kohtuutonta viipymistä vastaan. Toisessa tapauksessa (H.A.L.-tapaus 27.1.2004) todettiin 6 artiklan 1 kohdan loukkaus tarkastuslautakunnan menettelyssä, koska se ei ollut antanut sairauspäivärahaa koskevassa asiassa valittajan tietoon Kansaneläkelaitoksen puolesta hankittua selvitystä, ja koska sen päätöksen perustelut olivat puutteelliset. Kolmannessa tapauksessa (Pitkänen-tapaus, 9.3.2004) ihmisoikeustuomioistuin katsoi noin seitsemän vuotta kestäneen riita-asian käsittelyajan kohtuuttoman pitkäksi ja 6 artiklan vastaiseksi.

Neljännessä tapauksessa (Narinen-tapaus, 1.6.2004) konkurssipesänhoitaja oli avannut vakuutusyhtiön kantelijalle lähettämän kirjeen. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajalta oli riistetty 8 artiklan vastaisesti oikeusvaltion periaatteiden mukainen vähimmäissuoja, kun lainsäädäntö ei riittävän täsmällisesti osoittanut kirjeen avaamisen edellytyksiä. Viidennessä tapauksessa (Tamminen-tapaus, 15.6.2004) ihmisoikeustuomioistuin katsoi hovioikeuden evänneen todistajan kuulemisen perusteilla, joihin käräjäoikeus ei ollut nojautunut, mikä osoitti 6 artiklan 1 kohdan vastaista epäoikeudenmukaisuutta.

Kuudennessa tapauksessa (Karhuvaara ja Iltalehti-tapaus, 16.11.2004) valittaja oli tuomittu sakkoihin ja maksamaan vahingonkorvauksia erittäin raskauttavien asianhaarojen vallitessa tehdystä yksityiselämän loukkauksesta kansanedustajan puolisoa koskevan raportoinnin johdosta. Ihmisoikeustuomioistuin ei pitänyt puuttumista valittajien sananvapauden käyttöön riittävästi perusteltuna ja piti seuraamuksia suhteettomina 10 artiklan loukkaukseen johtavalla tavalla. Myös seitsemäs tapaus (Selistö-tapaus, 16.11.2004) koski sananvapauden 10 artiklan vastaista rajoittamista. Tapauksessa toimittaja oli tuomittu vastoin parempaa tietoa tehdystä herjauksesta runsaan 8 000 markan

sakkoihin tämän raportoitua mm. eräästä potilaskuolematapauksesta, potilaan leikannutta lääkäriä koskevista esitutkinnasta ja potilasturvallisuudesta. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kyseisen tapauksen olosuhteissa sakkoihin tuomitsemiselle sinänsä relevantit perusteet eivät olleet riittäviä osoittamaan sananvapauten puuttumista välttämättömäksi. Kahdeksannessa tapauksessa (Bruncrona-tapaus 16.11.2004) noin 300 vuotta tietyn suvun käytössä olleen kartanon saarten käyttöoikeus lakkautettiin tavalla, joka ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksen mukaan tarkoitti 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan vastaista omaisuuden puuttumista.

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 tehtävänmäärittelyksellä 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 uudessa oikeusasiamieslaissa korostetaan, että oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Jäljempänä luodaan yhteenvedonomainen katsaus siihen, miten perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on ilmennyt laillisuusvalvonnassa kertomusvuoden aikana

ja minkälaisia konkreettisia ongelmia on tällöin nous-
sut esiin. Tapausviittauksissa pyritään kiteyttämään se
perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvä huomio, kannanotto
tai kysymyksenasettelu, jota asianomainen laillisuusval-
voja on kussakin tapauksessa itse pitänyt olennaisena.
Tarkoituksena on havainnollistaa perus- ja ihmisoikeus-
ulottuvuuden merkitystä erityyppisissä lainsoveltamis-
tilanteissa sekä tällä tavoin hahmottaa perus- ja ihmis-
oikeuksien toteutumisesta saatavaa kokonaiskuvaa.
Katsauksen jäsentely noudattaa perustuslain 2 luvun
mukaista systematiikkaa.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

YHDENVERTAISUUS JA SYRJINTÄKIELTO

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestel-
mämme kulmakiviä. Se edellyttää, että ketään ei saa
”ilman hyväksyttävää perustetta” asettaa toisia edulli-
sempaan tai epäedullisempaan asemaan. Ihmisten
yhdenvertaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikil-
la olisi oltava samat velvollisuudet ja oikeudet. Ns. hy-
väksyttävä yhteiskuntaintressi voi tällöin oikeuttaa ih-
misten erilaisen kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän
tai sen, jolle lainsäädäntövaltaa on delegoitu, asiana
on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka
kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryh-
män erilaiseen asemaan. Perusoikeusuudistuksen yh-
teydessä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta
edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yh-
denvertaisuusnäkökohtiin vedotaan usein oikeusasia-
miehelle tulevilla kanteluissa.

OA PAUNIO ratkaisi kertomusvuonna useita kanteluita,
joissa oli kyse hammashuollon potilaiden yhdenvertai-
sesta kohtelusta. Hän korosti, että kunnan tehtävänä
on 1.12.2002 lukien ollut järjestää kunnan asukkai-
den hammashuolto siten, että hoitoa annetaan kaikille
hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus hu-
miooon ottaen. Määrävää ei enää ole ikä tai tiettyyn
ryhmään kuuluminen (1901/4/02, 1277/4/03,
1442/4/03, 1485/4/03, 1721/4/03 ja 1780/4/03).

Hän katsoi myös, että kunnan apuvälineohje oli ristiriitai-
dassa ikäsyrjinnän kieltävän perusoikeussäännöksen
kanssa, koska ohje sulki ilman hyväksyttävää perustet-
ta lääkinällisen kuntoutuksen piiristä ne 18 vuotta
täyttäneet potilaat, jotka tarvitsivat apuvälineinään pe-
ruuksia tai tehdasvalmisteisia erikoisjalkineita (45/4/03
s. 225). Hän esitti myös sairaankuljetusten asiakasmak-
sua koskevan lainsäädännön täsmentämistä siten, et-
tä potilaiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun toteu-
tuu (1618/2/02).

OA korosti myös, että vaikeavammaisten henkilöiden
yksilölliset tarpeet huomioon ottavilla kuljetuspalve-
luilla on keskeinen merkitys vammaisten yhdenvertai-
suuden turvaamisessa. Kunnan on huolehdittava siitä,
että kuljetuspalvelut on järjestetty vammaispalvelulais-
sa ja vastaavassa asetuksessa edellytetyllä tavalla ja
että ne ovat myös käytännössä vaikeavammaisten
henkilöiden saatavilla (2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03
ja 1278/4/03 s. 207). Hän korosti myös äänestyspaik-
kojen erityisjärjestelyjen merkitystä liikuntarajoitteisten
henkilöiden tasa-arvoisten osallistumisoikeuksien var-
mistamiseksi (619/4/03 ja 657/4/03 s. 262).

AOA RAUTIO totesi, että käytäntö järjestyksenvalvojakor-
tien myöntämisessä poliisimiehille eri kihlakuntien po-
liisilaitoksissa on epäyhtenäinen, mitä ei voida pitää
poliisien yhdenvertaisuuden kannalta tyydyttävänä.
(471/4/03 s. 143). Hän piti myös kansalaisten yhden-
vertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena sitä, että
ajokorttikäytännöt vaihtelevat eri poliisiyksiköissä mm.
ns. päihderiippuvuusselvityksen kynnysten osalta sen
mukaan onko kysymys rattijuopumusrikoksesta vai
huumausaineen käyttöä koskevasta rikoksesta
(432/4/02 s. 144). Hän arvosteli myös sitä, että väliai-
kaisen ajokiellon jatkamista koskeva käytäntö eri poli-
siyksiköiden välillä ei ollut riittävän selkeä ja vakiintu-
nut (2398/4/03 s. 144).

AOA katsoi, että poliisin ulkomaalaisvalvontaan kuulu-
vien valvontatapahtumien suunnittelussa on tärkeää
kiinnittää huomiota valvonnan järjestämiseen siten, et-
tei se aiheuta ulkomaalaisissa turhia epäluuloja ja
väärinkäsityksiä (2711/4/03 s. 147). Hän näki ongel-

mia yhdenvertaisuuden kannalta menettelyssä, jossa poliisimies ilmoittaa ulosottoviranomaisille henkilöntarkastuksen yhteydessä tavatuista huomattavista rahassumista mahdollista perintää varten, koska asiasta ei ole säädetty laissa (eikä muutenkaan ohjeistettu). Tämä mahdollistaa epäyhtenäisen käytännön synnyn (605/4/02 s. 147).

Eräät lääninhallitukset perivät poliisien ammattiyhdistyksen jäsenmaksuja yhdistyksen jäsenten palkasta vain niiltä poliisimiehiltä, jotka ovat jäsenenä sellaisessa ammattiyhdistyksessä, joka kuuluu valtion keskussojijärjestykseen. AOA totesi, että työnantajaviranomaisen menettely on yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen, vaikkakaan ei lainvastainen. Hän piti kyseenalaisena, että valtio – vaikkakin työnantajan asemassa – poikkeaa yhdenvertaisen kohtelun veloitteestaan vedoten vakiintuneeseen työmarkkinakäytäntöön. Perustuslakimyyntöisen tulkinnan kannalta olisi perusteltua, että jäsenmaksujen perimisessä noudatetaan mahdollisimman yhtenäistä käytäntöä (774/4/02 ja 1205/4/03 s. 145).

AOA totesi romanivankien mahdollisuuksien osallistua täysipainoisesti kaikkiin erään vankilan toimintoihin kaventuneen heidän syntyperänsä vuoksi ja saattoi vankeinhoitoviranomaisten tietoon käsityksensä viranomaisten velvollisuudesta huolehtia kaikkien vankien tasapuolisesta kohtelusta (713/2/03 s. 165).

AOA katsoi Museoviraston menetelleen hallintomenettelylain yhdenvertaista käsittelyä koskevien säännösten vastaisesti, kun se oli ryhtynyt valmistelemaan vain toista kahdesta Pyhän Henrikin kynnärvarsireliikin sijoittamishakemuksesta (1998/4/02 s. 318). AOA:n mukaan perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimusta ei loukannut se, että islaminuskoisille oli varattu oma osa kunnalliselta hautausmaalta mutta ei uskonnottomille. Islaminuskoisten osalta kysymys oli harvoin käsiteltävästä hautausmenettelystä, joka ei asettanut muiden uskontokuntien jäseniä tai tunnusmerkkejä kovin olennaisesti poikkeavaan asemaan ja islaminuskoa edustavan ryhmän kohdalla hautausmaan käytön perusteena olivat poikkeukselliset tarpeet, jotka osaksi

aiheutuivat tähän uskontokuntaan kuuluvien suuresta määrästä paikkakunnalla ja pitempään paikkakunnalla olleen islamilaisen hautausmaan tilan puutteesta (649/4/02 s. 316).

AOA:n mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännös ja syrjintäkielto eivät edellytä kaikkien Yleisradio Oy:n tarjoamien julkisen palvelun ohjelmien tekemistä sellaisiksi, että suomen ja ruotsin kielellä tulisi olla täsmälleen samanlaiset edellytykset niiden seuraamiseen. Ohjelmien välittämistapa (analoginen/digitaalinen) voi kuitenkin olla ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta, jos se käytännön syistä rajoittaa ohjelmien seuraamismahdollisuutta (757/4/04 ja 831/4/04 s. 286). Hän katsoi kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen sekä teknisen keskuksen menettelleen virheellisesti, kun sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluja koskeva esite ja teknisen keskuksen viheraluesuunnittelua koskeva asukaskysely oli jaettu asukkaille ainoastaan suomenkielisenä (143/4/02 ja 1774/4/03 s. 284).

AOA JÄÄSKELÄINEN piti yliopiston opiskelijavalinnassa uusille ylioppilaille myönnettyjä seitsemää lisäpistettä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena (2839/4/03 s. 278).

Hän katsoi kaupungin loukanneen yhdenvertaisuutta, kun se oli jakanut osoittamansa vaalimainospaikat suhteellisesti puolueiden ja ehdokkaita asettaneiden ryhmien edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen mukaan (1175/4/03 s. 261).

AOA totesi, että valtion rahoitusta saaneen aravavuokratalon laillisiin asukasvalintaperusteisiin ei sisälly hakijan kuntalaisuutta tai kunnassa asumisen pituutta. Lisäksi asuinpaikan valinnanvapauden asemasta perusoikeutena seuraa, että asuinpaikkaan perustuvaa erottelua ihmisten välillä voidaan pitää perustuslain syrjintäkiellon vastaisena (1183/4/03 s. 268). Hän katsoi myös, että kunnanvaltuuston hyväksymä jättemaksutaksa oli perustuslain 6 §:n 1 momentin ja jätelain vastainen siltä osin kuin siinä oli määrätty, että kunnassa vuosittaisen jättemaksun vakituksella asutus-

ta taloudesta maksava oli vapautettu vapaa-ajan talouden jätemaksusta, vaikka ulkopaikkakuntalaisilta se perittiin (2211/4/02).

AOA katsoi, että työnhakijan tupakoimattomuus tai tupakointi on sellainen henkilöön liittyvä syy, jota voidaan käyttää työhönottoperusteena vain siinä tapauksessa, että erilaisen kohtelun perusteena on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Muussa tapauksessa erilainen kohtelu on perustuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ja työsopimuslaissa säädetyn syrjintäkiellon vastainen. Tietoa hakijoiden tupakoinnista tai tupakoimattomuudesta ei siten voida pitää yleisenä nimitysperusteena arvioitaessa hakijoiden kelpoisuutta virkoihin ja toimiin (890/4/03 s. 264).

AOA katsoi, ettei rauhanturvaamislaista tai sitä koskevista lainvalmisteluasiakirjoista saanut tukea näkemykselle, että rajavartijat voitaisiin työnantajan lausunnon perusteella asettaa muihin puolustusvoimien ulkopuolisiin hakijoihin verrattuna eri asemaan valittaessa henkilöstöä rauhanturvaamistehtäviin (2247/4/02 s. 182).

AOA:n mukaan television katselijoiden yhdenvertainen kohtelu edellytti, että samaa palvelumaksua vastaan tuli saada lähes samantasoinen palvelu (2140/4/02).

AOA piti riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 2 §:n 2 momentin säännöstä metsästäjätutkinnosta ongelmallisena perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kannalta. Säännös asetti vieraassa valtiossa metsästä-mään oikeutetut henkilöt Suomessa toisiinsa nähden eri asemaan sen perusteella, minkä maan kansalaisia he olivat. Metsästäjäntutkinnon suorittamisesta Suomessa oli vapautettu vain kyseisen vieraan valtion kansalainen, mutta ei Suomen tai muun valtion kansalainen, vaikka tämä olisi asunut vakinaisesti kyseisessä maassa (2586/4/02 s. 308). Valtioneuvoston asetuksen mukaan valtion varoista voidaan korvata mm. hirvieläimen ja ajoneuvon yhteentörmäyksestä aiheutu-

neita vahinkoja. Sen sijaan hirvieläimen väistämisestä aiheutunutta vahinkoa ei asetuksen sanamuodon mukaan korvattaisi. AOA:n mielestä asialla voi olla merkitystä vahingonkäräjöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta, koska sekä yhteentörmäyksestä että väistämisestä aiheutuneet vahingot voivat olla samalla tavoin tosiasiallisesti hirvieläimen aiheuttamia (1969/4/04 s. 309).

AOA:n mukaan asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ei voi pitää tyydyttävänä sitä, että valtion varoista korvattavien syytteestä vapautuneen oikeudenkäyntikulujen maksamisen ajankohta voisi vaihdella tuomioistuimittain tai jopa riippuen yksittäisten tuomarien menettelytavoista. Hänen näkemyksensä mukaan epäyhtenäinen käytäntö saattoi ainakin osin johtua oikeusministeriön ohjeiden ja lomakkeiden jossakin määrin tulkinnanvaraisesta muotoilusta (1728/4/02 s. 99).

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

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että tullihenkilöstölle suunnatuissa valvontaohjeissa olisi aiheellista korostaa lapsen erityisaseman huomioon ottamista henkilöntarkastuksen edellytysten arvioinnissa ja sitä, että tarkastuksen suorittamisessa tulee noudattaa lapsen kehitystason huomioon ottavaa hienotunteisuutta (256/4/03 s. 188).

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

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö 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 soveltamalla 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 pidätysten käyttö.

OIKEUS ELÄMÄÄN SEKÄ HENKILÖKOHTAISEEN VAPAUTEEN, KOSKEMATTOMUUTEEN JA TURVALLISUUTEEN

OA PAUNION mielestä vajaavaltaisen potilaan ruumiillista koskemattomuutta oli loukattu, kun häneltä oli nukutuksessa poistettu ilman lupaa kaikki hampaat (2447/2/04 s. 223). Hän arvosteli koulutuskeskuksen vs. johtajaa ja vs. apulaisjohtajaa sen vuoksi, että lapsi oli ollut koulukodissa eristettynä yli lain salliman enimmäisajan (868/4/02 s. 234).

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. OA korosti, että itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi on tärkeää, että potilaan omaa tahtoa tai oletettua tahtoa kuullaan, kun hänestä tehdään elvyttämättä jättämistä koskeva päätös (648/4/02 ja 1675/4/02). Vaikka potilas ei pääsääntöisesti voi julkisessa terveydenhuollossa valita leikkaavaa lääkäriä, tiedolla leikkaavasta lääkäristä voi olla potilaalle tärkeä merkitys hänen harkitessaan suostumustaan toimenpiteeseen. Tämän vuoksi potilaalle olisi tullut kertoa leikkaavan lääkärin vaihtumisesta (2373/4/02). OA katsoi myös, että tahdosta riippumattoman psykiatrisen potilaan yhteydenpidon rajoittamisesta olisi pitänyt tehdä välittömästi kirjallinen päätös sen jälkeen kun rajoittaminen oli pantu täytäntöön (1880/4/02).

OA:n näkemyksen mukaan perheväkivallan vaikutukset lapsiin ovat tuhoisat. Hän on kiinnittänyt julkisuudessa huomiota viranomaisten velvollisuuteen toimia valppaasti ja rohkeasti tilanteissa, jotka edellyttävät puuttamista lapsiin kohdistuvaan perheväkivaltaan. OA:n kansliassa on kertomusvuonna tutkittu lapsiin perheissä kohdistuvan väkivallan selvittämistä, hoitoa ja ehkäisyä viranomaistoiminnassa. Asian käsittely on vielä kesken.

AOA RAUTIO kiinnitti lukion huomiota vapaaehtoisuuteen oppilaille tehtävissä huumetesteissä (2295/4/03). Kotietsintää suorittaneiden virkamiesten hän katsoi

menetelleen virheellisesti, kun kotietsinnässä läsnä olleen asunnon haltijan ei sallittu soittaa puolisolleen kotietsinnän aikana (675/4/02).

AOA katsoi poliisin menetelleen virheellisesti siinä, että se oli ilman laissa säädettyä perustetta puuttunut koh- tuuttomasti henkilön vapauteen ja samalla vaaranta- nut tämän turvallisuutta, kun omaa asiaansa poliisiau- tossa selvittämässä olleelle henkilölle ei ollut annettu mahdollisuutta poistua poliisiautosta poliisin lähdettyä hälytysajoon (374/4/04 s. 128). Hän kiinnitti vanhem- man konstaapelin huomiota turvallisuustarkastuksen edellytyksiin (1555/4/03).

AOA piti poliisin menettelyä suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valossa kritiikille alttiina, kun poliisi turvautui ensisijaisena toimenpiteenään kantelijan kiinniottoon sen sijaan, että olisi pyrkinyt selvittämään kysymyksessä ollutta noin kolme ja puoli vuotta ennen kiinniottoa tapahtunutta varkautta vaihtoehtoisin ta- voin. AOA:n mukaan oli kysymyksenalaista, oliko enää näin pitkän ajan kuluttua tapahtumasta ollut perusteita sille, että kantelijan kiinniotomisella olisi pystytty turvaamaan esitutinnan toimittaminen rikoksen selvit- tämiseksi (558/4/04 s. 127). AOA kiinnitti rikoskomisa- rion huomiota pidättämisen edellytysten huolelliseen harkintaan (2894/4/01 s. 79). Hän arvosteli myös ala- ikäisten kiinniottoa ja korosti kohtuus- ja suhteellisuus- periaatteiden erityistä painoarvoa alaikäisten vapau- teen kohdistuvien pakkokeinojen käytössä (1416/4/02 s. 128, 249/4/03 s. 235 ja 508/4/03 s. 129).

AOA katsoi kahden päihtyneiden säilytysuojan vartijan menetelleen lainvastaisesti, kun nämä eivät olleet kiin- nittäneet lainkaan tai ainakaan riittävästi – ensimmäi- nen vartija vähintään kuuteen tuntiin ja jälkimmäinen vartija neljään tuntiin – huomiota putkaan kuolleen henkilön täydelliseen liikkumattomuuteen (3491/2/04 s. 115). Saatuaan sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnon vuonna 2003 sattuneiden putkakuolemien tutkinnan asianmukaisuudesta AOA korosti olevan tär- keää, että tapaukset selvitetään perinpohjaisesti niin mahdollisen virkavastuun kuin myös poliisitoiminnan kehittämisen näkökulmasta (2319/2/03). AOA korosti

viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitystä säilytysuojan tuotavien henkilöiden mahdollisten havaittujen pahoinpitelyjen selvittämisessä (171/2/03 ja 293/4/03 s. 117).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että tupakointi sinänsä on laillista toimintaa, joka kuuluu yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin. Tämän vuoksi julki- nen valta voi puuttua tupakointiin vain lain nojalla. Kunnan sosiaali- ja terveystalutakunnan päätökselle kieltää tupakointi terveyskeskuksen koko ulkoalueella ei ollut esitetty laillista perustetta siltä osin kuin kieltö koski aluetta, jolta tupakansavua ei voinut kulkeutua si- sätiloihin tupakkalain, terveydensuojelulain tai työtur- vallisuuslain vastaisesti. Kunnan sosiaali- ja terveystalutakunnan päätöksen mukainen tupakoinnin kieltämi- nen työaikaan luettavien ruoka- ja kahvitaukojen aika- na merkitsi AOA:n mielestä sitä, että sosiaali- ja terveys- lautakunta tosiasiaassa oli määrännyt yksilön itsemää- räämisoikeuteen ja tahdonvapauden kuuluvasta käyt- täytymisestä eikä työajan tehokkaasta käytöstä. Muul- loin kuin lepoaikana tapahtuvat tupakkatautit työnan- tajalla sen sijaan oli oikeus kieltää samoin kuin muut- kin ylimääräiset taudit (890/4/03 s. 264).

Ulosottolain pakko- ja voimakeinojen käyttöä koskenut 3 luvun 30 §:n säännös ei kaikessa suhteessa täsmäl- lisyydessään ollut tyydyttävä ottaen huomioon perus- tuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista koskevan sääntelyn täsmällisyydelle asetetut vaatimukset. Pykälässä ei mainittu nimenomaan henkilöön kohdistuvia voimakei- noja. Koska niissä on kysymys henkilökohtaisen koske- mattomuuden välittömästä loukkaamisesta, säännöstä ei saanut tulkita laventavasti. Poistumisen estäminen voimakeinoin ei AOA:n käsityksen mukaan ollut sään- noksen perusteella mahdollista (2250/4/02 s. 171). AOA saattoi esittämänsä käsitykset ulosottoselvityk- seen tapahtuvan noudon edellytysten perusoikeus- myönteisestä supeasta tulkinnasta kihlakunnanvou- din tietoon (2099/4/02 ja 2246/4/02).

AOA korosti, että henkilöntarkastusta ei tulisi perustaa henkilön suostumukselle, vaan asiassa tulisi toimia tul-

lilaissa pakkokeinon käytölle säädettyjen edellytysten mukaisesti (2856/4/02). Hän totesi, että tullilain 14 §:n mukaisen tarkastuksen puuttumiskynnyksestä tulisi säätää lailla. Mitä korkeammaksi toimenpidekynnyys asetetaan, sitä paremmin se turvaa vapaata liikkuvuutta ja samalla myös perusoikeutena turvattua henkilökohtaista koskemattomuutta ja yksityisyyden suojaa (256/4/03 s. 188).

IHMISARVOA LOUKKAAVAN KOHTELUN KIELTO

AOA RAUTIO kiinnitti sisäasiainministeriön poliisiosaston huomiota siihen, että ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä sen vuoksi uhkaa ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Käännyttävä on suojattava ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta myös käännytystä toimeenpantaessa (784/4/03 s. 195).

AOA katsoi, että jatkuva oleskelu yötä päivää valaistuksessa sellissä on pitkän päälle rasittavaa ja voidaan kokea epämiellyttäväksi ja kiduttavaksi menettelyksi. Vankien inhimillisen kohtelun kannalta hyvä menettely olisi se, että valot voidaan pyynnöstä sammuttaa yön ajaksi silloin kun turvallisuussyyt eivät muuta vaadi (2671/4/02). Hän kiinnitti vankilan johtajan huomiota siihen, että kurinpitoseuraamuksen määrittämisessä tulee huolehtia vangin mahdollisuudesta lausua oma käsityksensä asiassa ja viimekädessä saattaa kurinpitorangeistuksen oikeutus kärkeäoikeuden ratkaistavaksi (732/4/03).

Vankien olosuhteista oli kysymys asiassa, jossa AOA kiinnitti vankilan johdon huomiota siihen, että vangeille riittävästi tiedotetaan ulkoiluoikeudesta ja siihen osallistumisen menettelytavasta (1369/4/03). Hän arvosteli sitä, että vankilan ylisatutuksen vuoksi jotkut vangit olivat joutuneet yöpymään lattialle sijoitetuilla patjoilla (1823/2/03 s. 163) ja sitä, että vankilassa ei riittävästi huolehdittu vankien wc-tiloihin päästämistä yöaikaan selleistä, joissa ei ollut wc:tä (2413/2/03 s. 164).

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.

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että asuinpaikan valinnanvapauden asemasta perusoikeutena seuraa, että asuinpaikkaan perustuvaa erottelua vuokra-asuntoyhdistiön asukasvalintaperusteissa voidaan pitää perustuslain syrjintäkiellon vastaisena (1183/4/03 s. 268).

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perustuslaissa suojataan oikeutta yksityiselämään, mitä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suojaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa yksityiselämään on rinnastettu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietyntaista yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

Yksityiselämän suoja koskevassa perustuslain säännöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suoja. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksi-

tyisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

YKSITYISELÄMÄN JA HENKILÖ- TIETOJEN SUOJA

OA PAUNIO katsoi, että arkaluonteinen tieto uskonnollisesta vakaumuksesta ei tuonut sellaista lisätietoa, että sen merkitseminen lääkärinlausuntoon olisi ollut välttämätöntä (3056/4/02). Hän kiinnitti työterveysaseman huomiota siihen, että potilasasiakirjoista tulee kanteluasian käsittelyä varten antaa valvontaviranomaiselle vain sellaisia tietoja, jotka ovat asian käsittelyn kannalta tarpeellisia (696/4/02).

OA esitti mielenterveyslain muuttamista siten, että laista käy selvästi ilmi ne tahot, joille psykiatrisen potilaan eristämistä ja sitomista koskevat ilmoitukset tulee lähettää. Hän korosti, että arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten on oltava täsmällisiä (3071/4/02). OA:n käsityksen mukaan asiakirjaa, joka sisälsi tietoja kantelijan ja hänen lapsensa tapaamisjärjestelystä oli kantelijan yksityis- ja perhe-elämän suojan kannalta perusteltua pitää julkisuuslain mukaan salassa pidettävänä asiakirjana. Tämän vuoksi sitä ei olisi saanut antaa ulkopuoliselle (2759/4/03).

AOA RAUTIO saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksenä menettelyn lainvastaisuudesta, kun henkilö oli saanut henkilötietojensa tarkastusoikeutta toteuttaessaan poliisilaitokselta toista henkilöä koskevan kuolinsyyn tutkimuksen tiedot (1599/4/02 s. 136). AOA katsoi, että tiedon ilmoittaminen ovelta ovelle kirjamyyntiä harjoittaneen työnantajalle sen palveluksessa olleen myyjän rikollisesta taustasta rikkoi myyjän yksityisyyden suojaa (1556/4/02 s. 136); ja AOA kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota siihen, että tietoja rikoksesta epäilystä ei ilman lainmukaisia edellytyksiä saa antaa siten, että tietojen yksityiskohtaisuuden vuoksi tai muutoin epäilyllä henkilöllisyys tosiasiaa paljastuu (461/4/02 ja 541/4/02 s. 133). Hän totesi poliisipäällikön menetelleen virheellisesti, kun tämä antoi lausunnossaan so-

siaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle väärä tietoja ravintolan vastaavan hoitajan syyllistymisestä rikoksiin (2300/4/02 s. 135).

AOA totesi, että vartija on hoitosuhteessa ulkopuolinen ja hänen läsnäolonsa hoitotilanteessa voi loukata hoitettavan vangin yksityisyyttä, minkä johdosta vartijan läsnäolo hoitotilanteessa tulee kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa; lähinnä silloin kun tämä katsotaan välttämättömäksi epäiltäessä karkaamista tai kun hoitohenkilökunnan turvallisuus sitä vaatii (960/4/03 s. 166). AOA katsoi, että vankilan johtajaa oli pidettävä sellaisena sivullisena, jolle ei ilman potilaan suostumusta saa antaa potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja (1459/4/02). Hän katsoi vangin lääkärissäkäynnin syyn kuuluvan vangin intimitteetti- ja tietosuojan piiriin ja arvosteli vankilan käytäntöä, jonka mukaan vangin tuli sairaanhoitajan vastaanotolle pääsemiseksi kuvata vaivansa vartijalle, joka välitti tiedot sairaanhoitajalle (666/4/03).

Kunnan osa-aikaisen nuorisotyöntekijän toimen hakijoilta oli tiedusteltu mm. hakijan harrastuksia ja kuuluko hän urheiluseuraan tai poliittiseen puolueeseen sekä millä tavoin hakija suhtautui uskoon ja kuuluiko hän kirkkoon. AOA katsoi kunnan menetelleen lainvastaisesti, koska tointa koskevissa haastatteluissa kysytyjen tietojen tarpeellisuutta ei ollut arvioitu erikseen eikä haastateltaville myöskään ollut kerrottu, mihin tarkoitukseen tiedot kerättiin (444/4/02).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että työnhakijan tupakointia ei voitu yleisesti pitää sellaisena välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisena tietona, jota työnantaja saa käsitellä tai josta työnantaja saa hankkia selvitystä (890/4/03 s. 264). Hän katsoi, ettei henkilötunnusten ja muiden henkilötietojen merkitsemiselle Pääesikunnan asevelvollisuusosastolta eri tahoille jaettuun harjoituskäskyyn ollut laillista perustetta. Asevelvollisuusosasto oli hänen mielestään menetellyt huolimattomasti ja Pääesikunnan henkilöstöosaston tietoturvaohjeen sekä henkilötietolain vastaisesti (677/4/03 s. 185). Hän korosti, että huolelliseen viran-

omaistoimintaan ja hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu, että kunnan toimielimen tietoon tulleet arkaluonteisia tai salassa pidettäviä yksilön tai yhteisön tietoja ei julkisteta toimielimen internetpöytäkirjassa (1803/4/03).

Virkamies ei voi vedota perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan virkatoiminnassa tapahtuvien keskustelujen nauhoituksen estämiseksi. Kaupungin palotarkastaja oli sulkemalla kantelijan nauhurin estänyt kantelijan omistaman huoltoaseman tiloissa tapahtuneen palotarkastuksen nauhoituksen. Nauhoitus oli verrattavissa muistiinpanoihin, joita yksityisellä asianosaisella on oikeus tehdä omaa käyttöönsä varten viranomaisen suorittamassa tarkastuksessa, vaikka pöytäkirjan pitäminen kuuluukin viranomaiselle (26/4/03).

PERHE-ELÄMÄN SUOJA

OA PAUNIO esitti, että valtioneuvosto selvittäisi, voidaanko lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistää säätämällä lailla oikeudesta saada ulkopuolista valvontaa lapsen ja vanhemman välisiin tapaamisiin (2752/2/04 s. 232). Hän piti huolestuttavana sitä, että vanhemmille tarkoitettuja sovittelu- ja neuvontapalveluja ei kaikissa kunnissa pystytty tarjoamaan riittävästi tai niitä joudutaan jonottamaan kohtuuttoman kauan (2059/2/03 s. 233).

Perhe-elämän kunnioitusta koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutumisen kannalta huostaan otetun lapsen sijoittaminen hyvin kauas vanhemmastaan ei ole OA:n mielestä toivottavaa. Hänen käsityksensä mukaan yhteydenpito voi kuitenkin toteutua lastensuojelulain sekä lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksien mukaisesti näissäkin olosuhteissa, jos yhteydenpitoa tuetaan riittävästi viranomaisten taholta (868/4/02 s. 234). OA totesi käsityksensä myös, että lapsen luvaton kansainvälinen kaappaus voi loukata vakavasti lapsen ja hänen vanhempansa perhe-elämän suojaa koskevia perus- ja ihmisoikeuksia (1808/4/02).

Vielä OA korosti, että valtion mielisairaalan tapaamistilat tulisi pyrkiä järjestämään siten, että potilas voi tavata läheisiään tilassa, josta sivullisilla ei ole mahdollisuutta kuulla potilaan ja hänen läheistensä välisiä yksityisluontoisia keskusteluja. Hän korosti, että perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää sairaalalta aktiivisia toimenpiteitä potilaiden yksityis- ja perhe-elämän turvaamiseksi (529/4/03).

AOA RAUTIO totesi, että vankien perhetapaamisen epäminen oikeusprosessin keskeneräisyydellä ei perustunut lakiin (2611/4/03 s. 158) ja että laissa ei tehdä eroa perhetapaamisen myöntämisen edellytyksissä sen suhteen, mistä lähiomaisesta kulloinkin on kysymys, vaan perhetapaamisen edellytyksiä on harkittava lähiomaisten suhteen samoin yleisin perustein, oli kyse sitten täysi-ikäisestä tai alaikäisestä omaisesta (1398/4/02 s. 157).

KOTIRAUHA

OA PAUNIO arvosteli terveyskeskuslääkäriä siitä, että tämä oli määrännyt potilaan asunnon oven murrettavaksi, vaikka tilannetta ei voitu pitää kiireellisenä. Hän korosti, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävien voimakeinojen on oltava järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin (1135/4/02).

AOA RAUTIO totesi kotietsinnän edellytysten puuttuneen epäillyn metsästysrikoksen esitutkinnassa ja antoi nimismiehelle huomautuksen. Koska kotietsintä merkitsee poikkeusta kotirauhan suojaan, sen edellytyksiä on harkittava huolellisesti (721/4/02 s. 122). Kotietsinnöistä oli kysymys myös asiassa, jossa AOA totesi, että poliisin olisi tullut selvittää, mihin virka-apun pyytäjien (koulukodin johtajan virka-apupyynnö ”karkureiden” tavoittamiseksi) käsitys karkureiden sijainnista perustui, ja että suostumukseen pakkokeinon oikeuttamisperusteena on kotietsinnän osalta suhtauduttava hyvin varauksellisesti (114/4/04, suostumuksesta pakkokeinon käyttöön oli kysymys myös asioissa

1562/4/03 s. 125 ja 591/4/02 s. 126). AOA kiinnitti rikoskomisarion huomiota kotietsinnän edellytysten arviointiin autoon kohdistuneessa kotietsinnässä ja toteasi, että toisensuuntainen ratkaisu olisi ollut perustellumpi (2894/4/01 s. 79).

AOA piti poliisin menettelyä virheellisenä sen suhteen, ettei toimitetusta kotietsinnästä (tai ylipäätään poliisin käynnistä asunnossa) ilmoitettu millään tavoin asunnon haltijalle (2230/4/03 s. 126). Poliisi suoritti osakeyhtiön toimitiloissa sijaitsevaan erään työntekijän työhuoneeseen kotietsinnän. AOA totesi pitävänsä perusteltuna, että kotietsinnästä olisi työntekijän ohella ilmoitettu yhtiön toimitusjohtajalle tai jollekin muulle yhtiön lailliselle edustajalle (1651/4/02).

VIESTINTÄSALAISUUS

Kirjesalaisuudesta oli kysymys tapauksessa, jossa AOA RAUTIO piti kritiikille alttiina tutkinnanjohtajan menettelyä, kun tämä oli lukenut tutkintavangin ja tämän avustajan väliseen kirjeenvaihtoon kuuluvan kirjeen (807/4/03 s. 139).

AOA totesi, että telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta toimenpiteen kohteelle ilmoittaminen määräajan kuluessa on pääsääntö, johon tulisi tehdä poikkeuksia vain välttämättömistä syistä ja välttämättömissä määrin. Tähän omana aloitteena tutkittavaksi otettuun asiaan johti AOA:n tarkastushavainnot, joiden mukaan näytti siltä, että ilmoittamatta jättämisestä olisi muodostumassa pääsääntö vastoin lain tarkoitusta (137/2/04 s. 77).

AOA saattoi käräjätuomarin ja rikoskomisarion tietoon käsityksensä siitä, miten teknisen kuuntelun kohde olisi tullut määritellä teknistä kuuntelua koskevassa lupapäätöksessä. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös oikeusministeriölle ja sisäasiainministeriölle otettavaksi huomioon pakkokeinoin uudesta suunniteltaessa (2894/4/01 s. 79). AOA kiinnitti rikosylikomisarion huomiota telepakkokeinosta toimenpiteen

kohteelle ilmoittamiseen asiassa, jossa ilmoitus oli tehty määräajan jälkeen (1403/4/03).

Uskonnonvapaus (PL 11 §)

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

Erään vankilan suljetun osaston ja erityisosaston vangeille ei voitu järjestää mahdollisuutta osallistua jumalanpalveluksiin; osaston vangit olivat joko poliisin pyynnöstä tutkinnallisista syistä eristettyjä tai ns. pelkääjänä. Osa tutkinnallisista syistä eristetyistä vangeista oli määrätty pidettäväksi erillään myös toisista saman osaston vangeista.

AOA RAUTIO totesi, että vankila joutui järjestämään toimintansa sille annettujen taloudellisten ja henkilöstövoimavarojen puitteissa. Uskonnon ja omantunnonvapautta ja oikeutta harjoittaa uskontoaan ei ollut loukattu, koska näille vangeille oli järjestetty mahdollisuus tavata vankilan pastoria ja muutoinkin harjoittaa uskontoaan. AOA kiinnitti kuitenkin vankilan johtajan huomiota siihen, että vankilassa selvittäisiin, voidaanko jumalanpalvelukseen haluavalle henkilölle tarjota tapauskohtaisen harkinnan jälkeen mahdollisuus osallistua kappelissa järjestettäviin hartaustilaisuuksiin esimerkiksi tietyin väliajoin (2764/4/02).

Paraatikatselemukseen sisältyvä kenttähartaus oli toteutettu siten, ettei kantelijalla uskontokuntaan kuulumattomana ollut mahdollisuutta etukäteen kieltäytyä siitä tai poistua tilaisuudesta huomiota herättämättä. AOA JÄÄSKELÄISEN mukaan uskonnonvapauden toteutuminen jää näennäiseksi, mikäli uskontokuntaan kuulumattomat ovat edelleen näkö- ja kuuloyhteydessä uskonnonharjoitustilaisuuteen (1861/4/03 s. 185).

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.

AOA RAUTIO totesi, että poliisimiehen tulisi pidättäytyä esiintymästä virkanimikkeellä yksityisessä asiassa, mikäli on olemassa vaara, että hänen voidaan mieltää esiintyvän poliisiorganisaation edustajana tai hänen esittämänsä mielipiteiden voidaan mieltää olevan poliisin virallinen kanta asiaan. AOA kuitenkin korosti sananvapauden kuuluvan perustuslaissa turvattuna oikeutena myös poliisimiehelle (237/4/03 s. 143).

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 ensisijaisesti tätä oikeus-

keinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteluissa on kuitenkin ollut kysymys tiedonpyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia ”viivytyksettä”. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

OA PAUNIO katsoi, että johtava ylläkäri ei ollut noudattanut julkisuuslain säännöksiä annettuaan päätöksen tietojen luovutusta koskevaan pyyntöön yli seitsemän kuukauden kuluttua siitä, kun pyyntö oli esitetty (2164/4/02).

Julkisuuslaissa säädetty asianosaisen tiedonsaantioikeus toteuttaa omalta osaltaan julkisuusperiaatetta antaessaan yksilöille mahdollisuuden valvoa oikeuksiaan ja etujaan viranomaisissa. Sosiaalilautakunnassa valmisteltavana olleeseen hovioikeudelle annettavaan huoltoselvitykseen liittyvät perheneuvolan ja päiväkodin edustajan allekirjoittamat lausunnot tulivat OA:n näkemyksen mukaan asianosaisjulkisiksi heti kun ne oli allekirjoitettu, eivätkä vasta sen jälkeen, kun selvitys oli valmistunut (1757/4/02).

OA piti oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa tärkeänä, että viranomaisten asiakirjojen maksullisuudesta annettuja säännöksiä täsmennetään. Hän korosti sääntelyn merkitystä sekä asiakirjajulkisuuden että sananvapauden toteutumisen kannalta (1917/5/04).

AOA RAUTIO arvosteli kaupungin opetusviraston alaisensa koulun rehtorille julkisuusasiassa antamaa puutteellista neuvontaa. Puutteellisen neuvonnan vuoksi rehtorin asiakirjapyyntö perusteella antamista tiedoista puuttui julkisia tietoja (479/4/02 s. 276).

AOA muistutti Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistoa siitä, että vangille toimitettavien asiakirjojen antamisessa ei tulisi valita vangille ongelmallista tapaa, vaan viranomaisen tulisi toimittaa siltä pyydetty asiakirjat pyytäjän toivomalla tavalla ellei siitä aiheudu viranomaiselle kohtuutonta haittaa tai jollei siihen liity perustelluja tietosuoja- tai vastaavia ongelmia (1468/4/02).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että vireillä ollut esitutkinta ei estänyt oppilaitoksen rehtoria antamasta oppilaiden nimiä tai nimiluetteloa toimittajalle ja kiinnitti kauppaopiston rehtorin huomiota siihen, että oppilaitoksen tietohallinnossa tulee varautua julkisuusperiaatteen toteuttamiseen ja sisäisen tietohallinnon ohella myös toimittajien tiedontarpeisiin (2851/4/03).

AOA katsoi, että julkisuusperiaatteen toteutumisen ja asianosaisen oikeusturvan kannalta olisi epätyydyttävää, jos virkamies tai viranomainen voisi itse lopullisesti päättää, että pyynnön kohteena oleva asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen asiakirja. Kysymys asiakirjan luonteesta on voitava saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Siten tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyssä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisen mielestä asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja (1401/4/03 s. 192).

Hovioikeudessa oli annettu ohjeet, joiden mukaan äänitteitä kuuntelemaan tulevan henkilön henkilötiedot tuli kirjata ylös tai vaihtoehtoisesti tietoja pyytävällä oli oikeus saada äänitteen julkisista osista kopio. AOA piti henkilötietojen pyytämistä julkisuusperiaatteen ja julkisuuslainsäädännön kannalta ongelmallisena ja korosti sitä, että tuomioistuinten käytössä oleviin äänentoistolaitteisiin liittyvät tekniset syyt eivät saa vaarantaa äänitteiden säilymistä ja julkisuusperiaatteen toteutumista (2239/4/03 s. 100).

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)

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

AOA RAUTION mukaan työnantajaviranomaisen menettely, jossa se peri jäsenmaksuja vain valtion keskusopijajärjestöön kuuluvan ammattiyhdistyksen jäseniltä, ei ollut ristiriidassa yhdistymisvapautta koskevien säännösten kanssa. Menettelyn vaikutus keskusopijajärjestöön kuulumattoman ammattiyhdistyksen jäsenien yhdistymisvapauteen – erityisesti sen ydinalueeseen – oli vain välillinen ja sellaisenaankin hyvin vähäinen (ks. kuitenkin yhdenvertaisuutta koskeva arvio edellä; 774/4/02 ja 1205/4/03 s. 145).

Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)

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

OA PAUNIO korosti, että äänestyspaikoilla olevat liikuntarajoitteisille soveltuvat kirjoituslустat, näkösuojat ja liuskat ovat tapa turvata heidän vaali- ja osallistumisoikeutensa (619/4/03 ja 657/4/03 s. 262).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että kun kaupunki oli jakanut osoittamansa vaalimainospaikat suhteellisesti puolueiden ja ehdokkaita asettaneiden ryhmien edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen mukaan, se ei kohdellut puolueita ja ryhmiä tasavertaisesti (1175/4/03 s. 261).

Omaisuu den suoja (PL 15 §)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on sovellettu omaisuuden suojan osalta laajaa harkin-

tamarginaalia, mutta tämä ei ole voinut heikentää kansallisella tasolla myönnettyä vastaavaa suojaa. Omaisuuden suoja on perinteisesti ollut vahva kotimaaisessa oikeuskäytännössä.

OA PAUNIO totesi, että omasta tahdostaan psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan henkilökohtaisen omaisuuden käyttämistä ei saa rajoittaa ilman hänen suostumustaan. Myöskään tahdostaan riippumatta hoidossa olevan potilaan muun kuin mielenterveyslaisa säädetyn omaisuuden käyttöä ei saa rajoittaa ilman hänen suostumustaan (2506/4/02).

Hän katsoi myös, että maksettavaksi erääntynyt eläke-saatava nauttii perustuslain mukaista omaisuuden suojaa eikä laissa ole asetettu eläkkeen saamisen edellytykseksi sitä, että eläkkeensaajalla on pankkitili. Eläkkeen maksutapaa koskevia kansaneläkeasetuksen säännöksiä tulikin hänen mielestään tulkita perusoikeusmyönteisesti (1002/2/02).

AOA RAUTIO kiinnitti poliisimiesten huomiota esitutkin-tan yhteydessä tehdyn takavarikon mainitsemiseen esitutkintapöytäkirjassa, takavarikoidun esineen luovut-tamisesta syyttäjälle tehdyn kirjausten puuttumiseen ja takavarikkoajan kulumisen valvontaan (463/4/03 s. 126) sekä poliisilaitoksen huomiota takavarikon kirjaamiin ja siihen, että takavarikoitua omaisuutta ei olisi saanut hävittää (1801/4/03).

AOA JÄÄSKELÄINEN piti epätydyttävänä sitä, että ulosmittausvalituksen voittaneella sivullisella, jonka omaisuutta on ulosmitattu velallisen veloista, ei ole kaikissa tapauksissa lakiin perustuvaa mahdollisuutta saada oikeudenkäyntikulujaan korvatuksi valtion varoista. Hän piti omaisuuden suojan kannalta ongelmallisena, että omaisuuttaan valtion viranomaisen toimenpiteitä vastaan puolustava sivullinen joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan, vaikka hän voittaisi jutun ja ulosmittaus kumottaisiin (1583/4/02 s. 170).

Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)

Maksuton perusopetus turvataan perustuslaissa jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kysymys ei tältä osin ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kykensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perustuslaissa.

AOA RAUTION käsityksen mukaan lukion ”mopokastajaistilaisuudessa” ei toteutunut opiskelijoiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Tilaisuuden seurauksena kahdeksan oppilasta oli joutunut sairaalahoitoon (2678/2/02 s. 277).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

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

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

Kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen ruotsinkielisessä asiakaspalvelussa oli ilmennyt useita ongelmia. AOA RAUTIO kiinnitti sosiaali- ja terveyskeskuksen huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on kyse keskeisiä perusoikeuksia koskevista asioista, minä vuoksi on erityisen tärkeää pyrkiä huolehtimaan asiakkaiden ja potilaiden oikeudesta palveluun heidän omalla äidinkielellään (328/4/02 s. 283).

Virkamies oli vastannut kantelijan ruotsinkieliseen sähköpostiviestiin suomeksi. AOA:n mukaan on kielilain ja hyvän hallinnon mukaista, että viranomaiset vastaavat niille tehtyihin muita kuin henkilön vireillä olevia asioita koskeviin yhteydenottoihin pääsäännön mukaan samalla kielellä kuin henkilö kulloinkin itse on käyttänyt (suomi tai ruotsi), vaikka sama henkilö aiemmin olisi-kin näissä yhteydenotoissaan käyttänyt toista kotimaista kieltä (552/4/03 s. 285).

Muun muassa oikeudesta omaan kieleen oli kysymys asiassa, jossa AOA katsoi kaksikielisen kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen ja teknisen keskuksen menettelleen virheellisesti, kun sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluja koskeva esite ja teknisen keskuksen viheraluesuunnittelua koskeva asukaskysely oli jaettu asukkaille ainoastaan suomenkielisenä (143/4/02 ja 1774/4/03 s. 284).

AOA:n mukaan Yleisradio Oy:n tulee julkisessa palvelutehtävässään käytännössä ottaa suomen- ja ruotsinkielisen väestön kohdalla perustuslaillisenä toimeksiantona huomioon perustuslain säännökset, jotka edellyttävät paitsi kansalliskielen muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Yhtiön vaalitulosohjelmatarjonnassa olisi erityisesti kielellisten oikeuksien näkökulmasta voitu perustellusti menetellä esimerkiksi niin, että ruotsinkielisen vaalitulospalvelun osuutta vahvasti suomenkielisenä toteutetussa vaalitulosohjelmassa olisi kasvatettu sen sijaan, että ruotsinkielinen vaalitulosia koskeva ohjelmatarjonta oli lähes kokonaan siirretty digitaaliseen verkkoon, koska digitaalisten lähetysten tosiasialliset seuraamismahdollisuudet olivat vielä

analogisia olennaisesti suppeammat (757/4/04 ja 831/4/04 s. 286).

AOA JÄÄSKELÄISEN mukaan kaupungin vastuulla olevaan liikennesuunnitteluun kuului myös liikennejärjestelyistä tiedottaminen. Tämän vuoksi muuttuneista liikennejärjestelyistä kertovan opastekytin tekstien tuli olla sekä suomeksi että ruotsiksi (2484/4/02 s. 289).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä turvattiin jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lähtökohtana on ollut yrittämisen vapauden periaate ja yleensäkin yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Perusoikeussäännös asettaa julkiselle vallalle tältä osin turvaamis- ja edistämismahdollisuuksia.

OA PAUNIO totesi, että anniskelulupaa koskevien säännösten soveltamisessa ja viranomaistoiminnassa tuotevalvontakeskuksen tulee noudattaa perusoikeusmyönteistä tulkintaperiaatetta, jonka mukaan elinkeinon ja yrittämisen vapautta rajoitetaan mahdollisimman vähän ja vain alkoholilaissa säädetyssä tarkoituksessa (507/4/02 s. 313).

Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)

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

yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

Oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista suuri osa kohdistuu sosiaali- ja terveysviranomaisiin, mistä syystä sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ovat oikeusasiamiehen työssä keskeisiä. Perusoikeusuudistus onkin tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan 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. Kertomusvuonna annettiin ns. hoitotakuuta koskevat lait (855–858/2004), jotka tulevat voimaan maaliskuun alusta 2005. Lait täsmentävät riittäviä terveyspalveluja määrätellen hoitoon pääsyn enimmäisajat.

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 sosiaaliviranomaisen olisi kaikkina kuukausina tullut tehdä kantelijan hakemukseen toimeentulotuesta erillinen perusteltu ja valituskelpoinen päätös varsinkin, kun oli kysymys viranomaisratkaisuista, joiden sisältönä oli kantelijan oikeus perustuslain 19 §:ssä säädettyyn välttämättömään toimeentuloon (1552/4/02). Hän korosti, että perustuslain 19 §:ssä säädetyn oikeuden välttämättömään toimeentuloon turvaamiseksi on tärkeätä, että lain säännöksiä toimeentulotuen myöntämisessä ja takaisinperinnässä noudatetaan tarkoin (725/4/03).

OA on myös toistuvasti kiinnittänyt sosiaaliviranomaisen huomiota toimeentulotukiasioiden joutuisaan käsittelyyn, koska kyse on etuudesta, jolla turvataan pe-

rustuslaissa tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa. OA:n mielestä korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle voidaan pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle. Hän arvosteli sosiaaliviranomaisia siitä, että toimeentulotukihakemuksia oli käsitelty kahdesta seitsemään viikkoa (122/4/04, 138/4/04, 716/4/03, 1147/4/03, 2994/4/03, 2173/4/04 ja 1614/4/03) ja toimeentulotukea koskevaa oikaisuvaatimusta oli käsitelty yli kuusi kuukautta (142/4/03).

OIKEUS PERUSTOIMEENTULON TURVAAN

OA PAUNION käsityksen mukaan erityisesti sosiaalivaikutusasioissa hakemusten käsittelyn tulisi olla joutuisaa. Hakemuksissa on usein kyse etuuden myöntämisestä jonkin terveydentilaa alentavan sairauden, vian tai vamman perusteella. Hakemuksiin annettavilla päätöksillä on myös usein tärkeä taloudellinen merkitys etuuden hakijalle. Hän arvosteli vahinkovakuutusyhtiötä siitä, että työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely oli kestänyt viisi ja puoli vuotta (1022/4/02). OA on myös kahdesti ottanut omasta aloitteestaan tutkittavakseen Kansaneläkelaitoksen käsittelyajat. Näistä asioista toinen ratkaistiin kertomusvuonna (2017/2/03 s. 245) ja toinen on vielä tutkittavana (2585/2/04).

Kansaneläkelaitoksen toimisto oli käsitellyt kantelijan peruspäiväraha-asiaa yli 2 kuukautta, mitä AOA RAUTIO piti kohtuuttoman pitkänä käsittelyaikana (1004/4/02 s. 254). Hän piti myös työttömyyspäivärahahakemuksen 40 päivän käsittelyaikaa liian pitkänä; kantelijan hakemusta oli käsitelty työttömyyskassassa ensimmäisen kerran vasta kuukauden kuluttua sen saapumisesta (1517/4/03 s. 254).

OIKEUS RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

OA PAUNIO totesi, että julkisessa terveydenhuollossa oli lainvastaista menetellä siten, että määrättyjä sairauksia sairastavat potilaat suljettiin palveluiden piiristä

ja heidät ohjattiin omalla kustannuksellaan yksityissektorille (676/4/02 s. 218, 1288/4/02 s. 222 ja 2160/4/03).

OA korosti myös, että kunnan tehtävänä on 1.12.2002 lukien ollut järjestää kunnan asukkaiden hammashuolto siten, että hoitoa annetaan kaikille hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus huomioon ottaen. Perustuslain säännökset edellyttävät hammashuollon lakisääteisten laajentuneiden velvoitteiden toteuttamista tarvittaessa voimavaroja lisäämällä. Kunnan on varattava talousarvioonsa määrärahat sekä kiireellistä että ei-kiireellistä hammashuoltoa varten (1901/4/02, 1277/4/03, 1442/4/03, 1485/4/03, 1721/4/03 ja 1780/4/03). OA:n mielestä ajokorttitodistuksen antamisessa ja siihen liittyvän lääkärintutkimuksen tekemisessä on kysymys kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta tehtävästä (1363/4/02, 2838/4/02 ja 1886/4/04).

OA korosti myös, että sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Tämän vuoksi hän esitti sosiaali- ja terveysministeriölle sairaankuljetuksista perittävien asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön täsmenämistä (1618/2/02).

Lapsen oikeuksien yleissopimus ja perustuslaki edellyttävät julkiselta vallalta toimenpiteitä, joilla taataan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojelu ja huolenpito. Lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää OA:n näkemyksen mukaan, että päivähoidon henkilömitoitusta koskeva säännös on sillä tavoin selkeä ja täsmällinen, että se ei voi vaarantaa ammattitaitoisien hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävyyttä (1147/4/02 s. 208).

AOA RAUTIO katsoi vankilanjohtajan menetelleen lainvastaisesti, kun tämä rajoitti vangin ja hänen avoimonsa psykologin vastaanotolla tapahtuvien parisuhdeterapiaistuntojen määrää. Psykologin vastaanotolla tapahtuva parisuhdeterapia on katsottava sellaiseksi lain tarkoittamaksi hoidoksi, jonka tarpeen arvioi psykologi (tai lääkäri), ei vankilan johtaja (1459/4/02 s. 155).

Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)

Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys lähes kaikkien muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan nykyään pitää kansainvälisenä ihmisoikeutena. Perusoikeusudistuksen 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.

Asemakaavaehdotus oli asetettu julkisesti nähtäville siten, että kunnanvirasto oli suljettuna yhtäjaksoisesti kahdeksan päivää nähtävillä oloajan alusta lukien. AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että jos kuntalaiset tai osalliset aiheellisesti kokevat, että kaavaehdotukseen tutustuminen nähtävillä pidon epätarkoituksenmukaisen ajoittamisen vuoksi on käytännössä hankalaa tai vaikeaa, voi syntyä vaikutelma, että kaavaa valmisteleva viranomainen suhtautuu välinpitämättömästi tai suorastaan torjuvasti heidän osallistumiseensa kaavan valmisteluun (769/4/03 s. 297).

AOA korosti ilman lainvoimaista lupaa toimivan yrityksen tehokkaan valvonnan ja riittävien valvonnallisten määräysten antamisen merkitystä, kun otetaan huomioon perustuslain 20 §:ssä jokaiselle turvattu oikeus terveelliseen ympäristöön. Hän korosti myös, että valvontaviranomaisen ei pidä sallia uusia, lainvoimaisesta lupapäätöksestä poikkeavia toimintoja ennen uuden lupapäätöksen tuleamista lainvoimaiseksi, ellei lupaa ole päätöksessä määrätty täytäntöön pantavaksi muutoksenhausta huolimatta (1911/4/02).

AOA kiinnitti myös kaupungin huomiota riittävän joutuisiin toimenpiteisiin aikuiskoulutuskeskuksen home-ongelmista johtuvien terveyshaittojen poistamiseksi ja ehkäisemiseksi (3062/4/02).

Viranomaiset olivat hyväksyneet vähäisinä erillisinä hankkeina pitämänsä ruoppaukset pelkästään puhelin-keskustelujen perusteella. AOA katsoi, että perustuslain 20 §:n tarkoittaman luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan vastuun edistämisen kannalta arvioiden olisi yksittäisistä, vaikutuksiltaan vähäisinä pidetyistä ruoppaushankkeista ollut parempi ohjata tekemään vesilain ja vesiasetuksen mukaiset ilmoitukset alueelliselle ympäristökeskukselle. Kirjallisen ilmoituksen perusteella voidaan asianmukaisesti arvioida mahdollista luvantarvetta. Hän kiinnitti myös huomiota lupa-, valvonta ja luonnonsuojeluviranomaisten yhteistyön tehostamiseen erityisesti luontoarvoja koskevan tiedonkulun kannalta osin eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa hankkeissa (2105/4/02 s. 305).

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. Kotimainen perusoikeussäännös on kuitenkin soveltamisalaltaan huomattavasti laajempi: siihen kuuluu myös hallintomenettely eri viranomaisissa eikä ainoastaan lainkäyttö tuomioistuimissa. Se käsittelee siten yleisen perusoikeuden ns. hyvään hallintoon.

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 virkavelvol-

lisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, siltä osin kuin nämä periaatteet ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä”. Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvostellen vähäisenä”. Tällä harmaalla (ei-kriminalisoidulla) vyöhykkeellä oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla on erityisen suuri merkitys. Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu sitä paitsi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.

Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva onkin perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Näin ollen on luonnollista, että juuri oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto ovat useimmin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena. Seuraavassa mainitaan eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita, jotka ovat kertomusvuonna olleet oikeusasiamiehen työssä eniten esillä.

OIKEUS SAADA ASIA KÄSITELLYKSI VIRANOMAISESSA

Perustuslain 21 § turvaa jokaiselle yhtäältä yleisen oikeuden saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, toisaalta erityisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös nimenomaan tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Asian käsitteleminen on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti.

Oikeusasiamiehelle kannellaan usein siitä, etteivät viranomaiset vastaa niille osoitettuihin pyyntöihin tai tiedusteluihin. Useissa tapauksissa on ollut kysymys asianosaisen oikeudesta saada asiassa valituskelpoinen päätös tai viranomaisen soveltaman valituskiellon laillisuudesta. Oikeusasiamies on myös toistuvasti korostanut hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaiselle osoitettuihin pyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohdullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia.

OA PAUNIO arvosteli Potilasvakuutuskeskusta ja terveyskeskuskuntayhtymän yhtymähallitusta siitä, että ne eivät olleet vastanneet kantelijoiden tiedustelukirjeisiin (2183/4/02, 988/4/02 ja 1195/4/02). Hän katsoi myös, että olisi ollut hyvän hallinnon mukaista vastata kirjalliseen tiedusteluun kirjallisesti, vaikka ei katsonutkaan Kansaneläkelaitoksen piiripäällikön toimineen lainvastaisesti, kun tämä oli vastannut kantelijan esittämään tiedusteluun vain suullisesti (3012/4/02). Kantelijan pyydettyä kirjallista selvitystä lapsensa kohtelusta päivähoitossa hänelle oli lähetetty kutsu neuvotteluun, jonne hän ei saapunut. OA:n mielestä tässä tilanteessa olisi ollut perusteltua vastata selvityspyyntöön kirjallisesti (316/4/02).

Päivähoitoa koskevassa asiassa OA katsoi, että huoltajan oikeusturvan kannalta lapsen päivähoiton toteuttamistapaa koskeva viranhaltijan päätös tulisi voida saattaa kunnan sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi, vaikka asiassa ei saakaan hakea muutosta valittamalla (400/4/02). Hän totesi myös, että ylläkäärin olisi, kieltäytyttyään antamasta tietoja potilasasiakirjoista, tullut kertoa tietojen pyytäjälle, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi (1323/4/02).

OA arvosteli tarkastuslautakuntaa siitä, että se ei päätöksen tiedoksisaantia koskevien säännösten soveltamisessa ottanut huomioon kantelijan esittämiä tietoja ulkomaanmatkastaan. Ratkaisevaa oli hänen mielestään se, milloin henkilö tosiasiallisesti oli saanut tiedon päätöksestä (1382/4/02 s. 248).

OA arvosteli sosiaaliviranomaisia siitä, että ne eivät olleet tehneet asiassa muutoksenhakukelpoista päätöstä toimeentulokiasassa (963/4/04 ja 1050/4/04, 1552/4/02 ja 70/4/02), erityishuollon ylläpitomaksua koskevassa asiassa (2558/4/02) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksua koskevassa asiassa (1118/4/02 s. 210).

AOA RAUTIO kiinnitti vankilan johtajan huomiota siihen, että jos vanki rikkoo vankilan sääntöjä, tulee kurinpitoseuraamuksen määräämisessä huolehtia siitä, että

vangilla on mm. mahdollisuus lausua oma käsityksensä asiassa ja viimekädessä saattaa kurinpitorangastuksen oikeutus kärkeäoikeuden ratkaistavaksi (732/4/03).

Oikeuteen saada asia käsitellyksi viranomaisessa kuuluu mm. se, että poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus, kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena. AOA antoi huomautuksen poliisimiehelle, joka ei ollut ottanut vastaan asianomistajan tekemää rikosilmoitusta ja joka ei ollut kirjannut ilmoitusta vielä esimiehensä toimeksiannostakaan (2362/4/03). Kirjaamisvirheestä oli kysymys myös tapauksessa, jossa kirjallista tutkintapyyntöä ei ollut kirjattu viipymättä (574/4/04 s. 141).

Toisessa asiassa AOA totesi, että poliisin on kirjattava ilmoitus tapahtumasta, kun asianomistaja siitä ilmoittaa poliisille ja pitää sitä rikoksena, vaikka poliisin oman arvion mukaan näyttäisikin ilmeiseltä, että ei ole tapahtunut rikosta (194/4/04). Poliisipäällikkö oli ottanut vapaa-aikanaan kantelijan tekemän rikosilmoituksen vastaan ja ilmeisesti ainakin jollain määrin luvannut huolehtia asian selvittämisestä. AOA:n mukaan hänen olisi tullut ryhtyä toimiin lupauksensa täyttämiseksi vähintään huolehtimalla rikosilmoituksen viipymättömästä kirjaamisesta (893/4/02).

Ns. poliisirikosasiassa AOA saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä siitä, että tutkintapyyntö olisi tullut kirjata ja ryhtyä tämän jälkeen esitutkintalain edellyttämiin toimenpiteisiin (878/4/02). Vihjetiedon käytöstä pakkokeinon perusteena oli kysymys tapauksessa, jossa AOA katsoi, että kantelijan oikeus saada väärää ilmiantoa koskeva asiansa tuomioistuinkäsittelyyn oli estynyt, kun poliisi vetosi asiassa vaitiolo-oikeuteensa. Hän totesi tilanteen ongelmalliseksi perustuslain säännösten ja ihmisoikeussopimuksen veloitteen kannalta ja katsoi olevan aihetta harkita, olisiko poliisin vaitiolo-oikeutta koskevaa säännöstä tarkistettava (721/4/02 s. 122).

Epäiltyä metsästysrikosta koskevassa asiassa AOA katsoi, että epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksissa asian toimittaminen syyttäjälle syyteharkintaan on parempi vaihtoehto kuin esitutkinnan lopettaminen poliisin päätöksellä. Erityisen tärkeää tämä on tapauksissa, joiden ratkaiseminen vaatii oikeudellista harkintaa (2999/4/02 s. 131). Hän arvosteli vanhempaa konstaapelia ja kiinnitti tämän huomiota toimenpiteistä luopumisen edellytyksiin asiassa, jossa vanhempi konstaapeli oli jättänyt ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin kolarin johdosta ja selvittämättä, oliko vauriotuneiden ajoneuvojen omistajilla ja haltijoilla asiassa vaatimuksia (443/4/03 s. 131).

AOA katsoi omana aloitteena käsiteltäväksi ottamassaan asiassa, että syyttäjän harkitessa syyttämättäjättämistä tekijän syyntakeettomuuden perusteella on vähintäänkin edellytettävä hyvin kiistatonta selvitystä syyntakeettomuudesta. Hän piti ylipäänsä hyvin arveuttavana syyttämättäjättämispäätöksen tekemistä syyntakeettomuuden perusteella muissa kuin suhteellisen lievissä rikoksissa (2842/2/02 s. 107). AOA katsoi myös ns. poliisirikosasioiden tutkinnanjohtajana toimineen kihlakunnansyyttäjän tehneen virheellisen ratkaisun päättämällä puutteellisten tietojen nojalla, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta. Asiassa olisi tullut hankkia lisäselvitystä, kun sitä poliisin laatiman ilmoituksen perusteella oli saatavissa (868/4/04).

AOA katsoi vankilan poistumislupa-anomusten käsitteilykäytännön olleen virheellinen siltä osin, kuin se mahdollisti anomusten palauttamisen vangille ilman niiden asianmukaista käsittelyä (2809/4/02).

Tuomiokapitulin menettelystä ehdokasasettelussa kirkkoherran vaalissa AOA katsoi, että viranomaisen selvittämismahdollisuuden asianmukainen täyttäminen edellyttää, että kaikki asiaan vaikuttavat tosiseikat ja tarpeelliset todisteet tulevat käsittelevän viranomaisen tietoon ja että viranomainen tuntee asiassa sovellettavat oikeusohjeet. Tuomiokapituli oli antanut vaalisijan pastorille, vaikka tältä puuttui Suomen kansalaisuus, joka oli edellytys kirkkoherran virkaan nimittämiseksi (1174/4/01).

AOA totesi hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvan, että viranomaiselle saapuneisiin asiallisiin kirjoituksiin vastataan, jos viestin sisältö sitä edellyttää. Seurakuntayhtymä oli jättänyt vastaamatta kirjeeseen, jossa esitetty käsitys seurakunnan tilojen käyttöä koskevasta ohjeesta ei vastannut seurakunnan käsitystä eikä kirjettä ollut aihetta tulkita pelkäksi mielipiteen ilmaisuksi (744/4/02).

AOA kiinnitti työvoimatoimiston huomiota viranomaisen velvollisuuteen huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot asiassa, jossa työvoimatoimistossa oli tehty päätös kantelijan osoittamisesta työharjoitteluun työmarkkinatuella ennen kuin kanteliija oli toimittanut työvoimatoimistoon asian ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä (1669/4/04).

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden olisi ollut perusteltua antaa valitusohjaus todistelukustannusten osalta käsiteltäessä vastustettua rikesakkoasiaa käräjäoikeudessa. AOA piti varteenotettavana tulkintaa, jonka mukaan OK 17 luvun 42 §:n säännös voi ottaa rikesakkolain 17 §:n laajaa tulkintaa paremmin huomioon perustuslain 21 §:n edellytykset, ja siten ohittaa rikesakkolain muutoksenhakukiellon (1350/4/04).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että vaalimainospaikkojen jaosta olisi tullut tehdä kirjalliset päätökset, jotta niiden lainmukaisuus olisi voitu saattaa kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja käyttäen valitusviranomaisen tutkittavaksi (1175/4/03 s. 261).

Kanteliija oli tyytymätön kunnan terveystarkastajan toimenpiteisiin asunnossa havaitun terveyshaitan poistamiseksi, kun terveystarkastaja oli tyytynyt antamaan rakennuksen omistajalle korjauskehoituksia viemättä asiaa kantelijan lukuisista pyynnöistä huolimatta kunnan terveydensuojeluviranomaisen päätettäväksi. AOA:n mielestä asiassa tuli tehdä nimenomainen muutoksenhakukelpoinen päätös. Muussa tapauksessa asianosainen ei voinut lainkaan saattaa menette-

lyn lainmukaisuutta tuomioistuimen ratkaistavaksi (1789/4/02).

AOA:n mukaan kunnan ympäristösihteerin ja ympäristölautakunnan ei olisi tullut jättää kantelijan kiinteistölle aiheutuvaa hajuhahtoa koskevia kirjeitä enemmälti käsittelemättä, vaikkakin nämä katsoivat, että kantelijan käsitykset hajuhahtojen syystä olivat virheellisiä ja että asiassa ei ollut tapahtunut mitään lainvastaista. Hyvän hallinnon kannalta olisi ollut perusteltua saat-
taa kirjeet ympäristölautakunnan käsiteltäväksi ja antaa asiassa valituskelpoinen ratkaisu (2063/4/04).

AOA:n mukaan alueellinen ympäristökeskus oli menettellyt virheellisesti siinä, että se ei ollut antanut mitään ratkaisua ympäristöluvan muuttamista koskevaan hakemukseen, koska se katsoi, ettei hakijalla ollut asiassa vireillepano-oikeutta. Hyvän hallinnon kannalta olisi ollut perusteltua antaa asian tutkimatta jättämisestäkin muutoksenhakukelpoinen päätös (2126/4/02). Palkan maksun keskeyttämisestä koskevassa asiassa olisi tullut antaa tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta valtion virkamieslain mukainen päätös, johon olisi ollut mahdollisuus hakea muutosta (1729/4/02).

AOA katsoi, että hyvän hallinnon ja kantelun kohteen oikeusturvan mukaista olisi ollut, että lääninhallitus olisi kanteluasioissa tehnyt kirjalliset ratkaisut, jotka olisi toimitettu tiedoksi kantelijoille ja kantelun kohteelle. Läninhallituksen ilmoittamaa käytäntöä, jonka mukaan ratkaisusta ilmoitettiin tutkintapyyntöä tekijälle vapaamuotoisesti silloin, kun kantelu ei antanut aiheita toimenpiteisiin, ei voitu pitää hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena (928/4/02).

Ulosmittattujen varojen tilitys estää ulosottovalituksen tutkimisen. Kun perustuslain 21 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuin-
messä, AOA korosti, että tilityksessä tulee noudattaa pidättyvyyttä ennen valitusajan umpeen kulumista (1680/4/02).

AOA katsoi, että tutkinnanjohtajan ei olisi tullut jättää esitutkintaa toimittamatta tutkintapyyntöissä mainitus-

ta mahdollisesta vesilain luparikkomuksesta tai ympäristön turmelemisesta sillä perusteella, että valvontaviranomainen ei ollut tehnyt asiassa ilmoitusta, vaan tutkinnan aloittaminen olisi tullut ratkaista sillä perusteella, onko asiassa syytä epäillä rikosta (1273/4/04 s. 306).

Kihlakunnansyyttäjä ei olisi saanut merkitä haastehakemukseensa asianomistajan korvausvaatimusta, jota syyttäjä ei voinut ajaa ilman asianomistajan pyyntöä. Syyttäjän olisi pitänyt ymmärtää, että käräjäoikeus ei tule varaamaan asianomistajalle tilaisuutta itse toimit-
taa tuomioistuimeen vaatimustaan eikä kutsu häntä istuntoon, ja että haastehakemukseen merkitty asianomistajan vaatimus jää käsittelemättä, kun syyttäjä ei sitä ajanut (2843/4/03).

AOA katsoi, että käräjätuomarin olisi tullut saattaa maa-
oikeuden täysilukuisen kokoonpanon ratkaistavaksi kysymys siitä, voitiinko kantelijan ilmoittamaa estettä pitää laillisena. Käräjätuomari oli yksin päättänyt, ettei pyydetylle istunnon peruuttamiselle ollut riittäviä perusteita, jolloin maa-
oikeus oli ratkaissut asian ikään kuin kantelija ei olisi ilmoittanut mitään estettä poissaolleen (1625/4/04 s. 103).

OIKEUSSUOJAKEINOJEN TEHOKKUUS

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan tulkintakäytännössä on korostettu oikeussuojan tehokkuuden vaatimusta. Ensinnäkin on tärkeää, että yhteiskunnan oikeussuojapalvelut ovat kaikkien niistä tarvitsevien saatavilla. Ei myöskään riitä, että tuomioistuin tai muu viranomainen ottaa asian käsiteltäväksi ja antaa siinä päätöksen. Julkisen vallan on huolehdittava siitäkin, että lainvoimaisia päätöksiä noudatetaan ja että päätökset voidaan tarvittaessa panna täytäntöön.

Muutoksenhakumahdollisuus on olennainen osa oikeussuojakoneistoa. Oikeus muutoksenhakuun ei saa jäädä pelkästään näennäiseksi eli kosmeettiseksi oikeussuojatakeeksi, vaan siltäkin on vaadittava tehok-

kuutta. 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 syyllistynyt viranomainen tavalla tai toisella hyvittää aiheuttamansa vahingon tai haitan. Yleensä näitä suosituksia on noudatettu.

OA PAUNIO arvosteli sairaalaa siitä, että se oli evännyt potilaalta luvan käyttää puhelinta oikeusavustajan hankkimiseksi. Hän totesi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä oikeudenkäyntiavustajan hankkiminen sisältyy sopimuksen 6 artiklassa säädettyyn oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jota suojataan myös perustuslain 21 §:ssä (3104/4/02).

AOA JÄÄSKELÄISEN mielestä kunnan ympäristölautakunta toimiessaan yksityisistä teistä annetussa laissa tarkoitettuna tielautakuntana oli menetellyt virheellisesti siinä, että se ei antanut valitusosoitusta ratkaistuaan asian, jossa tosiasiallisesti kumottiin tiekunnan kokouksen päätös. Hän kiinnitti ympäristölautakunnan huomiota asianmukaisten valitusosoitusten antamisen tärkeyteen perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon periaatteen ja asianosaisten oikeusturvan kannalta (1276/4/02). AOA katsoi kunnan teknisen lautakunnan yksityistiejaoston menetelleen virheellisesti, kun se oli liittänyt päätökseensä ilmoituksen muutoksenhakukiellosta. Kun lautakunnan yksityistiejaosto oli tosiasiaa jättänyt tutkimatta kantelijan hakemuksen, päätökseen olisi tullut liittää ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi (2082/4/03).

AOA piti epätydyttävänä sitä, että ulosmittausvalituksen voittaneella sivullisella, jonka omaisuutta on ulosmitattu velallisen veloista, ei ole kaikissa tapauksissa

lakiin perustuvaa mahdollisuutta saada oikeudenkäyntikulujaan korvatuksi valtion varoista. Tämä voi johtaa myös siihen, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei toteudu. Käytännössä tilanne voi nimittäin olla sellainen, että ennakoitavissa olevat oikeudenkäyntikulut ylittävät sivulliselta ulosmitatun omaisuuden arvon. Jos sivullinen ei voi saada oikeudenkäyntikulujaan korvatuksi, hän voi joutua luopumaan ulosmittausvalituksesta eli oikeudestaan oikeudenkäyntiin (1583/4/02 s. 170).

AOA korosti, että tilanteissa, joissa kysymystä täytännönnäköjen jatkamisesta voidaan pitää epäselvänä tai tulkinnanvaraisena, tulisi tehdä valituskelpoinen perusteltu päätös. Tämä edistäisi perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (1727/4/02).

ASIAN KÄSITTELYN JOUTUISUUS

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla velvoittaa puolestaan tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisen ajan kuluessa”. Myös vuonna 2004 voimaan tulleeseen hallintolakiin (434/2003) sisältyy nimenomainen käsittelyaikaa koskeva säännös.

Oikeusasiamies on nähnyt nämä säännökset ensisijaisesti periaateluonteisina velvoitteina: kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Joutuisuusperiaatteeseen on sen vuoksi usein kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä myös silloin, kun varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä ei konkreettisesti tapauksessa olekaan ollut kysymys.

Oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suositamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Oikeusasiamies on korostanut muun muassa, et-

tei pelkästään viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” riittä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen.

OA PAUNIO totesi, että eräässä kanteluasiassa saaduista selvityksistä kävi ilmi, että lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla on ollut vaikeuksia selviytyä sille kuuluvien kanteluiden käsittelystä kohtuullisessa ajassa sen käytettävissä olevilla voimavaroilla. Tämän vuoksi hän pyysi omana aloitteenaan selvitystä sisäasiainministeriöltä siitä, millä tavalla lääninhallitukselle turvataan kanteluasioiden käsittelyyn tarvittavat riittävät voimavarat kantelijoiden perusoikeuksien turvaamiseksi (2115/4/02 s. 218).

OA piti Kansaneläkelaitoksen toimipisteiden käsittelyaikoja liian pitkinä mm. seuraavissa tapauksissa: Kuntoutus- ja hoitotukihakemuksien yli viisi kuukautta kestänyt käsittely (2068/4/03 s. 251 ja 2019/4/03), sairauspäivärahahakemusten seitsemän ja kahdeksan viikkoa kestänyt käsittely (1840/4/03 ja 2065/4/03), lääkekestannusten yli kolme ja puoli kuukautta kestänyt käsittely (251/4/03), asumistukihakemusten kaksi ja neljä kuukautta kestänyt käsittely (2796/4/03 ja 680/4/03) sekä asumistuen takaisinperinnän vuoden ja kahdeksan kuukautta kestänyt käsittely (3096/4/02). OA arvosteli Kansaneläkelaitosta ja Eläketurvakeskusta viivyttelystä, kun kansainvälisen eläkeasian käsittely oli kestänyt yhteensä yli kolme vuotta (1206/4/02). Lisäksi hän arvosteli Kansaneläkelaitosta siitä, että se oli käsitellyt kanteluasiaa yli yhdeksän kuukautta, kun tarvittava selvitys oli hankittu kahdessa kuukaudessa (1230/4/03). Hän arvosteli myös vahinkovakuutusyhtiötä siitä, että se ei ollut käsitellyt perhe-eläkehakemusta laissa säädetyn kolmen kuukauden määräajassa (1122/4/04).

OA arvosteli myös Kansaneläkelaitoksen paikallistointistoja siitä, että ne olivat käsittelyvirheillään aiheuttaneet kantelijoiden valitus- ja takaisinperintäasioiden viivästymisen (1409/4/03 ja 332/4/04, 680/4/03 sekä 2350/4/03) ja Potilasvakuutuskeskusta siitä, että korvausasian käsittely oli viipynyt sen vuoksi, että asiassa ei ollut heti hankittu riittävää selvitystä (2183/4/02).

OA katsoi myös, että sairaalalähetteen käsittelyssä ei ollut toimittu asianmukaisesti, kun lähete huomioitiin vasta yhdeksän kuukauden kuluttua sen kirjoittamisesta ja uuden lähetteen kulkuun sairaalan sisällä kului yli kaksi kuukautta (199/4/02). Hän arvosteli myös sairaalaa siitä, se ei käsitellyt rekisteröidyn tarkastuspyyntöä henkilötietolain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä (1748/4/02). Terveyskeskuksen johtavaa lääkäriä hän arvosteli siitä, että tämä oli käsitellyt potilaan tekemää muistutusta lähes vuoden ja kahdeksan kuukautta (760/4/02).

Kuljetuspalveluhakemuksen lähes neljän kuukauden käsittelyaika sosiaalivirastossa oli OA:n käsityksen mukaan liian pitkä (217/4/03). Hän arvosteli sosiaaliviranomaista myös siitä, että autoavustuksen hakijaa oli kehoitettu toimittamaan lisäselvitystä vasta noin kolme kuukautta sen jälkeen kun hänen hakemustaan oli käsitelty sosiaalityön ”tiimissä” (885/4/03). Hän piti myös vammaispalveluasiassa tehdyn oikaisuvaatimuksen neljän kuukauden käsittelyaikaa liian pitkänä (1824/4/03).

OA arvosteli oppisopimuskeskuksen ja sen silloista johtajaa siitä, että kirjallisen päätöksen antaminen matkajamajoittumiskustannuksia koskevassa asiassa oli kestänyt yli kaksi vuotta (839/4/02).

OA PAUNIO ja AOA RAUTIO arvostelivat vakuutusoiden laamannia ja vakuutusoiden laamannia siitä, että valitusasioita oli käsitelty yli kolme vuotta. Työn kuormittavuuden lisääntyminen vakuutusoiden määrällisten ja laadullisten vaatimusten kasvun vuoksi ei ollut OA:n mielestä hyväksyttävä peruste kyseisen valitusasian keskimääräistä huomattavasti pidemmälle käsittelyajalle (563/4/02 ja 1331/4/02).

OA katsoi vakuutusoiden esittelijän laiminlyöneen poistohakemuksen viivytyksettömän esittelyn ja esittelyn jälkeisten töiden viivytyksettömän tekemisen. Tässä asiassa vakuutusoiden jaoston puheenjohtajan olisi tullut jaostonsa toiminnan tuloksellisuudesta ratkaisuvuonna vastuussa olevana puheenjohtajana valvoa, että kantelijan poistohakemus olisi käsitelty joutui-

sasti (669/4/03). Lisäksi hän kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota asioiden käsittelyn joutuisuuteen, kun valitusasian käsittely oli kestänyt lähes vuoden ja neljä kuukautta (1275/4/03).

AOA RAUTIO arvosteli rikosylikomisariota, joka oli jättänyt ottamatta huomioon tutkittavan rikoksen lievimmän tekemuodon vanhentumisajan, minkä vuoksi rikoksen syyteoikeus vanheni esitutkintakynnyksen selvittämisen aikana (1063/4/03 s. 118). Esitutkinnan joutuisasta suorittamisesta oli kysymys myös mm. seuraavissa tapauksessa: Esitutkinnan aloittamisen viipyminen lähes puolitoista vuotta vakavan rikosepäilyn (epäilty laaja luvaton puhelinvarainhankinta) kohdalla (285/4/04); asiassa, jossa ei ollut hyväksyttäviä perusteita sille, ettei asiassa ollut tehty mitään tutkintatoimenpiteitä ennen eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyä kantelua (52/4/04 s. 120); asiassa, jossa esitutkintaratkaisu tehtiin vasta kahdeksan kuukautta asian kannalta ratkaisevan syyttäjän erästä toista asiaa koskevan ratkaisun jälkeen (2131/4/03) ja asiassa, jossa sen selvittäminen, kuuluuko asian tutkinta lainkaan poliisin tehtäviin kesti lähes puolitoista vuotta (274/4/04).

AOA arvosteli vanhempaa konstaapelia useiden tutkittavana olevien rikosten esitutkintojen viivästymisistä, joiden vuoksi tutkittujen rikosten syyteoikeus oli osassa asioita ehtinyt vanhentua tutkinnan aikana. Hän arvosteli myös tutkinnanjohtajana toiminutta komisariota valvonnan laiminlyönnistä ja saattoi lisäksi käsityksensä esitutkinnan viivytyksettömästä toimittamisesta poliisilaitoksen tietoon (2950/2/02 s. 119). Erään poliisilaitoksen tarkastuksella tekemiensä havaintojen pohjalta AOA painotti viranomaisten kokonaisvastuuta rikosjutun kestosta; asianosaisten kannalta tärkeintä on jutun kokonaiskäsittelyaika, ei niinkään se, kuinka pitkään yksittäiset viranomaiset asiaa ovat käsitelleet (1273/2/03 s. 118).

AOA piti tärkeänä, että sellaiset rikokset, joissa epäiltyä tai asianomistajana on nuori henkilö, pyritään selvittämään erityisen nopeasti (2302/4/03 s. 131). Viiväs-

tyksestä esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa epäillyn avustajalle oli kysymys tapauksessa (881/4/02 s. 142).

Rikosasia oli ollut kihlakunnansyyttäjällä vireillä yli puoli vuotta ennen kuin hän oli siirtänyt sen toimivaltaisena pitämänsä syyttäjänvirastoon. AOA piti käsittelyaikaa asian laatuun nähden pitkänä. AOA saattoi käsityksensä kahden käräjätuomarin asian käsittelyn viivästyksestä näiden tietoon. Hän katsoi, ettei käräjätuomari ollut vastannut kantelijan 31.1.2003 sähköpostiin ilman aiheetonta viivytystä, kun käräjätuomari oli vastannut yhteydenottopyyntöön vasta maaliskuun 2003 alussa (1125/4/03).

AOA katsoi käsittelyajan ylittäneen kohtuullisena pidettävän käsittelyajan, kun Kansaneläkelaitoksen toimisto oli käsitellyt työmarkkinatukiasiaa 2,5 kuukautta, mikä ylitti toimiston keskimääräisen käsittelyajan (1727/4/03), työmarkkinatukiasiaa kaksi kuukautta (1133/4/03) ja erityisvammaistukihakemusta kuusi kuukautta (776/4/02).

AOA:n mukaan työvoimaviranomaiset menettelivät hyvän hallinnon vastaisesti, kun asian käsittely sen tultua siirretyksi työvoimatoimistosta työvoima- ja elinkeinokeskukseen oli kaikkiaan kestänyt yli neljä vuotta (429/4/03) ja kun työvoima- ja elinkeinokeskus oli vastannut kantelijan kirjeisiin siten, että ensimmäisestä kirjeestä vastaukseen oli ehtinyt kulua yli viisi kuukautta ja viimeisimmästäkin yli neljä kuukautta (2053/4/03). Eräessä tapauksessa kantelija oli joutunut odottamaan työmarkkinatuen saamista 2,5 vuotta, mitä AOA piti kohtuuttoman pitkänä aikana (2284/4/03 s. 254).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti rykmentin komentajan huomiota kurinpitoasioiden viivytyksettömään tutkintaan (230/4/03 s. 184). Kun tehtävien vaativuuden arviointia koskevaa asiaa ei ollut suoritettu Pääesikunnan hallinnollisen ohjeen mukaisessa määräajassa, hän saattoi käsityksensä asian käsittelyn viivästymisestä asianomaisten esikuntien tietoon (252/4/03).

AOA kiinnitti maanmittaustoimiston huomiota maanmittaustoimitusten joutuisaan käsittelyyn (1326/4/03) ja TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota maksatushakemusten joutuisaan käsittelyyn (1307/4/04). Hän katsoi, että velkasaneerausasian kokonaiskäsittelyaika 2,5 vuotta – josta ajasta 1,5 vuotta oli kulunut ilman kaupungin velkaneuvontatoimiston toimenpiteitä – ei täyttänyt perustuslain 21 §:ssä hyvälle hallinnolle asetettuja edellytyksiä (2278/4/03).

Autoveroilmoitusten käsittelyajoissa tullissa oli ollut viivästyksiä (3038/4/02 ym.). AOA piti myös ongelmallisenä Tullihallituksen autoverolain mukaisten huojennushakemusten käsittelyn lykkäämistä siihen saakka, kun vero olisi lainvoimaisesti vahvistettu. Ongelman oli erityisesti muodostanut EY-tuomioistuimelle tehdyn ennakkoratkaisupyynnön aiheuttama verovalitusten käsittelyn huomattava lykkääntyminen (666/4/02).

AOA piti ilmeisenä, että käräjäoikeudessa edelleen viireillä olevan, jo noin 10 vuotta ajatun rikosasian kesto on ylittänyt tai ainakin ennen lainvoimaista tuomiota tulee ylittämään kohtuullisen käsittelyajan. Hän piti tärkeänä, että asian käsittely ei ainakaan asiaa käsittelevien tahojen voimavarojen puutteellisuuden johdosta enää viivästy ja totesi, että vaikka asiassa ei ollut ilmenyt yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen lain tai velvollisuuksien vastaista menettelyä, jäi valtiolle vastuu kohtuullisesta käsittelyajasta (2785/4/03 s. 96).

Täytäntöönpanoriita-asian käsittely oli kestänyt käräjäoikeudessa yli kolme vuotta. AOA katsoi käräjätuomarin menetelleen vastoin ulosottolain 9 luvun 11 §:ssä säädettyä kiireellisyysvaatimusta (2775/4/03 s. 96).

AOA kiinnitti useissa ratkaisuisaan huomiota kunnan toimielimen päätöksenteon viivytyksettömyyteen (1381/4/03, 2812/4/03, 2929/4/03 ja 500/4/04).

KÄSITTELYN JULKISUUS

Käräjäoikeudesta oli kieltäydytty antamasta käräjäoikeudessa käsitellyssä jutussa asianosaisena olleelle

kantelijalle hänen pyytämäänsä jäljennöksiä käräjäoikeuden äänitteistä. AOA saattoi käsityksensä äänitteiden jäljennösten valmistamisesta asiaa käsitelleen käräjätuomarin tietoon sekä samalla kiinnitti hänen huomiotaan siihen, että oikeus saada tuomioistuimen äänitteen sisällöstä tieto pyydetyllä tavalla on tärkeä paitsi asianosaisen oikeusturvan myös oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta (1725/4/03).

ASIANOSAISEN KUULEMINEN

Perustuslain 21 §:ssä todettu oikeus tulla kuulluksi merkitsee sitä, että asianosaisten tulee saada ajoissa tieto kaikista heidän asiansa ratkaisuun vaikuttavista selvityksistä ja lausunnoista sekä että heille tulee varata tilaisuus osallistua heidän asiassaan toimitettaviin katselmuksiin. Myös itse kuulemismenettelyn on täytettävä laissa säädetyt vaatimukset. Kuuleminen ei saa olla pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava todellinen tilaisuus lausua asiasta. Kuulemisen tulee olla riittävän tehokasta ja kattavaa. Kuulemisperiaatetta ilmentää myös se, että asianosaiselle itselleen ilmoitetaan häntä koskevista ratkaisuista ennen kuin ne tulevat yleiseen tietoon.

AOA RAUTIO katsoi kahden vankilan menetelleen virheellisesti siirtäessään pakkolaitokseen eristetyn vangin keskinäisen sopimuksensa perusteella vankilasta toiseen kuulematta vankia ennen siirtämistä (1563/4/02 s. 161). AOA:n mukaan vankilan hallintopäällikön olisi tullut kuulla vankia ennen päihteettömältä osastolta pois siirtämistä (1238/4/03 s. 161). Hän totesi, että tehtäessä päätöstä ehdonalaiseen vapautteen päästämisestä kuulemismenettely edellyttää asianosaiselle annettavaa mahdollisuutta tutustua asiaan vaikuttavaan asiakirjaan ennen ratkaisun tekemistä; pelkästään ilmoitus siitä, että asiakirja on olemassa ja selostus sen sisällöstä ei ole riittävää (1192/4/03 s. 161).

Muun muassa asianosaisen kuulemisesta oli kyse asiassa, jossa AOA katsoi, että Museoviraston olisi pitänyt varata toiselle Pyhän Henrikin kynnärvarsireliikin si-

joittamista hakeneelle taholle tilaisuus lisäselvityksen antamiselle reliikin sijoittamista koskevan toisen pyynnön johdosta (1998/4/02).

AOA katsoi työvoima- ja elinkeinokeskuksen menetelleen lainvastaisesti, kun se ei varannut kantelijalle tilaisuutta antaa vastaselvitystä hänen työnantajansa palkkaturvahakemusasiassa antaman lausunnon johdosta (1002/4/03). AOA:n mukaan työvoimatoimikunnan menettely oli vastoin hallintomenettelylakia eikä turvannut kantelijan oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi, kun hänelle ei varattu tilaisuutta tulla kuulluksi niistä väitteistä, jotka työnantaja oli esittänyt työsuhteen päättymisen syistä (869/4/02 s. 265).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi verotoimiston menetelleen vastoin verotusmenettelystä annetun lain ja hallintomenettelylain säännöksiä, kun se toimitti kantelijan verotuksen kuulematta häntä veroehdotuksesta poikkeamisesta ja selvittämättä asiaa asianmukaisesti (572 ja 573/4/03 s. 294).

Annettaessa verovelvolliselle tilaisuus tulla kuulluksi verotarkastuksen johdosta, verovelvolliselle on myös varattava tilaisuus tutustua kaikkeen sellaiseen viranomaisen hallussa olevaan aineistoon, jota hän vastinettaan varten tarvitsee. Perustuslaissa turvattu hyvä hallinto sekä kuulemis- ja palveluperiaatteet edellyttävät AOA:n mukaan myös, että kuuleminen järjestetään verovelvollisen kannalta joustavalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos verovelvollisen vastineen laadintaa varten tarvitsema aineisto on viranomaisten toimenpiteiden johdosta hajallaan eri paikkakunnilla, niiden koaminen verovelvollisen kuulemista varten yhteen voi olla tarpeellista ja hyvän hallinnon edellyttämää (465/4/03 s. 294).

AOA kiinnitti Suomenlahden Meripuolustusalueen huomiota asianosaisten asianmukaiseen kuulemiseen yhteistoimintamenettelyssä (911/4/03) ja alueellisen ympäristökeskuksen huomiota asianosaisten kuulemisen merkitykseen jätehuoltoilmoituksen käsittelyssä. Ympäristökeskus ei ollut varannut maanomistajalle tilaisuutta tulla kuulluksi käsitellessään ilmoitusta,

joka koski saastuneen maaperän puhdistamista (431/4/02).

Valtiokonttori ei ollut kuullut hakijaa hankittujen selvitysten johdosta. AOA huomautti Valtiokonttoria sen lainvastaisesta menettelystä ja korosti, että hallintomenettelylain ja hallintolain asianosaisten kuulematta jättämiseen oikeuttavien poikkeussäännösten soveltamisen tuli olla perusoikeusmyönteistä eli suppeaa, ja että tulkinnanvaraisessa tapauksissa asia oli ratkaistava kuultavalle myönteisesti (760/4/02).

Riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaaja laati kirjelmän, joka sisälsi huomautuksen koiranomistajalle koiran kiinnipitoa koskevien metsästyslain säännösten rikkomisesta. AOA katsoi, että koiranomistajalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjelmän laatimista, varsinkin, kun kirjelmä perustui toiminnanohjaajalle tehtyihin valituksiin eikä tämän omiin havaintoihin (3015/4/02).

AOA:n mielestä ulosottolain 3 luvun 26 §:n säännöstä olisi tullut tulkita siten perusoikeusmyönteisesti, että ennakkoilmoitus ulosmittauksesta olisi tullut lähettää velalliselle (1680/4/02). Hän kiinnitti kihlakunnanvoudin huomiota sivullisen kuulemisvelvollisuuden tärkeyteen asiassa, jossa sivullisen omaisuutta oli ulosmitattua (2099/4/02 ja 2246/4/02).

AOA totesi, että vaikka asiamiehen tai avustajan esiintymiskieltoa koskevassa oikeudenkäymiskaaren säännöksessä ei ollut nimenomaista mainintaa tämän kuulemisesta ennen kiellon määräämistä, perustuslain 21 §:ssä turvattu kuulemisperiaate oli niin tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, että sitä tuli soveltaa myös puheena olevissa asioissa (2085/4/02 s. 101).

PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN JA VIRKAKIELEN SELKEYS

Oikeusasiamiehelle kannellaan usein viranomaisratkaisujen vaikeatajuisuudesta ja puutteellisista perusteluista

ta. Enää ei riitä, että hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen asiakkaat saavat kuulla ratkaisun lopputuloksen. Heillä on myös oikeus tietää, miten ja millä perusteilla siihen on päädytty. 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 mahdollisimman ymmärrettävää. Sama vaatimus koskee laki- ja virkakieletä yleensäkin.

Päätösten perustelemisvelvollisuus ei ole uusi asia, mutta siihen on viime vuosina ryhdytty suhtautumaan entistä vakavammin. Perustelemisvaatimus ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan lainkäyttö- ja hallintopäätöksiin, vaan se on ulotettavissa myös viranomaisen muihin lausumiin, ilmoituksiin ja tiedotteisiin. Kannanottojen selkeä perusteleminen kuuluu olennaisena osana kaikkeen hyvään hallintoon. Uudessa hallintolaissa (434/2003) on sekä päätösten perustelemista että hyvää kielenkäyttöä koskevat erityyssäännökset.

OA PAUNIO totesi, että hyvä hallinto edellytti kirjeen muotoilemista selkeästi ja puolueettomasti. Kansaneläkelaitoksen vakuutussihteerin lähettämän kirjeen perusteella oli mahdollista olettaa, että lapsilisän virheelinen maksaminen olisi voinut perustua kantelijan menettelyyn (2975/4/02). Hän katsoi myös, että Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston lähettämä kirje, jonka tarkoituksena oli ilmoittaa kantelijalle tämän väärinkäytösepäilyn osoittautuneen aiheettomaksi, oli muotoilultaan harhaanjohtava ja sisällöltään osin epäonnistunut (2365/4/02).

OA arvosteli Kansaneläkelaitosta myös asiassa, jossa sen päätökset olivat epäselviä osittain siitä syystä, että päätösten otsikot ja sisältö eivät vastanneet toisiaan. Epäselvä otsikointi johtui Kansaneläkelaitoksen tietojenkäsittelyjärjestelmästä. OA katsoi, että hallintopäätösten tekemisen lähtökohtana tuli kuitenkin olla päätösten toimivuus asiakkaan – ei järjestelmän – kannalta. Samassa asiassa hän arvosteli paikallistoimistoa siitä, että se ei ollut parantanut päätösten selkeyttä ja

ymmärrettävyyttä muokkaamalla niiden sisältöä yksilöllisesti (1124/4/02 s. 247).

OA kiinnitti myös lääninhallituksen huomiota siihen, että kanteluasiassa annetussa päätöksessä tulisi ilmoittaa päätöksen perusteena olleet oikeusohjeet (2147/4/02). Hän korosti päätösten perustelemisen merkitystä myös tarkastuslautakunnalle, vakuutusyhtiölle ja kunnan sosiaali- ja terveysvirastolle (1627/4/03, 1022/4/02 ja 1118/4/02 s. 210).

AOA RAUTIO kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarian huomiota esitutinnan keskeyttämisestä tehtävän päätöksen ymmärrettävyyteen asiassa, jossa asianomistajalle oli annettu pelkkä jäljennös poliisin kirjaamasta rikosilmoituksesta osoitukseksi esitutinnan keskeyttämisestä (2435/4/03). AOA arvosteli esitutkintapäätöksen tehnyttä ylikonstaapelia esitutkintapäätöksen perusteluista. Esitutkinta oli päätetty perustellen tutkinnan päättämistä puuttuvalla toimivallalla, vaikka tästä ei AOA:n mukaan voinut olla kysymys, vaan päätös olisi tullut perustaa esitutkintalain säännöksiin (274/4/04 s. 131). AOA katsoi, että tutkinnanjohtajan esittämät perustelut esitutkinnan toimittamatta jättämiselle eivät olleet esitutkintalain mukaisia asiassa, jossa tutkinnanjohtaja oli perustellut ratkaisuaan olla puuttumatta osapuolten välisiin asioihin perustuslain ja poliisilain säännöksillä (2703/4/03 s. 132).

AOA saattoi apulaisvaltakunnansyyttäjän tietoon käsitöksensä siitä, että myös niitä tapauksia, jotka eivät johda toimenpiteisiin on syytä perustella asianmukaisesti. Apulaisvaltakunnansyyttäjä ei ollut vastauksessaan millään tavoin perustellut ”ei toimenpiteitä” -ratkaisuaan (2055/4/03). AOA kiinnitti valtakunnansyyttäjänviraston huomiota perustelujen huolellisuuteen ja riittäväyyteen asiassa, jossa valtionsyyttäjän kantelijalle lähettämän vastauksen perustelut olivat johtaneet kantelijan väärään käsitykseen asiasta. AOA kiinnitti lisäksi valtionsyyttäjän huomiota siihen, kantelijan uusi kirjoitus sisälsi sellaista uutta selvitystä, joka olisi antanut aiheen esitettyjen kysymysten laajempaan selostamiseen (583/4/02).

AOA arvosteli vangin eristysosastolle sijoittamisen syyn kirjaamista ja totesi eristyspäättöksen asianmukaisen perustelemisen ja kirjaamisen olevan tärkeää (109/4/03 s. 160). Hän kiinnitti vankilan johtajan huomiota poistumislupapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen (2556, 2698 ja 2854/4/03).

Työvoima- ja elinkeinokeskus oli perustellut hylkäävää palkkaturvapäätöstään toistamalla palkkaturvasäännöksen sanamuotoa, mikä ei AOA:n mukaan täyttänyt perustuslain ja hallintomenettelylain vaatimuksia (1002/4/03 s. 255). Työvoima- ja elinkeinokeskuksen palkkaturvapäätöksen puutteellisista perusteluista oli kysymys myös asiassa, jossa keskus oli AOA:n mukaan laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa, koska kantelijalla ei ollut keskuksen päätöksen perusteella mahdollisuuksia arvioida asiaansa muutoksenhaun laatimisen kannalta (1024/4/03). AOA katsoi työvoimatoimikunnan menettelleen virheellisesti, kun se jätti kokonaan perustelematta antamansa työvoimapolitiittisen lausunnon (869/4/02 s. 256).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että hovioikeuden olisi tulut perustella tuomarinvalintalautakunnalle antamansa, erästä tuomarinviran hakijaa koskenut negatiivinen laadullinen arvolauselma (2489/4/02 s. 102).

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 katsoi, että kuntayhtymä ei ollut toiminut huolellisesti ja virheettömästi, kun kuntalaiselle toimitetussa johtosäännössä oli puutteita ja kirjoitusvirheitä ja kun kuntalaiselle ei annettu tietoa johtosääntöön tehdystä muutoksista eikä johtosäännön hyväksymis- ja voimaantulopäivistä (1639/4/02).

OA kiinnitti myös opintotuen muutoksenhakulautakunnan huomiota huolellisuuteen diaaritietojen oikeellisuudessa tilanteissa, joissa tietojen sisältö muuttuu yllättävien tilanteiden, esimerkiksi esittelijän sairauden vuoksi (2358/4/02). Maistraatti oli hänen mielestään laiminlyönyt velvollisuuksiaan, kun se oli tallettaessaan kantelijan tekemän muuttoilmoituksen tietoja jättänyt poistamatta kantelijan aiemmin ilmoittaman erillisen postiosoitteen (620/4/02).

Hallinto-oikeus oli palauttanut sosiaalilautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi perheen toimeentulotukea koskeneen päätöksen. Sosiaalilautakunnan päätöksen tiedoksiannossa ei OA:n mielestä menetelty hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla, kun päätös oli puolisoien erottua annettu tiedoksi vain hallinto-oikeudessa muutoksenhakijana olleelle kantelijan entiselle puolisolle eikä kantelijalle (599/4/02). Tarkastuslautakunnan olisi hänen mielestään tullut lähettää päätös muutoksenhakijan valituskirjelmässä ilmoittamaan osoitteeseen (1702/4/02).

OA arvosteli myös Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston johtajaa siitä, että tämä oli virheellisesti käsitellyt sotilasavustushakemusta opintotukilain mukaisena asiana (1917/4/02). Hän katsoi Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen asiakirjojen käsittelyssä viranomaiselta vaadittavan huolellisuuden, koska kantelijan asiakirjat olivat kadonneet (2807/4/02). Samoin perustein hän arvosteli Kuntien eläkevakuutusta siitä, että eläkekäsittelyssä sattuneen huolimattomuusvirheen seurauksena kantelijan eläkehakemuksen jakaminen toisille eläkelaitoksille oli viivästynyt (413/4/03). Hän arvosteli sosiaalilautakuntaa siitä, että kantelijan muistutukseksi otsikoidun asian käsittely oli viivästynyt asian unohuttumisen vuoksi (1136/4/04).

OA kiinnitti eräissä tapauksessa huomiota potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten huolelliseen noudattamiseen mm. asiassa, jossa osastonlääkärin laatimassa tarkkailulusunnossa oli tarkkailuun ottamispäivä merkitty virheellisesti (2373/4/02 ja 2506/4/02). Hän totesi myös, että terveyskeskuksen vuodeosaston potilasasiakirjoihin olisi tullut selkeästi

merkitä saattohoidossa olleen, hoidostaan päättämään kykenevän potilaan oma kanta suonensisäiseen nesteytykseen (1237/4/02).

AOA RAUTIO katsoi tutkinnanjohtajan olevan viime kädessä vastuussa siitä, että esitutinnan päättämisestä ilmoitetaan asianomistajalle. Asianomistajan asemassa ollut kantelija ei ollut saanut mitään ilmoitusta asiasta (2131/4/03). Huolellisuudesta asioiden käsittelyssä oli kyse asiassa, jossa AOA kiinnitti rikoskomisarion ja vanhemman konstaapelin huomiota tarkkuuteen takavarikkoasioissa, kun takavarikoitua esinettä ei ollut mainittu asiassa tehdyssä esitutkintapöytäkirjassa eikä takavarikkoajan kulumista ollut valvottu (463/4/03 s. 126). AOA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuden tietohallinnossa, kun kantelija oli saanut henkilötietojensa tarkastusoikeutta toteuttaessaan toista henkilöä koskevan, salassa pidettävän kuolemansyyn tutkimuksen tiedot (1599/4/02 s. 136).

AOA totesi poliisipäällikön menetelleen huolimattomasti antaessaan sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle väärää tietoa ravintolan vastaavan hoitajan syyllistymisestä rikoksiin (2300/4/02 s. 135). Hän kiinnitti rikosylikonstaapelin huomiota huolellisuuden virkatoiminnassa asiassa, jossa rikosylikonstaapeli oli ennen kuulustelua ilmoittanut epäillylle väärinkäsitykseensä perustuvaa väärää tietoa siitä, mitä näyttöä poliisilla oli epäillyn liikkeistä (2894/4/01 s. 79).

Poliisilaitoksella oli laadittu nimitysasiassa vain suppea ansiovertailu, mutta ei esittelymuistiota ja hakemusasiakirjat liitteineen oli palautettu hakijoille. AOA katsoi virkojen täytössä menetellyn tavalla, jota voitiin pitää ongelmallisena hyvän hallinnon periaatteiden kannalta (1314/4/02 s. 147).

Kantelija sai tiedon käräjäoikeuden tuomitsemasta ehdottomasta vankeusrangaistuksesta vasta tuomion edettyä täytäntöönpanoon. AOA tottei käräjätuomarin menetelleen lainvastaisesti laiminlyömällä huolehtia siitä, että ilmoitus rikosasian käsittelystä poissa olleelle vastaajalle olisi lähetetty tämän aikaisemman osoit-

teen sijasta hänen viimeisimpään, käräjäoikeuden tiedossa olleeseen osoitteeseensa (2437/4/03 s. 95).

AOA kiinnitti työvoimatoimiston huomiota työvoimapolitiiseen koulutukseen liittyvien valintapäätösten asianmukaiseen ilmoittamiseen sekä niiden huolelliseen kirjaamiseen (2572/4/03 s. 276). Hän katsoi työvoimatoimiston menetelleen hyvän asiakirjahallinnon vastaisesti jättäessään kirjaamatta sille toimitetun vastineen, mikä laiminlyönti vaikeutti myös toimiston jatkomenettelyn arviointia (1436/4/02). Hän arvosteli työvoimaja elinkeinokeskusta siitä, ettei kantelijalle annetussa palkkaturvapäätöksessä ollut otettu kantaa saatavien vanhentuneisuuden ennen hakijan ohjaamista nostamaan kanne käräjäoikeudessa (576/4/02 s. 258). Hän kiinnitti työvoimatoimiston huomiota huolellisuuden suullisesti esitetyn selvityksen kirjaamisessa (1339/4/04).

AOA kiinnitti ammattikorkeakoulun huomiota velvollisuuden rekisteröidä opiskelijoiden opintosuoritukset asiassa, jossa kantelijan suoritus oli jäänyt merkittävältä opintorekisteriin (563/4/03). Hän kiinnitti myös käräjätuomarin huomiota tuomiossa olevaan virheeseen. Asianomistajalle oli myönnetty oikeusapu ilman omavastuusuutta ja vastaajalta oli vaadittu asianomistajan oikeudenkäyntikulujen korvaamista valtiolle. Käräjäoikeus oli kuitenkin tuominnut oikeudenkäyntikulut maksettavaksi asianomistajalle (1370/4/03).

AOA piti kunnan koulutoimenjohtajan menettelyä toimivaltakysymyksessä virheellisenä, kun tämä oli määrännyt kantelijoiden lähikoulun toimivaltansa ylittäen. Toimivaltassa olisi kuulunut kunnan sivistyslautakunnalle (1800/4/02). Hän saattoi myös käsityksensä painovapauslain 49 §:n (605/1993) mukaisesta oikeuspaikkakysymyksen selvittämisestä asiaa käsitelleiden syyttäjien tietoon (1125/4/03).

Kun toimitetun verotuksen virheelliset verotusperusteet johtuivat verotoimiston omista laiminlyönneistä, sillä oli AOA JÄÄSKELÄISEN mielestä korostettu velvollisuus huolehtia siitä, että virhe tuli kokonaisuudessaan korjatuksi (572 ja 573/4/03 s. 294). Veroviraston tulee AOA:n

mielestä varmistua siitä, että asiakas saa hyvää ja yhdenmukaista palvelua. Verovirastolla tulee olla selvitys siitä, millaisia päätöksiä kukin asiakas on saanut, jotta välttyään samassa asiassa annettavilta erisuuntaisilta päätöksiltä (dnro 1027/4/03 s. 295).

AOA katsoi, että alueellinen ympäristökeskus oli laiminlyönyt hyvän hallinnon edellyttämän yleisen huolellisuusvelvollisuuden asian käsittelyssä, kun se voimassa olevan valtioneuvoston päätöksen vastaisesti jätti puuttumatta kantelijan ilmoittamiin ja katselmuksessa havaittuihin virheisiin lannan patteroinnissa (2860/4/03). AOA:n mukaan alueellinen ympäristökeskus oli menettänyt virheellisesti siinä, että se oli vastoin kalastuslain säännöksiä aloittanut vesistön kunnostushankkeeseen kuuluvan tehokalastuksen ilman TE-keskuksen lupaa. Viranomaisen on huolellisesti noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä (2825/4/02).

Ulosottovirastoissa tapahtuneiden virheellisten kirjausten johdosta velkojalle oli virheellisesti tilitetty hänen saatavansa ohella myös toiselle velkojalle kuuluvia saatavia. Ulosottovirasto oli pyrkinyt korjaamaan virheellisen tilityksen kehottamalla velkojaa palauttamaan hänelle liikaa tilitetty summa suoraan velalliselle. AOA korosti, että viranomaisen aiheuttaman virheen korjaamista ei voinut jättää asiakkaan tehtäväksi, vaan viranomaisen oli itse huolehdittava siitä, että virhe korjataan (737/4/03 s. 173).

AOA korosti, että Tullihallituksen tuli paneutua asioiden suuresta määrästä huolimatta huolellisuudella asiakirjojen postitukseen, etteivät salassa pidettävät asiakirjat johdu sivullisen tietoon. Postituksessa tapahtuneen virheen vuoksi kaksi huojennuspäätöstä oli postitettu ”ristiin” väärille henkilöille (2991/4/03). AOA kiinnitti huomiota pöytäkirjaamisen huolellisuuteen tullin toimittamassa henkilöntarkastuksessa (2882/4/02 s. 192).

AOA katsoi, ettei poliisin tule muuttaa asianosaiselle tiedoksi annettuun väliaikaiseen ajokieltomääräykseen tehtyjä merkintöjä asiasta kyseiselle henkilölle ilmoit-

tamatta, ja korosti huolellisuuden noudattamista poliisin toiminnassa (538/4/03).

Hovioikeuden pääkäsittelyn äänittäminen oli epäonnistunut. AOA kiinnitti hovioikeuden huomiota äänityslaitteiden toimivuuden tarkastamisen tärkeyteen (1983/4/03). Hän arvosteli kärjätuomarin menettelyn huolimattomuutta tämän laiminlyötyä selvittää yksityisoikeudellisten vaatimusten markkamäärän valmistelutunnossa ja jätettyä tuomiolauselmassa lausumatta tuomitusta oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta (496/4/03).

NEUVONTA- JA PALVELUVELVOLLISUUS

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

OA PAUNION mielestä olisi ollut asianmukaista, että Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistot olisivat ohjanneet asiakkaan ilmoittautumaan työnhakijaksi tilanteessa, jossa asiakkaan sairauspäiväraha-oikeus päättyi, mutta hänen työkyvyttömyytensä jatkui ja hän oli hakenut työkyvyttömyyseläkettä (33/4/03 ja 2466/4/03). OA:n mielestä asiakkaan tilanne olisi tullut selvittää Kansaneläkelaitoksen toimistossa kokonaisvaltaisesti ja lisäksi informoida häntä asianmukaisesti lainsääd-

dännön vaatimuksista, koska asiakkaan tilanne etuuk-sien hakua ajatellen oli epätavallinen. Näin olisi saatet-tu välttää turha valitusprosessi (1361/4/02).

OA:n käsityksen mukaan vanhemman oikeutta hyvään hallintoon ja laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon olisi edistänyt se, että lastensuojelun huoltosuunnitelma olisi annettu pyytämättä kantelijan tiedoksi myös kirjal-lisena (70/4/03). Lastenvalvojan tuli hänen mieles-tään antaa vanhemmille tiedot isyyden vahvistami-seen liittyvästä oikeudellisesta epävarmuudesta ja vanhempien käytettävissä olevista vaihtoehdoista sekä niiden vaikutuksista tilanteessa jossa mies halusi tun-nustaa lapsen, joka on syntynyt hedelmöityshoitojen kautta (1698/4/02). OA katsoi, että sosiaalikeskuksen tiedottaminen asiasta ei ollut hyvän hallinnon mukais-ta, kun vanhempi sai tiedon valvotusta tapaamistilai-suudesta vain paria päivää aikaisemmin tai hän jäi ko-konaan vaille tarkoitettua vahvistusta aiotun tapaami-sen järjestämisestä (1625/4/02).

Potilasta olisi OA:n mielestä tullut ohjata ja neuvoa lä-hetteen palauttamisen yhteydessä. Asianmukaiseen in-formaatioon olisi kuulunut ohjata potilas kääntymään hänen niin halutessaan lähettäneen terveyskeskuslää-kärin puoleen esim. maksusitoumuksen saamiseksi yksityis sektorilla tapahtuvia lääkärikäyntejä varten (676/4/02 s. 218).

OA totesi vielä, että Potilasvakuutuskeskuksen olisi tul-lut tiedustella asiantuntijalääkärikokouksen osallistu-jien nimiä pyytäneeltä hakijalta, kohdistuiko hänen tie-donsaantipyynnönsä kokouksesta laadittuun muistioon, johon nimet oli merkitty (117/4/03). OA katsoi, että kuolinsyy olisi voitu palveluperiaatteen mukaisesti ker-toa puhelimitse lähiomaiselle, jolla oli oikeus tiedon saantiin (200/4/02).

AOA RAUTIO totesi olevan tärkeää, että pidätetyn omai-sille ilmoitetaan henkilön pidättämisestä, ellei selkeää laissa mainittua perustetta ilmoittamatta jättämiselle ole olemassa. Poliisin tulee aktiivisesti huolehtia ilmoit-tamisesta ja silloin, jos pidätetty henkilö nimenomai-sesti pyytää ilmoituksen tekemistä, tulee hänelle sel-

keästi ja perustellusti ilmoittaa, mikäli pyyntöön ei suostuta (458/4/04 s. 117). Pidättämisestä ilmoitta-misesta oli kysymys myös asiassa, jossa AOA totesi hy-vän hallinnon periaatteiden perusteella olevan selvää, että jos poliisi lupaa pidätetylle ilmoittaa asiasta tietyl-le taholle, asiasta on silloin myös ilmoitettava. Vanhem-pi konstaapeli oli luvannut pidätetylle ilmoittaa asiasta tämän työnantajalle, mutta ei ollut toiminut niin (2260/4/02). AOA kiinnitti ylikonstaapelin huomiota hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen merki-tykseen asiakastilanteessa ja totesi, että ylikonstaape-lin olisi, luvattuaan ottaa omasta aloitteestaan yhteyttä kantelijaan, tullut ryhtyä toimiin lupauksensa täyttämi-seksi (847/4/03 s. 117). Selkeyttä ja yksiselitteisyyttä yhteydenpidossa poliisin puoleen avunpyynnöin kään-tyviin kansalaisiin AOA korosti asiassa, jossa kantelijat olivat yhteydenottonsa perusteella aiheettomasti odot-taneet poliisia ja vasta uuden yhteydenoton johdosta selvisi, ettei poliisi edes ollut tulossa paikalle (823/4/04 s. 142).

AOA kiinnitti vankilan johdon huomiota siihen, että vangeille riittävästi tiedotetaan ulkoiluoikeudesta ja sii-hen osallistumisen menettelytavasta. Kantelija oli ensi kertaa vankilassa eikä hän ollut tietoinen menettelystä, jolla ulkoiluun osallistutaan, minkä vuoksi hän ei pääs-syt ulkoiluun sinä kahden ja puolen viikon aikana, jona hän oli sijoitettuna vankilaan (1369/4/03). Lounas-ajan jälkeen vankikuljetuksessa vankilaan saapunut vanki oli jäänyt ilman lounasta, mutta olisi saanut van-kilassa leipää ja voita, jos olisi huomannut sitä pyytää. Asiasta tulisi kuitenkin AOA:n mukaan selvästi tiedot-taa ja saapuvilta vangeilta olisi syytä tiedustella, mil-loin he viimeksi ovat saaneet ruokaa (929/4/03).

AOA saattoi työministeriön tietoon käsityksensä, että neuvontavelvoite kattaa myös sellaisista lainsäädän-nössä tapahtuvista muutoksista ennalta tiedottamisen, joiden varmuudella tiedetään toteutuvan. Toisaalta epävarmoistakin muutoksista tiedottaminen voi AOA:n mukaan joissakin tilanteissa olla paikallaan siinä mie-lissä, että asiakas voi ainakin varautua olosuhteissa ehkä tapahtuviin muutoksiin, vaikkei muutoksen sisäl-

löstä vielä tarkkaa tietoa olisikaan (390/4/02 s. 255). AOA katsoi työvoimatoimiston laiminlyöneen tehtäviään, kun se ei ilmoittanut kantelijalle siitä, että hänelle myönnetyn työmarkkinatuen maksatus tullaan keskeyttämään (1121/4/03 s. 257). AOA:n mukaan työvoimaviranomaiset menettelivät hyvän hallinnon neuvontaperiaatteen vastaisesti antaessaan virheellistä tietoa erään toimivaltansa piiriin kuuluvan säännöksen tulkinnasta (2018/4/02) ja kun työvoimatoimisto ei ollut vastannut kantelijan kirjallisiin oikaisupyyntöihin (429/4/03).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että hyvä hallinto ja asianmukainen viranomaistoiminta edellyttävät, että velvolliselle ilmoitetaan siitä, että hänen ilmoitusvelvollisuuttaan on muutettu ja että hänet on siirretty veroehdotusmenettelystä veroilmoitusmenettelyyn tai päinvastoin. Samalla hänelle tulee antaa ohjeet siitä, miten hänen tässä uudessa menettelyssä tulee toimia täyttääkseen laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa (200/4/03 s. 291).

AOA katsoi, että hallintolain neuvontavelvollisuudesta seurasi, että tulli tulisi yleisölle osoitetussa ja yleisesti saatavilla olevissa ohjeissa selvittää nykyistä täsmällisemmin ns. karenssiajan laskemisen kannalta merkittävät seikat (896/4/02).

AOA korosti useissa ratkaisuisaan kunnan toimielinten velvollisuutta vastata asiointia koskevaan tiedusteluun (1381/4/03, 2812/4/03 ja 2929/4/03). Hän totesi, että vaikka tuomioistuimien ei jälkikäteen olekaan velvollinen selittämään päätöksiään, hyvän hallinnon mukaista on, että henkilölle, joka on kirjallisesti pyytänyt päätöksen selittämistä, ilmoitetaan tuomioistuimessa noudatettava linja päätösten jälkikäteisessä selittämisessä (2005/4/04).

RIKOSPROSESSUAALISET OIKEUSTURVATAKEET

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäis-

oikeudet. Ne kuuluvat myös perustuslain 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin.

AOA RAUTIO arvosteli poliisimiehiä siitä, että alle 18-vuotiaan rikoksesta epäillyn kuulustelu oli suoritettu varaamatta huoltajalle ja sosiaalilautakunnan edustajalle tilaisuutta olla kuulustelussa läsnä (62/4/02 s. 130 ja 2526/4/02 s. 129). Hän arvosteli kaupungin sosiaalitoimen ja totesi asiassa menetellyn lainvastaisesti, kun kaupungin perusturvalautakunnan edustaja ei ollut läsnä 16-vuotiaan rikoksesta epäillyn kuulustelussa, vaikka kysymys oli niin vakavasta rikoksesta, että lautakunnan edustajan läsnäoloa ei voitu pitää ilmeisen tarpeettomana (2260/4/02).

AOA katsoi kihlakunnan poliisilaitoksen menettelleen virheellisesti siinä, että esitutkintapöytäkirjan toimittaminen vangittuna olleen epäillyn avustajalle kesti perusteettoman kauan ilman hyväksyttäväksi katsottavaa syytä. Poliisi oli toimittanut esitutkintapöytäkirjan avustajalle kuukauden kuluttua sen valmistumisesta, vaikka tämä oli tilannut esitutkintapöytäkirjan ennakolta ennen sen valmistumista. Avustaja sai esitutkintapöytäkirjan haltuunsa 12 päivää ennen pääkäsitteilyn toimittamista (881/4/02 s. 142).

AOA korosti syyttömyysoletaman merkitystä ja arvosteli keskusrikospoliisin laatimaa tiedotetta, joka antoi ymmärtää, että poliisiillä olisi kiistattomat tiedot tahtuneesta teosta, vaikka kysymys oli vain epäilystä (258/4/02 ja 1913/4/02 s. 133).

Rikoksesta epäillyn oikeus tehokkaaseen puolustautumiseen jo esitutkinnan aikana kuuluu ainakin laajasti ymmärrettynä osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. AOA katsoi esitutkinnassa menetellyn virheellisesti, kun kantelijaa oli kuulustelutilanteessa kuulusteltu epäiltynä törkeään petokseen, mutta kun esitutkintapöytäkirja oli lähetetty hänelle loppulausuntoa varten, hänet oli kirjattu epäilyksi myös rekisterimerkintärikoksesta ja siinä kysymys oli selvästi eri teosta. Hän totesi rikoksesta epäillyn oikeuteen saada tehokkaasti ja itse valitsemallaan tavalla puolustautua kuuluvan myös

se, että rikoksesta epäillylle on ennen kuulustelua ilmoitettava, mistä teosta häntä epäillään (2287/4/02 s. 138).

AOA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että kohdullisessa ajassa tulisi olla tavoitettavissa henkilö, joka voi päättää tutkintavangin yhteydenpitopyyntöön ja tapaamisiin liittyvistä kysymyksistä, jotta tutkintavangin yhteydenpitomahdollisuudet avustajaansa eivät kaventuisi (3040/4/02). Rikosylikomisario perusteli tutkintavangin ja tämän avustajan välisen kirjeen tarkastamisesta kirjeen vaihtotilanteen salamyhkäisyydellä ja sillä että avustaja oli kirjeen saatuaan korottanut ääntään ja punastunut kasvoiltaan. AOA arvosteli rikosylikomisarion perusteita ja totesi, että yhtenä tärkeimpänä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana on oikeus käyttää avustajaa ja oikeuteen valmistella puolustus kuuluu myös luottamuksellinen kirjeenvaihto (807/4/03 s. 139).

AOA kiinnitti rikoksesta epäillyn pyytämistä lisätutkintatoimenpiteistä kieltäytyneiden tutkinnanjohtajana toimineen kihlakunnansyyttäjän, tutkijana toimineen rikoskomisarion ja syyttäjän huomiota asianosaisen lisätutkintapyyntöä ratkaistaessa huomioon otettaviin seikkoihin ja totesi, että kynnys asianosaisen pyytämiin tutkintatoimiin suostumiselle ei ole erityisen korkea (2611/4/02 s. 140). AOA kiinnitti vanhemman konstaapelin huomiota rangaistusvaatimusilmoituksen teonkuvauksen riittävään yksilöintiin (1403/4/03).

VIRKAMIESTEN ESTEELLISYYS

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

OA PAUNIO piti virheellisenä terveyslautakunnan varapuheenjohtajan menettelyä, kun tämä oli lautakunnan kokouksessa osallistunut lausunnon antamiseen hän-

tä itseään koskevassa kanteluasiassa (1846/4/02). Hän arvosteli myös yliopistosairaalassa työskentelevää dosenttia siitä, että tämä oli käsitellyt omien tutkimusryhmiensä rahoitusta koskevia hakemuksia (1359/4/02).

AOA RAUTIO katsoi poliisipäällikön menetelleen lainvastaisesti päättäessään ylikomisarion viran täyttämisestä, vaikka näytti kiistattomalta, että eräs virkaa hakeneista oli henkilöitynyt hänen vastapuolekseen prosessissa, joka oli aikanaan johtanut poliisipäällikön irtisanomiseen (321/4/02 s. 147).

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 perusoikeussääntöön. 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 aihetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti.

Viranhoidon uskottavuus ja luottamus sen puolueettomuuteen riippuu usein siitä, miten selkeästi asianomaisen virkamiehen virkamiesrooli on erotettavissa hänen muista rooleistaan sekä viran ulkopuolisista sivutoimista ja harrastuksista. Virkamiehen tulisi pidättäytyä kaikesta sellaisesta toiminnasta, joka voi heikentää luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen. Hänen ei tulisi antaa aihetta virkatoimiensa asianmukaisuutta koskeviin aiheuttomiinkaan epäluuloihin, mikäli hänen on mahdollista ehkäistä sellaisia jo ennakolta.

OA PAUNIO selvitti kertomusvuonna vanhempien väliin ristiriitoihin tarjolla olevia sovittelu- ja neuvontapalveluita lapsiin liittyvissä kysymyksissä. Hän totesi, että etenkin tuomioistuinta varten tehtävän selvitystyön puolueettomuus ja tasapuolisuus edellyttää yleensä sitä, että sitä laativat sosiaalityöntekijät, lastenvalvojat tai muut kunnan sosiaalitoimen työntekijät eivät ole aikaisemmin osallistuneet samojen vanhempien neuvontaan ja ohjaukseen, sovitelleet heidän välillään tai antaneet heille kasvatusta ja perheneuvonnan palveluja. OA oli havainnut, että kunnissa ei ehkä riittävästi kiinnitetä tähän kysymykseen huomiota ja saattoi asian sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön tietoon (2059/2/03 s. 233). Hän katsoi myös, että lastenvalvojan puolueettomuus ja uskottavuus voi joutua vaaraan, jos hän pyytää neuvoa oikeusaputoimistolta, joka edusti asiakkaan vastapuolta (2861/4/03).

Muun muassa viranomaistoiminnan puolueettomuudesta ja yleisestä uskottavuudesta oli kysymys asiassa, jossa poliisilaitoksen palveluksessa oleva ylikonstaapeli oli kirjoittanut eräille internet-sivuille huumausaineita koskevia, kantelijan mielestä provosoivia näkemyksiään ilmoittaen kirjoituksen lopussa virkanimikkeensä. AOA RAUTIO korosti virka- ja yksityisasian rajanvedon tärkeyttä; poliisimiehen tulisi pidättäytyä esiintymästä virkanimikkeellään yksityisessä asiassa, jos hänen esittämiensä mielipiteiden voidaan mieltää olevan poliisin virallinen kanta asiaan (237/4/03 s. 143).

AOA katsoi komisarion menetelleen lainvastaisesti hänen toimiessaan ns. poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana ja tehdessään siinä esitutkintapäätöksen, että

asiassa ei ollut tapahtunut rikosta (612/2/04 s. 132). Samankaltaisesta tilanteesta oli kysymys myös eräissä muissa asioissa (823/4/03 s. 132 ja 1000, 1144, 1216, 2224 sekä 2244/4/03). Hän arvosteli myös poliisipäällikön päätöstä suden lopettamisesta, vaikka päätös oli sinänsä poliisilain mukainen, mutta se näytti kuitenkin olevan selvästi ristiriidassa asiaa koskevan maaja metsätalousministeriön päätöksen kanssa. Tällainen lopputulos oli kritiikille altis, koska eri viranomaisten ei pitäisi tehdä vastakkaisia päätöksiä olenaisesti samasta asiasta (612/4/04 s. 146).

Vaikka työttömyyskassalla sinänsä oli lain mukaan oikeus hakea virheellisten päätöstensä poistamista valtuutusoikeudelta, neljässä päätöksessä kolmena eri vuonna toistuneet samanlaiset virheet, niistä seurannut poistomenettely ja asioiden ratkaiseminen uudelleen olivat AOA:n mukaan omiaan vähentämään julkisen vallan käytön ennakoitavuutta ja uskottavuutta (2837/4/02). Viranomaistoiminnan yleisestä uskottavuudesta oli kysymys myös asiassa, jossa AOA totesi työministeriölle, että työllisyysmäärärahoista työllisyydelle saatava hyöty vaatii riittävän aikaiseen vaiheeseen ajoittuvaa määrärahojen käytön seuranta, jotta määrärahojen kohdentamista voidaan tarkistaa varainhoitovuoden aikana ja siten varmistaa määrärahojen mahdollisimman täysimääräinen käyttö (27/4/03).

AOA JÄÄSKELÄINEN piti ympäristökeskuksen menettelyä viranomaisen puolueettomuuden ja yleisen uskottavuuden kannalta ongelmallisena, kun ympäristökeskus ei ollut ryhtynyt riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi ja saattamiseksi lailliseen tilaan asiassa, joka koski padon rakentamista ilman asianmukaista lupaa (2205/4/03).

Kaupunki oli rakentanut vesijohtoa ja viemäriä maanomistajien antamien suostumusten perusteella. Eräältä maanomistajalta ei kuitenkaan ollut hankittu suostumusta, koska kaupunki oli luullut alueen olevan sen omistuksessa. Kun kaupunki sittemmin haki rakennuslautakunnalta rakennuslain mukaista lupaa vesijohdon

ja viemärin sijoittamiseen kyseisen maanomistajan maalle, rakennuslautakunta myönsi luvan jo rakennetun linjauksen mukaisesti muita vaihtoehtoja selvittämättä. Näissä olosuhteissa lupahakemus olisi AOA:n mielestä tullut valmistella erityisen huolellisesti ja päätöksenteon pohjaksi olisi tullut esittää ja edellyttää asianmukaiset selvitykset eri sijoitusvaihtoehdoista ja niiden kustannuksista (2961/4/02).

AOA piti ongelmallisena Ilmailulaitoksen viranomais-tehtävien epäselvää määrittelyä ja viranomaisasioiden hoidon organisointia Ilmailulaitoksessa. Hän korosti, että viranomaistehtävien hoitamisen tulee olla puolueetonta ja luottamusta herättävää (2759/4/02).

AOA korosti myös, että selvien esteellisyytilanteiden ohella viranomaistoiminnan tulee muutoinkin olla siten järjestetty, ettei epäilyjä toiminnan asianmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta synny. Asianmukaisena ei AOA:n mukaan voida myöskään pitää sitä, että viranomainen delegoi tehtäviään yksityiselle taholle tasapuolisen kohtelun tai hallintoa kohtaan tunnettavan luottamuksen vaarantavalla tavalla (2877/4/02).

AOA korosti, että tuomarin tulisi toteuttaessaan prosessinjohtoa pyrkiä samalla siihen, että asianosaiset myös kokevat prosessinjohtoon oikeudenmukaiseksi ja puolueettomaksi (687/4/04 ja 1218/4/03). Hovioikeus oli toimittanut riita-asiassa valtion vastapuolena olleelle henkilölle tilisiirtolomakkeen oikeudenkäyntikulujen maksamiseksi Oikeusrekisterikeskukselle. Hovioikeuden menettely ei AOA:n käsityksen mukaan perustunut sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Riippumattomana ja puolueettomana oikeusturvaelimenä tuomioistuin ei voi ilman selvää lain tukea asettaa valtiota parempaan asemaan kuin muuta asianosaista (913/4/03 s. 98).

VIRKAMIESTEN KÄYTÖS

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Virkamieslainsäädän-

nön mukaan valtion virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan 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 työkeksi tai ylimieliseksi.

Perustuslain 21 §:n mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu asiallinen kielenkäyttö myös suullisessa keskustelussa. Asiallisen kielenkäytön vaatimus ei OA PAUNION mielestä estä huumorin käyttämistä asiakaspalvelussa. Sosiaalitoimen vahtimestarin kielenkäyttöä hän ei kuitenkaan pitänyt tavanomaiseen puheenpuheenparteen kuuluvana eikä tilanteeseen sopivana huumorina. Vahtimestari oli mm. sanonut kantelijalle *”syö koirasi, leikkaa ne lihoiksi ja tee ruuaksi”*. OA katsoi, että vahtimestarin kielenkäyttö oli epäasiallista ja asiakkaan kohtelu hänen ihmisarvoaan loukkaavaa (253/4/02). Niin ikään koulukuraattorin lastensuojelun yhteispalaverissa esittämä lausahdus: *”Miten Te vanhemmat voitte hylätä lapsenne!”* ei OA:n mielestä vastannut niitä tavoitteita, jotka laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on asetettu sosiaalihuollon laadulle ja asiakkaan kohtelulle (2772/4/02).

AOA RAUTION käsityksen mukaan poliisimiehen tarpeettoman voimakas kielenkäyttö etenkin hankalia riitatilanteita selvitettyäessä saattaa tarpeettomasti kärjistää tilannetta ja heikentää kansalaisten luottamusta poliisitoimen asianmukaisuuteen. Poliisimies oli asiakkaan kuullen käyttänyt varsin voimakkaita ilmaisuja arvioidessaan hälytystilannetta (884/4/01 s. 143).

AOA arvosteli avovankilaosaston vartijaa, kun tämä oli uhannut heittää kantelijan putkaan kantelijan tiedustellessa erästä lupa-asiaansa. AOA:n mukaan erityisesti vankeinhoitotyössä korostuu henkilökunnan asiallisen

käytöksen vaatimus, koska vanki on monin tavoin riippuvainen henkilökunnasta (1596/4/04 s. 158).

AOA katsoi Kansaneläkelaitoksen toimiston laiminlyöneen hyvään hallintoon kuuluvan asiallisen kielenkäytön vaatimuksen, kun kantelijan työmarkkinatukiasiaa käsiteltäessä asiakaspalvelutilannetta oli yritetty epäonnistuneesti keventää huumorin avulla (185/4/03 s. 255).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi ulosottomiehen käyttäytyneen virkamieslain vastaisesti, kun tämä oli kantelun tarkoittamassa tilanteessa kiivastunut ja käyttänyt asiointia ja sopimatonta kieltä (1168/4/03 s. 172).

Käräjätuomari oli, pitäessään kantelijan hänelle ennen rikosasian suullista käsittelyä antamaa kirjallista korvausvaatimusta puutteellisenä ja kantelijan kieltäytyessä täydentämästä vaatimustaan, repinyt sanotun asiakirjan. AOA kiinnitti käräjätuomarin huomiota virka-ase-
man mukaiseen käyttäytymiseen (2309/4/03).

Yhteenveto

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

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

Kertomusvuonna oikeusasiamiehet ottivat omana aloitteenaan tutkittavakseen talousrikosten selvittämiseen käytetyn ajan poliisiviranomaisessa, sosiaali- ja terveysasioiden kanteluiden käsittelyajat lääninhallituksessa ja lääninhallitukselle myönnettävät määrärahat tähän tarkoitukseen ja korvaushakemusten käsittelyajat Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirissä. Myös käsittelyajat vakuutus oikeudessa ovat olleet oikeusasiamiehen seurannassa jo pitkään. Ne ovat edelleen huolestuttavan pitkän perustoimeentulonturvan toteutumisen näkökulmasta.

Hyvään hallintoon liittyvien kysymysten ohella vapautensa menettäneiden oikeudet ja olosuhteet ovat myös kuuluneet laillisuusvalvonnan keskeisiin kohteisiin. Erityisesti silloin, kun henkilö on otettu säilöön päihtymyksensä vuoksi, korostuu viranomaisten omaaloitteisen toiminnan merkitys vapautensa menettäneen turvallisuuden varmistamiseksi, koska päihtymyksen vuoksi kiinniotetun henkilön säilöönoton nimenomainen peruste on se, että tällainen henkilö ei pysty huolehtimaan itsestään.

Vankeinhoitoasioihin kohdistuvassa laillisuusvalvon-
nassa on monien vuosien ajan kiinnitetty huomiota niihin samoihin ongelmiin, jotka ovat tulleet ilmi Euroopan Neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) Suomea koskeissa havainnoissa. Muun muassa vankiloiden ylläpidon mukanaan tuomat ongelmat, eräiden vankiloiden asuinsellien puutteelliset wc-tilat, vankien välinen väkivalta ja ongelmat tutkintavankien pitkäaikaisessa säilyttämisessä poliisivankiloissa ovat kanteluissa ja tarkastuksilla vakiintuneesti esille tulevia asioita.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehet ratkaisivat myös useita eduskuntavaalien ja Euroopan parlamenttivaalien liittyviä kanteluita, joissa oli kyse kansalaisten ja puolueiden oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Kanteluissa oli kyse liikuntarajoitteisten oikeuksien turvaamisesta äänestyspaikoilla, Yleisradion ruotsinkielisen tulospalvelun toteuttamisesta sekä vaalimai-

nospaikkojen osoittamisesta puolueiden ja ehdokkaita asettaneiden ryhmien käyttöön.

Perustuslain 22 §:ssä 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 ratkaisuihin 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 ratkaisuihin on korostettu myös perus- ja ihmisoikeuksia turvaavan lainsäädännön tarvetta.

4. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA JA TEKNINEN KUUNTELU

Telepakkokeinot

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen televerkon kautta teleliittymään, 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 teleliittymän tilapäisestä sulkemisesta. Tunnistetietoja ovat mm. telepäätteen osoitetiedot, puhelinnumero, teleyhteyksien tapahtuma-ajat ja kesto sekä tieto matkapuhelimen sijainnista. Viestin sisällöstä ei siis saada tietoja.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa teknisellä laitteella. Muuta teknistä tarkkailua on esimerkiksi tekninen katselu.

Televalvontaa ja teknistä tarkkailua/kuuntelua voidaan käyttää jo tehtyjen rikosten esitutkinnassa pakkokeinolain nojalla ja myös rikosten paljastamisessa ja torjunnassa poliisilain ja tullilain perusteella. Telekuuntelu on ainakin toistaiseksi sallittua vain esitutkinnassa.

Näitä pakkokeinoja kutsutaan tässä yhteisellä nimellä *telepakkokeinoiksi*. Telekuuntelu mahdollistettiin vuonna 1995 voimaantulleella pakkokeinolain muutoksella, jolloin myös tarkistettiin televalvontaa koskevia sää-

nöksiä 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 vakituisen asumiseen käytetyssä tilassa eli kotirauhan ydinalueella (ns. asuntokuuntelu). Muutoinkin telepakkokeinojen käyttöalaa laajennettiin kertomusvuonna mm. uusiin rikoksiin ja ulottamalla pakkokeinon kohteeksi teleliittymän lisäksi teleosoitteet ja telepäätelaitteet. Uudistushankkeista ainakin periaatteellisesti merkittävien lieenee telekuuntelun alan laajentaminen terrorismirikosten ehkäisemiseen ja paljastamiseen (HE 266/2004 vp.).

TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

Telepakkokeinoilla puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Ollakseen tehokkaita niiden tulee kuitenkin pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Telepakkokeinoja onkin kutsuttu myös salaisiksi pakkokeinoiksi. Niiden kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat yleensä vähäisemmät kuin ”tavallisten” pakkokeinojen kohdalla, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Telepakkokeinoista on lisäksi merkille pantavaa se, että ne kohdistuvat varsin säännönmukaisesti myös henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta. Esimerkiksi te-

lekuuntelussa olevalla puhelulla on aina toinenkin osapuoli, jolla ei useinkaan ole mitään tekemistä tutkittavan rikoksen kanssa.

Oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäättäen koko oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito 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 (pääsääntöisesti) uskottu poliisiorganisaation ulkopuolelle tuomioistuimelle (ks. esim. PeVL 36/2002). Myös jälkivalvontaa on korostettu. Sisäasiainministeriön tulee valvoo 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 rangaistustaloksissa. 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 televalvontaakin. Laissa säädetyt päätöksenkriteerit ovat osaksi varsin väljiä ja ne jättävät päätöksenteolle harvinaisvara. 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, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määritellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teleliittymä/teleosoite/telepäätelaitte.

TELEPAKKOKEINOT LAILLISUUSVALVONNASSA

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle varsin vähän. Osa kirjoituksista on ollut tiedustelun tyyppisiä eivätkä harvinaisia ole kantelijat, jotka epäilevät, että heidän puheluitaan kuunnellaan tai heitä 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 ylipäättäen käytetty eivätkä varsinkaan siitä, miten niitä on käytetty.

Oikeusasiamies saa siis vuosittain kertomuksen telepakkokeinojen käytöstä. Oikeusasiamiestä ei muutoin ole laissa velvoitettu erityisesti valvomaan telepakkokeinojen käyttöä. Kuitenkin oikeusasiamies on tarkastuksilla ja muutoinkin oma-aloitteisesti pyrkinyt kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Myös sisäasiainministeriön kertomuksen perusteella on otettu tapauksia tutkintaan. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin hyvin rajoitetut. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt myös epävirallisesti yhteyttä poliisin ylijohtoon ja keskusrikospoliisiin 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 selostuksia muutamasta kertomusvuonna ratkaistusta tapauksesta.

TELEKUUNTELUN SOVELTAMISALA

AOA Rautio tutki erään tietoonsa tulleen tapauksen johdosta omasta aloitteestaan sitä, että telekuuntelu-järjestelmä alkaa tallentaa ääniä matkapuhelimen ympäristöstä heti, kun soittaja painaa ”lähetä”-näppäintä. Matkapuhelin toimii siten kuin mikrofoni ja, vaikka soittoyritykseen ei edes vastattaisi, tallentuu esimerkiksi soittajan puhe vastausta odotellessa telekuuntelu-järjestelmään.

Kuuntelun/tallentamisen aloittamishetkeksi on teknisesti systä valittu ”lähetä”-näppäimen painaminen. Tämä ratkaisu kuitenkin sopii AOA:n mukaan hyvin huonosti yhteen pakkokeinolain kanssa. Asiassa saadun selvityksen mukaan tallennuksen aloitushetken muuttaminen on teknisesti hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Kuitenkin tekniset ratkaisut pitäisi tietysti tehdä lain mukaan eikä niin, että lain täytyy väistyä tekniikan tieltä. Valittu tekninen ratkaisu ei voi olla menettelyn oikeutusperuste.

AOA:n käsityksen mukaan pakkokeinolaki sallii (sana-muotonsa mukaisesti) vain *epäillyn lähettämien* ja hänelle tarkoitettujen *televiestien* kuuntelun, mutta ei anna lupaa yleisesti kuunnella kyseisen teleliittymän kautta tapahtuvaa televiestintää. Nyt puheena olevan kaltaisissa tilanteissa soittaja ei varmasti ymmärrä lähettävänsä televiestiä. Hän vasta valmistautuu lähettämään viestiään. Varsinkin tilanteessa, jossa soittoyritykseen ei vastata, näkyy AOA:n mukaan erityisen selvästi se, kuinka perusteetonta olisi tulkita tällainen soittajan puhe hänen lähettämäkseen televiestiksi.

Pakkokeinojen käytön tulee perustua lakiin. Perusoikeuksiin puuttumista tarkoittavien säännösten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä. Perusoikeuksien suoja kuitenkin vesitty, mikäli niihin puuttumisen mahdollistavia – lainsäätäjän tarkkarajaisiksi ja täsmällisiksi tarkoittamia – säännöksiä,

kuten esimerkiksi pakkokeinolakia, käytännössä tulkitaan laajentavasti. Telekuuntelussa on sitä paitsi kysymys puuttumisesta yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojan ydinalueelle, jolloin pakkokeinosäännösten jo lähtökohtaisestikin tiukka soveltaminen korostuu. AOA piti hyvin ongelmallisena epäillyn lähettämän televiestin käsitteen tulkittamisesta niin laajasti, että kysymys voi olla esimerkiksi tuloksettoman soittoyrityksen aikana tallentuneesta puheesta. Tällaista tulkintaa ei voida pitää ainakaan perusoikeusmyönteisenä.

AOA:n mukaan on myös otettava huomioon, että oikeusvaltiossa perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavien toimien tulee olla riittävällä varmuudella ennakoitavissa. Edellä kuvattu telekuuntelu-järjestelmän ominaisuus ei liene yleisesti tiedossa. Vaikka soittaja voi ainakin epäillä, että hänen puheluitaan voidaan kuunnella, hän tuskin kuitenkaan voi edes aavistaa, että myös hänen puheensa ennen puhelua voidaan taltioida.

Koska tilannetta ei AOA:n käsityksen mukaan voida tulkita epäillyn lähettämäksi televiestiksi, ei tuomioistuin voi lain mukaan antaa lupaa sen kuunteluun/tallentamiseen. Kysymys ei ole ylimääräisestä tiedosta tai muutoinkaan ”laillisen pakkokeinon sivutuotteesta”, vaan kokonaan telekuuntelusäännösten ulkopuolelle jäävästä tilanteesta. Tämän vuoksi AOA katsoi, että perustelluin menettelytapa on soveltuvin osin sama kuin ns. kuuntelukieltojen osalta: mahdolliset tallenteet ja muistiinpanot on heti hävitettävä. Sisäasiainministeriön tulisi AOA:n mukaan tutkia mahdollisuudet muuttaa joko teknistä ratkaisua tai lainsäädäntöä.

AOA Raution päätös 28.9.2004, dnro 2396/2/02
(esittelijänä Juha Haapamäki)

MATKAPUHELIMEN TUTKIMINEN

Vanhempi konstaapeli otti matkapuhelimen haltuunsa selvittääkseen ylinopeusasiasiaa. Hän kertoo selanteensa puhelinta etsien jotain tietoa puhelimen omistajas-

ta, jolloin eräs tekstiviesti avautui ”epähuomiossa”. Konstaapeli luki viestin. Asiassa on kiistatta puututtu perustuslaissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Kun matkapuhelinten sisältämien tietojen tutkimisen oikeutusperusteesta oli herätetty epäilyjä, ja kun poliisi näin ilmeisen yleisesti kuitenkin menettelee, AOA Rautio tutki kysymystä yleisemmältäkin kannalta ja esimerkiksi suhteessa pakkokeinolaissa säädelyihin telekuunteluun ja televalvontaan.

Poliisin oikeudesta tutkia hallussaan olevan matkapuhelimen sisältämiä tietoja ja viestejä ei ole erikseen säädetty. Nyt käsillä olevan kaltaisessa tapauksessa ei AOA:n käsityksen mukaan ole kysymys pakkokeinolain 5a luvun soveltamistilanteesta, vaan ns. päätelaitetutkinnasta. Tietoja ei saada televerkosta tai operaattorilta, vaan kysymys on niistä tiedoista, joita telepäätelaitteesta itsestään saadaan jo saapuneiden tai lähetettyjen televiestien sisällöstä ja noiden viestien tunnistamistiedoista.

Poliisilta saaduissa selvityksissä ja lausunnoissa on oikeutusperusteena vedottu takavarikkoa koskeviin säännöksiin. Matkapuhelin olisi kuten mikä tahansa poliisin haltuun joutunut esine, jolloin sitä ja siinä olevaa dataa/asiakirjoja voidaan rikoksen selvittämiseksi tutkia. Pakkokeinolaissa on säännöksiä sekä asiakirjan että postilähetyksen ja sähkösanoman takavarikosta. Näitä säännöksiä sitten tulkittaisiin analogisesti koskemaan myös matkapuhelinviestejä (ja niiden tunnistamistietoja).

AOA totesi, että jos poliisi haluaa tutkia matkapuhelinta, niin perusedellytys on, että se takavarikoidaan. Tämä näyttää olevan sisäasiainministeriön poliisiosastonkin kanta. Takavarikko ja siitä laadittava pöytäkirja palvelee myös toimenpiteen todisteellisuutta ja sen julkisuutta. Matkapuhelimen haltija saa näin toimenpiteen tietoonsa, ja samalla myös selvennetään eroa salassa tapahtuviin telekuunteluun ja televalvontaan. Tärkeää AOA:n mielestä on lisäksi se, että pöytäkirjassa tai muutoin dokumentoidaan kirjallisesti ja selvästi, mitä matkapuhelimesta on tutkittu.

Useat muut kysymykset ovat tulkinnanvaraisempia. Esimerkiksi, onko tekstiviesti ”suljettu kirje” eli voiko sen pakkokeinolain mukaisesti avata vain tutkinnanjohtaja, syyttäjä tai tuomioistuin. Riippuuko tulkinta siitä, onko matkapuhelin auki vai kiinni eli tarvitaanko esimerkiksi tieto pin-koodista ja mikä merkitys mahdollisesti on sillä, onko vastaanottaja jo itse lukenut viestin?

AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että viestinnän luottamuksellisuuden puuttuminen on pakkokeinolain 5a luvussa tarkoitetulla tavalla toteutettuna mahdollista vain tiukkojen edellytysten täyttyessä tuomioistuimen antaman luvan perusteella. Tältä osin on siis katsottu, ettei pakkokeinolain säännöksiä, jotka mahdollistavat postilähetyksen pysäyttämisen (ja lukemisen) salaa voida soveltaa analogisesti vaan erityislainsäädäntö on tarpeen. AOA:n mielestä voi aiheellisesti kysyä, onko esimerkiksi perusteltua, että (matka)puhelinviestinnän luottamuksellisuuden puuttumisen edellytykset lievenevät hyvin voimakkaasti heti sillä hetkellä, kun viesti saapuu operaattorin palvelimelle ”tekstiviestilaatikkoon” riippumatta esimerkiksi siitä, onko viestin vastaanottajaksi tarkoitettu henkilöllä ollut edes mahdollisuutta sitä lukea.

Poliisin esittämän tulkinnan mukaan tässä tilanteessa voitaisiin soveltaa takavarikkosäännöksiä, koska operaattorin toimenpiteet viestin välittämiseksi ovat päättyneet ja viesti on asiakkaan sopimuksella hallitsemassa tilassa, josta hän voi viestin ”noutaa”. Televerkosta tallentaminen edellyttää tuomioistuimen lupaa, kun taas takavarikosta päättää poliisi. Eroa on etenkin myös siinä, että telekuuntelusäännökset ovat käytössä vain nimenomaan tiettyjen erikseen pakkokeinolaissa mainittujen vakavien rikosten tutkinnassa.

Kantelijan tapauksessa vanhempi konstaapeli oli AOA:n käsityksen mukaan menetellyt virheellisesti ainakin siinä, että hän on ryhtynyt tutkimaan matkapuhelimen sisältöä ilman että puhelinta olisi takavarikoitu.

Yleisemmin AOA totesi, että päätelaitetutkinnan oikeutusperusteesta ja yksityiskohdista näyttää olevan eri-

laisia näkemyksiä poliisihallinnon sisälläkin. Nykyisten säännösten soveltaminen ei aina ole ongelmaton ja vaatii joskus pitkällekin menevää tulkintaa. AOA:n mukaan herääkin kysymys, onko tilanne tyydyttävä pakkokeinolainsäädännöltä vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta. Tässä on nähtävissä liityntä laajempaan ongelmaan pakkokeinoista tietoteknisessä ympäristössä.

Tätä koskeva lainsäädäntötyö on paraikaa vireillä (ks. esim. tietoverkkorikostyöryhmän mietintö vuodelta 2003, OM 2003:6). Tuossa yhteydessä on esitetty uusia säännöksiä mm. datan takavarikoinnista. Edellä käsitelty ns. päätelaitetutkinnan ongelmakohtia olisi AOA:n mielestä luontevaa käsitellä tuossa yhteydessä tai pakkokeinolakia muutoin uudistettaessa. Tämän vuoksi AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi oikeusministeriölle. AOA kiinnitti lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosaston huomiota siihen, että päätelaitetutkintaan tulisi kiinnittää poliisin ohjeistuksessa huomiota.

AOA Raution päätös 22.9.2004, dnro 1380/4/02
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tarkastuksella 10.3.2005 poliisin ylijohdolle ilmoitettiin, että ohje mobiilipäätelaitteen tutkinnasta on valmisteilla.

PAKKOKEINON KÄYTÖSTÄ ILMOITTAMINEN

AOA Rautio kiinnitti käräjäoikeuksien ja kihlakuntien poliisilaitosten tarkastuksilla huomiota telepakkokeinoasioiden osalta ratkaisuihin, joissa käräjäoikeus oli pakkokeinolain nojalla tutkinnanjohtajan esityksestä päättänyt, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä saadaan jättää kokonaan tekemättä, koska asian esitutkinta on kesken. AOA otti omasta aloitteesta tutkittavakseen tämän käytännön ja ilmoittamista koskevat säännökset yleisemminkin sekä ilmoittamisen poliisilain ja tullilain mukaisesta tevelvonnasta.

Pakkokeinolaki

AOA Rautio totesi, että pakkokeinolain 5a luvussa säännellyt pakkokeinot menettäisivät merkityksensä, jos niiden käyttö tulisi heti kohteen tietoon. Niitä siis käytetään salassa. Lain mukaan pakkokeinon käytöstä on kuitenkin ilmoitettava epäillylle vuoden kuluessa. Tuomioistuimien voi kuitenkin päättää, että ilmoitus saadaan tehdä myöhemmin tai että se saadaan jättää kokonaan tekemättä.

Pakkokeinolain esitöissä on todettu, että koska näistä pakkokeinoista päätettäisiin pakkokeinon kohteelta salaa, hänen on saatava jälkikäteen tieto toimenpiteestä. Tämä on tärkeä osa jälkikäteistä oikeusturvaa.

AOA:n mukaan ilmoituksen lykkääminen on sinänsä hyvinkin tarpeellinen ja hyväksyttävä keino turvata rikostutkinnan tehokkuutta. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt sen, että kaikissa tapauksissa ei voida vaatia pakkokeinon käytöstä ilmoittamista (Klass 6.12.1978). Ongelmallisena AOA piti kuitenkin sitä, että tarkastushavaintojen mukaan tutkinnanjohtajat ovat pyytäneet, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä saataisiin jättää kokonaan tekemättä perustellen pyyntöään vain sillä, että esitutkinta on kesken – mihin käräjäoikeus on yleensä myöntänyt luvan. Myös tilastotiedot viittasivat siihen, ettei kokonaan ilmoittamatta jättäminen ole kovin harvinaista.

Jos tarve jättää ilmoittamatta pakkokeinon käytöstä johtuu esitutkinnan keskeneräisyydestä, on AOA:n mielestä selvää, että ilmoittamista pitäisi lykätä, jos tähän on tärkeitä tutkinnallisia syitä – mutta ei antaa lupaa jättää ilmoittamatta siitä kokonaan. Esitutkinnan keskeneräisyydessä on lähtökohtaisesti kysymys ilmoittamisen esteestä, joka ajan kuluessa poistuu.

Pääsääntö on siis ilmoittaminen lain määräämän määräajan kuluessa. Poikkeuksia tähän pääsääntöön tulisi AOA:n mukaan tehdä vain välttämättömistä syistä ja vain välttämättömissä määrin. Varsinkin ne päätökset, joilla pakkokeinon käytön sallitaan jäädä kokonaan salaan, tulisi rajoittaa mahdollisimman vähiin.

Oikeusvaltiossa voi olla salaista viranomaistoimintaa ja varsinkin kokonaan kohteelta salaista pakkokeinojen käyttöä vain hyvin rajoitettusti.

Asia on ollut esillä tarkastuksilla ja oikeusasiamiehen kanslian yhteydenpidossa sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa. Onkin ollut havaittavissa merkkejä tilanteen muuttumisesta. Tosin kokonaan ilmoittamatta jättämisten osuus on vähenemisestään huolimatta edelleen yllättävän suuri. Asiaan on AOA:n mukaan jatkossakin kiinnitettävä huomiota sekä poliisin että tullin toiminnassa ja koulutuksessa.

Poliisi- ja tullilaki

AOA Rautio totesi, että poliisi- ja tullilaissa ei säädellä, kuka päättää ilmoittamatta jättämisestä niissä tapauksissa, joissa televalvonnasta on päättänyt tuomioistuin ilman, että poliisi (tai tulli) olisi kiiretoimenpiteenä aloittanut televalvonnan omalla päätöksellään. Kiiretapauksissa ilmoittamisesta päättäminen on annettu poliisin (ja tullin) harkittavaksi toisin kuin pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa, jossa ilmoittamatta jättämisestä päättää tuomioistuin.

Tarkastusten yhteydessä on havaittu, että käytännössä päätöksiä ilmoittamatta jättämisestä ovat tehneet sekä tuomioistuimet että poliisi. AOA piti ongelmallisena sitä tulkintaa, että tuomioistuimella olisi ilman nimenomaista säännöstä toimivalta päättää asiasta varsinkin, kun lain esitöiden valossa näyttää siltä, että päätöksentekijäksi oli tarkoitettu poliisi/tulli. AOA:n mukaan laissa on tältä osin aukko, jota ei voi jättää paikattavaksi pelkällä tulkinnalla. Olisi siis säädettävä, kuka päättää ilmoittamatta jättämisestä puheena olevissa tapauksissa.

AOA totesi vielä, että tilastotietojen mukaan poliisilain mukaisesta televalvonnasta oli kohdehenkilölle ilmoitettu vain noin joka kolmannessa tapauksessa eli olennaisesti vähemmän kuin pakkokeinolain mukaisesta televalvonnasta (ilmoitus tehty 85 %:ssa tapauksista). Hänen mukaansa voikin kysyä, onko lainsäätäjän tar-

koitus ollut, että sovellettaessa pakkokeinolakia ja poliisilakia toimenpiteiden ilmoittamisen määrissä on tällainen ero.

Muuta

Perusteena ilmoituksen lykkäämiselle tai sen tekemättä jättämiselle on vain "tärkeä tutkinnallinen syy". AOA herätti kysymyksen siitä, eikö ainakin hengen ja terveyden turvaamisen tulisi olla peruste ilmoittamatta jättämiselle – näin ei ole asianlaita nykyisessä laissa. Samoin hän kiinnitti huomiota siihen, että tuomioistuimen lupa olla ilmoittamatta pakkokeinon käytöstä ja niiden kirjaamista koskevat säännökset voivat joutua joskus ristiriitaan.

Kokonaistarkastelun tarve

Lopuksi AOA totesi, että telepakkokeinojen käytön alaa on viime vuosina laajennettu useassa vaiheessa ja vieläpä erikseen pakkokeinolain, poliisilain ja tullilain osalta. Eduskunta on esityksiä käsitellessään todennut, että tämä ja säännösten vaikeaselkoisuus vaikeuttavat esitysten arviointia ja toimivaltuuksien kokonaisuuden hahmottamista. Samalla on kannettu huolta oikeusturvakeinojen toimivuudesta ja esitetty pakkokeinolainsäädännön kokonaistarkastelua (ks. esim. LaVL 7/2000, HaVM 17/2000, PeVL 36/2002 ja LaVM 31/2002). AOA yhtyi tähän huoleen ja korosti riittävän yhteensovittamisen tärkeyttä. AOA Rautio saattoi havaintonsa sisäasiainministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön tietoon ja otettavaksi huomioon säädösvalmistelussa ja koulutuksessa.

AOA Raution päätös 16.12.2004, dnro 137/2/04
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Mainittakoon tässä yhteydessä, että myös poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetussa laissa on mm. teknistä kuuntelua ja tarkkailua koskevia säännöksiä. AOA Rautio on ottanut omana aloitteena selvitettäväkseen sen, olisiko tuota lakia tarkistettava,

koska siinä viitataan poliisilakiin ja pakkokeinolakiin, joita on muutettu useampaan kertaan sen säätämisen jälkeen. Tämä on ongelmallista ainakin pakkokeinolain-säädännöltä vaadittavan täsmällisyyden kanssa.

Erästä kanteluasiaa tutkittaessa tuli ilmi ilmoittamista koskevan määräjän ylitys. Epäiltyyn oli kohdistettu telekuuntelua ja -valvontaa. Käräjäoikeus oli pidentänyt pakkokeinoista ilmoittamisen määräaikaan vuoden 2002 loppuun. Keskusrikospoliisin rikosylikomisario oli ilmoittanut pakkokeinojen käytöstä epäillylle vasta 20.1.2003. AOA Rautio kiinnitti rikosylikomisarion huomiota määräaikaan tarkkaan noudattamiseen (dnro 1403/4/03). Sisäministeriön mukaan keskusrikospoliisin sisäisissä tarkastuksissa oli tullut esiin useita tällaisia ilmoittamisen määräjän ylityksiä.

TEKNISEN KUUNTELUN KOHDE

Kantelija arvosteli Joensuun kihlakunnan poliisilaitosta ja Joensuun käräjäoikeutta erityisesti siitä, että hänen käsityksensä mukaan hänen poikaansa kohdistettiin perusteettomasti teknistä kuuntelua.

AOA Rautio katsoi, ettei käräjäoikeus ollut ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin, kun se tutkinnanjohtajan esittämän perusteella katsoi olevan syytä epäillä kantelijan poikaa törkeästä pahoinpitelystä. Yleisempi kysymys oli se, onko tekninen kuuntelu (muu kuin vuoden 2004 alusta mahdollistunut asuntokuuntelu) tilan kuuntelua vai epäillyn kuuntelua. Tässä tapauksessa myönnettiin ”lupa seuraavaan tekniseen kuunteluun: henkilöauto Honda Civic rekisteritunnus XXX-000 18.4.–18.5.2001”.

Pakkokeinolain sanamuodon mukaan teknistä kuuntelua saadaan kohdistaa (vain) epäiltyyn, kun taas teknistä katselua saadaan kohdistaa epäillyn lisäksi tiettyyn paikkaan, jossa hänen voidaan olettaa oleskelevan. Asuntokuuntelun osalta säädetään, että ”voidaan antaa lupa kohdistaa teknistä kuuntelua myös sellaiseen vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan, jossa epäilty todennäköisesti oleskelee”.

AOA totesi, että ratkaisu on periaatteellisesti merkittävä siinä suhteessa, että jos lainkohtaa tulkitaan sen sanamuodon mukaisesti epäillyn kuunteluksi, se suojaa muita kuin rikoksesta epäiltyä tulemasta kuunnelluksi – paitsi jos he ovat epäillyn seurassa. AOA huomautti, että esimerkiksi perustuslakivaliokunta on usein kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelyn tarkkuuteen tilanteissa, joissa muut kuin rikoksesta epäillyt joutuvat poliisin pakkotoimenpiteiden kohteeksi (ks. esim. PeVL 36/2002). Toisaalta poliisille tuottaisi käytännössä ilmeisestikin suuria, usein ylitsepäasemättömiä vaikeuksia saada kohdistettua kuuntelu vain epäiltyyn, kun pitäisi tietää, milloin epäilty on kuuntelulaitteen toimintapiirissä.

AOA:n mukaan lähtökohtana lienee pidettävä, että edellä todetut eroavuudet teknistä kuuntelua ja katselua koskeissa säännöksissä ovat lainsäätäjän tarkoitamia. Lain sanamuodon mukaan teknisen kuuntelun – paitsi ns. asuntokuuntelun – kohde on epäilty eikä tila. Perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavilta pakkokeinosaännöksiltä edellytetään tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä (ks. esim. HE 309/1993 s. 29). Niiden laajentava tulkinta ei AOA:n mielestä ole sopusoinnussa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa. Viranomaisilla on velvollisuus tulkita lakeja siten, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten vastaa perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia (ks. esim. HE 309/1993 s. 31).

AOA:n käsityksen mukaan lainkohdan sanamuodon mukainen tulkinta suojaa paremmin muiden kuin epäillyn yksityisyyttä kuin tilakuunteluvaihtoehto – esimerkiksi tässä tapauksessa autoa on mitä ilmeisimmin käyttänyt myös ainakin kantelija. Teknisen kuuntelun tehokkuuden väheneminen tai muut edellä esitetyt seikat toisenlaisen tulkintavaihtoehdon puolesta eivät AOA:n mielestä ole niin varteen otettavia, että puheena olevan kaltaista teknistä kuuntelua tulisi tulkita tilakuunteluksi.

AOA:n käsityksen mukaan tässä tapauksessa olisi teknisen kuuntelun kohteeksi tullut pakkokeinolain sanamuodon mukaisesti määritellä epäilty, kun hän on pu-

heena olevassa autossa. AOA katsoi kuitenkin, ettei luvan myöntäneen käräjätuomarin voitu katsoa ylittäneen harkintavaltansa tai käyttäneen sitä tavalla, joka olisi antanut aiheutta muuhun kuin että AOA saattoi esittämänsä näkökohdat käräjätuomarin tietoon. Samassa tarkoituksessa hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös pakkokeinovaatimuksen tehneelle rikoskomisariolle.

Kun kysymyksessä oli AOA:n mielestä tätä yksittäistapausta laajempi ongelma, joka johtuu lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta, hän kiinnitti myös oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön huomiota edellä esitettyyn otettavaksi huomioon mm. pakkokeinolain uudistamista suunniteltaessa.

AOA Raution päätös 12.5.2004, dnro 2894/4/01 (esittelijänä Juha Haapamäki)

LAUSUNTO POLIISILAIN MUUTOSEHDOTUKSESTA

AOA Rautio antoi lausunnon sisäasiainministeriön työryhmän luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain ym. muuttamiseksi (dnro 265/5/04). Hän huomautti, että pakkokeinolain ja poliisilain mukaisia mahdollisuuksia esimerkiksi telekuunteluun ja televalvontaan on lukuisien erillisuudistusten kautta koko ajan lisätty, mikä on johtanut vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen. AOA:n mielestä olisikin kokonaistarkastelun aika. Periaatteellisesti merkittävä muutos olisi telekuuntelun alan laajentaminen rikosten esitutkinnasta niiden estämiseen ja paljastamiseen.

Luonnoksessa esitettiin telepakkokeinoja (ja peitetoimintaa) myös varsin lieviin rikoksiin, mikä on AOA:n mukaan ristiriidassa sen kanssa, että nuo keinot on tarkoitettu vakavien rikosten tutkintaan ja torjuntaan. Lopullinen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle joulukuussa 2004 (HE 266/2004 vp.).

TARKASTUKSISTA

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. Kertomusvuonna jatkettiin myös nimenomaan telepakkokeinoasioihin keskittyviä käräjäoikeuksien tarkastuksia. Kohteina olivat Lohjan, Kotkan, Seinäjoen ja Espoon käräjäoikeudet. Telepakkokeinoasiat olivat keskeisesti esillä myös keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja Tullihallituksen tarkastuksilla. Tarkastuksia on jatkossa tarkoitus tehdä myös tullipiireissä.

Käräjäoikeuksissa keskusteltiin yleisesti telepakkokeinoasioiden ongelmakohdista ja koulutustarpeista. Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi, että tutkinnanjohtajat ja käräjätuomarit keskustelevat rajatapauksista myös epävirallisesti ja jos hylkäyspäätös näyttää olevan tulossa, tutkinnanjohtajat eivät aina jätä hakemusta tai luopuvat siitä. Tämä selittää osin telepakkokeinovaatimusten vähäistä hylkäysmäärää (huom. myös kertomusvuonna tullut uusi tieto hylkäysten todellisista määristä, josta jäljempänä s. 83).

Tullihallituksen tarkastuksella tuli esille tapaus, jossa käräjäoikeus oli myöntänyt telekuunteluluvan törkeän dopingrikoksen tutkintaa varten. Kun tämä ei lain mukaan ole sallittua, AOA Rautio otti asian omana aloitteena tutkittavakseen.

OIKEUSASIAMIEHEN SAAMAT VALVONTATIEDOT VUODELTA 2004

Sisäasiainministeriö antoi kertomuksensa telekuuntelun ja -valvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen tarkailun (rangaistuslaitoksissa) käytöstä sekä peitetoiminnasta vuodelta 2004 eduskunnan oikeusasiamiehelle huhtikuussa 2005. Sen liitteenä oli edellisvuosien tapaan Tullihallituksen omalta hallinnonalaltaan laatima selostus telepakkokeinojen käytöstä. Erikoista sinällään on, että sisäasiainministeriön tulisi lain mu-

kaan valvoa telepakkokeinojen käyttöä myös valtiovarainministeriön alaisen tullilaitoksen osalta. Tilanne tuskin selkenee muuten kuin lainmuutoksella, jota sekä sisäasiainministeriö että Tullihallitus ovat kannattaneet.

Puolustusministeriö ilmoitti, että vuonna 2004 puolustusvoimissa käytettiin poliisilaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua kerran. Vaikka viimeksi mainitussa asiassa ei alustavien tietojen mukaan ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä, AOA Rautio hankki tapauksen asiakirjat tutustuakseen tähän laatuun ensimmäiseen tapaukseen.

Sisäasiainministeriön raportointi telepakkokeinoista oikeusasiamiehelle täydentää normaalia laillisuusvalvontaa ja parantaa telepakkokeinojen seurantamahdollisuuksia. Ministeriön kertomuksen kautta telepakkokeinoin kohdistuvaa valvontaa voidaan kuitenkin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonaksi. Ministeriö saa tietojen toiminnasta omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin. Olennaisen osan tiedoistaan ministeriö saa nykyään SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä, joka otettiin kertomusvuonna käyttöön. Valvonnan kattavuuden kannalta oli etenkin aiemmin ollut ongelmana, että kaikkia tietoja ei ministeriölle ole aina toimitettu. Toteutettu toimintojen keskittäminen yhteen keskusrikospoliisin hoitamaan järjestelmään näyttää olleen ainoa vaihtoehto tilanteen korjaamiseksi.

Ministeriön oikeusasiamiehelle toimittamat kertomukset sisälsivät lainsäädännön alkuvuosina lähinnä tilastollista tietoa pakkokeinojen käytön laajuudesta sekä tietoa siitä, miten pakkokeinojen käytön edellytykset ovat ministeriön mielestä toteutuneet. Tämän tyyppinen pääosin tilastoluontoinen tieto ei käytännössä juuri mahdollistanut yksittäistapauksellista laillisuusvalvontaa eikä se nostanut esiin yleisempiäkään ongelmia. Viime vuosina kertomusta on ansiokkaasti kehitetty konkreettisemmaksi. Samalla on jouduttu harkitsemaan sen julkisuusastetta. Vuotta 2004 koskeva kertomus onkin edellisvuosien tapaan jaettu julkiseen ja salassa pidettävään osaan.

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisimpiä sisäasiainministeriöltä ja Tullihallitukselta saatuja tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2004 (vuoden 2003 luvut suluissa vertailutiedoksi). Ministeriön kertomuksen julkiseen osaan voi tutustua ministeriön kotisivuilla.

Sisäasiainministeriön mukaan telekuuntelun laajuutta kuvaa parhaiten tämän pakkokeinoon kohteena olevien epäiltyjen lukumäärä. Koska telepakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä vaihtui kesken kertomusvuoden, ei tiedossa ole koko vuoden tarkkaa lukumäärää. Sinänsä kaikki tapaukset ovat kyllä tiedossa, mutta tarkan epäiltyjen luvun saaminen edellyttäisi tapausten työstästä manuaalista läpikäyntiä.

Poliisi kohdisti telekuuntelua kertomusvuonna lokakuun loppuun asti 446 epäiltyyn eli jo tuona aikanakin useampaan henkilöön kuin koko vuonna 2003, jolloin epäiltyjä oli 414. Marras-joulukuussa 2004 poliisi kohdisti telekuuntelua 179 epäiltyyn. Jos ”uusien” epäiltyjen on vuoden kahtena viimeisenä kuukautena tullut alkuvuoden tahtiin, olisi epäiltyjen määrä kertomusvuonna luokkaa 530–540. Tullihallitus puolestaan ilmoitti, että kertomusvuonna telekuuntelua kohdistettiin 54 epäiltyyn (46). Tosin Tullihallituksen toteaa, että aikaisemman asiankäsittelyjärjestelmän ominaisuuksista johtuen tilastoissa saattaa esiintyä vähäisiä epätarkkuuksia.

Tältä osin on todettava, että jos epäiltyjen määrää pidetään merkittävimpänä pakkokeinojen käytön laajuutta kuvaavana tunnuslukuna, niin on syytä huolehtia, että se on tiedossa riittävällä tarkkuudella. Kertomusvuosi oli sinänsä poikkeuksellinen, kun asiankäsittelyjärjestelmä vaihtui kesken vuoden. Kuitenkin myös tuntemattomat epäillyt muodostavat lukuihin epävarmuustekijän. On tärkeää tiedostaa tämäkin virhelähde ja myös tilastoida nämä tapaukset vuosittain vertailukelpoisella tavalla. Tosin tämä ryhmä ei saadun selvityksen mukaan ole erityisen merkittävä, koska vain murto-osa heistä jää lopullisesti tuntemattomaksi.

Poliisin saamien telekuuntelulupien (liittymäkohtainen) määrä jatkoi edelleen edellisvuosien tapaan kasvuaan ja kaikkiaan niitä myönnettiin 2 028 (1 840). Tullille lupia myönnettiin edellisvuotta vähemmän eli kaikkiaan 164 telekuuntelulupaa (173). Poliisin telekuuntelun kohteena oli 1 340 teleliittymää (978) ja tullilla 125 teleliittymää (102).

Poliisi käytti telekuuntelua entistä enemmän muiden kuin törkeiden huumausainerikosten esitutkinnassa: näitä oli enää 77 % tapauksista, kun niiden osuus vuotta aiemmin oli 89 %. Kertomusvuonna telekuuntelu tuli mahdolliseksi useissa uusissa rikosnimikkeissä ja näitä mahdollisuuksia myös käytettiin. Uusien peruserikosten osuus myönnettyistä luvista oli 8,6 %. Uusista rikosnimikkeistä eniten käytettiin mahdollisuutta kuunnella törkeästä vahingonteosta epäiltyjä (4 %). Tullissa oli neljää tapausta lukuun ottamatta kysymys törkeiden huumausainerikosten esitutkinnasta.

Pakkokeinolain nojalla myönnettyjen televalvontalupien määrä jatkoi laskuaan. Poliisille myönnettiin televalvontalupia 1 822 (1 984) ja tullille 316 (390). Poliisin televalvonnan kohteena oli lokakuun 2004 loppuun mennessä 775 rikoksesta epäiltyä (1 025). Telepakkoikeinojen asiankäsittelyjärjestelmän muutoksesta johtuen epäiltyjen tarkkaa lukumäärää ei televalvonnankaan osalta ole tiedossa.

Marras-joulukuussa 2004 epäiltyjä oli televalvonnan kohteena 299, joista ilmeisesti valtaosa kuuluu jo tuohon 775 epäillyn joukkoon. Tulli ilmoittaa televalvonnan kohteena olleen kertomusvuonna 149 epäiltyä (159).

Poliisi käytti televalvontaa esitutkinnassa erityisesti erityyppisten huumausainerikosten (29 %), törkeiden varkauksien ja niiden yritysten (18 %) ja henkirikosten tai niiden yritysten (14 %) selvittämiseen. Telekuuntelun tapaan myös televalvonnassa huumausainerikosten osuus oli selvästi laskenut edellisvuodesta. Tullissaakin erilaiset huumausainerikokset olivat televalvonnan tyypillisin käyttötilanne (epäillyistä 2/3) – muut suurimmat televalvontaa käyttäen tutkitut rikoslajit olivat

edellisvuoden tapaan törkeät veropetokset ja ammattimaiset alkoholipitoisen aineen salakuljetukset tai välittämiset.

Poliisilain nojalla televalvontaa käytettiin 77 kertaa (120). Näistä tapauksista 55 oli arvioitu niin kiireelliseksi, että poliisi oli aloittanut televalvonnan omalla päätöksellään. Tällöin asia on saatettava tuomioistuinten ratkaistavaksi viimeistään 24 tunnin kuluessa. Yleensä televalvontatiedoilla on etsitty henkilöitä, jotka ovat itse olleet vaarassa tai joiden on esimerkiksi uhkailujensa perusteella katsottu olevan välitön uhka jonkun muun hengelle tai terveydelle.

Tullilakiin lisättiin loppuvuodesta 2003 tulliviranomaisille mahdollisuus käyttää televalvontaa tullirikosten estämiseen ja paljastamiseen. Tuona vuonna mahdollisuutta ei käytetty kertaakaan, mutta vuonna 2004 tapauksia oli 20, joista 75 %:ssa oli kysymys törkeästä huumausainerikoksesta. Tietoa ei ole siitä, kuinka monessa tapauksessa televalvonta aloitettiin tullin omalla päätöksellä.

Tekniseen kuunteluun – lukuun ottamatta ns. asuntokuuntelua – myönnettiin poliisille pakkokeinolain nojalla lupia 33 (52), joista kymmentä ei pantu täytäntöön. Tapauksista 22 koski teknistä kuuntelua rangastuslaitoksissa. Kysymys oli pääasiassa törkeiden huumausainerikosten tutkinnasta. Tulli sai pakkokeinolain nojalla yhdeksän lupaa tekniseen kuunteluun. Poliisilain ja tullilain nojalla myönnettyjä teknisiä kuunteluja ei saadun selvityksen mukaan ollut yhtään kertomusvuonna.

Kertomusvuoden alusta tuli mahdollisuus suorittaa teknistä kuuntelua myös vakituisen asumisen käytössä tilassa (ns. asuntokuuntelu). Tuomioistuimet myönsivät tähän 14 lupaa, joista kuutta ei pantu täytäntöön. Asuntokuuntelua on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten ja henkirikosten selvittämiseen. Kertomusvuonna mahdollistettiin myös ns. tolppaluvat, joiden nojalla saadaan sijaintitieto kaikista niistä matkaviestimistä, jotka ovat olleet tietyn tukiaseman alueella. Tätä uutta tiedonhankintakeinoa käy-

tettiin 107 kertaa. Useimmiten oli kysymys törkeästä varkaudesta tai sen yrityksestä, henkirikoksesta tai sen yrityksestä tai törkeästä vahingonteosta.

Merkittävää uutta tietoa on saatu tuomioistuinten hylkäämistä vaatimuksista. Sisäasiainministeriön mukaan tutkinnanjohtajat olivat laiminlyöneet merkitä tiedon hylätystä hakemuksesta asiankäsitteilyjärjestelmään, jolloin tieto näistä tapauksista ei ollut välittynyt ministeriölle ja se oli jäänyt kokonaan piiloon aiemmista vuosiraporteista. Nyt annetun selvityksen mukaan telekuuntelua ja televalvontaa koskevia vaatimuksia hylättiin yhteensä 18 kappaletta vuonna 2002, 20 kappaletta vuonna 2003 ja kertomusvuonna 28 kappaletta. Näin ollen lukumäärät ovat moninkertaiset verrattuna aiemmin ilmoitettuun.

Pakkokeinolaki velvoittaa ilmoittamaan pakkokeinon käytön lopettamisesta viipymättä tuomioistuimelle ja kohdehenkilöllekin viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuin myönnä tähän poikkeusta. Poliisilainkin mukaan ilmoittaminen on pääsääntö, mutta viime kädessä poliisin harkinnassa (ks. tosin edellä selostettua ratkaisua dnro 137/2/04). Sisäasiainministeriön tietojen mukaan tuomioistuimille ilmoittaminen ei ole täysin kattavaa – sama havainto on tehty tarkastuksilla. Ilmoittamiskäytännön seuraaminen ei vuosittaisraportin pohjalta ole erityisen helppoa, koska kalenterivuoden päättyessä ilmoittamisen määräaika on hyvin monessa jutussa vielä kesken.

On kuitenkin todettavissa, että tapaukset, joissa tuomioistuin on antanut luvan olla ilmoittamatta telepakkokeinon käytöstä epäillylle, ovat selvästi vähentyneet. Esimerkiksi vuonna 2002 telekuuntelun osalta tällaisia tapauksia oli poliisissa 151, kun kertomusvuonna määrä oli pienentynyt 41:een. Silti jää kysymään, onko silti näinkin monta tapausta, joissa ilmoituksen lykkäämisellä ei voitaisi saada suojattua tutkintaa. Tullissakin joka kymmenes telekuuntelutapaus jää sen kohteelta salaan.

Arviointia

Sisäasiainministeriön mukaan telepakkokeinoja käytetään pääsääntöisesti järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemien törkeiden rikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, mutta tietysti myös yksittäisten törkeiden rikosten kohdalla. Etenkin järjestäytyneiden ryhmien tekemien rikosten paljastaminen ja selvittäminen on muuttunut yhä vaikeammaksi ja paljon resursseja vaativaksi, minkä myötä tutkinta-ajat ovat pidentyneet. Tutkinnan kohteet osaavat aiempaa paremmin suojautua käytössä olevia tiedonhankintamenetelmiä vastaan. Kuitenkin telepakkokeinot ovat edelleen tärkeä työkalu niin rikostutkinnassa kuin rikostorjunnassakin. Poliisin tutkinnanjohtajien arvioiden mukaan telepakkokeinoilla (poislukien tekninen kuuntelu) on ollut tärkeä tai ratkaiseva osuus noin kahdessa tapauksessa kolmesta. Tullissa näiden pakkokeinojen merkitys on arvioitu tärkeäksi tai ratkaisevaksi vielä useammin.

Telekuuntelulupien määrä on edellisvuosien tapaan selvästi noussut. Perusteltu lieene kuitenkin sisäasiainministeriön näkemys siitä, että kuvaavampi tunnusluku telekuuntelun käytön laajuudelle on epäiltyjen määrä, joka sekin on kertomusvuonna taas edellisvuodesta poiketen selvästi noussut. Itse asiassa epäiltyjen määrän voi arvioida nousseen huomattavasti aiemmasta tasosta (vrt. kuitenkin edellä esitetty tilastojen epätarkkuudesta).

Tämän kasvun pääselitykseksi voi nähdä telekuuntelun uudet rikosnimikkeet, joiden osuus oli 8,6 % myönnettyistä luvista. Lupamäärien osalta 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 tämän tyyppiset kynnykset ovat selvästi madaltuneet. Pakkokeinolain mukaisen televalvonnan osalta lupamäärä sinänsä pieneni poliisissa jo kolmantena vuonna peräkkäin, vaikka lainsäädännön käyttöala tältäkin osin edelleen laajeni.

Tullin osalta telekuuntelun käyttö on suunnilleen edellisen vuoden tasolla: telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä on hieman noussut, mutta (pakko-keinolakiin perustuva) televalvonta on toisaalta myös tullissa vähentynyt. Tullin osuus kaikesta telepakkokeinojen käytöstä on n. 10–15 %:n luokkaa. Toiminta on siinä määrin laajaa, että on katsottu aiheelliseksi kohdistaa oikeusasiamiehen valvontaa myös tulliin. Kertomusvuonna tehtiinkin tarkastus Tullihallituksessa ja jatkossa on tarkoitus tarkastaa myös tullipiirejä.

Poliisilain ja tullilain mukaista televalvontaa on käytetty selvästi vähemmän kuin vastaavaa pakkokeinolain mukaista keinoa. Tältä osin on sisäasiainministeriönkin mukaan jouduttu vaikeisiin rajanvetotilanteisiin esimerkiksi huumausainerikostutkinnassa: milloin laajassa, jatkuvasti huumausaineita levittävän organisaation tutkinnassa on kysymys rikoksen ennalta estämisestä ja milloin jo tehdyn rikoksen tutkinnasta?

Vakava on sisäasiainministeriön raportista ilmenevä tapaus, jossa tieto asuntokuunteluvaatimuksesta ei ole pysynyt salassa. Julkiseksi asiamieheksi ajateltu henkilö oli saanut tiedon asiasta, mutta ei ollutkaan ryhtynyt tehtävää hoitamaan. Poliisin mukaan nykymenettelyllä ei voidakaan varmistaa tietojen salassapitoa. Lienee selvä, että tällaista mahdollisuutta ei saisi olla; eri asia on, miten tilanne tulisi korjata. Vaikeasti perusteltavissa lienee ainakin se vaihtoehto, että tällaisen yksittäistapausten vuoksi luovuttaisiin kokonaan tästä oikeusturvajärjestelystä.

Valvonnan tila

Yhtenä oikeusasiamiehen toiminnan päälinjana on ollut saada sisäasiainministeriön raportointi ja seuranta mahdollisimman hyvälle tasolle. Ministeriön tulee kyetä toiminnan todelliseen seurantaan ja ohjaamiseen. Tässä on aiempina vuosina ollut selvästi toimomisen varaa ja keskeisetkin tilastotiedot ovat osin olleet paahasti puutteellisia. Kertomusvuoden lopulla otettiin käyttöön kansainvälisestikin ilmeisen ainutlaatuinen SALPA-asiankäsittelyjärjestelmä ja ainakin siitä tähän

asti saadun selvityksen perusteella luotettavan ja vertailukelpoisen tilastotiedon saamisen tulisi selvästi helpottua sekä poliisissa että tullissa. Järjestelmä on merkittävä parannus sekä telepakkokeinojen käyttäjän että valvojan kannalta.

Järjestelmänvalvojan käyttöoikeuksia on annettu lääninjohtoilta, valtakunnallisille yksiköille ja poliisilaitoksille. Tämä mahdollistaa valvonnan aivan eri tavalla kuin aiempi järjestelmä, jossa valvoja oli koko maassa kaksi. Myös suojelupoliisi on mukana ko. järjestelmässä. On myös huomattava, että kun kaikki telepakkokeinot keskitetään SALPA-järjestelmään, pitäisi olla pois suljettua esimerkiksi se, että tuomioistuimelta haettuja lupia jäisi piiloon. Tämä ei tietysti poista tietoisien lainvastaisesti toimimisen mahdollisuutta. Poliisi- ja tulliviranomaiset ovat kuitenkin yhdessä teleyritysten kanssa laatineet suosituksia menettelytapaoheiksi ja muutoinkin kartoittaneet menettelyjä, joilla voitaisiin varmistaa toiminnan lainmukaisuus.

Silti edelleen on syytä miettiä, mitkä tilastotiedot ovat toiminnan kannalta tärkeitä ja sitä parhaiten kuvaavia tietoja. Erityisesti on tarvetta analysoidulle tiedolle, joka toisi esiin mahdollisia rakenteellisia ongelmia siinä, missä se tietysti voi paljastaa yksittäisiä virheitäkin. Tilastotietojen luotettavuus ja vertailukelpoisuus vuosittain, eri yksiköiden välillä sekä poliisin ja tullin kesken ovat myös tärkeitä näkökohtia.

Poliisin ylijohdosta on kertomusvuonna selvästi tehostunut poliisin laillisuusvalvontaa kaikilla organisaatiotasoilla ja erityisesti tämä koskee telepakkokeinojen käytön valvontaa. Esimerkkinä voi todeta, että suojelupoliisissa tehtiin kertomusvuonna useita sisäisiä tarkastuksia, minkä lisäksi myös poliisin ylijohdosta tarkasti mm. suojelupoliisin telepakkokeinoasiat. Myös Tullihallitus on panostanut aiempaa enemmän valvontaan. Toisaalta tähän olisi ollut aihetta jo aiemminkin sekä poliisissa että tullissa. Suunta on kuitenkin oikea, vaikka kaikkien toimenpiteiden tehoa onkin mahdotonta vielä arvioida. Esimerkiksi eri läänien ja varsinkin eri poliisilaitosten sisäisen valvonnan toteutuksessa on suuria eroja.

Joka tapauksessa tehostettu hallinnon sisäinen valvonta on tuonut esiin useita tapauksia, jotka ovat olleet siinä määrin vakavia, että niissä joudutaan harkitsemaan, onko syytä käynnistää esitutkintoja. Tässä yhteydessä ja asioiden ollessa tässä vaiheessa niitä ei ole mahdollisuutta käsitellä tarkemmin. Tapausten merkittävyyttä arvioitaessa voi jo tässä vaiheessa kiinnittää huomiota siihen, ettei niissä saadun tiedon mukaan ole heti aloitettu esitutkintaa. Kysymys ei siis välttämättä ole erityisen merkittävistä tapauksista, vaan ne voivat olla niin vähäisiä virkavelvollisuuden rikkomisia, että ne eivät ylitä virkarikoskynnystä. Niitä on kuitenkin siinä määrin paljon, että ne joka tapauksessa kertovat aiemman valvonnan ja ohjauksen puutteista.

Positiivista toisaalta on, että nämä tapaukset osoittavat poliisin ja tullin aidosti pyrkivän selvittävän heidän kannaltaan ikävätkin tapaukset. Oikeusasiamiehen kansliaa on varsin avoimesti pidetty ajan tasalla. Oma lukunsa ovat Soneraan liittyvät ns. teleurkintajutut, joita kertomusvuonna käsiteltiin ja käsitellään edelleen tuomioistuimissa. Voi kuitenkin panna merkille, että noissa oikeudenkäynneissä käsitellään pääosin ennen vuotta 2002 sattuneita tapahtumia. Valvonta on noihin aikoihin verrattuna kehittynyt merkittävästi ja mahdollisia epäselvyyksiä on aktiivisesti haettu mm. yhteistyöllä teleoperaattorien kanssa.

Valvonnan tehostamisessa on ollut perusteltua se, että poliisin lääninjohtojen ja kihlakuntien poliisipäällikköjen ja ylipäätään esimiehien vastuuta telepakkokeinojen käytön valvonnasta painotetaan. Tällöin on kuitenkin pidettävä mielessä, ettei poliisin ylijohdo itse voi irrottautua tästä erityisvalvonnasta, joka sille lain mukaan kuuluu. Yhteistyö teleoperaattoreiden kanssa on ilmeisen tärkeää pyrittäessä estämään epäselvyyksien syntyä jo ennakolta.

Oikeusasiamies ei voi jo rajallisten resurssiensa vuoksi muuta kuin pistokokeinomaisesti valvoa telepakkokeinojen käyttöä ja sitäkin vain siltä osin kuin toiminnasta syntyy dokumentteja. Mitään mahdollisuutta esimerkiksi käytännön kuuntelutoiminnan suoraan valvontaan ei tietysti ole. Resursseja 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 ennakkopäätöksin tai velvoittavin laintulkinnoin. 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 harkintavalta esimerkiksi laintulkinnan suhteen. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu estävän laillisuusvalvojan ongelmallisena pitämien tulkintojen ja käytäntöjen esille ottamista.

Sinänsä jo laki asettaa pakkokeinon käytön kynnyksen varsin alas. ”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 saatukin, mutta niitä ei ole (niiden salaisuudesta johtuen tai työn säästämiseksi) kirjattu päätöksen.

Tällaisen menettelyn hyväksyminen veisi kuitenkin pohjan mahdollisuudelta valvoa päätösten asianmukaisuutta eikä keskeisten päätöspäätösten poisjättämistä voida muutoinkaan pitää asianmukaisena. Onkin selvää, että pakkokeinovaatimusten perusteluihin ja myös tuomioistuinten päätösten perusteluihin on edelleen tarpeen kiinnittää huomiota. Olennaista on se, että tuomioistuimet hoitavat sen tärkeän roolin oikeusturvan vartijoina, joka niillä näissä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista tarkoittavissa asioissa tulee olla.

Lopuksi

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 (EV 286/2002). Telepakkokeinoja koskevasta lainsäädännöstä on lukuisten osittaisuudistusten myötä tullut epäyhtenäinen ja sekavakin kokonaisuus. Tämän ovat todenneet myös sisäasiainministeriö ja Tullihallitus raporteissaan. Myös lakivaliokunta on katsonut, että mm. pakkokeinolaki on syytä uudistaa kokonaisuudessaan (LaVM 31/2002). Tähän näkemykseen on helppo yhtyä. Useissa edellä selostetuissa AOA Raution päätöksissä on tuotu esiin eräitä nykylainsäädännön ongelmakohtia. Lainsäädän-

nöstä löytyy yhä aukkoja ja myös selviä lainvalmisteluvirheitä. Esimerkiksi poliisin valtuuksien laajentamisen vaikutukset tullin ja puolustusvoimien toimintaan näytävät helposti unohtuvan.

Telepakkokeinoja koskevan lainsäädännön (pakkokeinolaki, poliisilaki, tullilaki, laki poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa) laaja kokonaistarkastelu onkin tarpeen. Myös selvitysmies Jaakko Jonkka esitti raportissaan, että epäkonventionaalisten tiedonhankintakeinojen valvonta- ja oikeusturvajärjestelyt otettaisiin kokonaisuudessaan tarkasteltavaksi, kun valtuudet ovat aste asteelta lisääntyneet ja tekninen toimintaympäristö on muuttunut. Toistaiseksi näytetään kuitenkin vielä kuljettavan osittaislaajennuksien tietä.

Joka tapauksessa 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 ohjattava sitä sekä nopeasti puututtava havaittuihin virheisiin. Valvontaan onkin painostettu aiempaa enemmän – nähtäväksi jää, mikä vaikutus tällä on. Oikeusasiamiehen toiminta voi olla vain tätä hallinnon sisäistä valvontaa täydentävää. Oikeusasiamies ei voi olla telepakkokeinojen käytön laillisuuden takuumies.

PEITETOIMINTA

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

Peitetoiminta on henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvaa, jatkuvaa tai toistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla, jossa paljastumisen estämiseksi käytetään harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Tavoitteena on peitteen suoja-
sa päästä mahdollisimman lähelle kohdetta ja näin saada tietoa rikoksesta tai rikollisryhmästä. Esimerkkinä voidaan mainita poliisimiehen toimiminen peiteammatissa (tarjoilija, autonkuljettaja jne.) ja pitemmälle menevässä peitetoiminnassa osallistuminen rikollisryhmän toimintaan, vaikkakaan ei laittomiin tekoihin. Olakseen tehokasta ja turvallista tulee peitetoiminnan luonnollisesti pysyä salassa. 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 esimerkik-

si harhauttavista/peitellyistä 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 tärkeistä seikoista raportointi ja kehittämisedotusten tekeminen.

Ministeriön tulee poliisilain mukaan antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus peitetoiminnan käytöstä – valeostojen osalta tällaista velvollisuutta ei ole, mutta tätä on esitetty (HE 266/2004). 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. Samoin kuin telepakkokeinot myös peitetoiminta on otettu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan yhdeksi painopistealueeksi mm. tarkastuksilla. Kertomusvuonna AOA Rautio hankki tietoa peitetoiminnasta tarkastuksilla keskusrikospoliisissa ja suojelupoliisissa. Tarkastukset eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

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. Parhaillaan on oikeusministeriön työryhmässä selvitettävänä se, tulisiko ja millä edellytyksillä poliisimiehelle sallia se, että hän peitetoiminnassaan tekee rikoksen, esimerkiksi salakuljettua huumausaineita. Tässä yhteydessä pohditaan myös anonyymitodistelun mahdollisuutta mm. silmällä pitäen sitä, että peitetoiminnan tuloksia voitaisiin käyttää myös näyttönä oikeudenkäynnissä eikä vain tutkinnan suuntaamiseen. Jo eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä (HE 266/2004 vp.) esitetään mm. valeoston ja peitetoiminnan rajaa muutettavaksi siten, että myös valeostossa olisi mahdollisuus käyttää vääriä asiakirjoja.

Peitetoiminnalla voi olla 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 ovat osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa, esimerkiksi toiminnan salaisesta luonteesta johtuvat erityispiirteet. Laillisuusvalvonnassa esiin tulleen julkistamista rajoittaa peitetoiminnan sekä siinä käytettyjen poliisin teknisten ja taktisten menetelmien salassapidon välttämättömyys. Toiminnan tehokkuuden säilyttämiseksi ja myös siinä mukana olevien poliisimiesten henkilökohtaisen turvallisuuden vuoksi tarkemmat yksityiskohdat peitetoiminnasta halutaan pitää poissa julkisuudesta. Konkreettisista onnistuneistakaan operaatioista ei tämän vuoksi voida tiedottaa eivätkä peitetoiminnan kohteet saa asiasta tietoa. Tätä kuvaa

osaltaan myös se, että peitetoiminnasta ei tehty kante-
luja tänäkään kertomusvuonna. Voi myös viitata telepakkokeinojen osalta esitettyyn ja todeta tässä vain lyhyesti, että poliisin sisäisen valvontajärjestelmän toimivuus on korostuneen tärkeää.

Tarkastuskäyntien perusteella näyttää siltä, että peitetoiminnassa on tältä osin onnistuttu telepakkokeinoja paremmin eli toiminnan valvonta ja ohjaus on alusta asti ollut painokkaasti esillä. Kysymys on sen tyyppisestä toiminnasta, että erittäin keskeistä on peitetoiminnassa mukana olevien henkilöiden koulutuksellinen ja muu pätevyys. Onkin perusteltua, että peitetoimintaa ei ole otettu laajaan käyttöön ja silloinkin vasta huolellisen valmistautumisen ja koulutuksen jälkeen. Peitetoiminta ei voine jatkossakaan kuulua poliisin jokapäiväiseen keinovalikoimaan. Koulutuksen lisäksi on erityistä huomiota kiinnitettävä myös toiminnan ohjaukseen. Tähän liittyen on ehdotettu, että peitetoiminnan ohjausryhmään otettaisiin edustajia myös poliisin ulkopuolelta, esimerkiksi syyttäjiä (selvitysmies Jonkan raportti s. 64).

Poliisi käytti peitetoimintaa ensimmäisen kerran vuonna 2002, tosin hyvin rajoitetusti: päätöksiä oli vain muutama ja toiminnan kohteena oli alle 10 epäiltyä. Tästä peitetoiminta on sekä vuonna 2003 että 2004 hieman lisääntynyt, mutta kysymys on edelleen varsin suppeasta toiminnasta pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamisessa ja selvittämisessä. Tutkinnanjohtajien arvion mukaan peitetoiminta on ollut hyvin merkityksellisiä esitutkinnan suuntaamiselle ja operaatiolle asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Operaatiot ovat olleet varsin pitkäaikaisia, yli puoli vuotta.

Tarkastuskäynneilläkin voitiin todeta, että peitetoimintapäätökset valmisteltiin huolellisesti. Samoin kävi selväksi, että toiminta muutenkin suunnitellaan ja myös dokumentoidaan varsin yksityiskohtaisesti. Peitetoiminnasta siis syntyy myös asiakirjoja, mikä helpottaa mm. jälkikäteisvalvontaa. Tarkan kirjaamisen merkitystä ei ole syytä vähätellä myöskään peitetoiminnassa mukana olevien poliisimiesten oikeusturvan kannalta. Saa-

dun selvityksen mukaan toiminnan ohjaukseen ja valvontaan on selvästi panostettu. Ministeriön kertomuksesta ja tarkastuksilla on käynyt ilmi, että jo valmisteluvaihe karsii perusteellisempaan päätöksentekoprosessiin vietäviä tapauksia ja poliisiyksiköiden peitetoimintaesityksiä on myös hylätty.

Valvonnalle asettaa oman haasteensa 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 ulkopuolisille laillisuusvalvojille. Tässä yhteydessä

todettakoon, että esimerkiksi Ruotsissa vasta keskustellaan peitehenkilöllisyyden käyttämisen mahdollistavasta lainsäädännöstä.

Yleisesti ottaen oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on peitetoiminnankin osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies ei voi olla peitetoiminnan laillisuuden takuumies. Siitä poliisin on huolehdittava itse.

5. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

Yleiskatsaus

Tähän asiaryhmään on tilastoitu tuomioistuimia, oikeusministeriötä ja oikeushallintoa koskevat asiat. Jos kantelu on koskenut esimerkiksi veroasiasia hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiasia käräjäoikeudessa, 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 vielä paljon enemmän kuin tilastojen perusteella näyttäisi.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan tuomioistuimet ja oikeushallinto kuuluivat kertomusvuonna AOA *Jääskeläiselle*. Asiaryhmän pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola* 17.10.2004 saakka ja oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen* 18.10.2004–31.12.2004 välisen ajan.

TUOMIOISTUINLAITOS KERTOMUSVUONNA

Tuomioistuinlaitos oli kertomusvuonna edelleen uudistushankkeiden kohteena. Vuoden 2004 alusta tulivat voimaan oikeudenkäynnin kielestä säättävät uusi oikeudenkäymiskaaren 4 luku (425/2003) sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain uusi 6a luku (426/2003). Yleisten tuomioistuinten ja erityistuomioistuinten jäsenten kielitaitoon liittyviä kelpoisuusehto-

ja muutettiin vastaavasti 1.1.2004 lukien (1202–1211/2003).

Rikosasian asianomistajan oikeutta oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön saamiseen laajennettiin 1.8.2004 voimaan tulleella uudistuksella (652/2004) ihmiskauppaa koskeviin asioihin. Vireillä olevassa hallituksen esityksessä (HE 271/2004) ehdotetaan asianomistajan oikeutta oikeudenkäyntiavustajaan laajennettavaksi koskemaan henkeen, terveyteen ja vapauteen kohdistuvia rikoksia.

Oikeusapulain 30.11.2004 voimaan tulleella uudistuksella (972/2004) pantiin täytäntöön Euroopan unionin neuvoston direktiivi (2003/8/EY), joka koskee oikeusapua rajat ylittävissä riita-asioissa. Muutoksella oikeusavun piiriin tulivat kaikki henkilöt, joilla on kotitai asuinpaikka Euroopan unionin alueella tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Uudistus vaikutti myös oikeusavun taloudellisten edellytysten selvittämismenettelyyn.

Asianajajalain (697/2004) ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (698/2004) muutoksilla uudistettiin asianajajien valvonta- ja kurinpitäjärjestelmä. Kanteluiden käsittely keskitettiin uudelle asianajajista ja muista jäsenistä koostuvalle valvontalautakunnalle. Valvontatoiminnan läpinäkyvyyden parantamiseksi asianajajayhdistykselle säädettiin velvollisuus pitää valvonta- ja kurinpitoasioista erillistä julkista päiväkirjaa. Asianajajille mahdollisista seuraamuksista poistui julkinen varoitus ja sen tilalle tuli enintään 15 000 euron suuruisen seuraamusmaksu.

Näiden jo toteutuneiden uudistusten lisäksi on vireillä ollut myös muita laajakantoisia uudistushankkeita. AOA Jääskeläinen antoi tuomioistuinlaitoksen pitkän

tähtäimen kehittämislinjoja koskevasta tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä (KM 2003:3) lausuntonsa 8.4.2004 (dnro 537/5/04).

Usea oikeusministeriön työryhmävalmistelussa ollut uudistushanke eteni kertomusvuonna hallituksen esityksen antamiseen saakka. Rikosprosessin merkittävään uudistamiseen tähtäävä HE 271/2004 annettiin eduskunnalle joulukuussa 2004 rikosprosessin tarkistamistyöryhmän loppumietinnöstä (työryhmämietintö 2003:11) saatua lausuntopalautteeseen pohjautuvan valmistelun jälkeen (AOA Jääskeläinen antoi mietinnöstä lausunnon 13.2.2004 (dnro 2907/5/03). Hallituksen esityksen tavoitteena on tehdä rikosasian oikeudenkäyntimenettelystä tehokkaampi ja tarkoituksenmukaisempi. Kirjallista, summaarista rikosprosessimenettelyä esitettiin tunnustettuja, suhteellisen lieviä tekoja varten tilanteeseen, jossa asianosaiset suostuvat ilman pääkäsittelyä tapahtuvaan käsittelyyn. Esityksellä pyritään myös vähentämään pääkäsittelyiden peruuttamisia mm. mahdollistamalla todistelutarkoituksessa tapahtuva kuuleminen vastaajan poissaolosta huolimatta.

Teknisten apuvälineiden kuten videoneuvotteluiden ja puhelimen käyttöä on tarkoitus lisätä oikeudenkäynneissä. Lykkäämisaikoja esitettiin pidennettäväksi. Samoin esitettiin laajennuksia tuomioistuimen toimivaltaan määrätä henkilö tuotavaksi oikeuden istuntoon. Rikosasian vastaajan mielentilan tutkimista koskevaan sääntelyyn esitettiin myös muutoksia. Asianomistajan mahdollisuutta saada oikeudenkäyntiavustaja esitettiin laajennettavaksi. Edelleen ehdotuksessa esitettiin tuomareiden järjestyksenpitovaltaa koskevan sääntelyn kehittämistä.

Riita-asioiden sovittelua ja sovinnon vahvistamista koskeva hanke eteni hallituksen esitykseen asti (HE 114/2004). Esityksessä esitetään säädettäväksi laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa. Käräjäoikeusorganisaation puitteissa toteutettava vapaaehtoinen sovittelu on tarkoitettu vaihtoehtoksi oikeudenkäynnille. Hallituksen esitys hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi (HE

112/2004) annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2004. Marraskuussa 2004 eduskunnalle annettiin käräjäoikeuslain muutosta tarkoittava hallituksen esitys (HE 230/2004). Käräjäoikeuslakia esitetään muutettavaksi mm. siten, että jatkossa käräjäoikeudet voisivat jakautua erillisiin osastoihin.

Oikeusministeriön virkamiesvalmistelussa oli lisäksi vireillä useita tuomioistuinlaitosta koskevia uudistushankkeita. Yksi näistä oli oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa kokonaisuudistusta tarkoittavan hallituksen esityksen työryhmävalmistelu, jonka oli määrä olla valmis 15.4.2005 mennessä. Valmistelu perustuu tuomarikoulutustyöryhmä 2:n tammikuussa 2004 antamaan mietintöön (Työryhmämietintö 2004:2) sekä kesäkuussa 2004 annettuun lausuntoyhteenvedoon (Lausuntoja ja selvityksiä 2004:18). Myös oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä (Lausuntoja ja selvityksiä 2004:2) koskevassa hankkeessa oli tarkoitus antaa työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi 15.4.2005 mennessä.

Korkeimpaan oikeuteen tapahtuvaa muutoksenhakua ja ylimääräistä muutoksenhakua koskeva säädösvalmistelu oli edelleen vireillä oikeusministeriössä. Käräjäoikeudesta hovioikeuteen tapahtuvan muutoksenhakujärjestelmän muutostarpeita selvittämään asetettiin selvitysmies marraskuussa 2004. Oikeusministeriö asetti lisäksi maaliskuussa 2004 työryhmän selvittämään ryhmäkanteen käyttömahdollisuuksia. Edelleen, hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja koskevien säännösten kehittämistä koskeva työryhmämietintö 2004:15 ilmestyi lokakuussa 2004. Henkilötietojen käsittelyä oikeushallinnossa koskeva työryhmämietintö 2004:11 oli kertomusvuoden lopussa lausuntovaiheessa. Vireillä oli myös hanke uuden lain säätämiseksi korkeimmasta oikeudesta.

TUOMIOISTUIMIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia sekä täyttävät

velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuraaminen, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin myös käytännössä toteutuu.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävään on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjät toimineet sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatekijöihin. Näkökulmana on usein ollut juuri sen arviointi, onko perustulsaissa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille oikeusturvan ”katvealueille”, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat asioiden käsittelyn viipyminen sekä tuomarin käytös ja asiakkaiden kohtelu. Myös päätösten asianmukaiseen 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 221, joista 194 koski yleisiä tuomioistuihin, 24 hallintotuomioistuihin ja 3 erityistuomioistuihin. Näistä ratkaisuista toimenpiteisiin johti 19 kantelua (8,6 % kokonaismäärästä). Huomattava osa tuomioistuinten lainkäyttöön kohdistuvista kanteluista

on edelleen ollut sellaisia, joissa oikeusasiamies ei ole voinut puuttua itse pääasiaan. Vuonna 2004 saapuneiden uusien tuomioistuinvalvontakanteluiden määrä oli noin 195.

Asioiden käsittelyn viipyminen tuomioistuimissa on ongelma, josta on usein kanneltu oikeusasiamiehelle. Viivästykset ovat useimmiten johtuneet käräjäoikeuksien suurista työmääristä. AOA Jääskeläinen antoi käräjätuomarille huomautuksen, kun laissa kiireellisesti käsiteltäväksi määrätyn täytäntöönpanoräätin käsittely oli kestänyt käräjäoikeudessa yli kolme vuotta (dnro 2775/4/03 s. 96). AOA Rautio saattoi käsityksensä käsittelyn viipymisestä rikosasiaa käsitelleiden käräjätuomareiden tietoon asiassa dnro 1125/4/03. AOA Jääskeläinen katsoi noin 10 vuotta vireillä olleen ja yhä vireillä olevan rikosasian keston mitä ilmeisemmin jo ylittäneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kohtuullisen ajan. Hän piti tilannetta epätydyttävänä syytettyjen perus- ja ihmisoikeutena olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta (dnro 2785/4/03 s. 96).

Tuomarin esteellisyyteen ja yleisemminkin lainkäytön puolueettomuuteen liittyviä kanteluita on ollut monia. Usein tällaiset kantelut koskevat tuomarien käyttäytymistä ja asiakkaiden yleistä kohtelua. Ei riitä, että tuomari toimii puolueettomasti, vaan hänen tulee myös näyttää puolueettomalta ulospäin. Puolueettomuuden vaarantumisen tulee kuitenkin olla objektiivisesti katsoen perusteltua. 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. AOA Jääskeläinen saattoi asiassa dnro 2309/4/03 esittämänsä käsityksen virka-ase-

man mukaisesta käyttäytymisestä kärjätuomarin tietoon vastaisen varalle.

Oikeuden puheenjohtajan prosessinjohtoa koskevat kantelut ovat usein liittyneet lainkäytön puolueettomuutta koskeviin kanteluihin. Toteuttaessaan prosessinjohtoa tuomarin tulee samalla pyrkiä siihen, että asianosaiset myös kokevat prosessinjohtoon oikeuden mukaiseksi ja puolueettomaksi. AOA Jääskeläinen saattoi prosessinjohtoa koskevat käsityksensä kärjätuomarien tietoon kahdessa kanteluasiassa, joissa kantelun kohteena olleet oikeuden puheenjohtajat eivät näyttäneet kantelijoiden kirjoitusten perusteella onnistuneen prosessinjohtossaan tässä suhteessa (dnrot 1218/4/03 ja 687/4/04).

Kantelut ovat voineet liittyä myös muutoin prosessinjohtoon. Asiassa 496/4/03 kärjätuomari ei ollut selvittänyt asianomistajan yksin ajaman rikosasian suullisessa valmistelutunnossa asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen markkamäärää. AOA Jääskeläinen piti menettelyä virheellisenä ja korosti tuomioistuimen puheenjohtajan velvollisuutena olevan pyrkiä selvittämään asia valmistelussa niin, että pääkäsittelyyn siirryttäessä ei enää ole epäselvyyksiä asianosaisten vaatimuksista ja niiden perusteista.

Kanteluissa on tullut esille, että tuomioistuimen toiminta on myös muutoin voitu kokea puolueelliseksi. AOA Jääskeläinen saattoi käsityksensä hovioikeuden tietoon, kun hovioikeus oli toimittanut riita-asiassa valtion vastapuolena olleelle henkilölle tilisiirtolomakkeen oikeudenkäyntikulujen maksamiseksi Oikeusrekisterikeskukselle. Hovioikeuden menettelylle ei löytynyt laisista perustetta (dnrot 913/4/03 s. 98 ja 912/4/03). Asianosaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyen AOA Jääskeläinen totesi syytteenstä vapautetun oikeudenkäyntikulujen maksatusta valtion varoista koskevassa asiassa, ettei asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta voi pitää tyydyttävänä sitä, että valtion varoista korvattavien syytteenstä vapautuneen oikeudenkäyntikulujen maksamisen ajankohta voisi vaihdella tuomioistuinten tai jopa riippuen yksittäisten tuomarien menettelytavoista. (dnro 1728/4/02 s. 99).

AOA Raution ratkaisussa dnro 1350/4/04 muutoksenhakuoikeus ja muutoksenhakuohjauksen antaminen rikesakkoasiassa osoittautui tulkinnanvaraiseksi. Hän katsoi, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden olisi ollut perusteltua antaa valitusohjaus todistelukustannuksista silloin, kun vastustettua rikesakkoasiasta käsiteltiin kärjääoikeudessa. AOA piti varteenotettavana tulkintaa, jonka mukaan OK 17 luvun 42 §:n säännös voi ottaa rikesakkoain 17 §:n laajaa tulkintaa paremmin huomioon perustuslain 21 §:n edellytykset, ja siten ohittaa rikesakkoain muutoksenhakukiellon. AOA saattoi käsityksensä kärjääoikeuden tietoon sekä lähetti jäljennöksen päätöksestään oikeusministeriölle mahdollista lainsäädännön täsmen-tämistarpeen arviointia varten. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestä myös valtakunnansyyttäjänviraston tietoon ylimääräisen muutoksenhaun tarpeellisuuden arvioimiseksi.

Myös oikeudenkäynnin ja asiakirjojen julkisuuteen liittyviä kysymyksiä koskevia kanteluja on esiintynyt. Tämä kantelut ovat kertomusvuonna liittyneet ennen kaikkea tuomioistuinten äänitteisiin. Esimerkiksi AOA Jääskeläinen saattoi käsityksensä kärjätuomarin tietoon asiassa, joka koski oikeutta saada tieto kärjääoikeuden äänitteen sisällöstä pyydytetyllä tavalla (dnro 1725/4/03). Äänitteiden jäljennöksen valmistamisesta oli kysymys AOA Jääskeläisen vastauksessa dnro 2583/4/03.

Toisessa asiassa AOA Jääskeläinen saattoi hovioikeuden tietoon esittämänsä käsitykset tuomioistuimen äänitteiden säilymisen turvaamisesta julkisuusperiaatteen ja julkisuuslainsäädännön vaatimukset täyttävällä tavalla (dnro 2239/4/03 s. 100). AOA Jääskeläinen saattoi myös käsityksensä äänitteiden ja äänityslaitteiden toimivuuden tarkastamisen tärkeydestä hovioikeuden tietoon, kun hovioikeuden pääkäsittelyn äänittäminen kantelijan asiassa oli epäonnistunut (dnro 1983/4/04).

Kertomusvuonna kantelut ovat kohdistuneet myös ratkaisujen laatimiseen ja perustelemiseen. AOA Jääskeläinen saattoi kärjätuomarin tietoon käsityksensä

tämän menettelyn virheellisyydestä ja kiinnitti kärjätuomarin huomiota tuomiolauselman laatimisessa noudatettavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen, kun asianomistajan syytteet hylkäävän tuomion tuomiolauselmasta oli jäänyt pois maininta hävinneen asianomistajan velvollisuudesta korvata syytetyille näiden oikeudenkäyntikuluja (dnro 496/4/03). AOA Rautio kiinnitti kärjätuomarin huomiota tuomiossa olleeseen virheeseen, kun kärjääoikeus oli tuominnut oikeudenkäyntikulut maksettavaksi asianomistajalle, vaikka asianomistajalle oli myönnetty oikeusapu ilman korvausvelvollisuutta valtiolle, ja vastaajalta oli vaadittu asianomistajan oikeudenkäyntikulujen korvaamista valtiolle (dnro 1370/4/03).

Asiassa, joka koski hovioikeuden menettelyä sen antaessa tuomarivalintalautakunnalle lausuntonsa kantelijaa koskevassa nimitysasiassa, AOA Jääskeläinen saattoi käsityksensä tuomarin viran hakijoiden laadullisen arvioinnin tasapuolisuudesta ja perustelemisesta hovioikeuden tietoon. Hän esitti samalla tuomarivalintalautakunnalle, että se täydentäisi ohjeitaan hovioikeuksilta pyydettyjen lausuntojen sisällöstä laadullisen arvioinnin kannalta. AOA saattoi ratkaisunsa myös oikeusministeriön tietoon (dnro 2489/4/02 s. 102).

Kantelut koskivat myös tiedoksiantoa, ilmoittamista ja haastamista. Esimerkiksi asiassa 2437/4/03 kantelija oli saanut tiedon kärjääoikeuden hänelle tuomitsemasta ehdottomasta vankeusrangaistuksesta vasta tuomion edettyä täytäntöönpanoon. Ilmoitus poissa olleelle vastaajalle oli kärjääoikeudesta lähetetty kantelijan esitutkinnassa ilmoittamaan osoitteeseen, vaikka kärjääoikeudessa oli ollut tiedossa, että vastaaja oli tuolloin vankilassa. AOA Rautio antoi kärjätuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Myös esimerkiksi lailliseen esteeseen ja kuulemiseen liittyviä kanteluita on esiintynyt. Asiassa 1625/4/04 (s. 103) AOA Jääskeläinen katsoi, että kysymys siitä, voitiinko kantelijan ilmoittamaa estettä pitää laillisena, olisi tullut saattaa maa-oikeuden täysilukuisen kokoonpanon ratkaistavaksi. AOA Jääskeläinen saattoi kärjätuomarin tietoon käsityksensä asiamiehen/avustajan

kuulemisesta käsiteltäessä tämän esiintymiskieltoa (dnro 2085/4/02 s. 101).

Hyvään hallintoon liittyen AOA Rautio saattoi käsityksensä tiedusteluihin vastaamisesta kärjätuomarin tietoon (dnro 1125/4/03). AOA Jääskeläinen totesi asiassa dnro 2005/4/04, että vaikka tuomioistuin ei jälkikäteen olekaan velvollinen selittämään päätöksiään, hyvän hallinnon mukaista on, että henkilölle, joka on kirjallisesti pyytänyt lisätietoja päätöksen perusteista, ilmoitetaan tuomioistuimessa noudatettava linja päätösten jälkikäteisessä selittämisessä.

Tarkastustoiminta

TUOMIOISTUINTEN TARKASTUKSET 2004

Lohjan kärjääoikeus (telepakkokeinoasiat)	22.3.2004
Turun hallinto-oikeus (mielenterveysasiat)	12.5.2004
Kouvola hovioikeus	13.5.2004
Kotkan kärjääoikeus (telepakkokeinoasiat)	26.5.2004
Seinäjoen kärjääoikeus (telepakkokeinoasiat)	8.10.2004
Turun kärjääoikeus	2.12.2004
Turun hovioikeus	2.12.2004
Espoon kärjääoikeus (telepakkokeinoasiat)	10.12.2004

AOA Rautio teki telepakkokeinoasioihin liittyvät tarkastuskäynnit Lohjan kärjääoikeuteen 22.3.2004, Turun hallinto-oikeuteen 12.–13.5.2004, Kotkan kärjääoikeuteen 26.5.2004, Seinäjoen kärjääoikeuteen 8.10.2004 ja Espoon kärjääoikeuteen 10.12.2004. AOA Jääskeläinen teki yleisen tarkastuskäynnin Kouvola hovioikeuteen 13.5.2004 sekä Turun hovioikeuteen ja Turun kärjääoikeuteen 2.12.2004.

Ratkaisuja

VIIVÄSTYS TÄYTÄNTÖÖNPANO- RIITAKANTEEN KÄSITTELYSSÄ

Ulosottolain mukainen täytäntöönpanoriitakanne oli tullut Helsingin kärjäoikeuteen vireille 5.3.2001. Asia oli ratkaistu kärjäoikeudessa 23.6.2004 annetulla tuomiolla. Käsittelyn viipymisestä kanneltiin oikeusasiamiehelle.

AOA Jääskeläinen totesi, että asian kärjäoikeuskäsittely oli kestänyt yli kolme vuotta. Kysymys oli täytäntöönpanoriita-asiasta, joka lain mukaan tulee käsitellä kiireellisenä. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 106/95) on korostettu ulosoton joutuisaa suorittamista ja täytäntöönpanoriidan yhteyttä ulosottoon. Koska täytäntöönpanoriita on välittömässä yhteydessä käynnissä olevaan ulosottoon, riita tulee kaikissa oikeusasteissa käsitellä kiireellisenä.

Asiassa saadun selvityksen valossa täytäntöönpanoriitassa oli kysymys laajasta ja vaativasta asiakokonaisuudesta. Sen käsittelyn pitkittymiseen oli vaikuttanut paitsi asian vaativuustaso myös kärjätuomarin työtilanne ja henkilökohtaiset syyt.

Selvityksen perusteella asian käsittelyyn oli kuitenkin jäänyt pidempiä ajanjaksoja, jolloin käsittely ei juuri ollut edennyt. Tällaisia ajanjaksoja olivat 26.4.2001 lukien haasteiden antamiseen 9.10.2002 sekä vastaus-ten saapumisen jälkeinen aika 28.2.2003 lukien aina asiassa toimitettavista suullisista käsittelyistä sopimisen ajankohtaan eli saadun selvityksen mukaan 10.3.2004 asti.

Selvityksen valossa AOA piti asian käsittelyn viivästy- mistä kärjätuomarin kannalta sinänsä ymmärrettävänä, mutta ei kuitenkaan laissa säädetyn kiireellisyys- vaatimuksen kannalta hyväksyttävänä. Tarvittaessa kärjätuomarin olisi tullut saattaa työtilanteeseensa liittyvät ongelmat laamannin tietoon.

AOA katsoi kärjätuomarin menetelleen vastoin ulos- ottolain 9 luvun 11 §:ää, kun hän ei ollut käsitellyt täytäntöönpanoriita-asiaa säännöksessä säädetyn ta- voin kiireellisenä. Menettelyn moitittavuutta arvioides- saan AOA otti kuitenkin huomioon kärjätuomarin sel- vityksestä ilmenevät asian käsittelyn kestoon osaltaan vaikuttaneet syyt.

AOA antoi kärjätuomarille huomautuksen ulosottolain 9 luvun 11 §:n kiireellisyysvaatimuksen vastaisesta menettelystä. Kärjäoikeusasetuksen 12 §:ään viitaten hän lähetti jäljennöksen päätöksestään myös kärjäoi- keuden laamannille tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 11.11.2004, dnro 2775/4/03 (esittelijänä Terhi Arjola)

VIIVÄSTYS RIKOSASIAN KÄSITTELYSSÄ

Kantelun mukaan rikosasiaa ei ollut käsitelty kärjäoi- keudessa kohtuullisessa ajassa. Kantelija katsoi, että oikeudenkäynnin jatkaminen rikkoisi Euroopan ihmis- oikeussopimuksen mukaisia Suomen valtion velvoit- teita. Kärjäoikeus oli tehnyt asiassa useita prosessi- väitepäätöksiä, joissa se oli hylännyt vastaajien vaatimukset oikeudenkäynnin lopettamiseksi kohtuut- toman keston perusteella.

AOA Jääskeläinen totesi kantelun johdosta seuraavan.

Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuo- miovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hal- linto-oikeus. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja il- man aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltais-es- sa tuomioistuimessa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kulues- sa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa tuomiois-

tuimessa mm. silloin, kun päätetään häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Sopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissä tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä.

AOA totesi, että rikosasian esitutkinta ja oikeuskäsittely olivat kestäneet jo noin 10 vuotta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa näytti ilmeiseltä, että käsittelyn kesto oli ylittänyt tai että se ainakin ennen lainvoimaista tuomiota tulee ylittämään sopimusmääräyksessä tarkoitetun kohtuullisen ajan. Turun hovioikeus oli jo 3.12.2003 antamassaan päätöksessä arvioinut asiaa näin.

Korkein oikeus on 11.6.2004 antamassaan ennakkopäätöksessä KKO 2004:58 arvioinut rikosasian käsittelyn viivästymisen vaikutuksia ja oikeussuojakeinoja. Korkeimman oikeuden mukaan myös ihmisoikeusnäkökulmasta tulee ensisijaisesti ottaa huomioon, mitä rikosoikeudellisia keinoja Suomen lainsäädännössä on sopimusmääräyksistä ilmenevien oikeusturvakeinoiden toteuttamiseksi. Päätöksessä on viitattu rikoslain vanhentumissäännöksiin sekä rangaistuksen mittaamista ja määräämistä koskeviin säännöksiin, joiden nojalla ajan kulumisen voidaan ottaa huomioon. Toisaalta ratkaisussa on todettu, että Suomen lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, joiden nojalla syyte voitaisiin hylätä sillä perusteella, että oikeudenkäynti on kestänyt kohtuuttoman kauan.

Korkein oikeus on katsonut lähtökohtana olevan, ettei syytetä voida hylätä pelkästään sillä perusteella, että asiaa ei ole saatu käsiteltyä tuomioistuimessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämässä kohtuullisessa ajassa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen syytetyille saattaa kuitenkin jossakin poikkeuksellisessa tilanteessa merkitä sitä, että syytteen hylkääminen tai tutkimatta jättäminen jää ainoaksi tehokkaaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitetuksi oikeussuojakeinoksi. Tällainen tilanne voi korkeimman oikeuden mukaan syntyä esimerkiksi silloin, jos "syytetyn mahdollisuudet puo-

lustautua ovat kokonaan raunioituneet oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi".

Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä AOA ei havainnut tukea sille kantelussa esitetylle näkemykselle, että oikeudenkäynnin kohtuullisen ajan ylityessä syyte olisi ehdottomasti hylättävä.

Sen arvioiminen, milloin kysymys on syytteen hylkäämistä edellyttävästä tilanteesta, kuuluu tuomioistuimen riippumattoman harkintavallan piiriin. Asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on myös parhaat edellytykset kysymyksen arviointiin.

Käräjäoikeuden viimeisin 9.2.2004 tekemä prosessin jatkamista tarkoittava päätös oli ollut vastikään Turun hovioikeuden ja valituslupa-asiana korkeimman oikeuden arvioitavana. AOA:lla ei ollut aihetta epäillä, että tuomioistuimet olisivat ylittäneet harkintavaltansa asiaa arvioidessaan.

Käräjäoikeuden päätöksissä tarkemmin selostetut jutun käsittelyn poikkeukselliseen pitkittymiseen vaikuttaneet seikat huomioon ottaen asiassa ei myöskään ilmennyt sellaista yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen lain tai velvollisuuksien vastaista menettelyä, johon oikeusasiamiehen olisi puututtava.

AOA totesi, että edellä lausuttu ei kuitenkaan poista valtion vastuuta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvasta kohtuullisesta käsittelyajasta. Kysymys valtion vastuusta oli kantelijan ilmoituksen mukaan jo saatettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi.

Syytettyjen perus- ja ihmisoikeutena olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta tilanne oli epätydyttävä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua lähemmin niihin keinoihin, joilla tuomioistuimessa vireillä oleva asia saataisiin mahdollisimman nopeasti käsiteltyksi ja ratkaistuksi.

Valtion vastuun kannalta AOA piti tärkeänä, että käräjäoikeudelle ja muille asian käsittelyyn osallistuville tai

vaikuttaville viranomaistahoille turvataan sellaiset voimavarat, ettei asian käsittely ainakaan niiden puutteen takia enää viivästy. Tähän viitaten AOA lähetti jäljennökset päätöksestään oikeusministeriölle ja valtakunnan syyttäjänvirastolle tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 30.12.2004, dnro 2785/4/03 (esittelijänä Raino Marttunen)

TUOMIOISTUIMEN TOINTEN PERUSTUMINEN LAKIIN

Kantelussa pyydettiin oikeusasiamiestä tutkimaan Vaasan hovioikeuden menettelyä vapaudenmenetyksestä suoritettavaa vahingonkorvausta koskevassa asiassa. Kirjoituksessaan kantelija arvosteli sitä, että hovioikeudesta oli lähetetty hänelle tuomion mukana tilisiirtolomake, jolla hänen olisi tullut maksaa valtiolle tuomittu oikeudenkäyntikulukorvaus Oikeusrekisterikeskukselle. Kirjoituksen mukaan hovioikeus oli näin ryhtynyt asiassa Suomen valtion asiamieheksi. Sakon täytäntöönpanosta annettu laki, jonka mukaisesti asiassa oli hovioikeuden ilmoituksen mukaan toimittu, ei kantelijan käsityksen mukaan soveltunut tapaukseen. Hänen mielestään hovioikeus oli toiminut asiassa toimivaltansa ulkopuolella ja näin menettelemällä aiheuttanut tilanteen, jossa kantelija ei voinut pitää sitä enää puolueettomana eikä hän siten ollut saanut Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamaa oikeudenkäyntiä puolueettomassa tuomioistuimessa.

AOA Jääskeläinen totesi, että asiassa on kysymys siitä, soveltuuko sakon täytäntöönpanosta annettu laki puheena olevaan tapaukseen. Mikäli se soveltuu, noudatettu menettely on ollut oikea. Lain soveltamisalaa määrittävän 1 §:n kohdista kohta 5 on ainoa, jonka nojalla tapaus voisi kuulua mainitun lain soveltamisalan piiriin.

Mainittua säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 218/2001) todetaan, että kohdan mukaan lain soveltamisalan piiriin kuuluu muussa kuin rikosasiasa valtiolle tuomittu korvaus, jos virallinen syyttäjä on

siinä esiintynyt virkansa puolesta. Esityksessä todetaan edelleen, että syyttäjän suorittama valtion puhevallan käyttäminen muissa kuin rikosasioissa on harvinaista. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta tilanteesta esityksessä mainitaan, että syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/1974) mukaan valtion puhevaltaa käyttää syyttäjä, jollei erityistä asiamiestä ole määrätty. Esityksen mukaan syyttäjän ajamat muut kuin rikosasiat ovat luonteeltaan sellaisia, että valtiolle korvattavaksi voivat tulla lähinnä kustannusten luonteiset oikeudenkäyntikulut.

Mikäli valtion puhevaltaa asiassa olisi käyttänyt virallinen syyttäjä, sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltuminen tapaukseen olisi selvää. Tässä asiassa Suomen valtion puhevaltaa oli kuitenkin käyttänyt Länsi-Suomen lääninhallitus. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltaminen tapaukseen näytti siten olevan selvästi lain sanamuodon vastaista. Lain esitöistä ei myöskään saanut tukea sille, että lain soveltamisalaa voisi tulkita lain sanamuodosta poikkeavasti. Sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain sanamuodon että säännöstä koskevan hallituksen esityksen valossa lain soveltamisala rajoittuu puheena olevan kohdan osalta vain sellaisiin asioihin, joissa virallinen syyttäjä on esiintynyt virkansa puolesta. Myöskään syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetusta laista tai sen esitöistä (HE 187/1973, HE 82/1984, LaVM 8/1984) ei ilmennyt perusteita toisella tavalla tulkinnalle. AOA:n mielestä valtiolle tuomitun korvauksen periminen sopiikin lääninhallitukselle tai muulle valtion puhevaltaa käyttäneelle viranomaiselle, mutta ei viralliselle syyttäjälle.

AOA:n käsityksen mukaan tuomioistuin riippumattomana ja puolueettomana oikeusturvaelimenä ei ilman selvää lain tukea voi asettaa valtiota parempaan asemaan kuin muuta asianosaista. Hovioikeuden selvityksen johdosta AOA totesi lisäksi, että ainakaan kantelija ei ole mieltänyt hovioikeuden toimineen hänen edukseen.

AOA:n käsityksen mukaan puheena olevan saatavan periminen olisi siis kuulunut valtiota edustaneelle viranomaiselle eli Länsi-Suomen lääninhallitukselle. Saatavan täytäntöönpanossa olisi tarvittaessa tullut noudattaa ulosottolain säännöksiä.

Edellä lausuttu tarkoitti sitä, että hovioikeuden menettely ei AOA:n käsityksen mukaan perustunut sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. AOA ei kuitenkaan katsonut asian antavan puoleltaan aihetta muuhun kuin että hän saattoi esittämänsä käsityksen Vaasan hovioikeuden tietoon.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös oikeusministeriölle tiedoksi ja ministeriön harkinnan mukaan tuomioistuinten tietoon saatettavaksi.

AOA Jääskeläisen päätös 8.12.2004, dnro 913/4/03 (esittelijänä Terhi Arjola)

SYYTEESTÄ VAPAUTETUN OIKEUDENKÄYNTIKULUJEN MAKSATUS VALTION VAROISTA

Asianajaja arvosteli kirjeessään oikeusministeriön ja tuomioistuinten menettelyä syyteestä vapautuneiden oikeudenkäyntikulukorvausten maksatuksessa. Kantelun mukaan oikeusministeriö oli ohjeistanut tuomioistuimia siten, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 1 a §:ssä tarkoitettua korvausta ei vielä kärjää oikeuden tuomion perusteella makseta, jos asia joiltakin osin saatetaan valituksella hovioikeuden käsittelyyn.

Asianajaja kertoi kahdesta tapauksesta. Ensimmäisessä tapauksessa ainoastaan asianomistaja oli hakenut muutosta syytteen hylkäävään tuomioon. Toisessa tapauksessa muutosta oli hakenut vain syyteestä vapautunut ja muutoksenhaku oli koskenut pelkästään kulukorvauksen määrää.

AOA Jääskeläinen totesi, että mainitun säännöksen mukaisten korvausten maksamista valtion varoista

oli ohjeistettu oikeusministeriön kirjeellä yleisille tuomioistuimille 18.2.2000. Ohjeiden mukaan korvauksen maksulomaketta ei lähetetä Hämeenlinnan maksukeskukseen maksatusta varten ennen kuin tuomio on korvauksen saajan osalta lainvoimainen. Sanotussa lomakkeessa on puolestaan rastiitettava kohta "Tuomio on korvauksen saajan osalta lainvoimainen" sekä kohta, johon tulee merkitä lainvoimaiseksi tulopäivä.

Kantelussa esitetystä ensimmäisestä esimerkkitapauksesta AOA totesi ainakin Helsingin hovioikeuden katsoen lainvoimaiseksi tulleessa ratkaisussaan (tuomio 16.1.2003 nro 182), että valtion vastuu korvata vastaajan oikeudenkäyntikulut ei koske tilannetta, jossa vastaaja on asianomistajan muutoksenhaun johdosta tuomittu hovioikeudessa teosta, jota syyttäjän syyte koski. Lisäksi hovioikeus muutti puheena olevassa ratkaisussaan viran puolesta kärjää oikeuden ratkaisua oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ja vapautti valtion korvaamasta vastaajan oikeudenkäyntikuluja. Tässä valossa AOA katsoi, ettei oikeudenkäyntikulukorvausta ole syytä ohjeistaa maksettavaksi ennen syyllisyyssyksen lainvoimaista ratkaisua.

Toisen kantelussa esitetyn tapauksen osalta AOA katsoi, että puheena olevan kaltaisessa tilanteessa ROL 9 luvun 1 a §:n nojalla suoritettava oikeudenkäyntikulukorvausta voidaan pitää osittain lainvoimaisena ja kärjää oikeuden tuomitsema korvaus voitaisiin siten hänen mielestään panna maksuun jo tällaisen osittain lainvoimaisen tuomion perusteella.

AOA totesi, että lomakkeen täyttäminen mm. tuomion lainvoimaisuutta koskevien merkintöjen osalta kuuluu tuomioistuimelle. Näin ollen sen ratkaiseminen, milloin yksittäinen tuomio voidaan lomakkeeseen merkitä korvauksen saajan osalta lainvoimaiseksi, on tuomioistuimen asia. Käytännössä maksatuksesta huolehtii oikeusministeriön Hämeenlinnan maksukeskus, joka suorittaa maksatuksen puheena olevien tuomioistuimissa täytettyjen lomakkeiden perusteella.

Sitä, että puheena olevien korvausten maksamisen ajankohta voisi vaihdella tuomioistuimittain tai jopa

riippuen yksittäisten tuomarien menettelytavoista, ei AOA:n mukaan voi kuitenkaan pitää asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta tyydyttävänä. AOA toteasi, että epäyhtenäinen käytäntö saattoi ainakin osin johtua oikeusministeriön ohjeiden ja lomakkeiden jossakin määrin tulkinnanvaraisesta muotoilusta. Tähän viittasi sekin, että asiassa saadun tiedon mukaan Hämeenlinnan maksukeskukseen tulee runsaasti puheena olevien oikeudenkäyntikulujen maksatuksen ajankohtaan liittyviä kyselyjä.

AOA saattoi oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko ohjeita puheena olevilta osin täsmentää. Tässä tarkoituksessa AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään oikeusministeriölle.

AOA Jääskeläisen päätös 21.4.2004, dnro 1728/4/02 (esittelijänä Terhi Arjola)

TUOMIOISTUIMEN ÄÄNITTEIDEN SÄILYMISEN TURVAAMINEN

Oikeusasiamiehen tutkittavana oli kantelu siitä, että Itä-Suomen hovioikeuden pääkäsittelyn äänitteet olivat kadonneet hovioikeudessa. Hovioikeuden selvityksen mukaan äänitteiden katoamisen ajankohta ja se, miten ne olivat kadonneet, oli jäänyt epäselväksi. Asiaan ei AOA Jääskeläisen käsityksen mukaan ollut enää saata-vissa lisäselvitystä. Koska nykyisessä oikeudenkäyntimenettelyssä suullista todistelua ei enää kokonaisuudessaan kirjata pöytäkirjaan tai tuomioon, AOA piti äänitteitä ja niiden säilymistä oikeusvarmuuden ja asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeänä. Tähän nähden hän katsoi Itä-Suomen hovioikeuden laiminlyöneen sen huolellisuuden, jota äänitteiden käsittelyssä tuomioistuimessa oli noudatettava.

Hovioikeuden selvityksen mukaan tämän tapauksen jälkeen hovioikeuden kirjaamoon ja virastomestareille oli annettu ohjeet kirjata äänitteitä kuuntelemaan tulevan henkilön henkilötiedot ja ajankohta muistiin sekä pyytää häneltä kuittaus äänitteiden vastaanottamisesta. Myös äänitteiden palauttamisesta tehtiin merkin-

tä. Mikäli pyytäjä kieltäytyi selvittämästä henkilöllisyyttä, hänellä oli äänitteiden kuuntelemisen asemasta oikeus saada äänitteiden julkisista osista kopio. Myös äänitteiden säilyttämiseen oli saadun selvityksen mukaan kiinnitetty huomiota. Selvityksen mukaan äänitteiden kuuntelemista ei nykyisillä voimavaroilla ollut mahdollista jatkuvasti valvoa.

AOA piti hovioikeuden äänitteiden säilymisen turvaamiseen tärkeitä toimia sinänsä aiheellisinä. Henkilötietojen pyytäminen äänitteitä kuuntelemaan tulevalta asiakkaalta on kuitenkin julkisuusperiaatteen ja julkisuuslainsäädännön kannalta ongelmallista. Julkisuusperiaatteeseenhan kuuluu muun ohessa se, että viranomainen ei saa vaatia selvitystä asiakirjasta tietoa pyytävän henkilöllisyydestä (ks. mm. HE 30/1998 vp. s. 12).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Säännöksen 2 momentin mukaan pyydettyä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyn edellytyksen, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp. s. 70) mukaan viranomaisella ei ole oikeutta vaatia viranomaisen asiakirjasta tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittämistä tai pyynnön perustelemista. Nämä tiedot on kuitenkin annettava viranomaiselle, jos hen-

kilöllisyyden selvittäminen tai pyynnön perusteleminen on tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämisen kannalta tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Viranomaisen asiakirjan sisällöstä tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittäminen tulee hallituksen esityksen mukaan kysymykseen lähinnä silloin, kun pitää varmistaa, onko tiedon pyytäjällä asianosaisen oikeus tiedon saamiseen.

Silloin kun tiedon pyytäjä ei ole julkisuuslain mukaan velvollinen ilmoittamaan henkilöllisyyttään, hovioikeuden tarjoama vaihtoehto äänitteiden jäljennöksen antamisesta on AOA:n mukaan ongelmallinen siitä perittäväksi säädetyn maksun osalta. Lisäksi tiedon pyytäjällä ei ehkä itsellään ole äänitteiden kuuntelemiseen sopivaa laitetta, jolloin asianomaiselle olisi tarjottava mahdollisuus kuunnella äänitteiden jäljennöstä hovioikeuden tiloissa. Tällöinkin ongelmaksi jää jäljennöksen valmistamiseen kuluva aika, minkä vuoksi tiedon antaminen viivästyy ja tiedon pyytäjä joutuu ehkä tulemaan uudelleen tuomioistuimeen.

AOA:n mielestä tuomioistuimissa pitäisi olla sellaiset äänentoistolaitteet, joilla äänitteiden kuunteleminen on toteutettavissa siten, ettei asiakas itse käsittele alkuperäisiä äänitteitä. AOA Jämskeläinen on tuonut tämän kantansa esiin eräaseen toiseen kanteluasiaan antamassaan päätöksessä (dnro 2207/4/02, ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003 s. 89–90). Tuossa asiassa oli kysymys äänitteiden jäljennösten valmistamisesta. AOA saattoi tuon päätöksen myös oikeusministeriön tietoon.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Itä-Suomen hovioikeuden tietoon. Lisäksi hän lähetti jäljennöksen päätöksestään oikeusministeriölle tiedoksi. AOA korosti samalla, että tuomioistuinten käytössä oleviin äänentoistolaitteisiin liittyvät tekniset syyt eivät saa vaarantaa äänitteiden säilymistä ja julkisuusperiaatteen toteutumista.

AOA Jämskeläisen päätös 11.11.2004, dnro 2239/4/03 (esittelijänä Terhi Arjola)

ESIINTYMISKIELLON MÄÄRÄMINEN ASIAMIEHELLE

Kantelija arvosteli sitä, että kärjätuomari oli ilmoittanut suoraan hänen päämiehelleen, ettei tule hyväksymään kantelijaa tämän avustajaksi kärjäoikeudessa vireillä olevassa asiassa, minkä johdosta päämies oli vaihtanut avustajaa. Kantelijan mielestä kärjätuomarin olisi pitänyt ottaa ensin yhteyttä häneen.

Asiamiehen oikeusturvan kannalta AOA Jämskeläinen piti kärjätuomarin suoraa yhteydenottoa asiamiehen päämieheen ongelmallisena ensinnäkin siksi, ettei asiamiestä ollut kuultu asiassa. AOA totesi, että vaikka esiintymiskieltoa koskevassa oikeudenkäymiskaaren säännöksessä ei ole nimenomaista mainintaa asiamiehen/avustajan kuulemisesta, perustuslain 21 §:ssä turvattu kuulemisperiaate on niin tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, että sitä tulee soveltaa myös puheena olevissa asioissa. Toiseksi asiamies oli menettelyn seurauksena menettänyt mahdollisuuden hakea muutosta, kun asiassa ei ollut tehty päätöstä. Toisaalta asiassa oli kysymys myös päämiehen edusta ja oikeusturvasta. Myös päämiestä olisi kuultava, jollei asiamies itse luovu tehtävästä. Kun päämiehellä on oikeus vaihtaa avustajaa milloin vain, avustajan muutoksenhakuoikeus yksittäistä juttua koskevasta esiintymiskiellostä voi käytännössä aktualisoitua vain silloin, kun päämies ei halua vaihtaa avustajaa.

Asiassa oli kysymys sekä asiamiehen että päämiehen oikeusturvasta tilanteessa, jossa heidän etunsa saatavat olla ristiriidassa keskenään. AOA:n mukaan tällaisissa tilanteissa tulisi pyrkiä löytämään menettelytapa, jossa molempien oikeusturva tulisi otetuksi huomioon.

Tästä lähtökohdasta AOA piti parempana menettelytapana sitä, että kärjäoikeus ottaisi ensin yhteyttä kyseeseen avustajaan arvioidessaan oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n tulevan sovellettavaksi sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Jos avustaja jo tämän kärjäoikeuden ilmoituksen johdosta luopuu tehtävästään, päämiestä ei ole enää erikseen tarvetta kuulla. Mikäli taas avustaja ei luovu tehtävästään, myös päämiestä

olisi kuultava. Mikäli päämies käräjäoikeuden ilmoituksen jälkeen päätyy vaihtamaan avustajaa, käräjäoikeuden ei AOA:n käsityksen mukaan tarvitse enää tehdä päätöstä esiintymiskiellosta, jollei kysymys sitten ole säännöksessä mainitusta määräaikaisesta kiellosta. Mikäli päämies taas ei halua vaihtaa avustajaa, käräjäoikeuden tulee tehdä asiasta säännöksen mukainen valituskelpoinen päätös.

AOA saattoi käsityksensä kärjätuomarin tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 31.5.2004, dnro 2085/4/02 (esittelijänä Terhi Arjola)

TUOMARINNIMITYSTÄ KOSKEVA LAUSUNTO

Kärjätuomari arvosteli Helsingin hovioikeuden menettelyä sen antaessa tuomarinvalintalautakunnalle lausuntonsa häntä koskevassa nimitysasiassa. Kärjätuomari kertoi hakeneensa hovioikeudenneuvoksen virkaa Helsingin hovioikeudessa. Hovioikeus oli lausunnossaan ilmoittanut, että ”hovioikeus ei ole saanut vakuuttavaa kuvaa kärjätuomarin työstä käräjäoikeuden puheenjohtajana”. Kärjätuomari arvosteli lausunnon perustelemattomuutta ja epäili, että hovioikeuden ratkaisut asiassa nojautuivat muihin kuin objektiivisiin perusteisiin. Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin hovioikeuden menettelyn laillisuuden.

AOA Jääskeläinen totesi, että tuomioistuimen tuomarinvalintalautakunnalle antaman lausunnon tavoitteena on tuottaa hakemusasiakirjojen ohella nimitysharkintaa varten sitä asiantietoa, jolle päätöksenteko nimitysasiassa suurelta osin perustuu.

Onnistuneelle nimitysratkaisulle on AOA:n näkemyksen mukaan sitä paremmat edellytykset, mitä enemmän hakijoista on kelpoisuusvaatimusten ja nimitysperusteiden arvioinnin kannalta tarpeellista ja keskenään vertailukelpoista, punnittua tietoa. Tämän vuoksi hän piti sinänsä asianmukaisena, että hakijoiden henkilökohdaisista ominaisuuksista ja perehtyneisyydestä esite-

tään tuomioistuimen lausunnossa tuomarinvalintalautakunnalle myös nyt puheena olevan kaltaisia laadullisia, joko positiivisia tai negatiivisia arvioita.

AOA piti kuitenkin Helsingin hovioikeuden lausuntoa yhtäältä kantelijan ja toisaalta muiden hakijoiden tasapuolisen arvioinnin kannalta ongelmallisena. Mikäli lausuntoa antava hovioikeus päätyy esittämään hakijoiden ominaisuuksien positiivista tai negatiivista laadullista arviointia, olisi tasapuolisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta tällaista arviointia esitetävä ainakin kaikista varteenotettavista hakijoista.

Mikäli laadullista arviota ei pystytä esittämään tai pidetä tarpeellisenä esittää muista hakijoista, olisi syyt tähän nimenomaisesti kerrottava. Tässä tapauksessa laadullisen arvion esittäminen pelkästään kantelijasta jättää lausuntoa lukevan epätietoiseksi siitä, miksi näin on menetelty.

Selvityksensä mukaan hovioikeus oli pitänyt velvollisuutenaan esittää kantelijan toiminnasta käräjäoikeuden puheenjohtajana myös negatiivinen arvio. Toisaalta hovioikeus ei ole esittänyt muiden hakijoiden työn laadusta positiivista lausuntoa, vaikka siihen selvityksen mukaan olisi ollut monen hakijan kohdalla perusteita. Ainoastaan yksi hovioikeudenlaamanni oli eriävässä mielipiteessään antanut yhdestä hakijasta positiivisen lausunnon.

Hovioikeuden selvityksen valossa AOA tulkitsti tilannetta niin, että hovioikeudella ei ole ollut kenenkään muun hakijan työskentelyn laadusta mitään sellaista negatiivista tai positiivista lausuttavaa, jolla olisi ollut nimitysharkinnassa merkitystä lausunnossa esitettyjen, lähinnä hakijoiden työuraa, opintoja ja julkaisuutoimintaa koskevien tietojen lisäksi. Hänen mielestään tämä tai mahdollinen muu syy hovioikeuden menettelyyn olisi ollut tarpeen esittää lausunnossa. Se olisi tuonut myös muut hakijat laadullisen arvioinnin piiriin.

Hovioikeuden laadullinen arviolauselma kantelijasta oli perustelematon. Ainakin hakijan kannalta kielteinen lausunto olisi tullut perustella siten, että hakija olisi

pystynyt sitä tuomareiden nimittämisestä annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaisessa lausumassaan kommentoimaan ja että tuomarINVALINTALAUTAKUNTA olisi kyennyt arvioimaan, minkä tyyppiisiin seikkoihin lausunto nojautuu. Tässä suhteessa AOA piti hovioikeuden lausuntoa puutteellisena, mutta hovioikeuden selvityssessään ja eräissä toisessa nimitysasiassa tuomarINVALINTALAUTAKUNNALLE antamissaan lausunnoissa esittämiä perusteluita riittävinä. TuomarINVALINTALAUTAKUNNALLA ON LAIN 9 §:n 1 momentin mukaisesti mahdollisuus täydentää nimitysesityksen pohjana olevaa aineistoa tarpeelliseksi katsomallaan tavalla.

Hovioikeus oli esittänyt kärjätuomaria koskevan arvion tueksi sittemmin lausunnossaan oikeusasiamiehelle erinäisiä oikeustapauksia. AOA:n näkemyksen mukaan yleensä ei voida edellyttää, että henkilöarviointi voidaan "todistaa" asiakirjanäytöin. Hän ei sinänsä pitänyt aiheellisena epäillä, etteikö hovioikeuden esittämä yksimielinen arvio vastaisi lausuntovaliokunnan jäsenten käsitystä kantelijan työstä. AOA:lla ei siten ollut aihetta ryhtyä tutkimaan hovioikeuden esiintuomia yksittäisiä oikeustapauksia, joita kärjätuomari oli käsitellyt ja ratkaissut.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset tuomarin viran hakijoiden laadullisen arvioinnin tasapuolisuudesta ja perustelemisesta Helsingin hovioikeuden tietoon. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestään tuomarINVALINTALAUTAKUNNALLE tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko lautakunnan ohjeita tuomarin viran täyttämistä koskevan tuomioistuimen lausunnon sisällöstä syytä täsmentää tässä päätöksessä tarkoitettun, hakijoiden laadullisen arvioinnin osalta. AOA saattoi ratkaisun myös oikeusministeriön tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 11.5.2004, dnro 2489/4/02 (esittelijänä Jorma Kuopus)

TuomarINVALINTALAUTAKUNTA lähetti AOA Jääskeläisen päätöksen tiedoksi 9.7.2004 hallinto-oikeuksille, hovioikeuksille, kärjäoikeuksille, markkinaoikeudelle, työtuomioistuimelle sekä vakuutus-oikeudelle.

LAILLISTA ESTETTÄ KOSKEVAN ILMOITUKSEN KÄSITTELY MAAOIKEUDESSA

Kantelija oli pyytänyt maa-oikeutena toimivaa Vaasan kärjäoikeutta siirtämään valitusasian pääkäsittelyn myöhäisempään ajankohtaan. Samalla hän oli toimitannut oikeudelle lääkärintodistuksen, jossa hänen todettiin olevan kykenemätön saapumaan oikeudenkäyntiin. Kärjätuomari katsoi, ettei kantelija ollut esittänyt istunnon peruuttamiselle riittäviä perusteita, eikä siirtänyt asian käsittelyä toiseen ajankohtaan. Kärjätuomari ilmoitti tästä kantelijalle puhelimitse. Kun kantelija jäi saapumatta maa-oikeuden pääkäsittelyyn, maa-oikeus jätti tämän muutoksenhakemuksen tutkimatta.

AOA Jääskeläinen arvioi maa-oikeuden menettelyä seuraavasti.

Laillinen este

AOA totesi, että kärjätuomari ei ollut ilmoittanut maa-oikeuden asiaa käsitteelle kokoontuneelle kantelijan ilmoittamaa estettä eikä maa-oikeus siten ollut ottanut kantaa siihen, oliko valittajalla ollut laillinen este saapua pääkäsittelyyn. Kärjätuomari ei ollut edes väittänyt, että kantelija olisi luopunut vetoamasta ilmoittamaansa ja lääkärintodistuksesta ilmenneeseen esteeseen.

AOA:n käsityksen mukaan kysymys siitä, muodostiko kantelijan ilmoittama sairaus laillisen esteen hänen poissaololleen pääkäsittelystä, olisi pitänyt ratkaista maa-oikeuden täysilukuisessa kokouksessa. Kärjätuomari yksin ei voinut ratkaista tätä kysymystä. Näin ollen se, että kärjätuomarin kanta oli ollut kantelijan tiedossa, ei ollut hyväksyttävä syy sille, että maa-oikeus ei ollut lausunut laillisesta esteestä. AOA katsoi, että kärjätuomari oli vastuussa tästä virheellisestä menettelystä, koska maa-oikeusinsinööri ja lautamiehet eivät saadun selvityksen valossa olleet edes tietoisia kantelijan ilmoittamasta esteestä.

Valituksen jättäminen tutkimatta

Maaoukeus oli kutsunut kantelijan asian pääkäsittelyyn uhalla, että valittajan poissaolon johdosta asia jätetään sillensä. Kantelijan jäätyä saapumatta asian pääkäsittelyyn maaoukeus jätti tämän muutoksenhakemuksen kuitenkin tutkimatta, vaikka se ei ollut ratkaissut kysymystä kantelijan ilmoittaman esteen laillisuudesta. AOA:n käsityksen mukaan maaoukeus menetteli virheellisesti, kun se ei tässä tilanteessa jättänyt asiaa kiinteistönmuodostamislain 261 §:n mukaisesti sillensä.

Valituksen jättäminen sillensä tai tutkimatta ovat oikeudenkäyntimenettelyllisesti eri ratkaisuja, joilla on myös erilaiset oikeusvaikutukset. Esimerkiksi, kun valitus jätetään sillensä, ratkaisuun ei voida hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan valituksen tutkimatta jättämiseen voidaan hakea muutosta valitusteiitse.

Jos valitus olisi jätetty sillensä valittajan poissaolon vuoksi, maaoukeudessa olisi AOA:n käsityksen mukaan voitu soveltaa kiinteistönmuodostamislain viittaus-säännöksen nojalla oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 22 §:n säännöstä takaisinsaannista. Säännöksen mukaan jos valitus on valittajan poissaolon vuoksi jätetty sillensä, mutta hänellä on ollut laillinen este, jota hän ei ole voinut ajoissa ilmoittaa, valittajalla on oikeus saattaa valitus uudelleen käsiteltäväksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti oikeudelle 30 päivän kuluessa valituksen sillensä jättämisestä. Jollei valittaja tällöin näytä toteen laillista estettä, valitusta ei oteta tutkittavaksi.

Korkein oikeus on katsonut (KKO:2004:22), että oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 22 §:n säännöstä voidaan soveltaa myös silloin, kun esteestä on ilmoitettu etukäteen tuomioistuimelle, mutta kysymys esteen oikeudellisesta luonnehdinnasta ei ole ilmeisen selvä. Ratkaisun mukaan oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 22 §:n mukaisesta takaisinsaantimahdollisuudesta on annettava muutoksenhakuohjaus.

Lopputulot ja toimenpiteet

AOA katsoi, että käräjätuomarin olisi tullut saattaa maaoukeuden täysilukuisen kokoonpanon ratkaistavaksi kysymys siitä, voitiinko kantelijan ilmoittamaa estettä pitää laillisena. Kun hän ei ollut näin menetellyt, maaoukeus oli ratkaissut asian ikään kuin kantelija ei olisi ilmoittanut mitään estettä poissaololleen. Tässä tapauksessa maaoukeuden olisi pitänyt jättää valitus sillensä ja antaa oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 22 §:n mukainen takaisinsaantiohjaus eikä jättää valitusta tutkimatta ja antaa valitusosoitusta. Tästä virheellisestä prosessuaalisesta ratkaisusta AOA:n mielestä oli vastuussa käräjätuomari maaoukeuden lainoppineena puheenjohtajana.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että oikeuskäytännön valossa (esim. KKO:2001:73 ja KKO:2003:28) kantelijan ilmoittamaa estettä ei ilmeisesti olisi voitu hyväksyä lailliseksi esteeksi. Tämän vuoksi AOA tyytyi saattamaan vastaisen varalle käräjätuomarin tietoon käsityksensä tämän virheellisestä menettelystä.

AOA Jämskeläisen päätös 17.11.2004, dnro 1625/4/04 (esittelijänä Mirja Tamminen)

SYYTTÄJÄLAITOS

Yleiskatsaus

Syyttäjäasioita ovat yleisiä syyttäjiä koskevat laillisuusvalvonta-asiat. Syyttäjiä koskevissa kanteluissa on usein kanneltu myös poliisin menettelystä. Samoin tuomioistuimia ja poliisia koskevissa kanteluissa on saatettu pyytää tutkimaan syyttäjänkin menettelyä. Pääsääntönä on edelleen ollut tilastoida kantelu siihen ryhmään, mihin se eniten painottuu. Näin on toimittu aikaisempinakin vuosina. Esimerkiksi kantelut syyttäjän toimimisesta poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana ovat painottuneet yleensä siinä määrin esitutkintaan, että ne on lähes poikkeuksetta tilastoitu poliisikanteluiksi. Kun jokaisesta ratkaisusta on tehty vain yksi tilastomerkintä, syyttäjän menettelyä koskevia kanteluista on siten tosiasiaa jonkin verran tilastoitua enemmän.

Syyttäjäasiat kuuluvat työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA *Raution* ratkaistaviksi ja niiden pääesittelijänä toimii esittelijäneuvos *Eero Kallio*. Asiayhteyden vuoksi syyttäjäasioita voi tulla myös AOA *Jääskeläisen* ratkaistavaksi.

SYYTTÄJÄLAITOKSEN KEHITTÄMISTOIMIA

Syyttäjälaitosta on pyritty kehittämään syyttäjäyksiköiden yhteistoimintamahdollisuuksia lisäämällä. Tässä tarkoituksessa on muodostettu yhteistoiminta-alueita. Aluejaon ulkopuolelle jäivät Helsinki ja Ahvenanmaa sekä Kittilän ja Käsivarren kihlakunnat. Yhteistoiminta-alueita on nykyisin kaikkiaan 16. Yksi kunkin alueen johtavista kihlakunnansyyttäjistä 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.

Myös oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välinen ohjaussuhde ja sen kehittämistarpeet ovat nousseet esiin eri yhteyksissä. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi tarkastuskertomuksessaan (nro 62/2003) tätä ohjaussuhdetta. Asiaa selostettiin tarkemmin vuoden 2003 kertomuksessa. Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki on ilmoittanut odottavansa, että oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto löytää tältä osin oman roolinsa uutena ja keskeisenä toimijana (Akkusastoori 1/2004).

Erikoisjuttuja varten syyttäjälaitoksessa käynnistettiin jo vuonna 2000 ns. avainsyyttäjäjärjestelmä. Syynä tähän oli se, että eräitä rikostyyppejä 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.

SYYTTÄJÄLAITOKSEEN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista on koskenut syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta, mutta jonkin verran on kanneltu myös menettelytavoista, 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. Oikeusasia-

mies voi tällaisessa tapauksessa vain arvioida yleisen syyttäjän toiminnan lainmukaisuuden. Näiden syyteharkintakanteluiden siirtäminen on katsottu kantelijan kokonaisedun mukaiseksi. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin kertomusvuonna yhdeksän kantelua, edellisenä vuonna viisi. Siirrettyjen tapausten määrä on aikaisemmin ollut kymmenen molemmin puolin.

Myös valtakunnansyyttäjän toimintaan kohdistuu jonkin verran kanteluita. Useimmiten niissä on kysymys tyytymättömyydestä valtakunnansyyttäjän ratkaisuun syyteharkinta-asiassa. Osa kanteluista koski muodollisia seikkoja.

Kertomusvuonna tehtiin 59 syyttäjiä koskevaa kanteluratkaisua. Edellisenä vuonna syyttäjiä koskevia ratkaisuja oli 36, sitä edellisenä vuotena 46. Määrässä on palattu vuosituuhannen vaihteen 60 ratkaisun tasolle. Syyttäjiin kohdistuvia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 63.

Kertomusvuonna kuusi kantelua johti toimenpiteisiin. Kaikissa toimenpiteenä oli käsityksen esittäminen. Lisäksi yhden asian käsittelyn aikana todettiin tapahtuneeksi korjaus. Eräissä poliisikanteluksi tilastoidussa ratkaisussa arvosteltiin myös syyttäjää. Toimenpitepäätösten kokonaismäärä näyttää vakiintuneen tälle tasolle.

Tarkastustoiminta

Syyttäjätarkastusten painopisteiksi ovat – yhteistyökysymysten lisäksi – muotoutuneet syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättäjäättämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessin sujuvuus syyttäjän työssä. Aiheellista on myös ollut seurata asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten esittämiskäytäntöä rikosoikeudenkäynneissä. Tänäkin kertomusvuonna kiinnitettiin erityistä huomiota tapauksiin, joissa oli kysymys perheväkivallasta tai lapsiin kohdistuneista rikoksista.

SYTTÄJÄLAITOKSEN TARKASTUKSET 2004

Lohjan kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	22.3.2004
Hyvinkään kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	25.8.2004
Seinäjoen kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	8.10.2004
Mikkelin kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	4.11.2004
Porvoon kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	30.11.2004

Tarkastuskohteissa syyteharkinta-ajat olivat yleensä lyhyitä. AOA Jääskeläinen totesi kuitenkin Mikkelin kihlakunnanviraston syyttäjäsastolla suorittamassaan tarkastuksessa etukäteen saamansa aineiston perusteella, että syyteharkinnassa oli suhteellisen vanhoja juttuja. Hän kiinnitti yleisellä tasolla huomiota niiden joutuisan hoitamisen merkitykseen.

Nykyistä rikosoikeudenkäyntijärjestelmää tarkastuskohteiden syyttäjät pitivät alioikeuksien osalta hyvänä ja pääkäsittelyjä toimivina.

Ajatusta siirtää Lohjan käräjäoikeus Turun hovioikeuspiiriin, jotta Helsingin hovioikeuden tilanne helpottuisi, pidettiin Lohjalla huonona ratkaisuna. Tämä merkitsisi kahden tunnin matkustusaikaa suuntaansa, kun Helsingin hovioikeuteen pääsi alle tunnissa.

Yhteistyö poliisin kanssa oli kaikissa tarkastuskohteissa yleensä mutkatonta. Myös Lohjalla yhteistyö Lohjan poliisilaitoksen kanssa oli sujuvaa. Sen sijaan Vihdin poliisilaitoksen siirryttyä Karkkilaan, yhteistyö Vihdin kanssa on ollut satunnaista ja jopa lähes olematonta. Vihdin poliisilaitoksen kanssa oli aluksi järjestetty kuu-kausittain tapaamisia, mutta siitä oli poliisilaitoksen pyynnöstä luovuttu.

Perheväkivaltatapauksiin vakuutettiin jokaisessa tarkastuskohteessa suhtauduttavan erityisen tarkasti. Asianomistajien peruuttamispyyntöjen kohdalla syyttäjät selvittivät taustan, olosuhteet ja tilanteen huolellisesti ennen ratkaisuaan. Syyttämättäjättämiset olivat perheväkivaltatapauksissa harvinaisia peruutuspyynnöistä huolimatta. Tarkastuskohteissa korostettiin tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä.

Mielenkiintoisena seikkana perheväkivaltaa koskevista asioista todettiin, että Porvoossa toimii kaupunginhallituksen asettama Pari- ja lähisuhdeväkivaltaa pohtiva moniammatillinen työryhmä (PALVE). PALVE järjestää vuonna 2005 kuusi toimintaryhmää pari- ja lähisuhdeväkivaltaa kokeneille ja lisäksi koulutusta alan toimijoille. Poliisissa nämä jutut keskitetään aina samalla tutkijalle. Johtava kihlakunnansyyttäjä piti järjestelyä erittäin onnistuneena myös syyttäjän näkökulmasta.

Yhteistoiminta-aluejärjestelmää pidettiin yleensä 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 esteellisyyss tapauksissa. Sen sijaan Lohjan kokoiselle neljän syyttäjän yksikölle yhteistoiminta-alueesta ei johtavan kihlakunnansyyttäjän mukaan ollut juurikaan hyötyä. Tämän kokoinen yksikkö pärjäsikin hänen käsityksensä mukaan hyvin omillaan.

Kritiikkiä esitettiin myös Porvoon kihlakunnan syyttäjäosastossa, joka kuuluu Itä-Uudenmaan yhteistoiminta-alueeseen. Porvoon syyttäjäosaston lisäksi alueeseen kuului huomattavasti suurempi syyttäjäyksikkö, Vantaan kihlakunnanviraston syyttäjäosasto. Yhteistoiminta-alueen päällikkönä toimi Vantaan johtava kihlakunnansyyttäjä. Porvoossa pidettiin ongelmana sitä, että Porvoon syyttäjäosasto oli jäänyt alisteiseen asemaan. Yhteistoiminta-alueen päällikkö oli ilmoittanut hakevansa alueen määräämistä täydelliseen yhteistoimintaan. AOA Rautio totesi, että YT-alueen yk-

siköiden välinen kanssakäyminen on aikaisemmissa tarkastuskohteissa ollut varsin joustavaa eikä vastavia ongelmia ollut tullut tätä ennen esiin.

Avainsyyttäjäjärjestelmää pidettiin yleisesti hyvänä, koska se oli syyttäjien tukena. Lohjalla kaivattiin keskusteluyhteyttä etenkin työrikosten osalta. Tehdaspaikkakuntana Lohjalla tapahtui työtapaturmia melkein pä kuukausittain. Osa niistä johti esitutkintaan ja päättyi edelleen syyttäjälle.

Uuden kielilain vaikutusta selvitettiin Porvoon syyttäjäosaston tarkastuksen yhteydessä. Siellä on pyrkimykseenä ollut pitää jatkuvasti yksi täysin kaksikielinen syyttäjä. Lisäksi jokaisen syyttäjän täytyi pystyä hoitamaan oikeudenkäynti ruotsiksi niin sanotuissa massajutuisa. Tutkijat tiedustelivat jo esitutkintavaiheessa asianosaisten toivomuksen prosessikielystä. Prosessikieli selvitetään ja kirjataan näin jo etukäteen. Ruotsinkielisiä prosesseja oli vain noin 10 prosenttia kaikista tapauksista. Lisäksi käydään kaksikielisiä prosesseja. Käräjäoikeuden kanssa on sovittu, että jos prosessissa on suomen- ja ruotsinkielisiä syytettyjä, haastehakemuksen laaditaan tarvittavat syytekohdat ruotsiksi. Kaksikieliset prosessit käydään pääsääntöisesti suomeksi ja tietyt kohdat ruotsiksi. Porvoon ja Loviisan käräjäoikeuksilla oli valmiudet ruotsinkielisen prosessin hoitamiseksi. Kaikki tuomarit olivat ruotsinkielentaitoisia.

Ratkaisuja

SYYN- TAKEETTOMUUS SYYTTÄ- MÄTTÄJÄTTÄMISPÄÄTÖKSEN PERUSTEENA

Riihimäen kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että kihlakunnansyyttäjä oli lokakuussa 2001 tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen, jossa hän oli päättänyt "ei rikosta" -perusteella jättää syyttämättä epäiltyä kuljettajaa törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta.

Epäilty oli ohjannut kuljettamansa henkilöauton kaksi kertaa vastaantulevan liikenteen ajokaistalle. Ensimmäisellä kerralla vastaantulevan ajoneuvon kuljettaja oli pystynyt väistämään törmäyksen. Autojen kyljet olivat kuitenkin osuneet toisiinsa. Toisella kerralla epäillyn ohjaama auto oli törmännyt etuosastaan vastaan tulleen pakettiauton etuosaan. Vastaan tullut auto oli suistunut ojaan katolleen. Auton kuljettaja ilmoitti sittemmin esitutkinnassa vaativansa epäillylle rangaistusta tapon yrityksestä.

Syyttäjä totesi syyttämättäjättämispäätöksessään, että ”lääketieteellisen arvion mukaan nykytilaan ja sairauskertomushistoriaan perustuen epäillyn teko on voitu arvioida itsemurhaan suuntautuneeksi menettelyksi”. Syyttäjä katsoi edelleen, ettei epäilty ollut tekohetkelä kyennyt ymmärtämään tekojensa tosiasiallista luonnetta ja että hänen kykynsä oman käyttäytymisensä sääntelyyn on ollut siten alentuneena, ettei rikokseen tunnusmerkistötekijänä kuuluvaa syyllisyyttä ollut olemassa.

Epäilty rikos oli tehty lokakuussa 2000. Erikoislääkärin maaliskuussa 2001 antaman todistuksen mukaan epäilty oli ollut hoidettavana vaikean psykoottisen masennustilan vuoksi loppuvuodesta 1998 ja kesällä 1999. Edelleen hän oli ollut hoidettavana keväällä vuosina 2000 ja 2001 diagnoosilla ”toistuvan masennuksen vaikea masennusjakso ilman psykoottisia oireita”. Epäilty oli siirtynyt huhtikuussa 2000 päättyneeltä hoitojaksolta niin sanotuksi jälkipoliklinikkapotilaaksi ja oli käynyt hoidossa 1–2 kertaa kuukaudessa. Viimeisin kontakti oli ollut elokuussa 2000, jolloin hän oli ollut puhelimitse yhteydessä lähihoitajaansa.

Orimattilan kihlakunnanviraston syyttäjääosastolla lokakuussa 2002 toimitetun tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että johtava kihlakunnansyyttäjä oli päättänyt jättää raiskauksen yrityksestä epäillyn henkilön ”kohtuus”-perusteella syyttämättä, koska epäillyn henkinen suorituskyky sekä kyky ymmärtää tekonsa oikeudenvastaisuus ja sen seuraamukset olivat lääkärinlausunnon mukaan olleet rajoitetut.

Nämä tapaukset antoivat aiheen epäillä, että syyttäjien käytäntö ei ole yhtenäinen sellaisissa syyteharkintatilanteissa, joissa on olemassa tietoa ja ainakin tietynlainen arvio epäillyn mahdollisesta syntakeettomuudesta. Kun käytäntö ei näyttänyt olevan myöskään täysin valtakunnansyyttäjän antaman ohjeen VKS:2000:1 mukainen, AOA päätti ottaa asian omana aloitteena tutkittavakseen.

Valtakunnansyyttäjä totesi lausunnossaan, että hänen syyttäjiille antamassaan yleisessä ohjeessa ”Syyttämättä jättämisestä erityisesti yleissäännösten nojalla” (VKS:2000:1) lievennettiin tietoisesti aiempaa ohjeistusta, jossa oli kategorisesti katsottu, ettei syyttäjällä ole syyteharkinnassa valtaa todeta tekijän olleen ymmärrystä vailla ja jättää syytettyä sen perusteella nostamatta. Valtakunnansyyttäjä totesi edelleen, että syntakeettomuus on pääsääntöisesti selvitettävä mielentilatutkimuksen avulla. Tällöin arviointi kohdistuu juuri ratkaistavana olevaan menettelyyn ja ajankohtaan. Asian saattamista tuomioistuimen arvioitavaksi puoltaa myös se, että mielentilatutkimuksessa esitetty arvio ei sido tuomioistuinta, joka voi oikeudellisessa arvioinnissa tulla lääketieteellisestä näkemyksestä poikkeavaan lopputulokseen.

Kun esillä olevassa syyttämättäjättämispäätöksessä oli käytetty harkintavaltaa syntakeettomuuskysymyksessä varsin laajasti verrattuna valtakunnansyyttäjän yleiseen ohjeeseen, asia päätettiin ottaa Valtakunnansyyttäjänvirastossa uuteen syyteharkintaan. Samoin uuteen syyteharkintaan otettiin valtakunnansyyttäjän ilmoituksen mukaan toinenkin selvityspyyntönsä mainittu asia eli Orimattilan johtavan kihlakunnansyyttäjän päätös, jossa rikoksena oli raiskauksen yritys.

Valtakunnansyyttäjä katsoi lisäksi, että syyttäjäntoimen ohjaamiseksi on tarpeen selvittää syyttäjiille annettua ohjeistusta niistä kriteereistä, jotka syyntakeisuuden arvioinnissa on otettava huomioon. Valtakunnansyyttäjä ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena muuttaa antamaansa ohjetta, vaan ohjaus voisi hänen mukaansa tapahtua saattamalla syyttäjien tietoon laillisuusvalvojien ja valtakunnansyyttäjän ratkaisukäytän-

töä. Valtakunnansyyttäjän mukaan samalla on tarpeen korostaa syyttäjän päätösten perustelua myös syyntakeettomuusarvioinnin osalta. Valtakunnansyyttäjän yleisessä ohjeessa esimerkkinä mainitussa apulaisvaltakunnansyyttäjän päätöksessä perustelut syyntakeisuusarvioinnista olivat melko niukat.

AOA Rautio ilmoitti omana käsityksenään yhtyvänä valtakunnansyyttäjän lausunnossa esitettyihin näkemyksiin. Hän muistutti lisäksi siitä, että varsinkin kerrotunlaisissa vakavissa rikoksissa korostuu tarve rikosvastuun toteuttamiseen. Lisäksi epäillyn oikeusturvan vaatimus ei ole syyntakeisuutta arvioitaessa samalla tavalla vastakkain rikosvastuun toteuttamisvaatimuksen kanssa kuin arvioitaessa syytekynnystä näytön suhteen epävarmoissa tapauksissa.

AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että syyntakeettomuuden arviointiin on syyteharkinnassa yleensä huomattavasti heikommat edellytykset kuin tuomioistui-
messä, joka voi vielä tarvittaessa hankkia asiasta uutta selvitystä. Näiden seikkojen tulisi nostaa kynnys tehdä syyttämättä jättämispäätös syyntakeettomuuden perusteella. Syyttäjän harkitessa syyttämättä jättämistä tekijän syyntakeettomuuden perusteella on vähintäänkin edellytettävä hyvin kiistatonta selvitystä syyntakeettomuudesta. AOA ilmoitti pitävänsä ylipäänsä hyvin arveluttavana syyttämättä jättämispäätöksen tekemistä syyntakeettomuuden perusteella muissa kuin suhteellisen lievissä rikoksissa.

AOA totesi Riihimäen kihlakunnansyyttäjän ratkaisun osalta vielä, että on varsin rohkeaa tehdä näinkin pitkälle meneviä johtopäätöksiä pelkästä apulaisvaltakunnansyyttäjän ratkaisun otsikosta ja lyhennelmästä. Kihlakunnansyyttäjän olisi tullut perehtyä huolellisemmin apulaisvaltakunnansyyttäjän ratkaisun yksityiskoh-
tiin ennen oman ratkaisunsa tekemistä. Tällöin hän olisi voinut havaita, missä kohdin tapaukset poikkesivat toisistaan. Tällainen havainto olisi ollut esimerkiksi se, että apulaisvaltakunnansyyttäjän ratkaisussa tekijästä oli erikoislääkärin lausunto, jossa otettiin nimenomaisesti kantaa tekijän syyntakeisuuteen teon tehdessään.

Koska valtakunnansyyttäjä ilmoitti ottaneensa asian uuteen syyteharkintaan, AOA tyytyi saattamaan Riihimäen kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä siitä, että kyseinen asia olisi tullut saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

AOA Raution päätös 18.3.2004, dnro 2842/2/02
(esittelijänä Eero Kallio)

Apulaisvaltakunnansyyttäjä antoi asiassa päätöksen 2.2.2005 (Dnro 58/21/03). Hän totesi, että rikoksesta epäilty henkilö oli kuollut 29.7.2003 eli sen jälkeen kun valtakunnansyyttäjä oli ilmoittanut ottavansa asian syyteharkintaansa. Asiassa ei tämän vuoksi voitu lopulta suorittaa uutta syyteharkintaa. Apulaisvaltakunnansyyttäjä totesi kuitenkin, että näyttö syyttämättä jätetyn syyntakeettomuudesta nimenomaan tekohetkellä ei tässä tapauksessa ollut täysin kiistatonta eikä vakuuttavaa. Koska kysymys oli myös vakavasta rikosepäilystä, apulaisvaltakunnansyyttäjä kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota siihen, että asian vieminen tuomioistuinkäsittelyyn olisi ollut syyttämättä jättämistä oikeampi vaihtoehto.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä antoi samana päivänä päätöksen myös Orimattilan johtavan kihlakunnansyyttäjän ratkaisusta (raiskauksen yritys). Apulaisvaltakunnansyyttäjä totesi, että oikeudenkäyntiä ja rangaistusta oli tässä tapauksessa pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina, kun otettiin huomioon lääkärin selvitys siitä, että syyttämättä jätetty oli tekohetkellä mielisairaanhoidossa kroonisen skitsofrenian vuoksi. Johtava kihlakunnansyyttäjä ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa jättäessään syytteen nostamatta kohtuuserusteella.

YKSITYISOIKEUDELLINEN VAATIMUS SYYTÄJÄN HAASTEHA- MUKSESSA

Asianomistajat eivät olleet pyytäneet syyttäjää ajamaan rikosasiassa yksityisoikeudellisia vaatimuksiaan. Syyttäjä oli kuitenkin merkinnyt tällaisen vaatimuksen

haastehakemukseensa, katsoen tämän edellytykseksi sille, että Valtiokonttori voisi hyväksyä sille tehdyn korvaushakemuksen. Menettelyn seurauksena käräjäoikeudessa oli luultu, että syyttäjä esittää asiassa asianomistajien yksityisoikeudelliset vaatimukset.

AOA Jääskeläisen mukaan syyttäjän olisi pitänyt ymmärtää, että hänen menettelynsä perusteella käräjäoikeus ei tule varaamaan asianomistajalle tilaisuutta itse toimittaa tuomioistuimeen vaatimustaan eikä kutsu häntä istuntoon, ja että haastehakemukseen merkitty asianomistajan vaatimus jää käsittelemättä, kun syyttäjä ei sitä ajanut. AOA:n mielestä syyttäjä olisi voinut informoida asianomistajaa siitä, mikä merkitys asianomistajan korvausvaatimuksen esittämisellä oikeudenkäynnissä on rikosvahinkolain mukaisen korvausvaatimuksen kannalta. Joka tapauksessa syyttäjä ei olisi saanut merkitä haastehakemukseensa asianomistajan korvausvaatimusta, jota hän ei edes voinut ajaa ilman asianomistajan pyyntä.

Kun asiassa ei ollut varmuudella pääteltävissä, mikä vaikutus syyttäjän virheellisellä menettelyllä oli tosiasias-
assa ollut asianomistajien Valtiokonttorille esittämän korvaushakemuksen hylkäämiselle, AOA tyytyi saattamaan käsityksensä menettelyn virheellisyydestä kihlakunnansyyttäjän tietoon vastaisen varalle.

AOA Jääskeläisen päätös 13.12.2004, dnro 2843/4/03
(esittelijänä Terhi Arjola)

ESITUTKINNAN PERUSTEELLISUUS

Kanteliija oli tehnyt omasta ja tuttavansa puolesta rikosilmoituksen mm. heidän noin 12 tuntia kestäneistä vapaudenmenetyksistään. Tutkinnanjohtajana toiminut Kuopion kihlakunnansyyttäjä lopetti esitutkinnan, koska hän katsoi, että saatu selvitys huomioon ottaen asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta.

Kihlakunnansyyttäjän päätöksessä todettiin, että esitutkinta-aineistosta ilmenee, että kantelijan ja hänen tuttavansa käyttäytyminen oli mahdollistanut kiinniotot. Selvityksessään AOA:lle syyttäjä totesi, että sekä kantelijan että kantelijan tuttavavan osalta pakkokeinolain mukaiset kiinniotto-/pidätysperusteet olivat olemassa.

Kuitenkin kantelijan tuttavavan osalta vain alkuperäinen kiinniottaminen tapahtui pakkokeinolain perusteella. Vapaudenmenetyksen peruste muuttui varsin pian ja säilössäpito yön yli perustui hänen kohdallaan poliisilakiin. Näytti siten siltä, että tältä osin syyttäjän päätös pohjautui puutteelliseen esitutkintaan, jossa ei ollut selvitetty tuon vapaudenmenetyksen perusteita. Jos tutkinnassa olisi hankittu asiakirja (ns. KIP-lomake), johon kyseenalaistettua vapaudenmenetystä koskeva päätös oli kirjattuna, siitä olisi heti havaittu, että vapaudenmenetys ei perustunutkaan pakkokeinolakiin. Lisäksi lomakkeelle merkityt tapahtumatiedot eivät täyttäneet vapaudenmenetyksen perusteeksi kirjattun poliisilain 20 §:n edellytyksiä, mikä olisi myös antanut aihetta perusteellisempaan tutkintaan.

AOA Rautio totesi, että kihlakunnansyyttäjä oli tutkinnanjohtajana vastuussa siitä, että asia tutkitaan asianmukaisen laajasti. Vapaudenmenetyksen perusteen osalta näin ei ollut tehty. AOA saattoi käsityksensä vastaisen varalle kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Raution päätös 22.9.2004, dnro 1380/4/02
(esittelijänä Juha Haapamäki)

POLIISI

Yleiskatsaus

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 oli kertomusvuonna vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Niiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on vaihdellut 10–15 %:n välillä. Viime vuosina poliisikanteluiden määrä on hienoisesti noussut. Jonkin verran poliisia koskevia kanteluväitteitä ratkaistaan lisäksi erityisesti syyttäjiin tai tuomioistuimiin pääasiassa kohdistuneiden ja tämän vuoksi niihin ryhmiin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

POLIISIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin 424 poliisin toiminnasta tehtyä kantelua. Ratkaistujen poliisikanteluiden määrä on vakiintunut vuosina 2002–2004 reiluun neljään sataan. Poliisikantelut näyttävät tilastojen mukaan johtavan hieman keskimääräistä useammin toimenpideratkaisuun. Kertomusvuonna toimenpiteeseen johtavia ratkaisuja oli yhteensä 107, joista kuusi oli huomautuksia. Yhdessä kanteluasiassa AOA Rautio päätti nostaa syytteen kahta erään poliisilaitoksen vartijaa vastaan säilöönnotetun valvontavelvollisuuden laiminlyömisestä (ks. jäljempänä selostettu dnro 3491/2/04 s. 115).

Poliisia koskevia toimenpideratkaisuja oli 20,7 % kaikista oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuista. 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. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään kulloistenkin, usein väistämättä niukkojen tietojen valossa. Ratkaisuja tulee kuitenkin aina arvioida sen pohjalta, mitä päätöstilanteessa oli tiedossa. Poliisin toiminta saa myös varsin paljon julkisuutta joukkoviestintävälineissä, mikä saattaa vaikuttaa kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Tästä johtuu se, että laillisuusvalvonnan ratkaisuilla voi olla varsin suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin monilla muilla hallinnon ja lainkäytön aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut näyttelevät keskeisempää osaa.

Näyttää siltä, että yleensä väitteet poliisin vakavista väärinkäytöksistä, esim. suoranaisestä pahoinpitelystä, ohjautuvat paljolti suoraan normaaliin esitutkintaan, koska tällaisia väitteitä esiintyy varsin harvoin kanteluissa. Lienee ajateltavissa, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on sinänsä perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia ns. poliisirikoksista, joissa tutkinnanjohtajana toimii virallinen syyttäjä, on vuosittain ollut 500–600.

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 siitä, että esitutkinta olisi ”subjektiivinen” oikeus eli poliisi suorittaisi esitutinnan, kun joku sitä pyytää tai, että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta, esimerkiksi toimituttaa uuden esitutinnan 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 väitetyn rikoksen esitutkinnasta oikeusasiamies ei voi päättää.

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 vuonnakin. Kertomusvuoden aikana annetuista kuudesta huomautuksesta – viisi kantelun johdosta ja yksi omana aloitteena tutkitussa asiassa – kolme koski viivästystä esitutkinnassa. Lukuisissa tapauksissa oli kysymys poliisin pakkokeinolaissa säädetyistä valtuuksista, esimerkiksi pidättämisestä, takavarikosta, kotietsinnästä). Vaikka käytännön poliisitoiminnassa tapahtumat voivatkin kehittyä yllättäen ja nopeasti, jolloin pakkokeinosta päättämiseksi voi jäädä vain vähän harkinta-aikaa, korosti AOA Rautio useissa ratkaisuisaan, että pakkokeinojen käytössä on aina noudatettava laissa säädettyjä edellytyksiä.

Muutamissa tapauksissa kävi ilmi, että poliisissa on jossain määrin epävarmuutta esitutkinta- ja pakkokeinolakien soveltamisesta silloin, kun toimenpiteen kohteena on lapsi; tilanteesta riippuen joko alle 18-vuotias tai alle 15-vuotias. Säännökset ovat näiltä osin jossain määrin tulkinnanvaraiset. Tämän lisäksi lapsiin kohdistuvat toimenpiteet ovat ilmeisesti osin niin harvinaisia, että poliisimiehillä ei välttämättä ole rutiinia tämänlaatuisten asioiden hoidossa. AOA Rautio korosti useassa ratkaisussaan kohtuus- ja suhteellisuusperiaatteen erityistä painoarvoa, kun pakkokeinon kohteena on lapsi (ks. myös jakso Lapsen oikeudet s. 229).

Kanteluasioiden ja omina aloitteina tutkittujen asioiden (joita ratkaistiin kertomusvuonna 14) 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 kiinniotoista ja pidätyksistä sekä muita esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuksista, selvityksiä telepakkokeinojen käytöstä jne. Tämän aineiston pohjalta tarkastuksella selvitetään 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. Kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäväviranomainen ja/tai käräjäoikeus, viimeksi mainittu tosin vain telepakkokeinoasioiden osalta. Näin saadaan tietoa myös yhteistyön toimivuudesta ja arvioita viranomaisten toiminnan laadusta.

Poliisitoiminnan tarkastuksissa on pyritty toteuttamaan painopisteajattelua. Erityishuomiota on kiinnitetty toimenpiteisiin, jotka on perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeiksi. On myös pyritty keskittymään alueille, joissa muu valvonta ja oikeusturvatakeet syystä tai toisesta eivät ole kattavia, kuten että esimerkiksi ei ole muutoksenhakumahdollisuutta. Kertomusvuonna poliisilaitosten tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota mm. esitutkinnan joutuisuuteen, asioiden seurantaan ja priorisointiin, rikostorjuntaan, poliisipalveluiden saatavuuteen kihlakunnan eri alueilla ja poliisin ”näkyvyyteen” ja telepakkokeinoihin. Lapsiin kohdistuvien rikosten ja perheväkivaltatapausten tutkinta sekä viranomaisyhteistyö tällaisissa asioissa on ollut korostetusti esillä. Luonnollisesti myös vapautensa menettäneiden olosuhteisiin eli lähinnä poliisivankiloihin tutustuminen kuuluu tarkastusten ohjelmaan. Vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelun valvontahan on eräs oikeusasiamiehen erityistehtävistä.

Erityisesti viimeksi mainittuun liittyen apulaisoikeusasiamies sai sisäasiainministeriön poliisiosastolta sel-

vityksen vuoden 2003 aikana tapahtuneista putkakuolemista. Selvityksessään poliisiosasto ilmoitti muuttaneensa putkakuolemien tutkintaa koskevaa ohjetta mm. niin, että tutkinnan toimittaa aina muu kuin tapahtumapaikan poliisiyksikkö. Poliisiosaston selvitys antoi myös aiheen selvittää muutamaa tapausta tarkemmin. Tämä selvittely on vielä kesken. Niin kuin edellä todettiin, AOA Rautio määräsi valtakunnansyyttäjää ryhtymään syytetoimenpiteisiin vuonna 2001 sattuneen erään putkakuoleman tutkinnassa esiin tulleen johdosta.

Poliisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan erityisalueita ovat ns. telepakkokeinot ja peitetoiminta. Näistä ks. erillinen jakso s. 73.

HALLINNONALAN OIKEUSTILA

Poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta keskusteltiin julkisuudessa varsin vilkkaasti kertomusvuonna. Keskustelua ovat erityisesti ruokkineet eräät poliisihallinnon virkamiehiin kohdistuneet rikosepäilyt, jotka koskevat teletietojen käyttämistä. Tähän liittyen suojelupoliisin päällikkö ja osastopäällikkö pidätettiin virantoimituksesta syyskuussa 2004. Julkisuudessa on muutoinkin ollut esillä erityisesti suojelupoliisin nykyisen valvonnan toimivuus ja mahdollinen uudistaminen. Tähän kiinnitti huomiota myös sisäasiainministerin asettama selvitysmies apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka marraskuussa 2004 julkaistussa selvityksessään ”Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta”.

Selvitys sisältää yleisemminkin arvioita tarpeista kehittää poliisin sisäistä valvontaa. Jonkan mukaan laillisuusvalvonta ei ole poliisissa ollut tärkeysjärjestyksessä korkealla, mihin arvioon on helppo yhtyä. Jo kertomusvuonna tilannetta on pyritty parantamaan, mutta nähtäväksi jää, mikä on toimenpiteiden vaikutus. Keskustelua on virinnyt myös poliisin tekemäksi epäiltyjen ns. poliisirikosten tutkinnan kehittämisestä. Vaihtoehtona nykyiseen, että tutkinnanjohtajana toimii syyttäjä ja itse tutkinnan suorittaa poliisi on mm.

esitetty oman erillisen poliisirikosten tutkintaan keskittyvän tutkintayksikön perustamista. Tätäkin asiaa on käsitelty Jonkan selvityksessä.

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut yhä kansainvälisemmäksi. Myös laillisuusvalvonta joutuu tämän vuoksi aivan uudenlaisten tilanteiden eteen: miten esimerkiksi valvotaan ulkomaalaisen poliisimiehen peitetoimintaa Suomessa? Poliisia koskevaa lainsäädäntöä on ylipäätään viime vuosina uudistettu varsin laajasti ja poliisille on annettu käyttöön periaatteellisestikin merkittäviä uusia keinoja, viimeisimpinä valeostot ja peitetoiminta. Uuden lainsäädännön soveltamiskäytännön vakiintuminen vie aikansa, ja tässä myös laillisuusvalvonnalla on oma roolinsa. Keskeisellä sijalla tulee kuitenkin olla poliisihallinnon oman sisäisen valvonnan ja ohjauksen.

Kertomusvuoden alusta tuli voimaan varsin laaja esitutkinta- ja pakkokeinolain muutos. Lakimuutokseen sisältyy mm. eräiden pakkokeinojen, esimerkiksi vangitsemisen, matkustuskiellon, vakuustakavarikon käytön näyttökynnyksen alentuminen ja myös telepakkokeinojen käyttöalan laajennuksia, joista enemmän omassa jaksossaan s. 73.

Apulaisoikeusasiamiehet ovat jo vuosien ajan pitäneet tarpeellisenä poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien laintasoisten säännösten kehittämistä (lausunto ns. putkalakiehdotuksesta ks. OA:n kertomus 2001 s. 123). Asia ei ole edennyt suunnitellulla tavalla: sitä koskevaa hallituksen esitystä ei annettu kertomusvuoden aikana.

LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVIA KANNANOTTOJA

AOA Rautio antoi oikeusministeriölle lausunnon ehdotuksesta hallituksen esitykseksi rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien säännöksien muuttamisesta (dnro 1130/5/04). Hänen mukaansa luovutusmenettelyä ja oikeusapua koskevat säännökset ovat hajanainen kokonaisuus, eikä esitys tuo tähän

ongelmaan helpotusta. Lausunnossaan AOA kiinnitti huomiota muutosehdotuksen tulkinnanvaraisuuteen siltä osin kuin on kyse ehdoista, jotka on asetettava suostuttaessa luovuttamispyyntöön, kun uhkana on kuolemanrangaistus. Huomiota kiinnitti myös ehdotukseen sisältyvä luovuttamissopimuksen taannehtivuus.

AOA Rautio antoi oikeusministeriölle lausunnon nuorisokostoryhmän mietinnön (työryhmämietintö 2004:12) nuorisorestitä koskevista ehdotuksista. AOA piti ymmärrettävinä mietinnön perusteita nuorisorestitä käyttöönottamiselle, mutta muistutti vaarasta, että uusi pakkokeino tulee odottamattoman laajaan käyttöön. Jos järjestelmästä saadaan helposti käytettävä, kynnys sen käyttöön saattaa laskea, ja voi olla vaara, että sitä käytetään eräänlaisena pikarangaistuksena (dnro 3084/5/04).

AOA Raution lausunto sisäasiainministeriölle ministeriön työryhmän laatimasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain ym. muuttamiseksi s. 80.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna tarkastettiin viisi pientä/keskisuurta kihlakunnan poliisilaitosta. Näitä olivat Lohja, Kotka, Hyvinkää, Seinäjoki ja Porvoo. Keskusrikospoliisissa tarkastus keskittyi telepakkokeinoin ja peitetoimintaan. Suojelupoliisin tarkastuksella olivat esillä erityisesti telepakkokeinot ja suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Ulkomaalaisasioiden hoitoon tutustuttiin Helsingin ja Lappeenrannan kihlakuntien poliisilaitoksilla. Mainittakoon myös, että Tullihallituksen tarkastuksella AOA Rautio tutustui tullin harjoittamaan esitutkintaan ja telepakkokeinojen käyttöön.

Esitutkintojen kesto on tarkastusten vakioiteema. Tässä suhteessa Hyvinkäällä näytettiin saadun hyviä tuloksia tutkinnan ennakkoluulottomalla uudelleen organisoinnilla. Kotkassa eräiden esitutkintojen viipyminen puolestaan johti siihen, että AOA Rautio otti asian

omana aloitteenaan tarkemmin selvitettäväksi (dnro 1525/2/04). Kotkassa huomiota kiinnittivät myös takavarikkoasiat. Kun lääninhallitus oli jo ottanut asian erityisseurantaansa, ei se antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin. Tarkastuksilla on voitu havaita hyvin yleiseksi ongelmaksi sen, että poliisi ei saa tietoa takavarikkoasian ratkaisusta tuomioistuimessa – jos päätöstä ylipäätään sitten tehdäänkään.

POLIISIHALLINNON TARKASTUKSET 2004

Lohjan kihlakunnan poliisilaitos	22.3.2004
Kotkan kihlakunnan poliisilaitos	26.5.2004
Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitos	25.8.2004
Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitos	8.10.2004
Keskusrikospoliisi	11.11.2004
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos/ulkomaalaistoimisto	24.11.2004
Porvoon kihlakunnan poliisilaitos	30.11.2004
Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos/ulkomaalaisasiat	8.12.2004
Suojelupoliisi	16.12.2004

Seinäjoen tarkastuksella heräsi kysymys siitä, voivatko vapautensa menettäneiden tosiasiallisista olosuhteista tulla heidän laissa turvattujen oikeuksien toteutumisen este ja mm. uhka heidän yksityisyydelleen. Esimerkiksi ulkoilu tapahtuu poliisiaseman takapihan paikoitusalueella, joka on vilkasliikenteisen kadun varressa ja jonne on näköyhteys läheisen oppilaitoksen kiinteistöltä. Samoin tapaamistilat herättivät huomiota. AOA Rautio otti tilanteen selvitettäväksi omana aloitteenaan (dnro 2769/4/04).

Yhteistyön tiivistämisestä sosiaaliviranomaisten kanssa oli saatu hyviä kokemuksia. Erityisen tyytyväisiä ol-

tiin poliisilaitoksilla, joihin oli saatu sijoitettua oma sosiaalityöntekijä, jolloin hän on hyvin joutuisasti mukana nopeaa toimintaakin vaativissa tilanteissa.

Keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin tarkastuksilla kävi ilmi, että ainakin nykyään sisäiseen laillisuusvalvontaan kiinnitetään erityistä huomiota. Esimerkiksi suojelupoliisissa sisäinen tarkastus telepakkokeinojen sekä peitetoiminnan ja valeostojen osalta tehdään neljännesvuosittain.

Muista tarkastushavainnoista ks. jakso Telepakkokeinot ja peitetoiminta (s. 73).

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 myös varsin tavallisia kantelujen aiheita. Tarkastuksilla näihin seikkoihin kiinnitetään erityistä huomiota ja tapauksia voidaan ottaa tutkittavaksi oma-aloitteisesti. Eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa hyvin paljon, vuositasolla yli 150 000.

Säilöönottomäärät ovat viime vuosina olleet kasvussa, minkä yhtenä syynä on pidetty alkoholiverotuksen muutoksia. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee muutamasta tunnista kuukausiin. Poliisivankilat ovat kuitenkin varustukseltaan sellaisia, etteivät ne ole soveliaita pitkään asumiseen. Laillisuusvalvonnassa on korostettu sitä, että tutkintavangit tulisi siirtää mahdollisimman pian vankilaan (AOA Raution päätös 3.5.2004, dnro 1759/4/03). Valmisteilla olevan lain mukaan poliisivankilassa pitoaika ei pääsääntöisesti saisi ylittää neljää viikkoa.

Seuraavassa on selostuksia eräistä kertomusvuonna ratkaistuista asioista.

Syyte säilöön otetun valvonnan laiminlyönnistä

Kantelijan poika oli kuollut poliisilaitoksen päihtyneiden säilytystilassa. Kantelijan mukaan hänen poikansa oli sijoitettu huonokuntoisena putkaan. Siellä pojan tarkkailu oli laiminlyöty, minkä osoitti sekin, että kantelijan poika ehti olla putkassa kuollessaan lähes 12 tuntia ennen kuin tapaus havaittiin.

Asiassa toimitettiin AOA Raution pyynnöstä esitutkinta. Sen mukaan poliisipartio tapasi kaupungilta kantelijan pojan, jonka he arvioivat olevan siinä määrin juovuksissa, ettei tämä pystynyt huolehtimaan itsestään. Partio kuljetti pojan poliisilaitoksen päihtyneiden säilytystiloihin klo 14.50. Juopuneiden säilytystilassa oli tuohon aikaan työvuorossa yksi vartija, eikä säilytystiloissa tuolloin ollut muita kiinniotettuja.

Vartijan työvuoro päättyi klo 22.00 ja työvuoroon tuli toinen vartija. Toisen vartijan työvuoron aluksi säilytystiloihin tuotiin muitakin kiinniotettuja. Noin klo 02 seuraavana aamuna toinen vartija teki ensimmäisen käynnin kantelijan pojan kopin luokse ja havaitsi, että kaikki ei ole kunnossa. Yhdessä toisen vartijan kanssa he havaitsivat, että kantelijan poika oli kuollut.

Kuolinsyylausunnon mukaan perus- sekä välittömäksi kuolinsyiksi todettiin astmakohtaus. Kuolemaan myötävaikuttavana tekijänä oli ollut vahva alkoholihumala. Lausunnon mukaan kuolemantapaus oli sattunut melko pian poliisilaitokselle tuonnin jälkeen.

AOA Raution mukaan henkilön ottaminen poliisin säilöön perustuu lain antamaan valtuutukseen eikä säilöön otettavalla ole mahdollisuutta kieltäytyä menemästä säilöön. Lähtökohdaksi on asetettava, että poliisin henkilöstön on huolehdittava vapautensa menettäneen, poliisin suojissa olevan henkilön turvallisuudesta. Kun päihtyneiden säilöön otettujen säilöönoton pe-

ruste on se, ettei tällainen henkilö pysty huolehtimaan itsestään, korostuu viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitys. Viime kädessä on kysymys viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, tässä tapauksessa oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Päihtyneiden käsittelystä annetun lain mukaan *”säilössäpidon aikana on päihtynyttä mahdollisuuksien mukaan tarkkailtava. Hänelle on mahdollisuuksien mukaan annettava hänen päihitymsasteensa ja terveydentilansa edellyttämä hoito ja muu käsittely.”* Laissa ei siten ole säädetty siitä, kuinka usein putkasaolijaa tulisi käydä katsomassa tai muutoin valvoa, ja kuinka tämä valvonta tulisi suorittaa.

Vartijan virkavelvollisuus ei ilmene tyhjentävästi mainitusta lainkohdasta, vaan virkavelvollisuuden sisältö määräytyy lain lisäksi alemmanasteisilla normeilla. Kysymykseksi syyteharkinnassa muodostui, millainen menettely säännösten näkökulmasta olisi sellaista, että virkamies rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten mukaisesti *”rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa”*.

Selvää on, että vaikka säilössäpidettävän huolehtimista koskevat säännökset ovat väljiä ja jossain määrin tulkinnanvaraisia, on niistäkin löydettävissä rajat siihen, minkälainen valvonta ja huolehtiminen on virkavelvollisuuksien mukaista ja mikä taas niiden vastaista. Virkavelvollisuuden voidaan sanoa *”perustuvan”* säännökseen tai määräykseen, kun säännös tai määräys antaa edes jonkinlaisia viitteitä virkavelvollisuuden sisällöstä (Viljanen: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, 1990 s. 338).

Lainmukainen virkavelvollisuus perustuu tässä tapauksessa lähtökohtaisesti päihtyneiden käsittelystä annetun lain 5 §:ään, jonka mukaan *”säilössäpidon aikana on päihtynyttä mahdollisuuksien mukaan tarkkailtava”*.

AOA:n mukaan lainsäätäjän tarkoitus päihtyneiden käsittelystä annettua lakia säädettäessä on ollut *”sitoa”*

tarkkailun määrä ja laatu ainakin jossain määrin siihen vartijan tiedossa olevaan tarpeeseen, mikä kulakin säilössäpidettävällä voidaan arvioida olevan. Tarkkailun tarpeeseen vaikuttavat mm. tarkkailtavien terveydentila ja säilytystilan olosuhteet. Tälle tarpeelle on AOA:n käsityksen mukaan asetettavissa myös jokin vähimmäistaso, joka koskee jokaista säilössäpidettävää.

AOA piti selvänä, että vartijan virkavelvollisuus tehtävässään edellyttää säilössä olevan valvomista mahdollisuuksien mukaan valvontatarpeen asettamalla intensiteetillä. Vain muiden tehtävien perusteltu asettaminen etusijalle oikeuttaa tinkimään tavanomaisessa tilanteessa tarpeellisenä pidettävästä valvonnasta. Kynnys tällaiseen on asetettava korkealle. Koska valvonnassa on perimmiltään kysymys säilössä pidettävän hengen ja terveyden turvaamisesta, tarkkailusta voidaan tinkiä vain merkitykseltään niihin rinnastettavasta syystä. Viime kädessä kysymys on edellä kerrotusta viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tällaiseen tarkkailuun kuuluu AOA:n mielestä välttämättömästi riittävän huomion kiinnittäminen siihen, liikkeuko säilössä pidettävä henkilö lainkaan; tähän kuuluu mm. rintakehän kohoilun tarkkailu.

SYYTEHARKINTA

AOA Rautio katsoi, että asiassa ei ollut todennäköisiä syitä epäillä, että poliisipartion jäsenet olisivat tahallaan tai huolimattomuudesta taikka varomattomuudesta jättäneet täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Ensimmäisenä työvuorossa olleen vartijan osalta AOA katsoi esitutkinta-aineiston osoittavan, että tämä ei ollut kiinnittänyt lainkaan tai ainakaan riittävästi huomiota kantelijan pojan vähintään kuusi tuntia jatku-neeseen liikkumattomuuteen, vaikka hänellä olisi ollut siihen muihin tehtäviinsä ja saatavilla olleeseen apuun nähden kiistattomat mahdollisuudet. Hän ei

siten laiminlyönyt hänelle vartijana kuuluneen virkavelvollisuutensa. Päihtyneiden säilytystilojen vartijan tärkein tehtävä on AOA:n käsityksen mukaan – mm. perustuslain säännökset huomioon ottaen – varmistaa, ettei säilössäpidettävälle henkilölle aiheudu terveyden tai hengen vaaraa. Päihtyneiden valvonnassa ja tarkkailussa on viime kädessä kysymys intressiltään tärkeästä oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen osana perus- ja ihmisoikeuksia.

Jälkimmäisessä työvuorossa olleen vartijan osalta AOA katsoi, että tämä ei ole neljään tuntiin kiinnitetty huomiota kantelijan pojan täydelliseen liikkumattomuuteen. Tällainen tarkkailu ei AOA:n mielestä täytä asianmukaisena pidettävää tarkkailuvelvoitetta. Esitutinnan perusteella vartijan työvuoron aikana säilytettyinä tulleet muut henkilöt eivät olleet työllistäneet häntä niin paljon, että hänen mahdollisuutensa suorittaa tarkkailua asianmukaisesti olisi heikentynyt. Jälkimmäisen vartijan menettelyn arvioinnissa ei voida lähteä siitä, että näiden muiden säilytettävien vuoksi hänen velvollisuutensa tarkkailla säilössä pidettävää olisi jotenkin normaalia vähäisempi, tai että se alentaisi vaadittavaa tarkkailuintensiiviteettiä.

AOA Rautio katsoi, että kumpikin vartija oli huolimattomuudesta jättänyt täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, ja siten menetellyt lainvastaisesti. Jälkimmäisen vartijan laiminlyönnissä kysymys oli ajallisesti arvioituna vähäisemmästä laiminlyönnistä kuin ensimmäisen vartijan kohdalla. Koska kysymys oli vartijan olennaisimmasta virkatehtävästä, AOA ei voinut pitää tekoa rikoslain 40 luvun 11 §:n tarkoittamalla tavalla kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

AOA pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin vartijoiden asettamiseksi syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

AOA Raution kirje valtakunnansyyttäjälle 22.12.2004, dnro 3491/2/04 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

Muita säilöönottoa koskevia tapauksia

Vapautensa menettäneiden olosuhteisiin kiinnitettiin huomiota muutoinkin. Helsingin Sanomissa julkaistiin kahden Töölön kisahallin putkalla työskentelevän sairaanhoitajan kirjoitus, jossa tuotiin esiin, että putkaan olisi tuotu vartioimisliikkeiden kiinni ottamia henkilöitä, joilla oli sairaalahoitoa vaativia vammoja. AOA Rautio pyysi Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty. Selvityksessä ei tullut ilmi, että poliisi olisi jättänyt tutkittaviksi tapauksia tai että poliisilaitoksen henkilökunta olisi muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti. AOA korosti kuitenkin, että pahoinpitelyt tulisi selvittää tehokkaasti, vaikka asianomistaja ei rikosilmoitusta tekisikään. Samoin on tärkeää, että havainnot vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien henkilöiden toiminnasta välitettävät niille poliisilaitoksen virkamiehille, joiden tehtävänä on valvoa vartioimisliikkeitä (dnrot 171/2/03 ja 293/4/03).

AOA Rautio totesi myös, ettei ole hyväksyttävää, että pidätettyjen päivittäistä ulkoiluaikaa lyhennetään ennakoitavissa olevien kuulustelujen tai vastaavien syiden johdosta (dnrot 1359/4/03 ja 1383/4/03). Lisäksi hän painotti sitä, että on tärkeää, että pidätetyn omalle ilmoitetaan pidättämisestä, ellei selkeää laissa mainittua perustetta ilmoittamatta jättämiselle ole. Ilmoittaminen on muussa tapauksessa velvollisuus, josta voidaan poiketa vain pidätetyn tahdosta (dnro 458/4/04).

Samoin AOA kiinnitti huomiota siihen, että lain mukaan tutkintavankia ei voida kieltää tapaamasta lähiomaistaan, ei edes painavaista rikostutkinnallisista syistä. Laissa ei kuitenkaan ole tarkemmin säädetty siitä, kuinka usein tai kuinka pian vapaudenmenetyksen jälkeen tapaaminen on sallittava. AOA Rautio painotti, että tulkinnalla ei kuitenkaan saa tehdä tyhjäksi lain tarkoitus mahdollistaa lähiomaisten yhteydenpito (dnro 847/4/03).

ESITUTKINNAN KESTO

Esitutkinna kest on hyvin tavallinen tyytymättömyyden aihe kanteluissa. Pitkään viipyv esitutkinta on ongelmallista paitsi yksittaisen rikosjutun asianosaisten kannalta myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta. Esitutkinnalle ei voida asettaa yleistä enimmäisaikaa. Arvioitaessa esitutkinna keston hyväksyttävyyttä on otettava huomioon asian laatu, laajuus ja muut sen yksilölliset erityispiirteet. Myös yksittäisestä esitutkinnasta riippumattomat ulkoiset tekijät, kuten käytettävissä olevat tutkintaresurssit sekä poliisin velvollisuus asettaa tehtävänsä kiireellisyysjärjestykseen, vaikuttavat tosiasiallisesti esitutkintojen keston. Selvää kuitenkin on, että poliisin tulee toimittaa esitutkinta ennen syyteoikeuden vanhentumista siten, että syyteharkinnallekin jää kohtuullinen aika.

Yksittäisten esitutkintojen asianmukaisesta toimittamisesta vastaavat sekä tutkija että tutkinnanjohtaja. Heillä tulee kuitenkin olla kohtuulliset mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä, mikä tarkoittaa mm. sitä, että työtehtäviä ei tulisi olla liikaa, ja että niiden on oltava laadultaan sellaisia, että tutkijan voidaan kohtuudella olettaa niistä selviytyvän. Nämä ovat sekä työnjohdollisia että resurssikysymyksiä. Tästä näkökulmasta vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkinnanjohtajaa ylemmäskin. Hänen esimiehillään on oma valvonta- ja ohjausvastuunsa, joka on kuitenkin yksittäisen esitutkinna suorittamisen valvontaa yleisluontoisempi.

Viivästys esitutkinna aloittamisessa

Kantelija arvosteli Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen tutkinnanjohtajien toimintaa, kun hänen kesäkuussa 1999 poliisilaitokselle tekemänsä tutkintapyyntö johdosta tehtiin päätös vasta huhtikuussa 2003 siitä, ettei esitutkintaa toimiteta. Kantelijan mukaan tutkintapyyntöissä mainittu lievimmin rangaistava rikos vanheni sinä aikana, kun esitutkinna edellytyksiä asiasa selvitettiin.

AOA Rautio totesi, että esitutkinnalle tai esitutkintakynnystä koskevalle selvittelylle ei voida asettaa enimmäisaikaa, vaan näiden hyväksyttävää aikaa on arvioitava ottaen huomioon asian laatu, laajuus sekä yksilölliset erityispiirteet. Tässä tapauksessa AOA katsoi ensimmäisenä tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikomisarion menetelleen virheellisesti siinä, että hän ei ollut ottanut huomioon väitetyn rikoksen lievimmän mahdollisen tekemuodon syyteoikeuden vanhentumista. AOA:n käsityksen mukaan siitä johtui se, että väitetyn vakuusoikeuden loukkauksen syyteoikeus on vanhentunut esitutkintakynnyksen selvittämisen aikana.

Toisena tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion osalta AOA totesi, että asiassa olisi ollut perusteltua menetellä siten, että – ottaen huomioon asiassa jo kulunut aika – tutkintapyyntö esitutkintakynnystä koskeva harkinta olisi suoritettu ripeämmin kuin mitä sittemmin on tapahtunut.

AOA antoi rikosylikomisariolle huomautuksen ja saattoi rikoskomisarion tietoon käsityksensä.

AOA Raution päätös 31.12.2004, dnro 1063/4/03 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

Esitutkinna aloittamis päätöksen joutuisuuden merkitystä AOA Rautio korosti myös ratkaisussaan dnro 274/4/04.

Talousrikostutkinna ongelmat

AOA Rautio tarkasti toukokuussa 2003 Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen. Hän otti omana aloitteenaan tutkittavaksi erityisesti sen, mitä talousrikosten liiallisen viipymisen estämiseksi oli tehty. Päätöksessään hän otti kantaa yleisemminkin talousrikostutkinna ongelmiin.

AOA totesi tarkastuksilla tulleen esiin vaikeudet saada rikostutkintaan henkilöstöä. Erityisen vaikea tilanne on talousrikoksissa. Osaltaan kysymys on AOA:n mukaan siitä, kuinka tärkeänä toimivaa talousrikostutkintaa pi-

detään ja kuinka paljon siihen panostetaan mm. palkkauksellisesti.

Laillisuusvalvonnassa usein näkyvä oire talousrikostutkinnan ongelmista ovat pitkät tutkinta-ajat. AOA muistutti, että Suomen valtio voi joutua vastuuseen rikosasian pitkästä käsittelyajasta sinänsä riippumatta siitä, voidaanko kenenkään yksittäisen virkamiehen osoittaa menetelleen moitittavasti. Hän viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökseen (Kangasluoma vs. Suomi, 20.1.2004), jossa katsottiin Suomen rikkoen ihmisoikeussopimuksessa turvattua oikeutta saada rikosjuttu käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Tuossa asiassa todettiin talousrikosasian yli seitsemän vuotta kestäneen käsittelyn olleen kohtuuttoman pitkä – erityisesti moite kohdistui esitutkinnan ja alioikeusvaiheen kestoon.

AOA painottikin viranomaisten kokonaisvastuuta rikosjutun kestosta. Esimerkiksi syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn aikataulua harkittaessa tulisi ottaa huomioon, jos juttu on viipynyt pitkään jo esitutkinnassa. Asianosaisten kannalta tärkeintä lienee jutun kokonaiskäsitelyaika, ei niinkään se, kuinka pitkään yksittäiset viranomaiset ovat asiaa käsitelleet.

Lisäksi AOA kiinnitti huomiota mm. siihen, että poliisilaitoksen johdon ja poliisin lääninjohdon tulee tehtäviensä puitteissa seurata, etteivät esitutkinnot aiheettomasti viivästy ja tarpeen vaatiessa ryhtyä asian edellyttämiin toimenpiteisiin.

Vaasan erityinen ongelma oli, että siellä on pula nimenomaan ruotsinkielentaitoisista talousrikostutkijoista. AOA piti tätä huolestuttavana perustuslaissa taatun suomen- ja ruotsinkielisen väestön tasavertaisen aseman kannalta, jos tilanne johtaa siihen, että ruotsinkielisten asianosaisten jutut viipyvät muita kauemmin esitutkinnassa. Tarkastuksen jälkeen Vaasassa oli pyritty tehostamaan talousrikostutkintaa.

AOA Raution päätös 30.1.2004, dnro 1273/2/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen talousrikosyksikön vaikea työtilanne puolestaan tuli ilmi tutkittaessa kantelua dnro 285/4/04.

Valtioneuvosto ryhtyi kertomusvuonna toimenpiteisiin, joilla ainakin jossain määrin helpotettaneen talousrikostutkinnan ongelmia. Niihin kiinnitti vakavaa huomiota myös selvitysmies Jonkka aiemmin mainitussa raportissaan.

Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen tutkintatilanne

AOA Rautio tarkasti syksyllä 2002 Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen. Jo tarkastusta varten etukäteen hankitusta aineistosta ilmeni, että esitutkinnassa oli suhteellisen paljon keskeneräisiä asioita, ja että tutkinta-ajat olivat usein pitkiä. Tarkastushavaintojen johdosta AOA otti omana aloitteenaan tutkittavakseen esitutkintojen keston syyt.

Tarkastusta varten hankitun materiaalin perusteella oli havaittavissa, että joissain esitutkinnoissa oli viivytelty aiheettomasti siten, että rikosten syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua. Tutkinnanjohtajat ja tutkijat eivät selvityksissään pystyneet esittämään hyväksyttäviä syitä esitutkinnan viivästymiseen. Eräissä tapauksissa syyksi viivästymiselle esitettiin esimerkiksi puutteellinen taito käyttää poliisin tietojärjestelmiä. Muutamissa tapauksissa taas tutkinnanjohtajan pyyntöjä kiirehtiä esitutkinnan toimittamista ei ollut millään tavoin otettu huomioon.

Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksessa osasyynä esitutkinta-asioiden viivästymiseen on ollut se, että yksikään poliisi ei toimi pelkästään rikostutkijana, vaan kaikki poliisit tekevät kaikkia poliisitehtäviä. Siten muihin, usein kiireellisiin poliisitehtäviin kuluva aika rajoittaa esitutkintatoimille jäävää aikaa. Edelleen tutkintatilannetta heikentää yleisesti myös se, että poliisimiehet tekevät vuorotyötä, ja eivätkä sen vuoksi useinkaan ole päivisin tavattavissa.

AOA totesi, että yksittäisten esitutkinta-asioiden valvonta oli ollut käytännössä vähäistä. Seuranta oli jäänyt pitkälti tutkijoiden omatoimisten yhteydenottojen varaan. Tutkinnanjohtajan tulee kuitenkin AOA:n mukaan itse aktiivisesti seurata johdettavanaan olevien esitutkintojen edistymistä, vaikka valvonta ei juttumääristä ja muista työtehtävistä johtuen voisikaan olla kovin yksityiskohtaista. Sodankylässä keskeneräisten asioiden "hoitamattomuus" olisi kiistatta paljastunut esimiesvalvonnassa ja säännöllisissä juttutarkastuksissa. Valvonnan puute näytti joissakin tapauksissa vaikuttaneen myös siihen, että vanhentumisia oli päässyt tapahtumaan.

AOA totesi vielä, että oikeusasiamies ei ole yleensä puuttunut hallinnon sisäisiin resurssikysymyksiin. Perinteisesti tällainen puuttuminen on katsottu mahdolliseksi ja aiheelliseksi, jos resurssien puuttuminen on johtanut esimerkiksi yliptiikin käsittelyaikoihin ja sitä kautta edelleen ihmisten yhdenvertaisuutta loukkaaviin oikeusturvaongelmiin. AOA:n käsityksen mukaan rikosten tutkinta Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksella oli viivästynyt siinä määrin, että kysymyksessä on ilmeinen oikeusturvaongelma.

Varsin ongelmalliselta näytti myös se, että Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksella ei ollut kuin yksi päällystään kuuluva poliisimies eli poliisipäällikkönä toimiva nimismies, jolle kuuluivat myös ulosottomiehen tehtävät. Poliisipäällystöresurssit olivat Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksella selvästi huonontuneet komisarion viran lakkauttamisen myötä. AOA piti perusteltuna nimismiehen näkemystä, että komisarion virka oli tarpeellinen. AOA totesi myös, että komisarion viran puuttumisesta johtuva ylikonstaapelien käyttäminen säännönmukaisesti tutkinnanjohtajina ei ole sellainen "erityinen syy", jota esitutkintalakia koskevassa hallituksen esityksessä on tarkoitettu. Sodankylässä noudatettava järjestely olikin esitutkintalain kannalta kritiikille altis.

Sittemmin eläkkeelle jäänyt komisario oli toiminut tutkinnanjohtajana suurimmassa osassa esitutkinnoista. AOA:n mukaan hän oli jättänyt siltä osin johtamat-

ta ja valvomatta esitutkintojen etenemistä. Erityisesti erään vanhemman konstaapelin tutkittavana oli ollut useita sellaisia rikoksia, joiden esitutkinta olisi varsin pienellä vaivalla saatu suoritetuksi loppuun, ja asiat toimitetuksi syyteharkintaan. Osa rikoksista oli ehtinyt vanhentua tutkinnan aikana. Viivästymisille ei useimmissa tapauksissa voitu osoittaa hyväksyttävää syytä, vaan esitutkinnat olivat viivästyneet aiheettomasti.

AOA antoi komisariolle ja vanhemmalle konstaapelille huomautuksen. Lisäksi AOA saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksensä, että esitutkinta on toimitettava viivytystä. Hän saattoi tekemänsä havainnot myös sisäasiainministeriön poliisiosaston, Lapin lääninhallituksen poliisiosaston ja Sodankylän kihlakunnan nimismiehen tietoon.

AOA Raution päätös 15.3.2004, dnro 2950/2/02
(esittelijänä Kristian Holman)

Huomautus esitutkinnan viipymisestä

Kantelija arvosteli Mäntän kihlakunnan poliisiviranomaisten menettelyä 13-vuotiaasta poikaansa koskevan esitutkinnan toimittamisessa. Kantelija katsoi, että asian esitutkinnassa oli aiheettomasti viivytelty. Kantelija oli tehnyt Mäntän kihlakunnan poliisilaitokselle rikosilmoituksen 13-vuotiaaseen poikaansa kohdistuneesta puhelinhäirinnästä.

Saatu selvitys antoi viitteitä, että rikosilmoituksen kirjaamisen jälkeen asiassa ei ollut tehty mitään tutkintatoimenpiteitä, ennen kuin kantelija oli tehnyt asiasta kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kysymyksessä oli rikosoikeudellisesti arvioituna yksinkertainen rikosasia. Ainakin ilmoitustietojen perusteella vaikutti siltä, että suoritettaviksi esitutkintatoimenpiteiksi olisivat pitkälti riittäneet asianosaisten kuulustelut sekä puhelinliittymän tunnistamistietojen hankkiminen.

Vaikka tutkittavana olleen rikoksen (kotirauhan rikkominen) syyteoikeuden vanhentuminen ei sinänsä ollutkaan käsillä, ei poliisilta saaduista selvityksistä käy-

nyt AOA Raution mukaan ilmi mitään hyväksyttävissä olevaa perustetta sille, miksi asiassa ei ollut ryhdytty viivytyksestä mihinkään esitutkintatoimenpiteisiin ilmoituksen kirjaamisen jälkeen. Vaikka asian tutkinnan kokonaisuudesta – vajaata 10 kuukautta – ei voitukaan pitää sinänsä pitkänä, AOA katsoi asian esitutkinnan viivästyneen aiheettomasti. Tutkinnanjohtaja oli selvityksen mukaan pyrkinyt täyttämään hänelle asian kuuluvan valvontavastuunsa, eikä hänen menettelyssään ollut moitittavaa. AOA Rautio antoi huomautuksen lainvastaisesta menettelystä tutkijana toimineelle vanhemmalle konstaapelille.

AOA Raution päätös 9.8.2004, dnro 52/4/04
(esittelijänä Kristian Holman)

Muiden tutkittavana olevien asioiden vaikutus

Kantelija arvosteli Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen tutkinnanjohtajien toimintaa, kun hänen huhtikuussa 2000 tekemänsä tutkintapyyntönsä johdosta ei ollut suoritettu mitään toimenpiteitä syyskuuhun 2003 mennessä.

Asian selvittelyssä tuli ilmi, että kantelijan tutkintapyyntönsä mainittu väärä ilmoitus ja muutkin rikokset liittyivät poliisin mukaan eräaseen vireillä olevaan törkeää kavallusta koskevaan oikeudenkäyntiin. Tästä syystä tutkinnanjohtajat päättivät odottaa tuossa oikeudenkäynnissä annettavan tuomion lainvoimaisuutta ennen esitutkintaratkaisujen tekemistä. Korkein oikeus epäsi asiassa muutoksenhakuluvan marraskuussa 2002, jolloin asia tuli lainvoimaiseksi. Tutkinnanjohtaja teki maaliskuussa 2004 kantelijan asiassa päätöksen olla aloittamatta esitutkintaa, koska asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta.

AOA Rautio totesi korkeimman oikeuden ratkaisua edeltävältä ajalta, että asiassa ei ollut toimittu lainvastaisesti. AOA muistutti kuitenkin, että jos yhden tutkintapyyntönsä mainitun rikoksen esitutkintakynnyksen selvittäminen edellyttää jonkun oikeudenkäynnin lop-

putuloksen selviämistä, ei automaattisesti ole välttämätöntä odottaa oikeudenkäynnin lopputulosta kaikkien tutkintapyyntönsä mainittujen rikosten kynnyksen harkitsemista varten, vaan esitutkinta tai sen ratkaiseminen, onko asiassa syytä epäillä rikosta, voidaan joidenkin tutkintapyyntönsä mainittujen rikosten osalta tehdä erikseen. On otettava huomioon, että useinkin tutkintapyyntönsä voi olla kysymys sellaisista väitetyistä rikoksista, jotka on syytä tutkia nopeasti. AOA:n käsityksen mukaan nyt oli kysymys ainakin jossain määrin yhtenäisestä kokonaisuudesta. Tutkinnan käytännön toteuttaminen on ainakin osin sellainen tutkintataktisia ratkaisuja sisältävä menettely, jonka tutkiminen ei kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin.

Korkeimman oikeuden muutoksenhakuratkaisun jälkeisen ajan osalta AOA totesi, että asiassa olisi ollut perusteltua menetellä siten, että – ottaen huomioon jo ennen korkeimman oikeuden ratkaisua kulunut aika – tutkintapyyntönsä esitutkintakynnystä koskeva harkinta olisi suoritettu ripeämmin kuin sittemmin tapahtui. AOA saattoi käsityksensä tutkinnanjohtajina toimineiden poliisimiesten tietoon.

AOA Raution päätös 31.12.2004, dnro 2036/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

AOA Rautio korosti myös ratkaisuisaan dnrot 2131/4/03 ja 1034/4/04 esitutkinnan joutuisuuden merkitystä.

KOTIETSINTÄ

Kotietsinnat tuottavat jatkuvasti kanteluita. Osin lienee kysymys siitä, että kotietsinnällä puututaan hyvin konkreettisesti ja usein yllättäen henkilön yksityisyyteen ja kotirauhaan, sekä myös siitä, että se voi kohdistua sivullisiinkin henkilöihin. Viime vuosina erityisesti oikeus olla läsnä kotietsinnässä on ollut usein esillä.

Oikeuskirjallisuudessa on tulkittu jossakin määrin eritavalla paikan haltijalle tai hänen talonväkeensä kuuluvalla annettavaa mahdollisuutta olla etsinnässä saa-

puvulla. Sen on katsottu tarkoittavan, että hänet on kutsuttava paikalle, jos hänen saapumisensa ei aiheuta viivytystä. Tämän lisäksi paikan haltijalla on katsottu olevan ehdoton oikeus kutsua oma todistajansa, jollei se viivytä toimitusta.

Sisäasiainministeriön poliisiosastokin katsoo, että jos hän, jonka luona kotietsintä pidetään, on kotietsinnän aloittamishetkellä kiinniotettuna, pidätettynä tai vangittuna, tulee poliisin antaa hänelle tilaisuus olla läsnä etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja. Pakkokeinolaissa käytetty ilmaisu ”annettava tilaisuus” näyttäisi puhtaasti kielellisesti viittaavan siihen, että poliisilta voitaisiin edellyttää jonkinlaisia toimia tilaisuuden tarjoamiseksi paikan haltijalle olla läsnä kotietsinnässä. Jos tavoitteena olisi ainoastaan todeta läsnä olevan paikan haltijan oikeus olla mukana seuraamassa etsintää, toisenlainen ilmaisu olisi kuvaavampi.

Toisaalta on kuitenkin selvää, että kotietsinnästä ei yleensä voida ilmoittaa etukäteen etsinnän tarkoitusta vaarantamatta. Näin ollen jää pohdittavaksi, olisiko lakia tulkittava niin, että ennen etsinnän aloittamista olisi ryhdyttävä erityisiin toimiin tilaisuuden tarjoamiseksi paikan haltijalle tai hänen edustajalleen olla läsnä etsinnässä, niin kuin edellä on todettu asiaa myös oikeuskirjallisuudessa tulkittun. Tällöin olisi harkittava, mikä merkitys on sillä, että tilaisuuden varaaminen ei saisi viivyttää toimitusta. Arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, ettei lainkohtaa säädettäessä, toisin kuin nykyisin matkapuhelinten yleistyttyä, juurikaan ollut teknisiä mahdollisuuksia tavoittaa poissa olevaa paikan haltijaa. Lakia ei AOA Raution mukaan voidakaan tulkita siten, että poliisilta olisi ollut tarkoitus edellyttää erityisiä toimenpiteitä yhteyden saamiseksi paikan haltijaan, jos hän ei ole kohteessa läsnä tai helposti tavoitettavissa kohteen läheisyydestä, esimerkiksi tarkastuksen kohteena olevan omakotitalon pihamaalta tai tarkastettavista toimitiloista.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että kotietsinnän asianmukaisuutta koskevien epäilyjen välttämiseksi on tärkeää, että etsinnässä olisi mahdollisimman usein paikalla paikan haltija tai joku tämän

edustaja. Kotirauhaan kohdistuva loukkaus näytään ainakin kanteluista päätellen koettavan vähäisempänä silloin, kun paikan haltija on etsinnässä itse läsnä. Sen vuoksi tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä selvittämään, onko hän kotietsintäkohteen läheisyydessä ja viivytyksettä paikalle saatavissa. Ei kuitenkaan voida edellyttää, että paikan haltijaa yritetään aina tavoittaa puhelimitse, ja vielä vähemmän, että hänen saapumistaan olisi odotettava. Tilanteet ovat kuitenkin vaihtelevia eikä kotietsintäkään aina ole niin kiireellinen, että paikan haltija ei olisi saatavissa paikalle poliisitoimintaa häirtaamatta.

Kanteluita tutkittaessa on välittynyt kuva siitä, että käytännössä on ollut jossakin määrin tapana tarjota aktiivisesti paikan haltijalle tilaisuus saapua etsintään ja että poliisi on jopa voinut jonkin aikaa odottaa hänen saapumistaan ennen etsinnän alkua. Tällainen käytäntö on yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta myönteistä, vaikka lainsäädäntö ei sitä edellyttäkään. Toisaalta siihen ei läheskään aina ole mahdollisuutta. Sinänsä on järkevää, että parantuneita mahdollisuuksia henkilöiden tavoittamiseen käytettäisiin enenevästi hyväksi myös kotietsinnän yhteydessä ja sen jälkeenkin, koska tällä tavoin voidaan välttää poliisiin kohdistuvia epäilyjä. On myös tärkeää, että paikan haltija saa etsinnästä mahdollisimman pian tiedon. Lakikin edellyttää, että jos paikan haltija tai joku häntä edustava ei ole etsinnässä läsnä, etsinnästä on ilmoitettava hänelle viipymättä (ks. esim. AOA Raution päätös 24.6.2004, dnro 1651/4/02, esittelijänä Matti Vartia).

Kotietsinnän perusteet ja poliisin vaitiolo-oikeus

Ranuan-Posion kihlakunnan nimismies tutki epäiltyä metsästysrikosta (luvaton hirven kaato) ja määräsi kotietsinnän epäillyn kotona ja ajoneuvossa. Sittemmin esitutkinta lopetettiin, koska ei ollut saatu näyttöä metsästysrikoksesta.

AOA Rautio totesi, että kotietsinnän toimittamiseksi ei ollut riittävää pelkästään se, että esitutkintakynnys ylit-

tyi ja voitiin katsoa olevan syytä epäillä metsästysrikosta. Tuolloin voimassa ollut laki vaati tässä tapauksessa sitä, että henkilöä epäiltiin rikoksesta ”todennäköisin syin”.

Nimismies vetosi selvityksessään ”ilmiantajalta” saatuihin tietoihin. Nuo tiedot eivät AOA:n käsityksen mukaan kuitenkaan viitanneet mitenkään vahvasti nimenomaan kantelijaan. Kysymys näytti enemmänkin olleen yleisemmästä metsästysrikoksen epäilystä ja poliisin ”ilmiantajalta” saatujen tietojen yhdistämisestä muuhun poliisilla olleeseen tietoon ja poliisin tältä pohjalta tekemistä päätelmistä. ”Ilmiantaja” oli kylläkin osaltaan vaikuttanut epäilyjen suuntautumiseen, mutta selvitysten perusteella näytti siltä, että ratkaisevampaa oli ollut poliisin tekemä kokonaisarviointi.

Lisäksi AOA totesi, että vaikka alueella oli useana vuonna tapahtunut salakaatoja, ei ole ollut aihetta epäillä kantelijaa rikoksesta tässä yksittäistapauksessa. Että kantelija kuului metsästysporukkaan, jonka jäljiltä oli ennen tätä epäiltyä rikosta löydetty paalulla merkitsemätön kaatopaikka, oli myös kovin heikko viite siitä, että juuri kantelija olisi tässä konkreettisessa tapauksessa syyllistynyt rikokseen. Samaa voi sanoa siitä toiseikasta, että kantelija oli lähtenyt epäillyn rikoksen jälkeen Ranualta kotiinsa Etelä-Suomeen. AOA totesi vielä, että vaikka metsästysrikokset varmasti ovat usein hyvinkin hankalasti selvitettäviä, se ei ole peruste toimittaa niitä tutkittaessa kotietsintöjä lain edellyttämää keveämmin perustein.

Nimismiehen esiin tuomien seikkojen voi joiltain osin nähdä puhuvan sen puolesta, että kantelija oli voinut syyllistyä metsästysrikokseen – se toisin sanoen oli mahdollista tuolloin tiedossa olleiden seikkojen valossa. Tästä on kuitenkin pitkä matka rikosepäilyyn ”todennäköisiin syihin”, joita pakkokeinolaki puheena olevan kotietsinnän toimittamisaikaan edellytti. Koska kotietsintä merkitsee poikkeusta mm. perustuslaissa turvattuun kotirauhan suojaan, sen edellytyksiä on harkittava huolellisesti. Perusoikeuksien suoja vesittyy, jos niiden rajoitusta tarkoittavien pakkokeinojen aineellisten edelly-

tysten lisäksi myös niitä koskevia näyttökynnyksiä ei tulkittaisi asianmukaisen tiukasti.

AOA:n käsityksen mukaan nimismiehen esiin tuomat seikat olivat vain varsin heikosti kantelijan mahdolliseen syyllisyyteen viittaavia. Ne eivät kokonaisuutenaan arvioituina täyttäneet kotietsinnän edellytyksiä. Samaa mieltä oli sisäasiainministeriön poliisiosasto. Kun nimismies ei kuitenkaan ollut menetellyt niin moitittavasti, että syytteen nostaminen olisi tarpeen, AOA katsoi riittäväksi antaa nimismiehelle huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään.

POLIISIN VAITIOLO-OIKEUS

Samaan tapaukseen liittyen kantelija kertoi, että hänen kohdistunut esitutkinta oli lähtenyt liikkeelle poliisille tehdystä ilmoituksesta. Esitutkinta oli muutamaa kuukautta myöhemmin lopetettu, koska ei ollut tullut näyttöä metsästysrikoksesta. Kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen väärästä ilmiannosta ja vaatinut poliisia kertomaan ilmoituksen tekijän nimen. Ylikonstaapeli oli vaitiolo-oikeuteensa vedoten kieltäytynyt paljastamasta ”ilmiantajan” nimeä. Väärän ilmiannon esitutkinta oli lopetettu, koska tutkinnanjohtajana toiminut nimismies oli katsonut, että ei ole mitään syytä epäillä, että kukaan olisi tahallaan väittänyt kantelijan tehneen metsästysrikoksen.

AOA totesi, että jos ilmiannon tekijän henkilöllisyys salataan, ei tutkinta voi tietenkään edetä ainakaan syyteharkintaan. Tässä tapauksessa salaaminen oli perustettu poliisilain 44 §:ään. Tätä poliisimiehen vaitiolo-oikeutta ei voida murtaa esitutkinnassa. Vaikka poliisi oli antanut kanteluasian ratkaisemiseksi oikeusasiamiehelle tietoja vihjetiedon antajan henkilöllisyydestä, ei poliisilain 44 §:n mukaista vaitiolo-oikeutta voida AOA:n mukaan murtaa oikeusasiamiehelle tehtävän kantelun ”kauutta”.

AOA totesi, että käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ollut aihetta epäillä, että nimismies olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin, kun

hän päätti asian esitutkinnan katsoen muun muassa, ettei kyseessä ole (ainakaan) tahallinen väärin tietojen antaminen poliisille. "Ilmiantajan" antamat tiedot eivät sinällään näyttäneet juurikaan koskeneen suoraan kantelijaa, vaan enemmänkin sitä, että ylipäätään oli tapahtunut salakaato. Kantelijaan kohdistuneessa rikosepäilyssä oli ollut paljon kysymys myös poliisin tekemistä johtopäätöksistä.

Tapaus kuitenkin nosti esiin periaatteellisia ongelmia, joista AOA totesi mm. seuraavaa.

Kantelija oli joutunut pakkokeinon eli kotietsinnän kohteeksi ja häntä oli kuultu rikoksesta epäiltynä. Myöhemmin häneen kohdistunut esitutkinta oli päätetty, koska tutkinnassa ei ollut tullut esiin näyttöä metsästysrikoksesta. On ymmärrettävää, että hän oli herättänyt kysymyksen perättömästä ilmiannosta, kun poliisin esitutkinta oli käynnistynyt ulkopuolisen tekemästä ilmoituksesta. Tuon asian esitutkinta oli kuitenkin päätetty ilman, että kantelija olisi itse voinut asianmukaisesti arvioida esitutkinnan lopettamisen oikeellisuutta – hänellähän ei ollut tietoa edes kaikista keskeisistä päätöspäätöksistä. Hänen oli täytynyt "luottaa" poliisin ilmoitukseen siitä, että kysymys ei ollut perättömästä ilmiannosta. Kantelunkaan kautta hän ei voinut saada murettua poliisin vaitiolo-oikeutta.

Kantelija joutui tältä osin tyytymään siihen, että laillisuusvalvojana ilmoitin hänelle käsitykseni siitä, ettei nimismies ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun hän katsoi, ettei kysymys ollut väärästä ilmiannosta. Tältä osin asianosaisen oikeus tiedonsaantiin ja poliisin vaitiolo-oikeus ovat ristiriidassa, ja viimeksi mainitun voisi murtaa vain tuomioistuimien. Osa päätöksen perusteena olleesta aineistosta jäi kantelijalta piiloon.

Sama koski kotietsintää. Kantelija ei voinut saada tietoa kaikista keskeisistä kotietsinnän perusteista poliisilta eikä kanteluteitisekään. Tässäkin kohtaa hän joutui tyytymään laillisuusvalvojana antamaani ratkaisuun kotietsinnän laillisuudesta vailla mahdollisuutta muodostaa omaa käsitystään asiasta kaiken sen

aineiston perusteella, joka oli voinut vaikuttaa hänen asiansa ratkaisuun.

Kantelijalla ei myöskään näyttänyt olevan mitään tehokasta oikeussuojakeinoa, jolla hän voisi itse saada perättöntä ilmiannosta koskevan asian etenemään. Kenet hän voisi oikeuteen perättömästä ilmiannosta haastaa, kun hän ei tiedä, kuka poliisin tietolähde oli? Ongelmallista olisi myös, jos hän haluaisi saada kotietsinnän laillisuuden tutkittavaksi tuomioistuimessa. Hän kyllä tietäisi, kuka etsinnästä päätti, mutta asian vieminen tuomioistuimeen olisi vaikeaa. Kantelijalla ei olisi tiedossaan keskeisiä nimismiehen päätöspäätöksiä, joten sellaisen perustellun arvion tekeminen, jota jutun oikeuteen viemisestä päättäminen vaatii, olisi käytännössä mahdotonta.

AOA katsoi, että kantelijan perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama oikeus saada asia tuomioistuinkäsittelyyn oli tässä tapauksessa käytännössä estynyt sillä, että poliisi vetosi asiassa vaitiolo-oikeuteensa. Kantelijan kannalta tilanne ei ollut tyydyttävä. Se oli ongelmallinen myös mainittujen perustuslain säännösten ja ihmisoikeussopimuksen velvoitteen kannalta.

Poliisilain mukainen vaitiolo-oikeus on erittäin vahva. Vain tuomioistuin voi sen murtaa ja vain, jos asiassa on jo virallinen syyttäjä (ei siis asianomistaja) nostanut syytteen (ei siis esitutkinta- tai syyteharkintavaiheessa) rikoksesta, josta voi seurata vankeutta kuusi vuotta tai sitä ankarampi rangaistus.

AOA totesi, että vaikka vaitiolo-oikeus onkin sinänsä ilmeisen välttämätön, niin toinen asia on kysymys sen laajuudesta ja käyttöedellytyksistä. Poliisilain 44 § antaa poliisille paljon harkintavaltaa. Poliisin vaitiolo-oikeus menee pidemmälle kuin esimerkiksi lääkärin vastaava. Erityistä on, että sen käytölle ei ole säädetty edellytyksiä. Nyt voimassa oleva laki ei estä käyttämästä vaitiolo-oikeutta miten vähäisessä asiassa tahansa.

Läheskään aina ei ole kuitenkaan oikeudellista merkitystä sillä, mistä poliisin epäilykset alun perin ovat he-

ränneet. Väärän ilmiannon kannalta ajatellen ei ongelmaa synny, jos vihjetiedon kohteena ollut henkilö tuomitaan teosta. Tosin pakkokeinojen käytön osalta tämä ei riitä, voihan pakkokeinolta silti puuttua perusteet *tuolloisen* rikosepäilyn vahvuuden suhteen. Mikäli rikosepäilylle ei saada näyttöä, herää tietysti helposi kysymys väärästä ilmiannosta.

Yksityisten kansalaisten mahdollisuudet itse kontrolloida tällaisen vaitiolo-oikeuden käyttöä omassa asiassaan ovat olemattomat. Erityisen ongelmallista on väärän ilmiannon kohteeksi itsensä katsovan henkilön asema, kuten kantelijan tapauستا arvioitaessa kävi ilmi. Yleisellä tasolla on myös todettava, että vaitiolo-oikeus näin tulkittuna antaa myös mahdollisuuden väärinkäytösten peittelyyn. Teoriassa on ajateltavissa, että poliisimies voisi halutessaan antaa vihjetiedon antajalle eräänlaisen rikosoikeudellisen ”immunitetin”. AOA korosti kuitenkin, ettei hän ole kantelijan tapauksessa tai muutoinkaan laillisuusvalvonnassa havainnut, että vaitiolo-oikeudella olisi haluttu peitellä sen enempää ”ilmiantajien” kuin poliisinkaan väärinkäytöksiä.

AOA:n käsityksen mukaan olisi syytä harkita, tulisiko poliisin vaitiolo-oikeuden käyttöedellytyksiä säädellä nykyistä tarkemmin. Ainakin vihjetietojen käyttötapaan on AOA:n mielestä syytä kiinnittää huomiota poliisin koulutuksessa ja ohjeistuksessa. Vihjetietojen käyttö ei tietenkään ole kiellettyä esimerkiksi pakkokeinojenkaan perusteena, mutta niitä käytettäessä tulee pitää mielessä, että poliisin toiminnan tulee olla (ainakin asianosaisille) perusteltavissa. Jos vihjetietoja käytetään pakkokeinojen (olennaisena) perusteena, tulisi poliisin lähtökohtaisesti olla valmis siihen, että vihjetiedon antajan henkilöllisyys on voitava paljastaa. Tästäkin johtuen vihjetietoja tulisi käyttää lähinnä tutkinnan suuntaamiseen.

AOA:n mukaan oikeusvaltiossa voi olla salaisiin perusteisiin pohjautuvaa toimivallan käyttöä vain hyvin rajoitetusti ja silloinkin vain, kun siitä on nimenomaisesti ja muutoinkin asianmukaisesti lailla säädetty. Pakkokeinon kohteen tulisi saada tietää, mitkä ovat ne tosiseikat, joiden perusteella pakkokeinoa on käytetty. On ym-

märrettävää, että kaikkea tietoa ei voida aina antaa, mutta esimerkiksi vähintään pakkokeinon käytön kynnysen ylittymisen tulee olla asianosaisille perusteltavissa.

Kysymys on myös viranomaisten toimintaa tunnettavan luottamuksen ylläpitämisestä. Sen tärkeä elementti on, että toiminta on mahdollisimman läpinäkyvää ja että toimenpiteiden perusteet voidaan esittää julkisesti, tai että ainakin asianosaiset voivat niihin perehtyä.

AOA kiinnitti sisäasiainministeriön poliisiosaston huomiota esittämiinsä näkökohtiin poliisin vaitiolo-oikeudesta ja otettavaksi huomioon ainakin koulutuksessa ja ohjeistuksessa. Samoin AOA totesi, että olisi aihetta harkita, olisiko poliisin vaitiolo-oikeutta koskevaa säännöstä tarkistettava.

AOA Raution päätös 22.9.2004, dnro 721/4/02
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Tiedustelutiedot kotietsinnän perusteena

Poliisimiehet olivat tehneet kotietsinnän kantelijan autoon. Kotietsintä perustui poliisin saamiin tiedustelutietoihin. Niiden perusteella katsottiin olevan syytä epäillä kantelijan syyllistyneen huumausainerikokseen. Tiedustelutietojen lisäksi kantelijan hermostunut käyttäytyminen sekä aiempi syyllistyminen huumausainerikoksiin tukivat poliisin mukaan rikosepäilyä.

AOA Rautio totesi, että tiedustelutietojen luotettavuutta arvioitaessa on tärkeää selvittää, kuinka uskottavia ja konkreettisia tiedot ovat. Jos esimerkiksi joltakin osin on kysymys ns. vihjetiedoista, on tärkeää tietää, onko kysymys vain jonkun lausumista käsityksistä vai konkreettisista havainnoista. Pelkkä väite siitä, että joku on mukana jossain rikollisessa toiminnassa, ei ole riittävä. Sen sijaan tieto siitä, että asianomaisen on nähty osallistuvan rikoksen valmisteluun tai tekemään joitakin toimia, joista voidaan päätellä olevan syytä epäillä rikosta, on tiedustelutietonakin hyväksyttävä poliisin te-

kemien johtopäätösten pohjaksi. Joka tapauksessa poliisin on voitava arvioida itsenäisesti saamansa tiedon luotettavuutta. Huomioon voidaan ottaa esim. tiedon sisältö, sen ”yhteensopivuus” muun poliisilla olevan tiedon kanssa ja seikat, jotka tukevat tietolähteen uskottavuutta. Viime kädessä kysymys on kussakin yksittäistapauksessa tehtävästä kokonaisarvioinnista.

Lisäksi AOA totesi erityisesti, että aikaisempaa rikollisuutta ei tulisi syyttömysolettaman vastaisesti pitää sellaisenaan perusteena epäillä henkilön uudelleen syyllistyvän rikokseen, vaan epäilylle on aina oltava myös riittävät tapauskohtaiset syyt. On myös huomattava, että poliisi ei voi suorittaa kotietsintää sen varmistamiseksi, onko toimenpiteen kohteena olevaa henkilöä ylipäätään syytä epäillä rikoksesta. AOA saattoi käsityksensä etsinnän suorittaneiden poliisimiesten tietoon.

AOA Raution päätös 3.6.2004, dnro 1562/4/03
(esittelijänä Kristian Holman)

Suostumuksen merkitys

AOA Rautio totesi kolmessa päätöksessään käsityksensä, että suostumukseen pakkokeinon oikeuttamisperusteena on myös kotietsinnän osalta suhtauduttava hyvin varauksellisesti. Poliisin kanssa asioiva kansalainen voi helposti kokea poliisimiehen kysymykset kehoituksiksi tai käskyiksi, joista ei ole juurikaan mahdollisuutta kieltäytyä. Poliisimiehen ei tulisikaan 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 (dnrot 591/4/02, 1562/4/03 ja 114/4/04).

Kotietsinnästä ilmoittaminen

Poliisi oli esitutkinnan yhteydessä saanut tietoonsa, että tutkittavasta rikoksesta epäilty henkilö saattaisi oleskella kantelijan asunto-osoitteessa. Poliisi oli mennyt asuntoon huoltomiehen käytössä olleilla avaimilla.

Päästyään asuntoon poliisimiehet olivat todenneet, että he olivat väärässä asunnossa. He olivat poistuneet asunnosta suorittamatta asunnon sisällä enempää etsintää. Toimenpiteestä ei ollut laadittu kotietsintäpöytäkirjaa eikä siitä ilmoitettu asunnon haltijalle. Kun hän oli saanut huoltoyhtiön ovenavauslaskun noin kahden kuukauden kuluttua tapahtuneesta, hän otti yhteyttä poliisiin ja sai siis vasta tuossa vaiheessa tiedon siitä, että poliisi oli käynyt hänen asunnossaan. Kantelija ei liittynyt millään tavoin poliisin esitutkintaan.

AOA Rautio piti poliisin menettelyä virheellisenä sen suhteen, ettei toimitetusta kotietsinnästä (tai ylipäätään poliisin käynnistä asunnossa) ilmoitettu millään tavoin asunnon haltijalle. Lisäksi AOA arvosteli poliisia siitä, ettei jo aloitetusta kotietsinnästä ollut laadittu pöytäkirjaa ilman aiheetonta viivytystä. Selvityksen mukaan tähän vaikutti se, ettei poliisi ollut mieltänyt toimintaansa pakkokeinolain tarkoittamaksi kotietsinnäksi. AOA:n kannanoton mukaan pöytäkirjaamisvelvoitteeseen ei vaikuta se, onko aloitettu kotietsintä keskeytynyt, muuttunut tarpeettomaksi tai ylipäätänsä ollut tuloksekas. Kirjaamisvelvoitteen syntymiseen riittää, että toimenpide on aloitettu ja edennyt vaiheeseen, jossa on ryhdytty pakkokeinovaltuuksia edellyttäviin toimenpiteisiin. Poliisi ei voi esimerkiksi vedota siihen, että tällaisessa tapauksessa kyseessä ei ole kotietsintä, ”kun mihinkään ei kosketa”. AOA saattoi käsityksensä pakkokeinon kirjaamisesta ja siitä ilmoittamisesta tapahtuneesta virheestä Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon.

AOA Raution päätös 27.1.2004, dnro 2230/4/03
(esittelijänä Kristian Holman)

MUITA PAKKOKKEINOJA KOSKEVIA RATKAISUJA

Takavarikon kirjaaminen

Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario oli takavarikoinut puukon, koska sen katsottiin voivan olla todisteena törkeässä pahoinpitelyssä. Täs-

tä takavarikosta ei kuitenkaan ollut mainintaa jutun esitutkintapöytäkirjassa, vaikka esitutkinnasta ja pakko-keinoista annettu asetus huomioon ottaen se olisi AOA Raution mielestä ollut perusteltua. Pöytäkirjassa oli vain merkintä, että puukkoa säilytettiin tutkijan huoneessa. Tästä esitutkintapöytäkirjan puutteellisuu-desta lieenee johtunut se, että syyttäjää ei ollut tullut ta-kavarikosta tietoiseksi eikä ollut ottanut siihen kantaa taikka esittänyt siitä vaatimusta tuomioistuimessa.

Oli myös käynyt, että puukkoa ei ollut säilytetty poliisi-laitoksella takavarikkohuoneessa eikä siinä ollut asian-mukaisia takavarikkomerkintöjä. Myöskään puukon luovuttamisesta syyttäjälle oikeudenkäyntiä varten tai sen palauttamista oikeuskäsittelyn jälkeen hovioikeu-desta poliisilaitokselle ei ollut kirjausta. Rikoskomisario ei liioin ollut valvonut takavarikkoajan kulumista. AOA Rautio kiinnitti vastaisen varalle vanhemman rikoskons-taapelin ja rikoskomisarian huomiota tarkkuuteen taka-varikkoasioissa.

AOA Raution päätös 12.3.2004, dnro 463/4/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Samantapaisesta tosiasiallisesti tehdyn takavarikon kirjaamatta jättämisestä oli kysymys tapauksessa dnro 1801/4/03.

Suhteellisuusperiaate pakkokeinojen käytössä

Kantelijä arvosteli poliisin menettelyä, kun ensisijaise-na toimenpiteenä turvauduttiin kantelijan kiinniottoon sen sijaan, että olisi ensin pyritty selvittämään asiaa muutoin. Kysymyksessä oli vuonna 1999 tapahtunut ajoneuvon kohdistunut rikos, josta oli vuonna 2002 saatu keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion lausunto. Lausunnon mukaan ajoneuvosta oli löytynyt kantelijan kämmenenjälki.

Koska ajoneuvosta anastettua omaisuutta oli edelleen kateissa, eikä asianomistaja tuntenut kantelijaa, jolla

oli myös rikollista menneisyyttä (mm. omaisuusrikok-sia), asiaa tutkiva poliisi määräsi kantelijan etsintä-kuulutuksella kiinniotettavaksi. Selvityksen perusteel-ta oli pääteltävissä, että poliisi oli tässä tapauksessa valitsemallaan toimenpiteellä pyrkinyt minimoimaan mahdollisen asian selvittämisen vaikeuttamisen, joka ilmeisestikin olisi voinut konkretisoitua hävittämällä anastetuksi ilmoitettua omaisuutta.

AOA Raution näkemyksen mukaan oli kysymyksen-alaista, oliko enää näin pitkän ajan kuluttua tapahtu-masta perusteita sille, että kantelijan kiinniottamisella olisi merkitystä sotkemis- ja jatkamisvaaran eliminoimi-nessa ja rikoksen selvittämisen turvaamisessa. Ajoneu-vosta anastettu omaisuus ei AOA:n näkemyksen mu-kaan ollut arvoltaan eikä luonteeltaan sellaista, että poliisilla olisi ollut painavia perusteita katsoa sen ole-van edelleen välittömässä ”häviämiskaavassa”.

Kantelijan entisyydestä AOA totesi, että sillä voi olla suurikin merkitys pakkokeinojen käytön sekä erityises-ti poliisin työturvallisuuden näkökulmasta. Tässä ta-pauksessa kantelijan entisyydestä saaduista tiedoista ei selvityksen perusteella kuitenkaan voitu tehdä sel-laista johtopäätöstä, että kantelijan kiinniottoa olisi voitu pitää ainoana kyseeseen tulevana toimenpitee-nä esitutkinnan tavoitteiden turvaamiseksi. Varsinkin siihen nähden, että tutkittavasta rikoksesta oli kulunut jo pitkäaikoinen aika, jälkien sotkemiskaavakin vaikutti melko pieneltä. Selvityksestä ei käynyt ilmi, että kante-lijaa olisi ennen tämän etsintäkuulutusta edes pyritty tavoittamaan muilla tavoin. AOA:n näkemyksen mu-kaan poliisin ratkaisu päätyä kantelijan kiinniottami-seen on kritiikille altis, ja esitutkinnan tavoitteiden turvaamiselle olisi ollut olemassa suhteellisuusperi-aatteen noudattamisen valossa myös muita vaihtoeh-toisia toimintamalleja kuin kantelijan kiinniotto ja yön yli kestänyt vapaudenmenetys.

Arvioidessaan asiaa kokonaisuudessaan AOA katsoi poliisin toimineen sille kuuluvan harkintavallan rajois-sa, ja piti riittävänä saattaa näkemyksensä toimenpi-teen määränneen Helsingin kihlakunnan poliisilai-

toksen ja sen toteuttaneen Keski-Uudenmaan kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon.

AOA Raution päätös 9.11.2004, dnro 558/4/04
(esittelijänä Kristian Holman)

Ulkopuolisen kuljettaminen poliisiautossa hälytysajon aikana

Kantelija oli pysäytetty ylinopeuden vuoksi poliisin liikennevalvonnan yhteydessä. Hänen ollessaan poliisiautossa asiaa selvittämässä päätti poliisimies lähteä ottamaan kiinni toista ajoneuvoa, joka ei ollut noudattanut pysähtymiskäskyä. Kantelijalle ei ollut annettu mahdollisuutta poistua poliisiautosta, vaan hän oli ollut poliisiauton kyydissä takaa-ajon ajan. Kantelija ei myöskään pystynyt käyttämään turvavyötä ja poliisiauton liukuovi ei ollut sulkeutunut kunnolla.

AOA Rautio katsoi liikkuvan poliisin ylikonstaapelin menetelleen virheellisesti siinä, että hän oli ilman laissa säädettyä perustetta puuttunut kohtuuttomasti henkilön vapauteen ja samalla vaarantanut tämän turvallisuutta. AOA totesi, että laissa ei ole säädetty ulkopuolisten kuljettamisesta poliisiautossa hälytysajon aikana. On kuitenkin selvää, että poliisin ei lähtökohtaisesti tule hälytysajoon lähtiessään kuljettaa ajoneuvossa sivullisia, koska hälytysajotilanteet saattavat olla liikenne- ja turvallisuuden kannalta ja muutoinkin vaarallisia mm. muuta liikennettä usein huomattavasti suuremman nopeuden ja mahdollisten ennalta arvaamattomien tilanteiden vuoksi. Hälytysajo oli kyseisessä tilanteessa aiheuttanut sivulliselle lisäksi sellaisen vapauden lisärajoituksen, johon alistamiseen ei ollut selkeää perustetta. Asiassa saatu selvitys ei viitannut siihen, että kantelijan ottaminen mukaan hälytysajoon olisi johtunut pakkotilasta tai edes siihen verrattavasta syystä.

AOA Raution päätös 24.11.2004, dnro 374/4/04
(esittelijänä Petri Rouhiainen)

LAPSI ESITUTKINNASSA

Kuten edellä on todettu, laillisuusvalvonnassa on havaittu poliisissa olevan jossain määrin epäselvyyttä esitutkinta- ja pakkokeinolakien soveltamisessa, kun kysymyksessä on lapsi ja varsinkin alle 15-vuotias. Tähän on kiinnitetty huomiota aiemminkin (ks. esim. AOA Raution lausunto OA:n kertomuksessa 2003 s. 107). Näihin tapauksiin liittyy usein myös erityispiirteitä, joita on käsitelty mm. seuraavissa kertomusvuonna ratkaistussa asioissa.

Alaikäisen kiinniotto

Kantelija arvosteli Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiehiä 14-vuotiaan poikansa kiinniottamisesta ja viennistä poliisiasemalle. AOA Rautio katsoi, että kiinniottamiselle ja poliisiasemalle viennille esitetyt perusteet olivat kriitikkille alttiit. Kiinniottaminen on alle 15-vuotiaan epäillyn kohdalla niin ankara pakkokeino, että pakkokeinojen käyttämisessä sovellettavan suhteellisuusperiaatteen mukaan sen käyttöön tulee suhtautua pidättyvästi. AOA:n mielestä poliisin menettelyä asiassa ei voitu pitää perusteltuna, ja hän katsoi poliisin menetelleen virheellisesti ottaessaan pojan kiinni ja viedessään hänet poliisiasemalle.

AOA piti selvästi virheellisenä ja lainvastaisena sitä, että 14-vuotias lapsi oli sijoitettu ”sumppuun”. Menettelyn moitittavuutta korosti pojan nuoruus sekä myös se, että sijoittamista ei voi pitää lyhytaikaisena. AOA:n käsityksen mukaan pojan ”sumppuun” sijoittamiselle ei ole ollut pakkokeinolain mukaisia edellytyksiä. AOA totesi myös, että pakkokeinolaki edellyttää, että lukittuun tilaan sijoittaminen on välttämätöntä poistumisen estämiseksi. Selvityksessä ei ollut tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi aihetta epäillä, että poika olisi poistunut ilman valvontaa. Lisäksi ”sumppuun” sijoittaminen voi koskea vain rikoksesta epäiltyä. Siltä osin kuin pojan kiinniottoa oli perusteltu esitutkintalain 19 §:n mukaisella kuulemisella asian selvittämiseksi ja henkilöllisyyden varmistamisella poliisilain perus-

teella, kyseiset perusteet eivät oikeuttaneet "sumpuun" sijoittamista.

AOA Raution päätös 27.9.2004, dnro 1416/4/02
(esittelijänä Matti Vartia)

Eräässä toisessa kantelussa arvosteltiin Salon kihlakunnan poliisimiesten menettelyä, kun kaksi 15-vuotiaasta tyttöä ja 15-vuotias poika otettiin kiinni henkrikoksesta epäiltyinä sillä perusteella, että nämä oli tavattu ruumiin löytöpaikalta.

AOA Rautio totesi, että se, milloin henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, on pitkälti riippuvainen kussakin yksittäistapauksessa ilmi tulevista seikoista. Saadun selvityksen perusteella poliisilla oli kiinnioista päätöksessään ollut sellainen tieto, että henkrikoksen tapahtumapaikalta tavattu mieshenkilö ja naapuritalosta tavatut nuoret olisivat olleet henkrikoksen tapahtumapaikalla rikoksen tapahtuessa. Kun poliisilla oli tieto henkrikoksen tapahtumapaikalla olleista henkilöistä, mutta ei ollut tietoa siitä, oliko näillä henkilöillä osuutta tapahtumaan, oli AOA:n käsityksen mukaan olemassa periaatteellinen mahdollisuus, että kuka tahansa paikalla olleista oli osallinen tapahtumaan. AOA:n käsityksen mukaan tällainen mahdollisuus ei kuitenkaan vielä riitä täyttämään pakkokeinolain "syytä epäillä" -kynnystä.

AOA:n käsityksen mukaan oli jossain määrin kyseenalaista, olivatko kiinniotamisen edellytykset "syytä epäillä" -kynnyksen osalta tilanteessa täyttyneet. Kysymyksessä oli kuitenkin tilanne, jossa lisänäytön saaminen pakkokeinon perusteesta oli ollut vaikeaa ja ratkaisu oli ollut tehtävä nopeasti. Lisäksi selvittämisentressi oli ollut erityisen painava, koska kysymys oli henkrikoksesta. Joka tapauksessa AOA totesi, että kaikki seikat asiassa huomioiden jo tuolloin käytettävissä olevien tietojen nojalla olisi hänen mielestään ollut perustelumpaa olla kohdistamatta käytettyä pakkokeinoja kantelijan päämiehiin. Erityisesti AOA toi esiin sen, että kiinniotetut olivat 15-vuotiaita, joiden kohdalla suhteellisuusperiaate edellyttää erityistä varovaisuutta pakkokeinojen käytössä. AOA saattoi käsityksensä Salon

kihlakunnan poliisimiesten ja tapahtuma-aikaan päällystöpäivystäjänä toimineen Turun kihlakunnan komisarion tietoon.

AOA Raution päätös 20.12.2004, dnro 508/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Ks. myös jaksossa Lapsen oikeudet selostettu tapaus dnro 249/4/03 (s. 235).

Alaikäisen kuulustelu

Kantelija arvosteli sitä, että hänen 16-vuotiaasta lastaan oli kuulusteltu varaamatta hänelle ja sosiaalilautakunnan edustajalle mahdollisuutta olla läsnä kuulustelussa.

Kuulusteltavan huoltajalla ei ole ehdotonta oikeutta olla läsnä kuulustelussa kaikissa tapauksissa. Vajaavaltaisen lailliselle edustajalle ei tarvitse varata tilaisuutta olla läsnä kuulustelussa, jos kuulusteltavaa on rikoksen selvittämisen vuoksi *välttämätöntä viipymättä kuulusteltava*. Tässä tapauksessa kuulustelu suoritettiin 12 tuntia kiinnioton jälkeen. AOA Raution mielestä tapauksessa ei voitu siten katsoa, että kyseisellä syyllä olisi voitu perustella poliisin menettelyä asiassa.

AOA:n käsityksen mukaan sosiaalilautakunnan edustajan tarpeellisuutta kuulustelussa on arvioitava lastensuojelullisista lähtökohdista. Lautakunnan edustajan läsnäolon tarpeellisuutta harkittaessa on kiinnitettävä huomiota ainakin lapsen tekemäksi ilmoitetun rangaistavan teon laatuun. Tutkittava teko oli ryöstö, ja epäilty oli kiinniotettuna asian johdosta. AOA:n käsityksen mukaan asia oli niin vakava, että sosiaalilautakunnan edustajan läsnäoloa ei voitu pitää kyseisen kaltaisessa tapauksessa ilmeisen tarpeettomana.

Poliisi on perustellut selvityksessään menettelyä sillä, että huoltajan ja sosiaalilautakunnan edustajan saapuminen olisi viivytännyt vapauttamista. AOA totesi siinä määrin voivansa ymmärtää poliisin esittämän perusteen menettelylleen. Lain mukaan menettelyä ei voida

kuitenkaan perustella kyseisellä syyllä. AOA katsoikin, että asiassa oli menetelty lainvastaisesti, kun kantelijalle ja sosiaalilautakunnan edustajalle ei ollut varattu mahdollisuutta olla läsnä kuulustelussa.

Lisäksi AOA totesi, että laki ei mahdollista alle 18-vuotiaan kuulustelemista ilman todistajan läsnäoloa. AOA ei pitänyt riittävänä sitä, että kuulustelutodistaja oli tullut paikalle vasta pöytäkirjaa allekirjoitettaessa. Tällökin osin kuulustelussa oli menetelty lainvastaisesti.

AOA painotti, että hän ei voi yhtyä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen lausunnossa esitettyyn kantaan, että menettelyn moitittavuutta voitaisiin pitää melko vähäisenä. AOA:n mukaan kuulustelutilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena. Lain mukaan lähtökohtana on, että kantelun kaltaisessa tapauksessa kuulustelutilanteessa olisi kuulusteltavan lisäksi läsnä huoltaja ja sosiaalilautakunnan edustaja. Koska edellä mainituille ei ole annettu tilaisuutta olla läsnä kuulustelussa, olisi kuulustelutodistajan läsnäolo ollut AOA:n mielestä erityisen tärkeää.

AOA katsoi asian antavan aiheen kiinnittää huomiota yleisemminkin poliisin käsitykseen lain asettamien velvoitteiden tärkeydestä. Poliisi näyttää hyväksyvän sellaisen ajattelun, että viivytyksen välttämiseksi lain noudattamisesta voidaan tinkiä. Tämä ilmenee niin huoltajan ja sosiaalilautakunnan kuin kuulustelutodistajankin läsnäoloa koskevista kannanotoista. AOA piti huolestuttavana sitä, jos poliisi katsoo lain noudattamisen olevan sidoksissa siihen, mitä poliisi itse arvioi kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaiseksi.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon.

AOA katsoi vielä, että lähtökohtana on pidettävä, että kiinniotetulle lapselle tulisi varata mahdollisuus ilmoittaa kiinniotostaan vanhemmilleen tai muuhun asuinpaikkaansa. AOA korosti lisäksi, että ilmoittaminen on sitä tärkeämpää, mitä nuoremasta kiinniotetusta on kyse. AOA:n mielestä tapauksessa ei myöskään ilmen-

nyt perusteita sille, miksi kiinniotosta ei olisi voitu ilmoittaa lapsen äidille tai hänen sijoituspaikkaansa.

AOA Raution päätös 9.7.2004, dnro 2526/4/02
(esittelijänä Matti Vartia)

Kantelussa dnro 62/4/02 AOA Rautio saattoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vanhemman konstaapelin tietoon käsityksensä tämän suorittaman kuulustelun lainvastaisuudesta. Vanhempi konstaapeli oli kuulustellut alle 18-vuotiaasta rikoksesta epäiltyä varaamatta huoltajille tilaisuutta olla läsnä kuulustelussa. Myöskään sosiaalilautakunnalle ei ollut varattu tilaisuutta lähettää edustajaansa kuulusteluun. Asiassa oli sittemmin suoritettu uusi kuulustelu tutkinnanjohtajan huomautettua tutkijalle mainituista puutteista.

Kantelussa dnro 2260/4/02 kantelija arvosteli Hyvinkään sosiaalitointa siitä, että sen edustaja ei saapunut hänen 16-vuotiaan poikansa kuulusteluun. Lastensuojelulain mukaan sosiaalilautakunnan tulee olla edustettuna lapsen tekemäksi ilmoitetun rangaistavan teon esitutkinnassa. Päätöksessään kanteluun AOA Rautio totesi, että sosiaalilautakunnan edustajan läsnäolon tarpeellisuutta harkittaessa on kiinnitettävä huomiota ainakin lapsen tekemäksi ilmoitetun rangaistavan teon laatuun. Tässä tapauksessa tutkittavana oli murtovarkaus, ja epäilty oli pidätettynä asian johdosta. AOA:n käsityksen mukaan asia oli niin vakava, että sosiaalilautakunnan edustajan läsnäoloa ei voida pitää kyseisen kaltaisessa tapauksessa ilmeisen tarpeettomana.

AOA:n mukaan läsnäolon tarpeellisuutta kuulustelussa on arvioitava lastensuojelullisista lähtökohdista, eikä menettelyä voida yleensä perustella resurssisyyllä. Selvityksessä ei edes väitetty, että sosiaalilautakunnan edustajan läsnäolo kuulustelussa olisi ollut ilmeisen tarpeetonta, tai että se olisi ollut käytännön syistä täysin mahdotonta. AOA katsoi menettelyn lainvastaisesti, kun Hyvinkään perusturvalautakunnan edustaja ei ole ollut läsnä kuulustelussa. AOA kiinnitti lisäksi Hyvinkään kaupungin sosiaalihuollon johtajan huomiota sen varmistamiseen, että sosiaalityöntekijät ovat tietoisia säännösten asettamista vaatimuksista.

Tapauksessa dnro 2302/4/03 AOA Rautio totesi olevan tärkeää, että sellaiset rikokset, joissa epäilty tai asianomistajana on alle 18-vuotias henkilö, pyrittäisiin selvittämään erityisen nopeasti. Hän toi esiin mm. sen, että kun poliisi on saanut tarpeelliseksi katsomansa tutkintatoimenpiteet valmiiksi, on sen viipymättä toimitettava kuulustelupöytäkirja sosiaalilautakunnalle mahdollisia lastensuojelutoimenpiteitä varten. Sosiaalilautakunta päättää mahdollisista lastensuojelulain mukaisista toimenpiteistä mm. kuulustelupöytäkirjasta tai muusta tutkinta-aineistosta saatavan informaation perusteella.

PÄÄTÖKSET ESITUTKINNASSA

Kanteluissa ja tarkastuksilla tulee toistuvasti esiin puutteita esitutkintaa koskevien päätösten perusteluissa. Tarkastuksilla käydyissä keskusteluissa asiaan on kiinnitetty poliisilaitosten päällystön huomiota. Samoin erityisesti esitutkinnan keskeyttämistä koskevien päätösten saattaminen asianosaisten tiedoksi ei aina toimi: Asianosaiset ovat usein kanteluissaan epätietoisia siitä, missä vaiheessa asian käsittely on (esim. AOA Raution päätös 5.3.2004, dnro 2435/4/03).

Asian saattaminen syyteharkintaan

Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitoksen komisario ei ollut toimittanut syyttäjälle syyteharkintaan metsästysrikosasiaa, vaan päätti asian tutkinnan omalla päätöksellään. Oikeusasiamiehelle kanteli henkilö, joka oli nähnyt miehen ahdistelevan kahta uivaa hirveä ajamalla moottoriveneellä niiden edestä siten, että toinen hirsistä oli kääntynyt paluusuuntaan ja toinen oli hukkunut. Kantelija oli ilmoittanut tapauksesta poliisille.

AOA Raution selvityspyyntöön saatuaan komisario saattoi asian syyttäjälle, jonka syytteestä käräjäoikeus tuomitsi veneenkuljettajan metsästysrikoksesta sakkorangaistukseen.

AOA:n käsityksen mukaan asian toimittaminen syyttäjälle syyteharkintaan epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksissa on parempi vaihtoehto kuin esitutkinnan lopettaminen poliisin päätöksellä. Tämä on erityisen tärkeää tapauksissa, joiden ratkaiseminen vaatii oikeudellista harkintaa. Tässä tapauksessa AOA katsoi komisarion arvioineen veneenkuljettajan metsästykseen osallistumisen väärin ja menetelleen asiassa siltä osin esitutkintalain tarkoituksen vastaisesti. Komisario toimi kuitenkin kantelun tutkinnan aikana ripeästi. AOA saattoi komisarion tietoon käsityksensä tämän virheellistä menettelyä.

AOA Raution päätös 28.5.2004, dnro 2999/4/02
(esittelijänä Eero Kallio)

Ratkaisussaan dnro 274/4/04 AOA Rautio korosti, ettei se, että viranomaisen toimenpiteeseen on mahdollista hakea oikaisua tai muutosta taikka esimerkiksi kannella, poista mahdollisuutta katsoa teko rikokseksi ja tehdä siitä rikosilmoitus. Esitutkintaa ei toimiteta, jos asiassa ei ole syytä epäillä rikosta, mutta mahdollisen vaihtoehtoisen oikeusturvakeinon käyttämättä jättäminen ei estä esitutkintaa. Tutkittavana olleessa asiassa ei AOA:n mielestä ollut kysymys puuttuvasta toimivallasta, vaan ratkaisu olisi tullut perustaa esitutkintalain säännöksiin. Kantelija oli epäillyt rikosilmoituksessaan, että sosiaaliviranomaiset olivat syyllystyneet rikokseen antamalla poliisiviranomaisille virheellisiä tietoja, joiden perusteella poliisi oli antanut sosiaaliviranomaisille virka-apua huostaanoton toteuttamiseksi.

Päätöksessään dnro 443/4/03 AOA Rautio arvosteli päätöksessään Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempaa konstaapelia siitä, että tämä oli tehnyt ratkaisunsa toimenpiteistä luopumisesta autokolarin tapahtumapaikalla kuultuaan ainoastaan autojen kuljettajia mutta selvittämättä sitä, oliko vaurioituneiden autojen omistajilla ja haltijoilla vaatimuksia. AOA:n käsityksen mukaan, kun tilanteessa ei ole ollut tietoa kaikkien asianomistajien kannasta, olisi lainmukainen menettely ollut kirjata tapahtumaan jälkeen välittömästi ilmoitus, jonka seurauksena olisi käynnistynyt esitutkinta. Tätä puoltaa AOA:n mielestä myös se, että

asianosainen on kutsunut poliisin paikalle nimenomaan selvittämään asiaa. Tällöin myös asian mahdolliselle myöhemmälle selvittelylle olisi saatu mahdollisimman luotettava lähtökohta.

Kanteluratkaisussaan dnro 2703/4/03 AOA Rautio lausui käsityksensä kanteluratkaisussaan, että tutkinnanjohtajan esittämät perustelut esitutkinnan toimittamatta jättämiselle eivät olleet esitutkintalain mukaisia, ja muistutti, että esitutkinta-asiassa ratkaisujen tulee perustua esitutkintalain säännöksiin. Tutkinnanjohtaja oli perustellut ratkaisuaan olla puuttumatta osapuolten väliin asioihin perustuslain ja poliisilain säännöksillä.

POLIISIN TEKEMÄKSI EPÄILLYN RIKOKSEN TUTKINTA

Tänäkin vuonna tuli esiin tapauksia, joissa poliisi oli tehnyt päätöksen, ettei esitutkintaa tehdä, vaikka rikokseen syylliseksi väitettiin poliisimiestä. Tähän poliisilla ei kuitenkaan ole ollut 1990-luvun loppupuolella tehdyn esitutkintalain uudistuksen jälkeen toimivaltaa, vaan asiasta päättää yleinen syyttäjä.

Syyttäjän tehtävä ratkaisu siitä, toimitetaanko esitutkintaa

Kantelija kyseenalaisti kantelussaan mm. sen, että poliisimiestä koskeva asia tutkittiin tämän toimipaikalla eli Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksella. Komisario oli päättänyt asian tutkinnan, koska hän oli katsonut, että asiassa ei ollut tapahtunut rikosta.

Esitutkintalain mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana tai rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Nyt ei ollut kysymys tällaisesta asiasta. Lainmuutosta, jolla säädettiin poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnanjohtajaksi virallinen syyttäjä, perusteltiin esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen

säilyttämisellä ja esitutkinnan asianmukaisuuden turvaamisella.

Sisäasiainministeriö on antanut ohjeen näiden ns. poliisirikosasioiden tutkinnasta. Sen mukaan syyttäjä päättää mm. esitutkinnan aloittamisesta tai toimittamatta jättämisestä ja tutkinnan lopettamisesta. Ohjeessa todetaan erikseen, että poliisilla ei ole toimivaltaa ratkaista, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja toimitetaanko esitutkinta. Poliisin rooli tällaisessa asiassa on siis kirjata ilmoitus ja siirtää jatkotoimenpiteet syyttäjäviranomaisten harkittavaksi. Mainitun ohjeen mukaan syyttäjän johtama esitutkinta toimitetaan aina muussa kuin rikoksesta epäillyn poliisimiehen toimipaikan yksikössä. Tälläkin tavalla pyritään – poliisiorganisaation ulkopuolisen tutkinnanjohtajan lisäksi – turvaamaan tutkinnan puolueettomuutta ja myös yleistä luottamusta tähän puolueettomuuteen. Myös rikokset, joita poliisimiehen väitetään tehneen vapaa-ajallaan, on käsiteltävä syyttäjän johtamassa tutkinnassa.

AOA Rautio katsoi, että komisario oli toiminut vastoin esitutkintalakia. Hänellä ei ole ollut toimivaltaa toimia kyseisen asian tutkinnanjohtajana ja päättää asian tutkintaa. AOA piti tekoa kuitenkin kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Asia oli myös kantelun tutkinnan kuluessa siirretty lainmukaiseen käsittelyyn. AOA piti riittävänä, että hän saattoi komisarion tietoon käsityksensä tämän menettelyn lainvastaisuudesta.

AOA Raution päätös 28.1.2004, dnro 61/2/04
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Samantyyppinen tilanne oli kantelussa, jossa kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen poliisimiesten toimittamasta kotietsinnästä. Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapeli oli tutkinnanjohtajan ominaisuudessa päättänyt, että asiaa ei tutkita enemmälti, koska rikosta ei hänen käsityksensä mukaan ollut tapahtunut. Tällä perusteella ylikonstaapeli oli niin ikään katsonut, ettei asiaa tulisi saattaa syyttäjän johtamaan poliisirikostutkintaan. AOA Rautio totesi samoin perustein kuin edellä selostetussa tapauksessa, että päätösvalta esitutkinnan toimittamisesta tai sen toimittamatta jättämi-

sestä kuuluu tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle. Ylikonstaapelilla ei ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa päättää poliisirikosasiaa koskevasta esitutkinnasta. AOA saattoi ylikonstaapelin tietoon käsityksensä tämän lainvastaisesta menettelystä (dnro 823/4/03).

JULKISUUS JA TIEDOTTAMINEN

Julkisuuskysymykset ovat viime vuosina olleet entistä enemmän esillä kanteluissa. Kysymys on joskus hyvin vaikeasta punnintatilanteesta julkisuusperiaatteen mahdollisimman laajan toteuttamisen sekä tutkinnan ja asianosaisten suojaamisen välillä.

Esitutkinnasta tiedottaminen

Keskusrikospoliisi oli julkaissut rikostutkinnan yhteydessä tiedotteen, jossa kerrottiin epäillyn syylistymisestä useisiin törkeisiin seksuaalirikoksiin. Tiedotteesta sai kuvan, että rikoksesta epäilty henkilö oli epäilyksettä menetellyt tiedotteesta ilmenevällä tavalla (*”Vangittu mies on etsinyt --- mies on johdatellut keskustelun seksiin ja seksifantasioihin --- mies on painostanut heitä siihen uhkaamalla”*). Tiedotteen alkuosasta tosin ilmeni, että vangittua henkilöä epäillään mm. tiedotteessa mainituista rikoksista. Kerrotut kuvaukset olivat kuitenkin kirjoitettu tavalla, joka antoi ymmärtää, että näiltä osin poliisilla oli jo kiistattomat tiedot tapahtuneesta teosta. Tiedotteesta välittyi kuva, että epäilty on tunnustanut rikokset tai teot on muutoin täysin varmasti selvitetty.

AOA Raution mukaan tiedottamisessa ei olisi ollut välttämätöntä kuvata tapauksia varmasti selvitettyinä, vaan poliisin käsitys tekotavoista olisi voitu välittää myös asianmukaisin varauksin siitä, että kysymys on vain epäilyistä tapahtumista. Tiedotteessa olisi voitu kertoa myös tiedon perusteista, kuten siitä, mitä epäilty on myöntänyt, ja mitä asianomistajat ovat kertoneet, mikäli se olisi ollut tarpeen tiedon epävarmuusasteen osoittamiseksi. AOA perusteli näkemystään mm. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta ilmenevän

syyttömyysolettaman asettamilla vaatimuksilla. Verrattaessa tiedotteen kerrottuja sananvalintoja esitutkintalain säännökseen siitä, ettei esitutkinnasta tiedotettaessa saa asettaa ketään aiheettomasti epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään saa aiheuttaa tarpeettomasti vahinkoa tai haittaa, ja ennen kaikkea kun otetaan huomioon esitutkinnassa noudatettava syyttömyysolettama, AOA piti valittuja ilmaisia kritiikille alttiina. Kun tiedotteessa ei kuitenkaan mainittu epäillyn nimeä ja kun lain sanamuoto jätti soveltajalleen tulkinnanvaraa, tiedotetta ei kuitenkaan voitu pitää lain vastaisena. AOA kiinnitti keskusrikospoliisin huomiota edellä esittämiinsä näkökohtiin tiedottamisesta.

AOA Raution päätös 27.4.2004, dnrot 258/4/02 ja 1913/4/02 (esittelijänä Kristian Holman)

Kanteluissa dnrot 461/4/02 ja 541/2/02 kaksi eräässä rikoskokonaisuudessa epäiltyinä ollutta henkilöä arvosteli sitä, että poliisi antoi Iltalehdelle liian yksityiskohtaisia tietoja esitutkinnasta, jolloin epäiltyjen henkilöllisyys paljastui.

AOA Rautio totesi, että vaikka epäillyn sukupuolen, nimen ja iän ilmoittaminen ei yleensä ainakaan pääkaupunkiseudulla johda epäillyn henkilöllisyyden paljastumiseen esitutkintavaiheessa, on kuitenkin aina tapauskohtaisesti syytä tarkasti harkita, mitä tietoja annetaan. Kantelun tapauksessa Iltalehdelle annettujen tietojen yhdistelmä oli tiettyjen erityispiirteiden johdosta antanut varsin paljon vihjeitä epäiltyjen henkilöllisyydestä. Tietoja epäilyistä ei AOA:n mukaan saa antaa siten, että tietojen yksityiskohtaisuuden vuoksi tai muutoin epäillyn henkilöllisyys tosiasiaa paljastuu. Epäillyn henkilöllisyys voi paljastua ainakin hänen lähipiirilleen varsin niukoistakin tiedoista. Lienee myös niin, että rikosepäilyn tuleminen juuri epäillyn läheisten tietoon aiheuttaa erityisen helposti tarpeetonta haittaa tai vahinkoa. Joskus yksittäisinä sinänsä ”vaarattomilta” tunnettujen tietojen yhdistelmä voi johtaa epäillyn henkilöllisyyden perusteettomaan paljastumiseen. Epäilty voi tällöin joutua julkisuudessa (ja lähipiirissään) syyttömyysolettaman kannalta ongelmallisesti kytketyksi rikokseen, jonka esitutkinta saattaa olla vielä hyvin alku-

tekijöissään. Kantelun tarkoittamassa tapauksessa tutkinnanjohtajana toimineen Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario ei osoitettu toimineen lainvastaisesti, mutta AOA kiinnitti hänen huomiotaan edellä esittämiinsä näkökohtiin tiedottamisesta.

Kantelun dnro 2894/4/01 johdosta AOA Rautio kiinnitti Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario huomiota siihen, että poliisin tiedotusvälineille antama tiedote oli osin tarpeettoman altis erityisesti syyttömyysolettaman kannalta ongelmallisille virhetulkinnoille. Tiedotteesta oli mm. saanut sen kuvan, että kaikki siinä kerrotut teot olisi varmuudella selvitetty, vaikka osa syytteistä myöhemmin hylättiin. Poliisilta vaadittava puolueettomuuskin edellyttää, että tarvittaessa myös epäillyn kannanotot esimerkiksi se, kiistääkö vai myöntääkö epäilty teot, tuodaan esiin siinä määrin, että tilanteesta voi saada tasapainoisen kuvan.

Ilmaisukiellon purkaminen

Keskusrikospoliisin rikosylikomisario oli purkanut asianomistajan – Suomen Tietotoimiston eli STT:n – edustajalle antamansa ilmaisukiellon.

Ilmaisukiellossa on kysymys siitä, että jos esitutkinnassa läsnä olevalle henkilölle ilmaistaan muita kuin häntä itseään tai hänen päämiestään koskevia, tutkintaan liittyviä seikkoja, jotka eivät ennestään ole hänen tiedossaan, tutkinnanjohtaja voi kieltää häntä ilmaisemasta niitä sivullisille esitutkinnan aikana. Edellytyksenä kiellon antamiselle on se, että tällaisten seikkojen ilmitulo tutkinnan aikana voi vaikeuttaa rikoksen selvittämistä taikka aiheuttaa asianosaisille tai muille vahinkoa tai haittaa.

Rikosylikomisarion mukaan ilmaisukiellot annettiin ensinnäkin, koska haluttiin estää esitutkinnan vaarantuminen. Hän kertoi halunneensa lisäksi suojata jutun asianosaisia ja erityisesti syylliseksi epäiltyä eli kantelijaa.

Iltalehti julkaisi kuitenkin uutisen, jossa rikosylikomisarion mukaan käytiin läpi tutkinnan päälinjat ja pääasiallinen näyttö keskeisimmiltä osiltaan. Kun ilmaisukiellon purkamista vaadittiin, päättyi rikosylikomisario siihen, etteivät ilmaisukiellon perusteet enää ainaakaan sellaisenaan olleet voimassa. Artikkelissa oli kerrottu pääkohdittain ne seikat, joita kiellolla oli pyritty suojaamaan. Lisäksi epäilty oli lähtenyt mukaan asiaan käytyyn julkiseen keskusteluun, eikä rikosylikomisarion mielestä enää tarvinnut ilmaisukiellon tarkoittamaa suojaa.

AOA Rautio totesi, että hänellä ei ollut perusteita kyseenalaistaa rikosylikomisarion arviota siitä, että Ilta-lehdessä oli kerrottu tutkinnan päälinjat ja pääasiallinen näyttö keskeisimmiltä osiltaan. Tosin esitutkintaineisto katsottiin edelleen salassa pidettäväksi, eikä sitä julkistettu ennen kuin huhtikuussa 2004.

Epäillylle ilmaisukiellon purkamisella voi nähdä aiheutuneen vahinkoa tai ainakin haittaa. Esitutkinnan julkisuus on rajoitettua mm. siitä syystä, että vasta tutkittavana olevien rikosepäilyjen käsittely tiedotusvälineissä voi helposti aiheuttaa varsinkin epäillylle vaikeasti korjattavaa ja joskus peruuttamatonta vahinkoa. Kysymys on kuitenkin vasta epäilyistä, jotka voivat asian myöhemmässä vaiheessa osoittautua perusteettomiksi. Tältä osin kantelija viittasi mm. häneen erässä esitutkinnan vaiheessa kohdistettuihin kavallusepäilyihin, jotka eivät johtaneet syytteeeseen.

Tässä tapauksessa rikosylikomisariolle näyttää olleen selvää, että STT tulisi uutisoimaan esitutkinnasta, jos ilmaisukiello purettaisiin. Poliisi ei voisi tämän uutisoinnin sisältöön luonnollisesti vaikuttaa. Esitutkinnassa oli ollut erityistä se, että tiedotusväline oli ollut asianosainen, eikä asian lopputulos ei tietenkään ollut merkitykseltönä. Asianosaisena STT oli saanut esitutkinnasta ja sen tuloksista paljon enemmän tietoa kuin normaali-tilanteessa. Tällaisessa tilanteessa on AOA:n mielestä olemassa vaara epätasapainoiselle ja syyttömyysolettaman kannalta ongelmalliselle julkisuudelle. Tämän estäminen oli juuri ollut yksi ilmaisukiellon tavoitteis-

ta ja myös yksi esitutkintalain tiedottamista koskevien säännösten kantavista tausta-ajatuksista.

Rikosylikomisariolla ei AOA:n mukaan ilmaisukieltä purkaessaan voinut olla mitään varmaa tietoa siitä, miten epäilty mahdollisesti oli vaikuttanut Iltalehden artikkelin syntyyn. Sitä, että epäilty oli kommentoinut asiaansa julkisuudessa, ei AOA:n käsityksen mukaan sinällään voitu pitää perusteena ilmaisukieltojen purkamiseen. AOA katsoikin, että ilmaisukiellon antamisen perusteet olivat vain osittain menettäneet merkitystään Iltalehden uutisoinnin johdosta, kun ajateltiin tilannetta epäillyn suojaamisen kannalta. AOA:n mukaan rikosylikomisarion päätöksen perusteita voitiin osin pitää ongelmallisina. Tämä ei kuitenkaan ollut ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin, kun hän päätti purkaa ilmaisukiellot. AOA kiinnitti kuitenkin vastaisen varalle rikosylikomisarion huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

AOA totesi päätöksessään vielä, että jos asianosaisella jo viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 2 momentin nojalla oli salassapitovelvollisuus asianosaisaseman perusteella saatujen (muuta kuin häntä itseään koskevien) salassa pidettävien tietojen osalta, niin heräsi kysymys siitä, mikä enää oli esitutkintalain mukaisen ilmaisukiellon merkitys. AOA ottikin omana aloitteena tutkittavakseen esitutkintalain 48 §:n ja julkisuuslain 23 §:n 2 momentin suhteen.

AOA Raution päätös 27.5.2004, dnro 2258/4/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Ilmaisukiellosta oli kysymys myös kantelussa dnro 881/4/02. AOA Rautio totesi päätöksessään pitävänsä sinänsä ymmärrettävänä huolta siitä, että esitutkintapöytäkirjoista ilmenevä tieto voisi liian aikaisin sivullisten tai muiden epäiltyjen tietoon tullessaan aiheuttaa asianosaisille haittaa tai vaarantaa heidän turvallisuuttaan. Esitutkintalaki ei kuitenkaan mahdollista ilmaisukiellon antamista esitutkinnan valmistumisen jälkeen, joten kyseisillä perusteilla ei ollut merkitystä menettelyn asianmukaisuutta arvioitaessa.

Sisäasianministeriön poliisiosaston lausunnossa katsottiin, että esitutkintalain 48 § tarkoittanee lähtökohtaisesti yksittäistä esitutkintaa. Lausunnossa pidettiin tulkinnanvaraisena, voidaanko säännöstä soveltaa koskemaan muiden, päättäneeseen esitutkintaan liittyvien rikosasioiden esitutkintaa. Myös AOA:n käsityksen mukaan oli kyseenalaista, voidaanko ilmaisukiello vastoin lain nimenomaista sanamuotoa antaa asianosaiselle tai hänen avustajalleen esitutkinnan päättymisen jälkeen, mikäli esitutkintapöytäkirjasta ilmeni tietoja, joiden ilmitulo voisi vaikeuttaa muun, keskeneräisen rikosasian selvittämistä. AOA Raution mielestä säännöksen sanamuoto tai muutkaan seikat eivät puolla näin laajaa tulkintaa ilmaisukiellon käyttöalasta.

Väärät tiedot lausunnossa

Kantelijan mukaan Lahden kihlakunnan poliisipäällikkö antoi lausunnossaan sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle perättömiä tietoja kantelijan syylistymisestä rikoksiin. Poliisipäällikkö oli nimittäin todennut lausunnossaan erään yhtiön anniskelulupahakemuksesta, että ravintolan vastaava hoitaja oli syylistynyt kesällä 1999 törkeään rattijuopumukseen. Lisäksi kantelija olisi lausunnon mukaan syylistynyt vuoden 1996 joulukuussa pahoinpitelyyn. Poliisipäällikön selvityksen mukaan kantelukirjoituksessa mainitut asiat piiväät valitettavasti pääosin paikkansa. Tämä joihtui poliisipäällikön mukaan kuitenkin pitkälti poliisin tietojärjestelmien ”virheellisestä toiminnasta” ja valitettavista yhteensattumista.

Poliisilla ei nimittäin ole käyttöyhteyttä esimerkiksi selaisiin rekistereihin, joista näkyisi, miten poliisin tutkitut rikosjutut on tuomioistuimissa ratkaistu. Poliisi saa kyllä syyttäjänvirastolta tiedon kärkeäoikeuden päätöksiä. Mahdollisesta muutoksenhausta ja ylimpien tuomioistuinten ratkaisuksista ei poliisille tule tietoa. Niitä joudutaan selvittämään puhelimitse kärkeäoikeudesta.

AOA Rautio korosti tarvetta huolehtia siitä, että poliisin lausuntojensa perustana käytettävä tietoaaineisto pidetään mahdollisimman hyvin ajan tasalla. Hän piti hyvin

vakavana, jos poliisin antamiin tietoihin ei voida luottaa. Kysymys ongelmasta rikosnimikkeiden kirjautumisessa poliisin tietojärjestelmään samoin kuin se, että rikosepäilytieto pysyy tietojärjestelmässä rikoksen vanhenemiseen saakka, on tullut esiin muissakin yhteyksissä. AOA:n mukaan näyttäisi siltä, että sitä voidaan pitää yleisempänäkin ongelmana. Tästä syystä ja asian periaatteellisen merkityksen vuoksi AOA päätti ottaa poliisin rekistereiden paikkansa pitävyyttä ja käyttämistä koskevan asian omana aloitteenaan selvitettäväkseen tarkemmin.

AOA Raution päätös 28.5.2004, dnro 2300/4/02
(esittelijänä Eero Kallio)

Kantelua dnro 1599/4/02 tutkittaessa puolestaan kävi ilmi, että kantelija oli käyttäessään henkilötietojensa tarkastusoikeutta saanut poliisilaitokselta toista henkilöä koskevan, salassa pidettävän kuolemansyyn tutkimuksen tiedot. Kun asiaan kuulumattomia kuolinsyyn-tietoja kantelijalle postittanutta virkamiestä ei voitu enää selvittää, AOA saattoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta ja kiinnitti vastaisen varalle poliisilaitoksen huomiota sekä huolellisuuteen että tietohallinnon vastuisiin kyseisen kaltaisissa tilanteissa.

Tietojen antaminen työnantajalle

Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapeli oli kirjamyynnä toimineen kantelijan mukaan ilmoittanut hänen toimeksiantajalleen hänen rikollisesta taustastaan. Toimeksiantaja oli samana irtisanonut päivänä kantelijan kanssa solmimansa, kirjan ovelta ovelle-myyntiä tarkoittaneen toimeksiantosopimuksen.

Selvityksen mukaan kaupungin poliisipäivystykseen oli tullut kahden eri henkilön tekemät ilmoitukset, joiden mukaan ”kaksi epäsiistiä kaveria kauppaa jotain epäilyttävästi” asuntoalueella. Paikalle lähetetty poliisipartio oli tavoittanut autolla liikkuneet miehet. Näillä ei ollut esittää toimeksiantajansa valtuutusta tai muutaakaan selvitystä toimeksiannostaan. Partionjohtajana

toiminut poliisimies oli soittanut myyjien edustamaan yritykseen tarkistaakseen, olivatko myyjät töissä tässä yhtiössä. Poliisimies oli kertonut yhtiön edustajalle, että poliisipäivystykseen oli tullut lyhyen ajan sisällä kahden eri henkilön ilmoitus, joissa kantelijan kaupustelua oli pidetty epämääräisenä. Yhtiön edustajalle oli lisäksi kerrottu, että kantelijalla oli ollut ”rikollista taustaa”. Tämä oli perustunut ylikonstaapelin aiempaan tietoon kantelijasta, eikä siis esimerkiksi poliisin rekistereihin. Poliisi ei ollut muutoinkaan luovuttanut rikosrekisteritietoja, eikä muitakaan yksilöityjä tietoja. Toimeksiantajayhtiö oli kuitenkin välittömästi irtisanonut kantelijan kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen.

AOA arvioi päätöksessään edellä kerrottua menettelyä työnantajan tiedonsaantioikeuksien ja työntekijän yksityisyyden suojan, esitutkintalain sekä poliisilain 43 §:n sisältämän vaihteluvollisuuden kannalta.

AOA Rautio totesi ensiksikin, että tässä tapauksessa ei ollut kysymys työnantajan pyytämästä turvallisuusselvityksestä tai luotettavuuslausunnosta. Tässä tapauksessa työnantaja ei muutoinkaan ollut itse pyytänyt tietoja. Joka tapauksessa työnantajan oikeutta saada ja käsitellä työntekijää koskevia arkaluonteisia tietoja, jollaisista nyt on kysymys, on lainsäädännöllä vahvasti rajoitettu. Tässä tapauksessa ei ole ollut kysymys myöskään rikoksen esitutkinnasta.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston käsityksen mukaan ylikonstaapeli oli noudattanut poliisihallinnossa vakiintunutta tiedotuskäytäntöä, jota on pidetty tärkeänä ennalta estävän rikosentorjuntatyön muotona. Tapahtunutta tietojen antamista ei kuitenkaan AOA:n mukaan voitu verrata ministeriön lausunnossa kerrottuun joukkotiedotusvälineissä rikosuutisten yhteydessä tapahtuvaan tiedottamiseen, jossa annetaan yleisluonteisia kuvauksia rikoksesta epäiltyjen taustoista. Tällainen tiedottaminen liittyy yleensä rikosten esitutkintavaiheeseen, eikä siinä yleensä kerrota rikoksesta epäillyn nimeä. Tällaista tiedottamista sitä paitsi säännellään julkisuuslain ja esitutkintalain säännöksiin, joita ministeriön käsityksen mukaan ei ole sovellettava tähän tapaukseen. Tässä tapauksessa poliisimies oli

antanut rikollista taustaa koskevia tietoja omasta aloitteestaan suoraan asianomaisen työnantajalle tilanteessa, jossa tätä ei epäilty mistään rikoksesta.

AOA Rautio piti rikosten ennalta ehkäisevää työtä yhtenä poliisin hyvin tärkeänä tehtävänä. Hän katsoi kuitenkin, että poliisilain 1 §:n säännös poliisin tehtävistä ei ole sellainen täsmällinen ja oikeuttava normi, jonka perusteella ylikonstaapeli olisi voinut rikkoa myyjän yksityisyyden suojaa. Kun kysymys oli myyjän elinkeinon ja oikeuksien kannalta näin olennaisesta asiasta, ei oikeutta tietojen antamiseen voinut johtaa myöskään vakiintuneesta tavasta tai ”yleisestä poliisikäytännöstä”.

Tässä yhteydessä oli syytä ottaa huomioon myös se, kuinka luotettavaa ja yksilöityä työnantajalle annettava tieto on. Tieto siitä, että joku on ollut tekemisissä poliisin kanssa, saattaa antaa väärän käsityksen, jos esimerkiksi on kyse ilmiannoista, jotka ovat osoittautuneet aiheettomiksi. Samoin tämänkaltaisen tieto sellaisista rikoksista, jotka eivät vaikuta henkilön luotettavuuteen kyseisessä tehtävässä, esimerkiksi syylistymisestä liikennerikokseen, voi antaa työnantajalle aivan väärän kuvan. On ongelmallista, jos kyseisenlaisia tietoja annetaan harkitsematta ja varmistautumatta edellä kerrotuista seikoista. Näihinkään seikkoihin nähden ei AOA:n mielestä ole perusteita ajatella, että poliisi voisi vakiintuneeseen käytäntöön viitaten suorittaa kerrotunlaista yleisluonteista tiedottamista suoraan asianomaisen työnantajalle.

AOA Rautio katsoi päätöksessään, ettei poliisilain 43 §:n 2 momenttia, nykyisen tietosuojaa työelämässä koskevan lainsäädännön voimaan tultua, voida tulkita itsenäisenä, tietosuojaa koskevasta laajasta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä riippumattomana säännöksenä, joka oikeuttaa antamaan työnantajalle sellaista suullista yleistietoa työntekijän luotettavuudesta, jonka antamista muutoin on tiukasti säännelty. Tällainen tulkinta vesittäisi olennaisesti nykyisen yksityisyyden suojan sääntelyn merkityksen. Lähtökohtana perusoikeusmyönteisessä virkatoiminnassa tulee AOA:n mukaan olla se, että viranomaisten näin olennaisen puuttumisen yksityisen henkilön yksityisyyden suojaan tulee

perustuslain 10, 22 ja 80 §:kin huomioon ottaen perustua riittävän selkeästi lakiin. AOA:n käsityksen mukaan tiedon antaminen myyjän rikollisesta taustasta ei kuulunut poliisin toimivaltaan tämänkaltaisessa tilanteessa, vaikka salassa pidettäviä poliisirekisterien rekisteritietoja ei toimeksiantajayhtiölle olisikaan luovutettu.

AOA kiirehti samalla sisäasiainministeriötä poliisin julkisuus- ja salassapito-ohjeen antamisessa. Sisäasiainministeriö ei vielä kukaan ollut antanut pitkään valmisteltua julkisuusohjetta, vaikka tällainen ohje olisi AOA:n mukaan käytännössä tarpeellinen.

AOA Raution päätös 12.5.2004, dnro 1556/4/02
(esittelijänä Jorma Kuopus)

Esitutkinta-aineiston salassapito

Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario oli tehnyt päätöksen esitutkinnan lopettamisesta epäillyssä salassapitorikoksen/virkasalaisuuden rikoksisasiassa. Rikoskomisario katsoi, ettei tapauksessa voinut olla rikosta, koska kysymyksessä oleva asiakirja (verotarkastuskertomus) oli hänen näkemysensä mukaan tullut julkiseksi. Se oli kuulunut esitutkinta-aineistoon asiassa, jonka esitutkinta oli päätetty saatamatta asiaa syyteharkintaan. Rikoskomisario vetosi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan.

AOA Raution käsityksen mukaan rikoskomisario oli soveltanut lakia väärin, eikä hänen olisi ainakaan mainittu perusteella pitänyt lopettaa esitutkintaa. AOA:n käsityksen mukaan verotarkastuskertomuksen salassapidosta säädetään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa, eikä verotarkastuskertomus sen mukaan ollut tullut julkiseksi.

AOA Raution päätös 16.3.2004, dnro 1086/4/02
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

RIKOSPROSESSUAALISET OIKEUSTURVATAKEET

Rikosprosessi on määrämuotoinen menettely mm. oikeusturvasyistä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäisoikeudet, joilla on vaikutusta myös jo esitutkinnassa. Ne kuuluvat myös perustuslain 21 §:n piiriin, vaikkei niitä juurikaan ole perusoikeusluettelossa yksilöity. Seuraavassa esitellään eräitä kanteluratkaisuja, joissa ainakin laajasti ymmärrettynä käsitellään otsikkoaihetta. Yksi keskeisimmistä oikeusturvan takeista on epäillyn oikeus tehokkaaseen puolustukseen.

Epäillyn oikeus puolustautua

Kantelija kertoi, että häntä kuulusteltiin epäiltynä syylliseksi törkeään petokseen. Kun hän sai Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta esitutkintapöytäkirjan loppulausuntoa varten, hän havaitsi, että poliisi oli kuulustelun jälkeen kirjannut uuden rikosilmoituksen rekisterimerkintärikoksesta, johon hänen epäiltiin syyllistyneen. Kantelija piti oikeusturvaansa vaarantaneena sitä, ettei häntä lainkaan kuulusteltu rekisterimerkintärikoksesta.

AOA Rautio totesi, että rikoksesta epäillyn oikeus saada tehokkaasti ja itse valitsemallaan tavalla puolustautua kuuluu rikosprosessin (ja sen osana myös esitutkinnan) kulmakiviin. Tämä periaate on vahvistettu myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Sen yksi ilmentymä lainsäädännössämme on esitutkintalain 29 §. Sen mukaan ennen kuulustelua rikoksesta epäillylle on ilmoitettava, mistä teosta häntä epäillään. Tätä ilmoitusvelvollisuutta on lain esitöissä perusteltu sillä, että epäillyn on vaikea puolustautua, jos hän ei hyvissä ajoin tiedä, mistä teosta häntä epäillään. Olennaista on se, että epäilty saa riittävän täsmällisen tiedon siitä, mitä yksittäistä tekoa tutkitaan.

Jos kysymys on eri teosta kuin mistä epäiltyä on jo kuultu, tulisi sisäasiainministeriön poliisiosaston mu-

kaan epäillylle pääsääntöisesti varata tilaisuus puolustautumiseen myös uutta rikosepäilyä vastaan. Näin olisi poliisiosaston mukaan tullut tehdä kantelijan tapauksessa. Jos taas on kysymys saman teon rikosoikeudellisesta uudelleenarvioinnista, joka johtaa esimerkiksi rikosnimikkeen muuttumiseen, ei epäiltyä pääsääntöisesti tarvitse kuulla uudelleen.

AOA:n mukaan ennen kuulustelua tutkinnan kohteena olevaksi rikokseksi kantelijalle ilmoitetussa törkeässä petoksessa kysymyksessä ollut tapahtumien kulku oli toinen kuin mistä epäilyssä rekisterimerkintärikoksesta oli kysymys. Epäiltyjen rikosten tekoajatkien erosivat toisistaan useilla vuosilla. Ylipäättään näiden rikosten tunnusmerkistöt poikkesivat täysin toisistaan, eikä rekisterimerkintärikoksen voitu tässä tapauksessa katsoa mitenkään sisältyvän petosrikokseen. Näillä kriminalisoineilla suojeltavat oikeushyvätkään eivät ole samat. Kysymys oli siis selvästi eri teoista. Se, että epäilty rekisterimerkintärikos liittyi samaan tapahtumakokonaisuuteen, ei tämän vuoksi ollut ratkaisevaa. Esitutkinnan kohteena on useinkin ”tapahtumakokonaisuus”, mutta laki edellyttää, että epäillylle riittävän yksilöidysti ilmoitetaan ne *teot*, joista häntä epäillään.

AOA:n mukaan raja on liukuva, kun arvioidaan sitä, milloin kysymyksessä ovat eri teot. Kaikki rikosnimikkeen muuttumiset eivät edellytä epäillyn (uutta) kuulemistä. Tässä tapauksessa tilanne oli AOA:n mukaan kuitenkin varsin selvä. Esimerkiksi sillä seikalla, onko epäilty uusi rikos alkuperäistä rikosepäilyä lievempi, ei ole ratkaisevaa merkitystä ajateltaessa syytetyn puolustautumismahdollisuuksia. Epäillyn tulee saada tehokkaasti esittää kantansa kaikkiin, lieviäkin rikoksia koskeviin epäilyihin jo esitutkinnassa. Huomiota on kiinnitettävä ensisijassa arvioon ”eri teko/sama teko”. Syyteharkinnan lopputulos ei saa olla epäillylle yllätys siinä suhteessa, että syyte nostetaan aivan muusta teosta kuin mitä hänelle on kuulustelussa ilmoitettu esitutkinnan kohteeksi. Asian perinpohjainen selvittäminen – eli esimerkiksi syytetyn kannan selvittäminen kaikkiin rikosepäilyihin – jo esitutkinnassa palvelee myös esimerkiksi oikeudenkäynnin keskittämisen onnistumista.

AOA:n käsityksen mukaan se, että henkilö toisesta asiasta kuultaessa kertoo poliisin mielestä riittävästi muustakin rikoksestaan, ei ole riittävä. Hänelle tulee ilmoittaa uudesta rikosepäilystä, jotta hän voi *itse* harkita, mitä hän haluaa siltä osin esitutkinnassa esittää ja minkä seikkojen hän katsoo puolestansa puhuvan. Poliisi ei voine tietää kaikkia mahdollisia seikkoja, joihin epäilty haluaa vedota. AOA katsoi, että reagointia uuteen rikosepäilyyn ei kuitenkaan tule jättää tällä tavoin epävarmalle pohjalle vain epäillyn aktiivisuuden varaan, vaan poliisin olisi tullut oma-aloitteisesti ottaa uusi rikosnimike esille. Tässä tapauksessa epäillyllä oli sattunut olemaan lainoppinut avustaja, joka oli kiinnittänyt asiaan huomiota loppulausunnossaan.

AOA piti hyvin kyseenalaisena, huomaisiko maallikko lainkaan sitä, että esitutkintapöytäkirjaan on ilmaantunut uusi rikosilmoitus tai sitä, että esitutkintapöytäkirjan kannessa törkeä petos -rikosnimikettä ei enää kohdisteta häneen, saatikka ymmärtäisi, mikä merkitys näillä seikoilla on. AOA saattoi käsityksensä edellä todetusta virheellisestä menettelystä jutun tutkijana toimineen rikosylikomstaapelin ja tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion tietoon.

AOA Raution päätös 23.3.2004, dnro 2287/4/02
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Kirjeenvaihto avustajan kanssa

Odotettaessa käräjäoikeuden päätöstä vangitsemisasiassa istuntopaikan odotustiloissa vangittavaksi vaadittu antoi avustajalleen paperin, jonka paikalla ollut keskusrikospoliisin rikosylikomisario vaati nähtäväkseen. Kun kirjettä oli poliisin toimesta vaadittu useaan kertaan luettavaksi, antoi vangittavaksi vaadittu avustajalleen luvan antaa kirjeen poliisimiehelle.

Rikosylikomisario kertoi epäilleensä tilanteessa väärinkäytöksiä, koska vangittavaksi vaadittu oli merkittävässä asemassa eräässä organisoidussa ryhmittymässä, jonka muitakin jäseniä epäiltiin useista vakavista rikoksista. Samanaikaisesti vaadittiin vangittavaksi erästä

toista ryhmittymään kuuluvaa henkilöä. Tilanne oli rikosylikomisarion käsityksen mukaan ”salamyhkäinen”, ja avustaja oli tilanteessa punastunut kasvoiltaan ja korottanut ääntään.

AOA Rautio katsoi, että tutkintavangin ja oikeudenkäyntiavustajan välisen kirjeenvaihdon tutkiminen on sallittua vain poikkeuksellisissa tapauksissa. AOA:n käsityksen mukaan epäillyn rikosrekisteristä ilmenevien tietojen tai tutkittavan rikoksen vakavuudesta ei voida tehdä yleisiä johtopäätöksiä siitä, miten avustaja ja avustettava käyttävät toimeksiantosuhteeseen liittyvää kirjeenvaihto-oikeuttaan. Kirjeenvaihto-oikeuden väärinkäyttämisen arvioimiseen vaikuttaa myös avustajan käyttäytyminen tilanteessa ja hänen toimintatavoistaan kokemuksen perusteella muodostunut käsitys, mihin taas avustettavan menneisyydellä ei AOA:n käsityksen mukaan ole vaikutusta.

AOA piti lisäksi selvänä, että lähtökohtaisesti ei ole aihetta epäillä oikeudenkäyntiavustajien suostuvan minäkänlaisiin väärinkäytöksiin. Sinänsä on luonnollista, että rikoksesta epäiltyjen alttiut väärinkäytöksiin saattaa vaihdella eri henkilöillä ja vaikutusta voi olla myös tutkittavana olevan rikoksen vakavuudella ja laadulla. Esimerkiksi epäiltyjen pyrkimystä kertomusten yhdenmukaistamiseen tai todistajiin vaikuttamiseen havaittaneen yleensä tietyn tyyppisessä rikollisuudessa. Avustajan luotettavuus on kuitenkin näistä riippumaton seikka. AOA:n käsityksen mukaan tarkastusoikeus edellyttää jotain konkreettista ja vahvaa viitettä väärinkäytöksestä.

Saadun selvityksen ja tarkastamisoikeuden poikkeuksellisuudesta lausumansa perusteella AOA piti rikosylikomisarion menettelyä selvästi kritiikille alttiina. Lain ja tilanteesta saadun kuvauksen tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen rikosylikomisarion menettelyä ja arviota tilanteesta ei voitu pitää kuitenkaan yksiselitteisesti lainvastaisena.

AOA Raution päätös 27.9.2004, dnro 807/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Todistajan kieltäytymisoikeus

Kantelija arvosteli sitä, ettei hänelle ilmoitettu hänen oikeudestaan kieltäytyä todistamasta asiassa, jossa hänen isänsä oli rikoksesta epäilty. Selvityksen mukaan kysymys oli alustavasta puhuttelusta, jonka keskusrikospoliisin rikosylikonstaapeli oli toimittanut erään kotietsinnän yhteydessä.

AOA Rautio totesi, että kieltäytymisoikeudesta ilmoittamisesta on laissa säädetty vain varsinaisen kuulustelun osalta. Oikeuskirjallisuuden mukaan esitutkintaviranomaisen tulee alustavaa puhuttelua suorittaessaan ottaa huomioon todistajan asemassa olevan oikeudet ja velvollisuudet, vaikka velvollisuutta ilmoittaa oikeudesta kieltäytyä ei olekaan.

AOA:n mukaan tällaiset tilanteet ovat ongelmallisia. Alustavassa puhuttelussa voi esimerkiksi tulla esiin seikkoja, jotka saattavat puhutteltavan lähisukulaisen syytteen vaaraan. AOA korosti tapaukseen KKO 1995:66 viitaten, ettei alustavia puhutteluja saa käyttää lähisukulaisien kieltäytymisoikeuden murtamiseen. Alustavan puhuttelun tulee AOA:n käsityksen mukaan rajoittaa henkilön aseman selvittämiseen, eikä tarkoituksena saa olla näytön hankkiminen. AOA totesi myös, että vaikka laki ei kieltäytymisoikeudesta ilmoittamiseen velvoitakaan, ei mikään estä, että poliisimies siitä kuultavalle kertoo. Tällainen voi vähentää vaaraa siitä, että kuultava tietämättömyydestä tai huomaamattomuudesta kertoisi lähisukulaisensa syyllisyyttä tukevia seikkoja. Kysymyshän on absoluuttisesta todistuskeinokiellosta, mikä AOA:n mielestä korostaa sitä, että epäillyn lähisukulaiseksi tiedetyn henkilön alustavassakin puhuttelussa on syytä olla erityisen varovainen.

AOA katsoi, että kantelun tarkoittamassa tapauksessa rikosylikonstaapelin ei ollut osoitettu menetelleen lainvastaisesti. Hän saattoi kuitenkin alustavan puhuttelun yhteydessä huomioon otettavista seikoista esittämässä näkökohdat rikosylikonstaapelin tietoon.

AOA Raution kirje 18.5.2004, dnro 37/4/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Myös ratkaisussaan dnro 1515/4/02 AOA Rautio painotti, että poliisin tulee olla varovainen keskustellessaan rikoksesta epäillyn henkilön lähiomaisten kanssa, koska heillä on oikeus kieltäytyä todistamasta asiassa. Puhutteluja ei saa käyttää kieltäytymisoikeuden murtamiseen. Kysymys oli keskustelusta pidätettynä olleen epäillyn vaimon kanssa.

Asiaosaisen pyytämä lisätutkinta

Epäilty arvosteli sitä, ettei hänen pyytämäänsä kuitututkimusta auton penkeistä tehty tutkittaessa ajo-oikeudetta ajoa koskevaa epäilyä. AOA Rautio totesi ratkaisussaan mm., että esitutkintalaissa säädetty kynnys asiaosaisen pyytämiin tutkintatoimiin suostumiselle ei ole erityisen korkea. Varsinkin se ehto, että on osoitettava, että tutkintatoimenpide saattaa vaikuttaa asiaan, täyttyy varsin helposti. Säännöstä ei voi tulkita niin, että saatavalla näytöllä tulisi olla jotenkin ratkaiseva tai olennainen merkitys. Varsinkin ristiriitaisessa näyttötilanteessa voi pienilläkin yksityiskohdilla olla merkitystä eli ne saattavat vaikuttaa asiaan – etenkin kun niitä tarkastellaan suhteessa muuhun näyttöön.

Sinänsä hyväksyttävä lähtökohta on, että mitä vakavamman rikoksen esitutkinnasta on kysymys, sitä perinpohjaisempi esitutkinnan tulee olla. Tämä ajatus on AOA:n mielestä myös puheena olevan esitutkintalain säännöksen taustalla, kun siinä mainitaan yhteinä harkintaperusteena ”asian laatu”. AOA korosti, ettei hän tarkoita sitä, että vähäiset rikokset on lupa tutkia huonosti, mutta liikenneriikkomuksen kohdalla ei voida edellyttää samaa intensiteettiä ja laajuutta kuin vaikkapa henkirikoksen tutkinnassa. Joka tapauksessa kaikki rikokset tulee tutkia riittävän perusteellisesti – tutkinnan perusteellisuus on ratkaistava kunkin yksittäistapauksen erityispiirteiden perusteella. AOA painotti, että syyttömyyden puolesta puhuvien seikkojen selvittämisessä (josta kuitututkimuksessa oli kysymys) on vähäisissäkin rikoksissa oltava erityisen tarkkana. Väärä syypääksi julistava tuomio on monessakin mielessä väärää vapauttavaa tuomiota vahingollisempi. Esitutkintalain 12 §:ssä mainittu asian laatu tarkoittaa

AOA:n mielestä paitsi rikoksen vakavuutta ja merkitystä myös asian selvitysasetta. Tässä tapauksessa näyttötilanne oli esitutinnan aluksi vaikuttanut melko selkeältä, vaikka epäilty olikin alusta pitäen kiistänyt syyllisyytensä. Tilanne kuitenkin muuttui, eikä näyttö ollutkaan vain yksiselitteisesti epäillyn syyllisyyttä tukevaa. Käräjäoikeudessa syyte sittemmin hylättiin.

Epäselvää kuitenkin oli, kuinka luotettavasti kuitututkimuksen tuloksen merkityksen arvioinnin kannalta tärkeät seikat olisivat olleet osoitettavissa. Ns. kontaminaatiovaara oli tässä tilanteessa epäilemättä hyvin todellinen. Kuitututkimuksen kustannukset olisivat ilmeisesti olleet noin tuhannen euron suuruusluokkaa. Se, olisiko se ollut kohtuutonta ”asian laatuun nähden”, oli tietysti arvostuskysymys. Ainakin jos tutkimuksella kiistatta olisi ollut saatavissa näyttöarvoltaan erittäin vahva selvitys (lähinnä jos tutkimus olisi voitu tehdä verekseltään), niin hinta ei AOA:n mielestä olisi näinkään vähäisten rikosten kohdalla tämän tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen ollut kohtuuton. Hän totei, että oikeusturva ei ole ilmaista.

Vaikka AOA katsoi, ettei tutkinnanjohtaja ollut ylittänyt harkintavaltansa, niin hän saattoi tutkinnanjohtajan tietoon käsityksensä asianosaisen lisätutkintapyyntöä ratkaistaessa huomioon otettavista seikoista.

AOA Raution kirje 16.8.2004, dnro 2611/4/02
(esittelijänä Juha Haapamäki)

PALVELUPERIAATE JA POLIISIMIEHEN KÄYTÖS

Asiakkaan ja poliisimiehen välinen kanssakäyminen ei aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla. Kanteluja tutkittaessa on tullut esiin tapauksia, joissa asiakas on jäänyt tilanteesta epä tietoiseksi tai eri käsitykseen kuin poliisimies. Tällaisia tilanteita tuskin voi kokonaan välttää, mutta joissain tapauksissa on katsottu olevan aihetta korostaa mm. viranomaisia koskevaa palveluperiaatetta. Myöskään poliisimiehen käytöstä koskevat kantelut eivät ole harvinaisia. Lisäksi on tärkeää, että

poliisi oma-aloitteisesti ilmoittaa toimenpiteidensä kohteille näiden oikeuksista. Tällaiseen perusoikeusmyönteiseen viranomaisten toimintatapaan AOA Rautio kiinnitti huomiota mm. ratkaisussaan dnro 1515/4/02.

Velvollisuus ottaa vastaan rikosilmoitus

AOA Rautio antoi huomautuksen poliisimiehelle, joka ei ollut ottanut vastaan asianomistajan tekemää rikosilmoitusta ja joka ei ollut kirjannut ilmoitusta esimiehenä, komisarion, toimeksiannostakaan. AOA kiinnitti lisäksi komisarion huomiota siihen, että huolimatta luottamuksesta alaiseensa ja poliisilaitoksen käytäntöön komisarion olisi tullut varmistua siitä, että rikosilmoitus oli kirjattu, kun hän antoi sitä koskevan, virheelliseksi osoittautuneen tiedon selvitettyä kanteluasiasia (dnro 2362/4/03).

Tapauksessa dnro 574/4/04 AOA Rautio arvosteli sitä, että kirjallista tutkintapyyntöä asianomistajarikoksesta ei ollut kirjattu viipymättä. Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen kannanoton mukaan kirjaamisen edellytyksenä oli asianomistajan rangaistusvaatimuksen selvittäminen. Kun ilmoitus kuitenkin myöhemmin kirjattiin, AOA tyytyi saattamaan poliisilaitoksen tietoon käsityksensä siitä, että myös muun henkilön kuin asianomistajan tekemä ilmoitus on viipymättä kirjattava eikä kirjaaminen edellytä muiden seikkojen selvittämistä. Ilmoituksen kirjaamisvelvollisuutta ja ripeän kirjaamisen merkitystä AOA Rautio painotti myös kanteluratkaisuisa dnrot 878/4/02, 893/4/02, 2703/4/03 ja 194/4/04.

Lupaukset on pidettävä

Kantelussa dnro 2260/4/02 arvosteltiin sitä, että Riihimäen kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempi kons-taapeli ei lupauksestaan huolimatta ollut ilmoittanut henkilön pidättämisestä tämän työnantajalle. AOA Rautio totesi, että säännökset eivät suoranaisesti velvoita poliisia ilmoittamaan asiasta pidätetyn työnanta-

jalle, vaikka tämä sitä pyytäisikin. Koska pidätetty itse pyysi ilmoittamista, ilmoittamatta jättämistä ei voida kuitenkaan perustella yksityiselämän suojaamisella. AOA:n käsityksen mukaan jo hyvän hallinnon periaatteiden perusteella on selvää, että jos poliisi lupaa pidätetylle ilmoittaa asiasta tietylle taholle, asiasta on silloin myös ilmoitettava tai ainakin varmistuttava, että joku ilmoittaa asiasta.

Toisessa tapauksessa kantelija arvosteli poliisin menettelyä, kun poliisi ei tämän soitosta huolimatta tullut tapahtumapaikalle, vaikka alun perin poliisin oli luvattu saapuvan paikalle. Kantelun perusteella sai sen vaikutelman, että poliisia oli (aiheettomasti) odotettu yli kaksi tuntia, jonka jälkeen vasta asianosaisen uuden yhteydenoton johdosta oli ilmennyt, ettei poliisi edes ollut tulossa tapahtumapaikalle. Toisaalta poliisilta saadusta selvityksestä kävi ilmi, että poliisi olisi jossakin vaiheessa soittanut asianosaiselle ja selvittänyt asian puhelimitse. Ottamatta kantaa siihen, oliko ja missä vaiheessa näin tapahtunut, ei tällä mahdollisella puhe- linsoitolla ollut ainakaan asianosaisille tapahtuneen asian selvittämisen kannalta toivottua tulosta. AOA painotti yleisellä tasolla viitaten mm. oikeuteen hyvään hallintoon selkeyden ja yksiselitteisyyden merkitystä yhteydenpidossa kansalaisiin, jotka kääntyvät poliisin puoleen (dnro 823/4/04).

Viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa

Kantelija arvosteli Keski-Uudenmaan kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä siitä, että poliisi ei ollut toimit- tanut hänelle hänen avustettavaansa koskevaa esitut- kintapöytäkirjaa kohtuullisessa ajassa. Selvityksestä ilmeni, että viivettä esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa aiheutti mm. se, että kantelijan kanssa ei ollut pys- tytty sopimaan esitutkintalain mukaisen ilmaisukiellon tiedoksiannosta. Lisäksi viivettä asiassa oli aiheuttanut poliisilaitoksen vaikea työtilanne ja asiakirjojen lähettä- mistä hoitaneen tutkintasihteerin vuosiloma.

AOA Raution mielestä oli tulkinnanvaraista, miten pal- jon voidaan kiinnittää huomiota tutkintasihteerin vuo- siloman pitämiseen ja poliisilaitoksen työtilanteeseen. Vuosilomaa ei voida pitää sillä tavalla yllätyksellisenä seikkana, jota ei voitaisi etukäteen ottaa huomioon tehtävien hoitamista suunniteltaessa. Asiassa oli lisäk- si huomioitava, että esitutkintapöytäkirja oli valmistu- nut 12 päivää ennen tutkintasihteerin loman alkamis- ta.

AOA:n käsityksen mukaan on myös kyseenalaista, voi- daanko esitutkintalain mukainen ilmaisukielto vastoin lain nimenomaista sanamuotoa antaa asianosaiselle tai hänen avustajalleen esitutkinnan päättymisen jäl- keen, mikäli esitutkintapöytäkirjasta ilmeni tietoja, joiden ilmitulo voisi vaikeuttaa keskeneräisen rikos- asian selvittämistä. Joka tapauksessa ilmaisukiellon tiedoksiantoa ei AOA:n mukaan voida asettaa pöytä- kirjan toimittamisen edellytykseksi.

AOA Raution päätös 18.8.2004, dnro 881/4/02
(esittelijänä Matti Vartia)

Kantelussa dnro 100/4/03 puolestaan Kiteen kihlakun- nan poliisilaitoksen ylikonstaapelin laiminlyönnistä johtui, ettei asianosainen saanut tilaamaansa esitut- kintapöytäkirjaa.

Poliisimiehen käytös virassa ja sen ulkopuolella

AOA Rautio korosti Lappeenrannan kihlakunnan poliisi- laitoksen ylikonstaapelille rajanvedon tärkeyttä virka- ja yksityisasian välillä. AOA:n käsityksen mukaan hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvan viranomaistoiminnan puolueettomuuden ja uskottavuuden näkökulmasta poliisimiehen tulisi pidättäytyä esiintymästä virkanimik- keellään yksityisessä asiassa, mikäli on olemassa sellainen vaara, että hänen voidaan mieltää esiintyvän asiassa poliisiorganisaation edustajana tai hänen esit- tämiensä mielipiteiden voidaan mieltää olevan poliisin virallinen kanta asiaan. AOA totesi poliisin roolin olevan yhteiskunnassamme luonteeltaan sellainen, että kan-

salaisen tulee olemassa olevien mahdollisuuksien rajoissa saada aina tietää, toimiiko poliisimies virkaroolissaan vai yksityisenä henkilönä.

Kantelu koski tapausta, jossa ylikonstaapeli oli kirjoittanut erään valtakunnallisen tapahtuman Internet-sivuille kantelijan mielestä provosoivia näkemyksiä huumausaineista ja ilmoittanut kirjoituksen lopussa virkanimikkeensä. Ylikonstaapeli selvitti laatineensa kirjoituksen yksityishenkilönä, eikä poliisilaitos ollut tietoinen kirjoituksesta. AOA korosti kuitenkin, että sananvapaus kuuluu perustuslaissa turvattuna perusoikeutena myös poliisimiehelle (dnro 237/4/03).

Kantelussa dnro 471/4/03 oli puolestaan kysymys siitä, että poliisimiehelle ei ollut myönnetty järjestyksenvalvojakorttia. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan poliisin henkilöstöön kuuluvia ei tulisi hyväksyä järjestyksenvalvojaksi. Korkein hallinto-oikeus totesi kantelun käsittelyn aikana antamassaan päätöksessä, että poliisilaitos oli voinut hylätä vanhemman konstaapelin hakemuksen järjestyksenvalvojaksi, koska häntä ei voitu pitää järjestyksenvalvojan tehtävään sopivana henkilönä hoitamaansa virkaan perustuvien järjestyksenvalvojatehtäviä laajempien toimivaltuuksiensa vuoksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että häntä ei myöskään voitu katsoa asetetun eriarvoiseen asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

AOA Rautio totesi omana kannanottonaan, että käyttänyt järjestyksenvalvojakorttien myöntämisessä on eri kihlakuntien poliisilaitoksissa siinä määrin epäyhtenäinen, että asiantilaa ei voida pitää tyydyttävänä. Tilanteen korjaaminen vaatii poliisin ylimmän johdon toimenpiteitä. Yhtenäistämiseen on hyvät mahdollisuudet sen jälkeen, kun korkeimman hallinto-oikeuden päätös selkiinnytti tilannetta.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti 15.12.2004, että hallituksen esityksessä (265/2004 vp) ehdotetaan järjestyksenvalvojista annettua lakia muutettavaksi siten, että poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksen toimiminen järjestyksenvalvojana kiellettäisiin. Ehdotuksen tarkoituksena on selkiyttää rajanvetoa viranomaistoiminnan

ja järjestyksenvalvontatoiminnan välillä ja välttää mahdollisia rooliristiriitoja.

Poliisimiehen virkaroolin ja hänen vapaa-aikansa erotettavuudesta oli kysymys myös kantelussa dnro 2393/4/02. Kantelija arvosteli Inarin-Utsjoen kihlakunnan nimismiehen ratkaisua, kun nimismies oli myöntänyt saman poliisilaitoksen ylikonstaapelille luvan käyttää Utsjoen poliisimoottorikelkkaa käynnillään Sel-sijärven partiomajalla ja kuljettaa moottorikelkalla mukana neljää metsästysasetta. Ylikonstaapeli oli poliisilaitoksen erävalvonnan yhdyshenkilö. Hänen mukaansa kyseisellä retkellä oli Lapin riistanhoitopiirin riistanhoidon neuvoja. Matka oli tältäkin kannalta virkamatkan luonteinen.

AOA Rautio katsoi, ettei nimismies ollut tässä tapauksessa ylittänyt harkintavaltaansa tai muutenkaan menetellyt asiassa lainvastaisesti. AOA totesi kuitenkin, että tällaisissa tilanteissa on vaarana yleisen käsityksen syntyminen siitä, että poliisit käyttävät poliisilaitoksen kulkuvälineitä, tässä tapauksessa moottorikelkkaa, yksityisiin metsästysretkiinsä. Samoin vaarana on, että heidän oma metsästysensä katsotaan valvonnan ulkopuolella tapahtuvaksi ikään kuin virkaan kuuluvaksi metsästykseksi. AOA ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että tällaisten käsitysten syntyminen estetään. Tällöin on syytä harkita lupien myöntämistä, perustelemista ja siitä, voidaanko tällaisilla retkillä yleensäkin harrastaa metsästystä. AOA saattoi tämän käsityksensä Lapin lääninhallituksen poliisiosaston, Inarin-Utsjoen kihlakunnan nimismiehen ja ylikonstaapelin tietoon.

Poliisimiehen kielenkäyttöä asiakaspalvelutilanteessa koski kantelu dnro 884/4/01. AOA Rautio totesi, että ylikonstaapeli oli asiakkaan kuullen käyttänyt varsin voimakkaita ilmaisuja arvioidessaan hälytystilannetta. Poliisimies joutuu usein varsin hankaliakin tilanteita selvittäessään työskentelemään huomattavan paineen alaisuudessa. Tästä huolimatta virkamiehen tulee AOA:n mukaan työtehtävissään noudattaa virkamieheltä edellytettävää asianmukaista kielenkäyttöä ja osata tilannetta arvioidessaan ottaa huomioon myös avuntarvetta kokevan asiakkaan näkökulma.

AOA:n mukaan poliisimiehen tarpeettoman voimakas kielenkäyttö etenkin hankalia riitatilanteita selvitetessä saattaa tarpeettomasti kärjistää tilannetta ja heikentää kansalaisten luottamusta poliisitoimen asianmukaisuuteen.

Hienotunteisuuden merkitys nousi puolestaan esille kantelussa, jossa kantelija arvosteli sitä, että hänen tyttärensä kuolemasta kerrottiin hänelle puhelimitse, eikä henkilökohtaisella tapaamisella. AOA Raution käsityksen mukaan varsinkin tapauksissa, joissa kuolema on äkillinen ja yllättävä, olisi erittäin tärkeää, että asiaa lähiomaiselle ilmoittaminen tapahtuisi tai se ainakin pyrittäisiin järjestämään henkilökohtaisella käynnillä. Tapauksessa kuollut henkilö oli ollut naimisissa ja aviopuolison voidaan yleensä olettaa ilmoittavan asiasta muille omaisille. Selvityksen mukaan poliisi oli ilmoittanut asiasta kantelijalle aviopuolison pyynnöstä. AOA totesi, että mikäli poliisi suostuu tämänkaltaiseen pyyntöön, olisi lähtökohtaisesti perusteltua ilmoittaa asiasta henkilökohtaisella käynnillä. Tämä on hyvän hallinnon vaatimusten kannalta asianmukaista hienotunteisuutta, ja AOA:n mielestä näin olisi ollut perustellumpaa menetellä myös tässä tapauksessa (dnro 1002/4/02).

AJO-OIKEUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

Kantelija arvosteli Turun kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä ajokorttiasiaassa. Kantelijaa epäiltiin huumausainerikoksesta sen johdosta, että hän olisi Turussa yhdessä kahden muun henkilön kanssa käyttänyt itse kasvattamaansa marihuanaa. Tämän rikosepäilyn vuoksi hänet kutsuttiin poliisilaitokselle ajokorttikäsittelyyn, jossa hänet määrättiin toimittamaan erikoislääkärin todistus päihderiippuvuuden selvittämiseksi. Erikoislääkäri ehdotti yhden vuoden pituista seurantaa.

Kantelijan tapauksessa AOA ei todennut viranomaisten menetelleen säännösten vastaisesti. Sen sijaan hän piti kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena sitä, että ajokorttikäytännöt vaihtelevat eri

puolilla maata. On sinänsä luonnollista, että ajokorttiasioista päättävillä virkamiehillä on asioissa jossain määrin harkintavaltaa. Jo laissa käytetyt eräiltä osin varsin tulkinnanvaraiset ilmaisut antavat käyttäjälleen harkintavaltaa, mutta tästä huolimatta käytännöissä tulisi AOA:n käsityksen mukaan pyrkiä mahdollisimman suureen yhteneväisyyteen.

Erityisen ongelmallisena AOA piti vaihtelevuutta siinä, minkälaiseen selvitykseen perustuen henkilön katsotaan syyllistyneen sellaiseen tekoon, jonka perusteella päihderiippuvuus selvitys käynnistetään. Ns. syyttömyys-olettama edellyttää, että henkilöä pidetään syyttömänä kunnes hänet on tuomioistuimessa todettu syylliseksi. Pelkän rikosepäilyn ei pääsääntöisesti AOA:n mielestä tulisi olla perusteena päihderiippuvuus selvityksen käytölle, jos epäilyn tueksi ei ole varsin vakuuttavaa selvitystä.

Edelleen AOA piti kysymyksenalaisena, voidaanko EY-direktiivistä johtaa erilaista kohtelua ajokorttiluvan hakijan ja ajo-oikeuden haltijan välillä. Samoin AOA piti kysymyksenalaisena, löytyykö direktiivistä perusteita ajo-oikeuden haltijoiden erilaiselle kohtelulle riippuen siitä, onko kysymys rikoslain 23 luvun 3 tai 4 §:n mukaisista rikoksista vai rikoslain 50 luvun mukaisista huumausaineen käyttöä koskevista rikoksista. Perustelua tällaisille erotteluille ei AOA:n käsityksen mukaan ole löydettävissä myöskään tieliikennelaista tai ajokorttiasetuksesta.

AOA Raution päätös 20.9.2004, dnro 432/4/02
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Päätöksessä dnro 2398/4/03 puolestaan oli kysymys siitä, oliko lähes kahden kuukauden pituinen väliaikainen ajokielto kohtuuttoman pitkä. AOA Rautio totesi, että lain mukaan poliisin oli tullut viipymättä päättää, pidetäänkö väliaikainen ajokielto voimassa. Päätös väliaikaisen ajokiellon voimassa pitämisestä oli tehty noin puolentoista kuukauden kuluttua kantelijan määrittämisestä väliaikaiseen ajokieltoon. Kyseinen aika oli olennaisesti pidempi kuin mitä sisäasiainministeriön poliisiosastolta asian johdosta pyydettyä lau-

sunnossa pidettiin hyväksyttävänä (noin yksi viikko). AOA saattoi käsityksensä päätöksen tekemisen joutuisuudesta päätöksen tehneen poliisimiehen tietoon.

Asian selvittäminen osoitti myös, että väliaikaisen ajo-kiellon jatkamista koskeva käytäntö eri poliisiyksiköiden välillä ei ollut riittävän selkeä ja vakiintunut. AOA Rautio piti tilannetta huolestuttavana ja katsoi, että tilanteen korjaamiseen oli syytä ryhtyä mahdollisimman pian.

AOA Rautio otti omana aloitteenaan (dnro 2433/2/04) selvitettäväkseen, mihin toimenpiteisiin sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo olevan tarvetta edellä käsitellyissä kahdessa päätöksessä havaittujen ongelmien selvittämiseksi ja jo todettujen epäkohtien poistamiseksi. Todettakoon, että tarkastuksilla ja kanteluita tutkittaessa on muutoinkin havaittu, että ajo-oikeutta koskevat säännökset ovat mm. vaikeaselkoisuutensa takia järjestelmällisen uudelleentarkastelun tarpeessa.

AMMATTIYHDISTYSJÄSENMAKSUN PERIMISJÄRJESTELYT JA YHDENVERTAISUUS

Poliisien ammattiyhdistys pyysi kantelussaan oikeusasiamiestä tutkimaan Etelä-Suomen ja Lapin lääninhallitusten ratkaisuja, joilla lääninhallitukset olivat ilmoittaneet, etteivät ne tule perimään kantelun tehneen yhdistyksen jäsenmaksuja yhdistyksen jäsenten palkasta. Perusteluksi oli ilmoitettu, että lääninhallitus perii jäsenmaksuja palkoista vain niiltä poliisimiehiltä, jotka ovat jäsenenä sellaisessa ammattiyhdistyksessä, joka kuuluu valtion keskussopijajärjestöön. Kantelun tehnyt yhdistys ei ole tällainen yhdistys.

AOA Rautio ei pitänyt lääninhallitusten menettelyä lainvastaisena. Hän totesi, että työnantajaviranomaisen menettely ei ole ristiriidassa perustuslain yhdistymisvapautta koskevan säännöksen kanssa huomioon ottaen, että menettelyn vaikutus yhdistymisvapauteen, erityisesti sen ydinalueeseen on vain välillinen ja sellaisenaankin hyvin vähäinen.

Sen sijaan perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden näkökulmasta menettely ei AOA:n mielestä ollut ongelmaton, vaikkakaan ei lainvastainen. Se, että menettely on hyväksyttävä yhdistymisvapauden, tässä tapauksessa ammatillisen järjestäytymisvapauden kannalta, ei välttämättä tarkoita sitä, että menettely olisi hyväksyttävä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen tai koko perusoikeusjärjestelmän kannalta. Erilainen kohtelu kytkeytyy AOA:n mukaan tässä tapauksessa perimmäitään siihen, miten toista perusoikeutta, yhdistymisvapautta on käytetty. Tällainen erottelu koettelee väistämättä perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.

Jo se, voidaanko valtio valtuuttaa tavallisessa laissa työnantajana menettelyihin, jotka ovat ristiriidassa sitä viranomaisena ja lainsoveltajana velvoittavien perusoikeussäännösten kanssa, on AOA:n mielestä ongelmallinen kysymys. Vielä ongelmallisempaa on, jos perusoikeussäännösten kanssa ristiriidassa oleviin menettelyihin ryhdytään lakia alemmantasoisien säädösten nojalla tai pelkästään omaksumalla tietynlainen käytäntö.

AOA:n käsityksen mukaan on kyseenalaista, että valtio – vaikkakin työnantajanasemassa – poikkeaisi perustuslakiin sisältyvästä yhdenvertaisen kohtelun veloitteestaan vedoten vakiintuneeseen työmarkkinakäytäntöön. Erityisesti perusoikeusudistuksen ja uuden perustuslain voimaantulon jälkeen on syytä tarkastella kriittisesti sellaisia ”perusoikeusherkkiä” käytäntöjä, jotka ovat syntyneet aikaisemmassa oikeustilassa, ja joihin eduskunta ei siten ole voinut ottaa kantaa nykyisen lainsäädännön pohjalta.

AOA:n mielestä voidaan perustellusti kysyä, onko valitsevassa oikeustilassa olemassa hyväksyttävää perustetta kerrotunlaiseen yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen. Hänen käsityksensä mukaan perusteeksi ei riitä se, että työmarkkinoilla noudatetaan tiettyä ”pelisääntöjä”. Toisaalta ei voida antaa myöskään yleistä sääntöä siitä, että kaikkien ammatillista järjestäytymistä varten perustettujen yhdistysten jäsenmaksut tulisi periä valtiotyönantajan toimesta. Jo perinnän

aiheuttamista käytännön ongelmista voinee johtua, että joissakin tapauksissa erilaiseen kohteluun on hyväksyttävä syy. On sitä paitsi syytä muistaa, että viranomaisen lainsoveltajana tulee noudattaa suurempaa pyrkimystä muodollisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen kuin esimerkiksi lainsäätäjän, jolla on laajempi liikkumavara perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimuksen arvioinnissa lainsäätämisen yhteydessä.

AOA totesi perustuslakimyönteisen tulkinnan kannalta olevan perustellumpaa, että jäsenmaksujen perimisessä noudatettaisiin mahdollisimman yhteneväistä käytäntöä. Hän saattoi käsityksensä yhdenvertaisesta kohtelusta sisäasiainministeriön poliisiosaston sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen ja Lapin lääninhallituksen tietoon.

AOA Raution mielestä tapaus herättää kuitenkin kysymyksen siitä, pitäisikö pääsopijajärjestöjä suosivan jäsenmaksuperinnän hyväksyttävyyden yhdenvertaisuuden näkökulmasta saattaa lainsäätäjän pohdittavaksi. Sen vuoksi hän saattoi esittämänsä käsityksen ja kysymyksen lainsäädännön tarpeesta oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön henkilöstöosaston tietoon.

AOA Raution päätös 19.11.2004, dnrot 774/4/02 ja 1205/4/03 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

POLIISIN MYÖNTÄMÄT SUDENPYYNTILUVAT

Kantelijat arvostelivat Närpiön kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä poliisipäällikön ryhdyttyä toimenpiteisiin suden lopettamiseksi poliisilain 25 §:n nojalla, vaikka maa- ja metsätalousministeriö oli aiemmin metsästyslain ja -asetuksen perusteella evännyt kaksi sudenpyyntilupahakemusta mm. alueen susikannan vähäisyyden vuoksi. Kyseisellä alueella oli sattunut useita susien aiheuttamia vahinkoja kotieläimille.

AOA Rautio totesi päätöksessään, että poliisipäällikön päätös oli sinänsä poliisilain 25 §:n sanamuodon mukainen, ja että poliisilaitoksen menettelyä ei ole pidet-

tävä lainvastaisena. Hän totesi edelleen, että poliisipäällikön päätös oli osaksi voinut perustua maa- ja metsätalousministeriön päätöksen jälkeen muuttuneisiin olosuhteisiin susivahinkojen edelleen jatkuttua alueella. AOA katsoi kuitenkin, että poliisipäällikön päätös näytti olevan selvästi ristiriidassa maa- ja metsätalousministeriön päätöksen kanssa ja piti tällaista lopputulosta hyvin kritiikille alttiina. Olennaisesti samasta asiasta ei pitäisi tehdä vastakkaisia viranomaispäätöksiä sen mukaan, mikä viranomainen on päätöksen tekijänä. On myös torjuttava sellainen ajatus, että tulkinnanvaraisilla paikallisilla ratkaisilla ohitetaan valtakunnallisesti muodostettu linjaus rauhoitetun eläimen suojelussa.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksestä ilmeni, että ministeriö tulee ohjaamaan poliisilain kyseisen kohdan tulkintaa tiukempaan suuntaan. Sisäasiainministeriö on lisäksi ilmoittanut keskustelleensa metsästysasioista ja poliisilain 25 §:n soveltamisesta maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten kanssa. AOA piti tällaista keskusteluyhteyttä tärkeänä laintulkinnan selkiyttämiseksi ja käytäntöjen yhtenäistämiseksi. AOA katsoi edelleen, että yleisen turvallisuuden säilymisen ja rauhoitettujen riistaeläinten asianmukaisen suojelun tason saavuttamiseksi on myös keskeistä, että eri hallinnonalojen viranomaiset toimivat yhteistyössä ja että virkamiehet ovat toimissaan riittävästi ohjeistetut. Poliisilain 25 §:ää ei tule soveltaa sillä tavoin laajasti, että metsästyslain ja -asetuksen tarkoitus vesittyy. Tilanteen kokonaisarvioinnissa poliisivirnamaisten tulisiikin muun ohella ottaa huomioon metsästyslain ja -asetuksen tavoitteet ja se, että valtio on lähtökohtaisesti vastuussa riistaeläinten aiheuttamista vahingoista petoeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyllä tavalla.

AOA pyysi maa- ja metsätalousministeriötä sekä sisäasiainministeriötä ilmoittamaan käsityksensä siitä, tulisiko asiaan liittyvää lainsäädäntöä tarkistaa.

AOA Raution päätös 19.10.2004, dnro 612/4/04 (esittelijänä Petri Rouhiainen)

POLIISIN JA ULOSOTTOVIRAN- OMAISEN YHTEISTYÖ

Kantelija arvosteli viranomaisten menettelyä, kun hänetä oli ulosmitattu henkilöntarkastuksessa löytyneet rahat. Poliisi oli tiedustellut ulosottovirastosta, oliko kantelijalla ulosotossa perittävänä velkoja. Ulosottomies totesi kantelijalla olevan velkoja perinnässä ja kielsi poliisia palauttamasta 12 000 markan suuruis-ta summaa kantelijalle. Ulosottomies kävi seuraavana päivänä ulosmittaamassa varat.

AOA Rautio totesi, että asianomainen poliisimies oli toiminut poliisilaitoksella vakiintuneen käytännön mukaisesti. Käytäntö oli omaksuttu ulosottoviraston poliisille osoittamasta kirjeestä. Siinä poliisia kehoitettiin tarkastamaan, onko henkilöllä ulosotossa avoimia asioita, jos hänellä on tavattaessa mukanaan huomattava määrä varoja tai omaisuutta. AOA:n mukaan menettely ei ole ollut lainvastaista, eikä hänellä ollut aiheita toimenpiteisiin yksittäisen poliisimiehen osalta.

Sen sijaan AOA piti menettelyä ongelmallisena perustuslain säännösten kannalta, koska menettelystä ei ole säännelty laissa. AOA:n käsityksen mukaan järjestelmän syntymisestä käytännön yhteistyön kautta syntyy myös käytännön epäyhtenäisyyden vaara. AOA saattoi käsityksensä lainsäädännön ja ohjeistuksen tarpeesta sisäasiainministeriön poliisiosaston ja oikeusministeriön tietoon.

AOA Raution päätös 15.11.2004, dnro 605/4/02
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

ESTEELLISYYS VIRKANIMITYS- ASIASSA JA NIMITYKSEN PERUSTELEMINEN

Poliisipäällikkö oli päättänyt ylikomisarion viran täyttämistä. Kuitenkin näytti kiistattomalta, että virkaa hakenut saman poliisilaitoksen komisario oli henkilöitynyt hänen eräänlaiseksi vastapuolekseen prosessissa, joka oli aikanaan johtanut poliisipäällikön irtisanomi-

seen. AOA Raution mukaan asiassa oli tullut esiin sellaisia ulkopuolisenkin havaittavissa olevia konkreettisia seikkoja, jotka olivat vaarantaneet luottamuksen poliisipäällikön puolueettomuuteen toimia nimittävänä viranomaisena.

AOA:n käsityksen mukaan poliisipäällikön olisi tullut ainakin katsoa puolueettomuutensa vaarantuneen ulkopuolisen näkökulmasta ja jäävät itsensä asiassa. AOA saattoi käsityksensä poliisipäällikön tietoon (dnro 321/4/02).

Virkanimitysasiaa koski myös kantelu dnro 1314/4/02. AOA Rautio arvosteli päätöksessään sitä, että poliisilaitoksella oli laadittu laadittiin nimitysasiassa vain suppea ansiovertailu, mutta ei esittelymuistiota, vaikka hakijoina oli sekä miehiä että naisia. Asian arviointi oli jälkikäteen vaikeata siitäkin syystä, että hakemusasiakirjat liitteineen oli palautettu hakijoille.

Nimitysmuistio perusteineen samoin kuin hakemusasiakirjojen laajempi arkistointi olisi AOA:n käsityksen mukaan ollut tarpeellinen sekä tasa-arvolain mukaisen syrjintäolettaman arvioinnin kannalta että myös jälkikäteen laillisuusvalvonnan toteuttamiseksi. AOA katsoi vartijan virkojen täytössä menetellyn tavalla, jota voitiin pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon periaatteiden kannalta. Selvityksen mukaan poliisilaitoksella oli kantelun johdosta otettu käytäntöön nimitysmuistion laatiminen.

AOA kiinnitti vastaisen varalle poliisipäällikön huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

POLIISIN ULKOMAALISVALVONTA

Kantelija kertoi, että hänen kävellessään Oulussa oli kadulla viereen ajanut poliisiauto, ja poliisimiehet olivat kehoittaneet häntä tulemaan autoon henkilöllisyyden selvittämistä varten. Kantelija oli kyseenalaistanut poliisin menettelyn kohdistaa toimenpiteitä ulkomalaisiin tai ulkomaalaisen näköisiin Suomen kansalaisiin kuten kantelijaan.

Selvityksen mukaan kysymys oli poliisiviranomaisten tehostetusta ulkomaalaisvalvontatapahtumasta, jonka tavoitteena oli mm. laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden paljastaminen ja sisämaavalvonnan tehostaminen. Tapahtuman aikaan voimassa olleen ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisen oli poliisin tai muun ulkomaalaisen asiaa käsittelevän viranomaisen kehotuksesta esitettävä passinsa tai muulla luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä.

AOA Raution mukaan poliisi ei ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti, mutta hän katsoi kuitenkin olevan aiheita esittää joitain näkökohtia vastaisuudessa huomioon otettavaksi. Ensinnäkin ulkomaalaislakia ei AOA:n mukaan voida tulkita siten, että poliisilla olisi yleinen oikeus toimenpidettään perustelematta saada tietoonsa kaikkien tapaamiensa ulkomaalaisiksi oletettujen henkilöiden henkilötiedot. Tämä johtuu jo siitä, että poliisilain mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava perusteltuja mm. suhteessa tehtävän tärkeyteen, eikä poliisi saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. AOA:n mielestä olisi myös ollut perusteltua, että poliisi olisi selostanut toimenpiteen olevan osa laajempaa poliisitehtävää ja pahoitellut kantelijalle aiheutunutta ylimääräistä vaivaa sen jälkeen kun ilmeni, että poliisin toimenpide oli kohdistettu suoritettavan tehtävän kannalta sivulliseen henkilöön.

AOA totesi yleisemmin, että poliisin ulkomaalaisvalvonassa ymmärrettävästi pyritään siihen, että tarvittavat toimenpiteet kohdistuisivat mahdollisimman pitkälle ulkomaalaisiin. Kun valtaväestöstä ulkonäöltään eroavien osuus on ulkomaalaisissa suurempi kuin koko väestössä, on luonnollista, että ulkonäkö jossakin määrin vaikuttaa siihen, ketkä valikoituvat valvonnan kohteeksi. Toisaalta huomattava osa maassamme oleskelevista ulkomaalaisista ei ulkonäöltään eroa valtaväestöstä eikä ulkonäköero sinänsä osoita ketään ulkomaalaiseksi. Selvää on myös, että usein ei ole mitään varmaa tapaa havaita jonkun olevan ulkomaalainen tarkastamatta lähemmin hänen henkilöllisyyttään. Tästä seuraa väistämättä, että joskus ulkomaalaisvalvonta kohdistuu myös Suomen kansalaisiin.

Koska ulkomaalaisvalvonta kohdistuu rajattuun henkilöpiiriin eikä se ole poliisin tavanomaista yleisvalvontaa, jonka kohteeksi kuka tahansa voi yleisellä paikalla joutua, on hyvin ymmärrettävää, että valvonta koetaan helposti yhdenvertaisuutta loukkaavaksi. Toiminnassa on sen vuoksi erityisesti syytä pyrkiä hälventämään ilmeisen väistämättä joskus esiin nousevia epäluuloja siitä, että kysymys olisi vain ihonvärin tms. epäasiallisen perusteen aiheuttamasta toimenpiteestä. Tätä tavoitetta voidaan edistää esimerkiksi suunnittelemalla valvonta toteutettavaksi siinä määrin kuin mahdollista poliisin muun valvonnan, kuten liikennevalvonnan yhteydessä.

AOA yhtyi sisäasiainministeriön näkemykseen siitä, että valvontatapahtumia suunniteltaessa on tärkeää kiinnittää huomiota valvonnan järjestämiseen siten, ettei se aiheuta ulkomaalaisissa turhia epäluuloja ja väärinkäsityksiä. Yksi keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on AOA:n mukaan toimenpiteen riittävä perusteleminen sen kohteelle ja erityisen huomion kiinnittäminen asianmukaiseen käyttäytymiseen valvontatehtävässä.

AOA Raution kirje 24.8.2004, dnro 271 1/4/03
(esittelijänä Kristian Holman)

VANKEINHOITO

VANKILOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

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

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

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSIA

Vankeinhoidossa on viime vuosina tapahtunut useita lainsäädännön muutoksia. Niitä on käsitelty aikaisempia vuosia koskevissa kertomuksissa. Kertomusvuoden alussa tuli voimaan rikoslain yleisiä oppeja koskevan uudistuksen yhteydessä säädetyt lisäykset rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin (jälj. RTL) ja tutkintavankeudesta annettuun lakiin (TVL), jotka koskivat vankiloiden virkamiesten oikeutta voimakeinojen käyttöön (RTL 2 luvun 11 b § ja TVL 15a §). Uudistukset eivät ole näkyneet oikeusasiamiehelle osoitetuissa kanteluissa.

Vankeusrangaistuskomitean mietintöön pohjautuva, pitkään valmisteltu hallituksen esitys vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi sekä rikoslain muuttamiseksi annettiin eduskunnalle kertomusvuoden lopulla (HE nrot 261–263/2004). Esitys sisältää lakiehdotukset vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskeviksi kokonaisuudistukseksi. Kokonaisuudistuksen lähtökohtana on esityksen mukaan säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vankien perusoikeuksien rajoituksista täsmällisesti lain tasolla perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti. Vankeuslakiehdotus sisältää säännösehdotukset van-

keuden täytäntöönpanon tavoitteiden uudelleen määrittelystä, vankeinhoitoviranomaisten toimivaltuuksista, sijoittajayksiköiden toiminnasta, vankien sijoittamisesta ja siirtoa koskevan menettelyn uudistamisesta sekä täytäntöönpanon lykkäämistoiimivallasta ja -perusteista. Siihen sisältyvät myös säännösehdotukset rangaistusajan suunnitelmasta, vankien tarkastamisesta, turvaamistoimenpiteistä ja voimakeinojen käytöstä. Vangin muutoksenhakuoikeutta esitetään laajennettavaksi.

Tutkintavankeuslakia koskeva ehdotus sisältää säännöksiä, joissa korostetaan syyttömyysolettamaa ja joilla eräät ihmisoikeusvelvoitteet kirjataan kansalliseen lainsäädäntöön. Merkittävä muutos on kurinpitöjärjestelmän ulottaminen koskemaan tutkintavankeja.

Olennaista muutosta uudistusehdotukset merkitsevät myös siinä, että useista nykyisin perustuslain näkökulmasta riittämättömällä täsmällisyydellä ja säädöstasolla annetuista Rikosseuraamusviraston (entinen oikeusministeriön vankeinhoito-osasto) määräyksistä ja ohjeista, joilla puututaan vankien oloihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin, esitetään säädettäväksi lailla. Normitason nostaminen lain tasolle täyttää perustuslaissa lainsäätäjälle annetun perustuslaillisen toimeksiantannon.

Vankeutta ja ehdonalaista vapautta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 262/2004 vp) ehdotetaan muutoksia mm. nuorten rikoksentekijöiden oikeuteen päästä ehdonalaiseen vankeuteen vasta kun rangaistuksesta on suoritettu puolet sen sijaan, että ehdonalaiseen saattoi päästä suoritettuaan aikaisemmin yhden kolmasosan rangaistuksesta sekä elinkautisvangin mahdollisuudesta päästä ehdonalaiseen vapauteen hänen suoritettuaan rangaistuksestaan (vähintään) kaksitoista vuotta siten, että vapauttamisesta päättäisi Helsingin hovioikeus. Pakkolaitoksesta esitetään luovuttavaksi. Tältä osin ehdotetaan koko rangaistuksen suorittamista vankilassa. Edelleen ehdotetaan, että nykyisestä poiketen tuomioistuin määräisi täytäntöön pantavasta jäännösrangaistuksesta.

Lakipaketissa ehdotetaan muutettavaksi myös rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettua lakia (HE 261/2004 vp). Muutosehdotuksen mukaan vankeinhoitolaitokseen kuuluisi aluevankiloita ja valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö ja sitä johtaisi vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja. Aluevankilat, joita tulisi olemaan viisi, koostuisivat sijoitusvankilasta ja täytäntöönpanoyksikköinä toimivista vankiloista.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset on tarkoitettu saattaa voimaan vuonna 2006.

Oikeusministeriössä valmistui 18.11.2004 luonnos hallituksen esitykseksi säännöksiksi sakon muuntorangaistussäännösten muuttamiseksi. Siinä ehdotetaan muutettavaksi sakkojen muuntosuhdetta siten, että nykyisen kahden päiväsakon sijasta kolmea maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Vastaava uhkasakon muuntosuhde muuttuisi nykyisestä 20 eurosta 30 euroon. Myös muuntorangaistuksen enimmäispituutta ehdotetaan alennettavaksi 60 päivään (nykyään 90). Ehdotus on lausuntokierroksella.

VANGIT

Vankien määrän useana vuonna jatkunut kasvu näytti kertomusvuoden aikana pysähtyneen. Vankimäärä oli kertomusvuoden lopussa noin 3 550. Kertomusvuoden lopussa kuitenkin kävi ilmi, että valtaosa sakonmuuntorangaistuksista oli jäänyt täytäntöön panematta tietokonejärjestelmässä olleen virheen vuoksi. Niinpä näiden täytäntöönpanossa viipyneiden muuntorangaistusten täytäntöönpano tulee lisäämään vankiloissa olevien määrää. Rikosseuraamusviraston arvion mukaan täytäntöönpanoa odottaa viiveen vuoksi noin 900 muuntorangaistusta. Vankilat ovat jo nykyään lähes kaikki ylläpidettyinä.

Vankeinhoitolaitoksen päihdestrategian mukaan päihdeittömiä osastoja on kaikissa suljetuissa vankiloissa. Sen lisäksi kaikki avolaitokset toimivat päihdeittöminä laitoksina. Vankeinhoidossa on jatkuvasti lisätty vankeihin kohdistuvaa päihdetyötä. Tätä kehitystyötä voi-

daan pitää myönteisenä. Myös vapaudessa aloitettuja vieroitushoitoja on voitu jatkaa vankiloissa.

AOA teki edellisenä kertomusvuonna aloitteen (dnro 3084/4/01) korvaushoidon antamisesta avolaitoksissa. Tämän aloitteen käsittely on vielä kesken, mutta Rikosseuraamusviraston ilmoituksen mukaan mahdollisuuksia ottaa korvaushoitopotilaita myös avolaitoksiin on jo kertomusvuoden aikana lisätty.

Kertomusvuoden aikana vahvistettiin vankiloille uusi päihdestrategia vuosille 2005–2006. Strategian mukaan päihdetyön haasteina vankiloissa tulevat olemaan korvaushoidon psykososiaalinen hoito-ohjelma, päihdepsykiatrian osaamisen ja panostuksen lisääminen, tartuntatautiavaaran uhka, alkoholiongelmaisten määrän odotettavissa oleva kasvu, naisten ja nuorten ongelmat päihdetyössä, ulkomaalaisten vankien määrän kasvu ja romanivankien päihdekuntoutus.

VANKIKANTELUT

Vankikanteluiden määrä oli edelleen poikkeuksellisen korkealla tasolla, kanteluita tuli kertomusvuonna 278. Vielä 1990-luvun lopulla vankikanteluita tuli vain puolet tästä. Kertomusvuonna ratkaistiin 208 kanteluasiata. Toimenpiteisiin johtaneita kanteluratkaisuja tehtiin 47. Ratkaistujen kanteluiden määrä ja niistä toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen suhde pysyivät samansuuntaisina verrattuna edelliseen vuoteen. Toimenpiteisiin johtaneet asiat olivat kuitenkin usein melko vähäisiä menettelyvirheitä tai asioita, joissa AOA katsoi olevan aihetta tuoda esiin ohjausmielessä käsityksensä asianmukaisesta menettelystä kantelussa kysymyksessä olevassa asiassa. Huomautukseen johti yksi asia.

Ratkaistut kantelut koskivat hyvin erilaisia asioita. Kanteluiden aihepiirit pysyivät kuitenkin vuosittain aika vakiintuneina. Vangit kantelivat mm. menettelystä pakko- ja turvaamistoimien käytössä 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. Muutama ratkaisu koski kriminaalihuoltolaitoksen menettelyä. Vangit kantelivat myös muiden kuin vankeinhoitoviranomaisten menettelyistä. Pääosin kantelut kuitenkin liittyivät tuomittuun rangaistukseen tai asian esitutkintaan tai käsittelyyn tuomioistuimessa.

Lausuntoja

CPT:N SUOMEA KOSKEVA SELONTEKO

AOA antoi oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle lausunnon Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) selonteosta koskien komitean käyntiä Suomessa syyskuussa 2003. Komitean kannanottoja erityisesti vankiloissa tehdystä havainnoista on jo selostettu oikeusasiamiehen vuoden 2003 kertomuksessa (s. 96–97).

Komitea arvioi raportissaan myös tarvetta suljettujen laitosten tarkastustoiminnan kehittämiseksi. CPT esitti mm. perustettavaksi erityisen riippumattoman valvontaelimen ja lisäksi muutoksia nykyiseen tarkastuskäytäntöön, mm. niiden määrän huomattavaa lisäämistä (jokainen laitos tarkastetaan kuukausittain) ja tapah-
tumisesta ennalta ilmoittamatta.

AOA Rautio totesi lausunnossaan komitean ehdottamista kuukausittaisista tarkastuksista, ettei sitä voitu pitää ainakaan nykyisen kaltaisessa laillisuusvalvonnassa mahdollisena eikä edes tarkoituksenmukaisena. Tarkastusten luonnekin muuttuisi oikeusasiamiehen käytännön mukaisesta laillisuuden valvonnasta

enemmän toimintaa ohjaavaksi, mikä AOA:n mukaan lähinnä kuuluu esimiesviranomaisen toimialaan, eikä niinkään oikeusasiamiehen perinteiseen toimintaan. Tarkastusten toimittaminen ilman ennakoilmoitusta ei sinänsä ollut vieras myöskään oikeusasiamiehen käytännössä. Tällaiset tarkastukset ovat kuitenkin olleet yksittäisiä ja viimeaikoina perin harvinaisia.

Käytännössä yllätystarkastuksiin ei ole ilmennyt aiheita (esim. luottamukselliset keskustelut vankien kanssa tai kantelut eivät ole tuoneet esiin tällaista tarvetta). Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastustiheyden olennaiseen lisäämiseen ei myöskään ollut erityisiä oikeusturvasyitä. Selonteossa esitetyt havainnot (laitosten fyysisistä puitteista) olivat hyvin AOA:n tiedossa ja niihin on myös oikeusasiamiehen toimenpitein pyritty vaikuttamaan eikä tarkastusten tiheys vaikuta ongelmien ratkaisemiseen.

Koska oikeusasiamiehen valvonta on selvästi lähtenyt laillisuus- ja nyttemmin myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, kansliassa ei ole AOA:n mukaan pidetty edes tavoitteena pyrkiä osallistumaan operatiivisen toiminnan ohjaukseen.

Komitean raportissaan esille ottamista yksittäisistä vankeinhoitoa koskevista havainnoista ja suosituksista AOA lausui lisäksi seuraavaa.

AOA totesi myös pitäneensä vankien välistä väkivaltaa (johon komitea raportissaan viittasi) eräänä keskeisenä tarkastusteemana. Hän totesi painottaneensa vankeinhoitolaitoksen johdon ja vankiloiden johtajien kanssa käymissään keskusteluissa sitä, että uhkauseiden ja väkivallan uhan kohteena olevien vankien oloihin tulee kiinnittää erityistä huomiota siten, että heitä ei vain eristettäisi, vaan heille pyrittäisiin järjestämään erilaisia aktiviteetteja ja mahdollisuuksia olla myös muiden vankien kanssa. Toimintojen järjestäminen oli AOA:n käsityksen mukaan käytännössä ollut vaikeata juuri CPT:n raportissa mainitusta henkilöstön vajavuudesta johtuen.

AOA korosti, että vankiloiden ylläpito on keskeinen ongelma vankeinhoidossa. Ylläpidon haittavaikutuksia lisää se, että vankiloiden henkilökuntamäärä on vähentynyt melkoisesti aikoinaan toteutettujen säästötoimenpiteiden johdosta. Useiden laitostarkastusten yhteydessä on tullut ilmi tapauksia, että laitoksessa ei ole ollut riittävästi henkilökuntaa valvomassa vankien toimintoja. Sen seurauksena vankien toimintoja on jouduttu peruuttamaan (esimerkiksi Kunnunsuon vankila). Sen, että toimintoja on jouduttu peruuttamaan ja useimmat vangit ovat joutuneet asumaan yhdessä on kerrottu vaikuttaneen vankiloiden ilmapiiriin kiristymiseen.

Selonteossa todetun mukaisesti vanhoissa peruskorjaamattomissa vankiloissa aiheuttaa ongelmia myös sellien saniteettitilojen puute. Eräissä vankiloissa vangit ovat voineet päästä kaikkina vuorokauden aikoina sellin ulkopuolella oleviin wc-tiloihin, mutta osassa vankiloita se on ollut ongelmallista. AOA totesi arvosteleensa erään kantelun johdosta antamassaan päätöksessä vankilan (entinen Turun tutkintavankila, nykyisin osa Lounais-Suomen vankilasta) olosuhteita. Eräissä raskaammista laitoksista, kuten Helsingin vankilassa ja Lounais-Suomen vankilassa, vankien päästämistä sellistä tarpeilleen vaikeuttaa erityisesti se, että vankiloiden ylläpitäminen henkilöstövähyys on varsin niukkaa ja usein esteeksi muodostuu juuri henkilökunnan turvallisuuden takaaminen. Tämän AOA:n omana aloitteenaan esille otetun asian käsittely on vielä kesken.

AOA Raution omat havainnot vankiloiden lääkäripalvelujen (vastaanottoajat) riittämättömyydestä olivat komitean kanssa yhdenmukaiset eräiden vankiloiden osalta. Muun muassa Sukevan vankilan tilanne oli tutkittavana oikeusasiamiehen kansliassa. Asiaa on mutkistanut se, että ammattitaitoisen lääkärihenkilöstön saaminen vankilaan on ollut vaikeata. Vakavia ongelmia ei AOA tietämän mukaan ollut syntynyt, koska vankkeja oli voitu käyttää kuntien ylläpitämissä terveyskeskuksissa.

AOA Raution kirje oikeusministeriölle 31.8.2004, dnro 1695/5/04 (esittelijänä Harri Ojala)

YK:N KIDUTUKSEN VASTAISEN YLEISSOPIMUKSEN KANSALLINEN VALVONTAELIN

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. Pöytäkirjan osapuolet veloitetaan perustamaan tai nimeämään yksi tai useampi kansallinen valvontajärjestelmä kidutuksen ehkäisemiseksi valtiossaan. Valvontaa suorittamaan voidaan nimittää jo olemassa oleva kansallinen valvontaelin tai -järjestelmä.

Ulkoasiainministeriö pyysi kesäkuussa 2004 keskeisiltä viranomaisilta lausunnon em. pöytäkirjan ratifioimisesta. Samassa yhteydessä pyydettiin kiinnittämään huomiota siihen, mikä viranomaistaho voisi toimia pöytäkirjassa tarkoitettuna kansallisena valvontaelimenä Suomessa.

AOA Rautio totesi omassa lausunnossaan, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin sisältyvät ne tehtävät, joita kansallinen valvontaelinkin tulisi hoitamaan. Oikeusasiamiehen ja pöytäkirjassa tarkoitettuna kansallisen valvontaelimen välillä on myös joitakin eroavuuksia, joihin asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota.

AOA:n näkemys oli, että nyt käytävissä olevan tiedon pohjalta ei ole ratkaisevaa estettä, että oikeusasiamies toimisi Suomessa pöytäkirjassa tarkoitettuna kansallisena valvontaelimenä. Asiaan liittyvät periaatteelliset ja myös käytännölliset kysymykset, erityisesti voimavarakysymykset on kuitenkin selvitettävä ja ratkaistava ennen kuin päätös asiassa voidaan tehdä. AOA pitikin selvänä sitä, että asia vaatii jatkovalmistelua, minkä yhteydessä tulisi yksityiskohtaisesti selvittää mm. lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet. Oikeusasiamiehellä on vasta tarvittavien lisäselvitysten valmistuttua

mahdollisuus ottaa asiaan yksityiskohtaisemmin kantaa.

Myös muissa annetuissa lausunnoissa lähdettiin siitä, että kokonaan uutta valvontaelintä ei tulisi perustaa, vaan valvonta tulisi järjestää jo olemassa olevan viranomaisen yhteyteen. Useat lausunnonantajat katsoivat, että eduskunnan oikeusasiamies olisi sopivin viranomainen toimimaan kansallisena valvontaelimenä. Ulkoasiainministeriö tullee vuoden 2005 kuluessa perustamaan työryhmän, jonka tehtävänä tehdä selvitys valinnaisen pöytäkirjan velvoitteista ja kansallisen valvontajärjestelmän nimeämisestä tai perustamisesta.

AOA Raution kirje ulkoasiainministeriölle 20.8.2004, dnro 1578/5/04 (esittelijänä Jari Pirjola)

NUORISORIKOSTYÖRYHMÄN MIETINTÖ

AOA Rautio antoi lausunnon oikeusministeriölle nuorisorikostyöryhmän mietinnöstä, erityisesti nuorisoarestia koskevista ehdotuksista. Lausunnossaan AOA totesi pitävänsä ymmärrettävänä, että lainsäädännössä pyritään luomaan erityisesti nuorille tarkoitettu pakkokeino, jossa otetaan huomioon nuorten erityistarpeet ja erityinen tarve pyrkiä ehkäisemään rikoskierteen syntyminen tai katkaisemaan mahdollisesti jo alkanut rikoskierre. Nopea puuttuminen nuoren rikoksiin on korostetun tärkeää, ja nopealla puuttumisella on myös tavanomaista suurempi vaikutus rikosten jatkamisvaaraan erityisesti nuorten kohdalla.

AOA piti myönteisenä myös sitä, että uusi pakkokeino voisi korvata ankarampia pakkokeinoja, kuten pidättämisen ja vangitsemisen. Uudistuksen käytännön toteutukseen liittyi kuitenkin se vaara, että uusi pakkokeino, joka ehkä koetaan lieväksi ja useissa tapauksissa esimerkiksi rikoskierteen katkaisemisen näkökulmasta hyödylliseksi, voi tulla odottamattoman laajaan käyttöön. Varsinkin jos järjestelmästä saadaan helposti käytettävä, kynnys sen käyttöön saattaa laskea ja voi

olla vaara käyttää sitä eräänlaisena pikarangaistuksena. Käyttö olisi joka tapauksessa selvästi pidättämistä ja vangitsemista laajempaa.

Kerrotuista syistä onkin tärkeää, että myös nuorisorangaistuksen yleiset edellytykset, erityisesti ehdotetun 2 a luvun 3 §:n 2 momentissa asetetut soveltamisrajoitukset otetaan käytännön soveltamisessa vakavasti. On myös varottava siitä, että uusi pakkokeino muodostuu sillaksi ankarampien pakkokeinojen käyttöön. Kun on myös odotettavissa, että arestirajoituksia rikottaan, pitäisi kuitenkin pidättämisen ja vangitsemisen kynnys rikkomisen seurauksena asettaa riittävän korkeaksi. Kanteluista saatava kokemus osoittaa, että varsinkin alueellisesti laajassa poliisihallinnossa helposti kehittyvät hyvin erilaisia toimintakulttuureja.

AOA Raution kirje oikeusministeriölle 28.12.2004, dnro 3084/5/04 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

Tarkastustoiminta

Oikeusasiamiehen keskeinen laillisuusvalvontatehtävä on erityisesti suljettuihin laitoksiin, kuten vankiloihin kohdistuva tarkastustoiminta. Laitoksiin kohdistuvat tarkastukset ovat säännönmukaisia. Esimerkiksi kaikki vankilat pyritään nykyisen tarkastuskäytännön mukaan tarkastamaan kahden tai kolmen vuoden välein. Tarkastukset toteutetaan ennakolta laaditun vuosittaisen tarkastussuunnitelman mukaan, ja yksittäiset tarkastukset toteutetaan niin, että tarkastuksesta ilmoitetaan hyvissä ajoin etukäteen tarkastuksen kohteena olevalle laitokselle. Samalla pyydetään tarkastuskohteesta etukäteen tutustuttavaksi selvitystä tarkastuksen kannalta keskeisistä aiheista, kuten esimerkiksi vankilatarkastusten osalta vankeja koskevia täytäntöönpano-, kurinpito- ja pakkotoimenpidepäätöksiä. Sektorivastuuhenkilöitä pyydetään myös lyhyillä muistioilla kuvaamaan vastuualueensa tilaa.

Tarkastuksilla keskustellaan ennakkoaineiston perusteella laitoksen johdon ja muiden vankien oikeusturvan kannalta keskeisten virkamiesten kanssa. Tar-

kastuksella kiinnitetään huomiota myös laitoksen olosuhteisiin ja erityisesti vankien kohtelun kannalta keskeisiin tiloihin, kuten eristysosastoon, matkaselli-osastoon, tapaamistiloihin ja vankien asuin- sekä yhteistiloihin. Tarkastusten keskeiseksi toimintamuodoksi on muodostunut luottamuksellinen keskustelu laitokseen sijoitettujen ja tarkastajan välillä.

VANKEINHOIDON TARKASTUKSET 2004

Kuopion vankila	11.3.2004
Kriminaalihuoltolaitoksen Kuopion aluetoimisto	11.3.2004
Pyhäselän vankila	5.5.2004
Haminan työsiirtola	26.5.2004
Jokelan vankila	24.6.2004
Vantaan vankila	20.10.2004
Lounais-Suomen vankila	27.–28.10. ja 23.11.2004
Rikosseuraamusvirasto	19.11.2004
Käyrän avovankilaosasto	23.11.2004
Vankimielisairaala	23.11.2004
Hämeenlinnan vankila	25.11.2004

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 ja mahdolliseen syrjintään. Laitosten johdon kanssa käydyissä keskusteluissa olivat esillä vankien tekemiksi epäiltyjen rikkomusten tutkinta ja pakkokeinovaltuuksien soveltamiskäytäntö sekä eristettyjen terveydentilan valvonta.

Keskustelua käytiin myös vankiloiden ylläpidon vai-
kutuksista vankien oloihin ja mahdollisuuksiin sijoitua toimintoihin. Vangit joutuvat odottamaan pitkiäkin aikoja päästäkseen toimintoihin. Kaikille halukkaille ei edes voida järjestää työtä tai toimintaa. Osasyynä järjestämisvaikeuksiin on riittämätön henkilökunta. Jokelan vankilassa oli esillä jopa suunnitelma toimintojen siirtämisestä ”yöasentoon”, mikäli henkilökunnan määrä oli alle tietyn minimivahvuuden. Suunnitelman mukaan vankien toimintoja vähennetään ja paikalla oleva valvontahenkilökunta hoitaa vain lakisääteiset perustoiminnot ja välttämättömät kuljetukset.

Samalla tarkastuksella ilmeni myös, että oikeusrekisterikeskuksen uusi tietokoneohjelma ei ollut toiminut ja useita satoja sakonmuuntorangaistuksia oli odotettavana täytäntöönpanoa. Loppuvuonna kävi ilmi, että viivästyneiden muuntorangaistusten määrä oli eräiden tietojen mukaan kasvanut jopa yhdeksäksisadaksi. Viiveen purkaminen tulee merkitsemään huomattavaa vankiluvun kasvua.

Keskeistä tarkastuksilla oli vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä 118 (71) vankia. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Vangit jättivät kuitenkin kymmenkunta kirjallista kantelua, jotka otettiin erikseen tutkittaviksi. Vankien tarkastuksella esille ottamat asiat sisälsivät pääosin samoja teemoja kuin vankien kanteluissa yleensä, joskin vankilan olosuhteita koskeva arvostelu korostui.

Kriminaalihuoltolaitoksen Kuopion aluetoimiston tarkastuksella oli esillä kriminaalihuoltolaitoksen toiminta yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa ja aluetoimiston yhteistoiminta Kuopion vankilan kanssa vankien sijoittelutoiminnassa.

Rikosseuraamusviraston tarkastuksella, joka sisälsi tutustumisen oikeusministeriön kriminaalipoliittiseen osastoon ja oli luonteeltaan keskustelutilaisuus, käsiteltiin edellä käsiteltyjä vankeuslakipakettiin ja muuntorangaistusudistukseen liittyviä asioita. Esillä olivat

myös vankilaturvallisuuskysymykset. Lisäksi keskusteltiin AOA:n vankeinhoitoa koskevien päätösten tiedottamisesta.

Ratkaisuja

TERAPIAVASTAANOTTOJEN RAJOITTAMINEN

Kantelija arvosteli Turun vankilan (nykyään Lounais-Suomen vankila) silloista johtajaa siitä, että tämä rajoitti kantelijan ja hänen avioavaimonsa parisuhdeterapiaistuntojen määrän kahteen keskustelukertaan.

Vankilan johtaja perusteli ratkaisuaan laitosjärjestyksen ja -turvallisuuden vaarantumisella. Tällä hän tarkoitti mm. sitä, että vierailutilanteet, joissa varsinainen valvontahenkilökunta ei ole paikalla, mahdollistavat erilaiset väärinkäytökset, kuten esim. huumeiden ja aseiden salakuljetusyritykset. Hän perusteli ratkaisuaan myös muilla seikoilla. Hän kiinnitti huomiota mm. siihen, että tilaisuuksia ei järjestänyt lääkäri tai psykiatri, vaan vankilan psykologi. Hän totesi myös, ettei hän uskonut, että tapauksissa oli ollut kyseessä laissa säädetystä hyvästä terveyden- ja sairaanhoidosta. Hän katsoi, että psykologin olisi tullut vähintään näyttää hänelle potilasasiakirjamerkinnät, mikäli hän oli sitä mieltä, että kyseessä oli terveydenhoidollinen toimenpide.

AOA Rautio yhtyi vankeinhoitolaitoksen ylilääkärin esittämään siitä, että kantelijan ja tämän vaimon käynnissä psykologin vastaanotolla oli ollut kysymys terapiaksi katsottavasta hoidosta, jonka antamisesta päättäminen oli ollut psykologin toimivallassa. Psykologin vastaanotolla tapahtuva parisuhdeterapia oli katsottava terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa tarkoitetuksi hoidoksi, jonka tarpeen arvioi psykologi (tai lääkäri), ei vankilan johtaja. Psykologin harkintavallassa oli siten ollut päättää kyseisen hoidon antamisesta. AOA:n mielestä tapauksessa mikään ei viitannut siihen, että terapia ei olisi ollut tarpeellista.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n mukaan sivulliselle ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Vankilan johtajaa oli tapauksessa pidettävä sivullisena henkilönä. Hoidon saamisen edellytykseksi ei voida asettaa, että henkilön olisi annettava suostumuksensa potilastietojensa näyttämiseksi sivullisella. Tältä osin johtajan selvityksessä esittämä kannanotto oli AOA:n mukaan oikeudellisesti perusteeton ja virheellinen.

Vankilan johtaja on vastuussa siitä, että vankeja ja vankien käytössä olevia tiloja valvotaan siten kuin rangaistuslaitoksen järjestys, laitoksessa pitämisen varmuus ja vankien turvallisuuden takaaminen edellyttävät. AOA:n käsityksen mukaan johtaja voi siten vaikuttaa terapiaistuntojen järjestämiseen siltä osin, kun se on tarpeellista ja perusteltua laitosjärjestyksen ja -turvallisuuden takaamisen kannalta.

AOA yhtyi Rikosseuraamusviraston esittämään siitä, että vankilan johtaja voi estää terapiaistuntojen järjestämisen vain sillä perusteella, että on olemassa näyttöä siitä, että vangin ja hänen puolisonsa tapaaminen vaarantaa jollain konkreettisella tavalla laitoksen järjestystä ja turvallisuutta eikä tapaaminen asianomaisten vastustuksesta johtuen voida järjestää valvotusti. Vankilan johtaja ei voi siten kieltää parisuhdeterapiaa vedoten yleisluonteisesti vankilan järjestykseen ja turvallisuuteen. Selvityksestä ei ollut käynyt ilmi, että istuntokertojen lisääminen olisi vaarantanut laitoksen järjestystä tai turvallisuutta jollain konkreettisella tavalla.

AOA:n mukaan tarkasteltaessa asiaa laitoksen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen kannalta oli huomioitava myös se, että säännökset antavat laitokselle varsin laajat valtuudet tarkastaa laitokseen saapuva vierailija. Tältäkin osin oli vaikea nähdä, että tapauksessa istuntokertojen lisääminen olisi konkreettisesti vaarantanut laitoksen järjestystä tai turvallisuutta.

AOA antoi vankilan johtajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Menettelyn moitittavuutta arvioides-

saan hän otti raskauttavana seikkana huomioon sen, että AOA Jonkka oli aiemmin 6.4.2000 tekemässään päätöksessä saattanut johtajan tietoon käsityksensä tällaisen menettelyn virheellisyydestä vastaavanlaisessa tapauksessa.

AOA Raution päätös 26.4.2004, dnro 1459/4/02
(esittelijänä Matti Vartia)

Psykologin vastaanotolle pääsystä oli kyse myös kanteluasiassa (dnro 1812/4/03), jossa AOA Rautio varsinaisesti arvioi eristysosastolla asuvien olosuhteita ja tarvetta päästä vastaanotolle.

VANGEILTA PERITTÄVÄT KORVAUKSET

Kopiomaksu

Kantelija arvosteli Keravan vankilan perimien kopiomaksujen suuruutta. Vankilan selvityksen mukaan kopiomaksu määräytyi liiketaloudellisin periaattein.

AOA Rautio totesi suhtautuvansa ylipäänsä hyvin varauksellisesti siihen, että vangeilta perittävät maksut valokopioista määrittäisiin liiketaloudellisiin perusteisiin silloinkin, kun on kysymys vangin hallussa olevien asiakirjojen kopioinnista. AOA:n käsityksen mukaan vankilalla on paljon valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuun tosiasialliseen yksinoikeuteen verrattava asema valojäljennösten toimittamisessa vangeille. Vankilassa ei voida katsoa todellisuudessa olevan aitoja kilpailuolosuhteita tällaisessa toiminnassa. AOA saattoi käsityksensä valokopioiden hinnoittelusta oikeusministeriön tietoon.

Asiassa oli kyse lisäksi menettelyn virheellisyydestä valokopiojäljennösten hinnan määräytymisperusteesta. Selvityksestä ilmeni, että valokopioiden hinnoittelu on perustunut oikeusministeriön antamaan päätökseen liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta.

AOA katsoi, että maksuperustelain 9 §:ää ei voida tulkita siten, että oikeusministeriön toimivallassa olisi määrätä vankiloiden liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta. Siten ei voida katsoa, että oikeusministeriön antaman päätös liiketaloudellisten suoritteiden hinnoista olisi ollut voimassa Rikosseuraamusviraston päättävällä alaisissa laitoksissa ja että vankilat näin ollen voisivat suoraan soveltaa kyseistä päätöstä suoritteiden hinnoittelussa.

Vankilan menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että se toimi asiassa Rikosseuraamusvirastosta saamansa ohjeistuksen mukaisesti ja että se pyrki asiassa vankien kannalta edullisempaan vaihtoehtoon. AOA pyysi Rikosseuraamusvirastoa 31.12.2004 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt havaittujen virheiden ja epäkohtien korjaamiseksi.

AOA Raution päätös 31.8.2004, dnro 2252/4/02
(esittelijänä Matti Vartia)

Rikosseuraamusvirasto ilmoitti joulukuussa 2004 antavansa 31.3.2005 mennessä erillisen päätöksen liiketaloudellisista suoritteista, jotka irrotetaan oikeusministeriön vastaavasta määräyksestä. Kopioiden hinnoittelussa tultaneen siirtymään omakustannushintaan.

Postimerkkiostojen vaikutus vangin osto-oikeuteen

Eräs vanki kanteli mm. siitä, että vankilassa postimerkkien ostamiseen käytetty summa vähennetään vangin kuukausittaisesta osto-oikeudesta.

AOA Rautio totesi, että rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan rangaistuslaitoksen toimesta on järjestettävä vangeille mahdollisuus ostaa elintarvikkeita ja muuta henkilökoh-taiseen käyttöön sopivaa tavaraa. Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston määräyksen nro 2/011/97 mukaan vankeusvangilla on oikeus asioidessaan laitostymymälässä käyttää omaa rahaa enintään 500 mark-

kaa (85 euroa). Oman raha käytöksi ei määräyksen mukaan kuitenkaan lueta puhelinkorttien ja askartelutarvikkeiden hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia.

Määräyksen perusteella postimerkkien hankkimisesta aiheutuneet kulut luetaan siten oman rahan käyttöön. Vankilan menettely ei siten ole ollut virheellinen. AOA piti kuitenkin voimassa olevaa määräystä jossain määrin epäjohtonmukaisena. Puhelinkorttien hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia ei lueta oman rahan käyttöön eli puhelimitse tapahtuva vangin yhteydenpito vankilan ulkopuolelle ja kirjeenvaihto-oikeus vaikuttavat olevan oman rahan käytön näkökulmasta erilaisessa asemassa. AOA:n mielestä voidaan kysyä, sisältyykö voimassa olevaan määräykseen oman rahan käytöstä laitostymymälässä vangin kirjeenvaihto-oikeuden käytön tosiasiallinen rajoitus, vaikka rangaistusten täytäntöönpanosta annetussa laissa tai vankeinhoitoasetuksessa ei kirjeenvaihto-oikeutta ole tarkoitettu määrällisesti rajoitattaan.

AOA Raution kirje 23.1.2004, dnro 1145/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

TAPAAMISET

Tapaamiskiellon määrääminen

AOA Rautio otti omana aloitteenaan tutkittavakseen kolme Konnunsuon vankilan johtajan tekemää tapaa-
miskiellopäätöstä.

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 a §:n 4 momentin mukaan vierailijalle voidaan antaa kielto vierailla vankilassa, jos hänen on todettu kuljettaneen tai yrittäneen kuljettaa huumeita, muita päihteitä tai luvattomia esineitä vankilaan.

Kyseisissä tilanteissa vierailijoiden ei voitu todeta kuljettaneen tai yrittäneen kuljettaa luvattomia aineita tai esineitä vankilaan. Vierailut olivat kuitenkin muutoin vankilan järjestystä ja turvallisuutta uhkaavia.

AOA totesi Konnunsuon vankilan johtajan menetelleen lainvastaisesti, koska kieltojen määräämiselle ei ollut laissa edellytettyjä perusteita. AOA saattoi käsityksensä vankilanjohtajan tietoon.

AOA Raution päätös 1.11.2004, dnro 683/2/03
(esittelijänä Matti Vartia)

Perhetapaaminen

Kertomusvuoden aikana AOA Rautio ratkaisi useita vangin perhetapaamiseen liittyviä kanteluja. Menettelyssä ilmeni useassa tapauksessa myös aihetta arvosteluun.

Erään entisen Turun vankilan johtajan ratkaisun johdosta AOA Rautio totesi, että perhetapaamisen myöntäminen on vankilan johtajan harkintavaltaan kuuluva asia. Vankilan johtajan on ensiksikin arvioitava, onko vangin ja valvomattomaan tapaamiseen pyrkivän henkilön suhde sellainen, että perhetapaaminen tulee kysymykseen (eli onko tapaaja laissa tarkoitettu lähiomainen). Toisena seikkana hänen tulee ottaa huomioon, onko valvoton tapaaminen vankilajärjestyksen kannalta mahdollinen. Tässä harkinnassa saattaa olla vaikutusta sillä, kuinka läheisestä suhteesta on kysymys, mutta arvio kohdistuu kuitenkin nimenomaan vankilaturvallisuuden vaatimusten arviointiin. Lisäksi mahdollisuuden myöntää perhetapaaminen vaikuttavat tietysti myös siihen käytettävissä olevat tilat.

Laissa ei tehdä eroa perhetapaamisen myöntämisen edellytyksissä sen suhteen, mistä lähiomaisesta kulloinkin on kysymys. Perhetapaamisen myöntämisestä on AOA:n käsityksen mukaan harkittava lähiomaisten suhteen samoin yleisin perustein, oli kyse sitten täysi-ikäisestä tai alaikäisestä omaisesta (lapsesta). Tosin pienen lapsen tapaamiseen saattaa olla erityisen tärkeää järjestää perhetapaamisolosuhteet, mutta erityisen tärkeitä perusteita perhetapaamiseen voi olla myös vanhemman lapsen tai täysi-ikäisenkin lapsen tapaamiseen perhetapaamisena. Tässä suhteessa AOA piti johtajan kielteisen ratkaisun perusteita virheellisinä.

Vielä AOA totesi, että henkilön rikostaustalla ja sillä, että tavattava on vapautensa menettäneenä (kantelijan poika oli tutkintavanki ensimmäisen tapaamisen aikaan) on merkitystä valvomattoman tapaamisen edellytyksiä arvioitaessa. Peruste liittyy AOA:n näkemyksen mukaan mahdollisen tapaamisen väärinkäytön arviointiin ja jälkimmäisessä tilanteessa lisäksi sen käytännön järjestelyihin. Kummassakaan tilanteessa ne eivät kuitenkaan lähiomaisen kyseessä ollen voine olla yleisenä perusteena epämiselle. Valvomattoman tapaamisen edellytyksen olemassa oloa on näiltäkin osin arvioitava yksittäistapauksittain. Tämän totesi myös Rikosseuraamusvirasto lausunnossaan.

AOA Raution päätös 8.7.2004, dnro 1398/4/02
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Erään tutkintavangin perhetapaaminen oli evätty muun ohella oikeusprosessin keskeneräisyyden vuoksi. AOA Rautio totesi, että tämä peruste ei perustunut lakiin (dnro 2611/4/03).

VANKEINHOITOHENKILÖKUNNAN SUHTAUTUMINEN VANKEIHIN

AOA Rautio arvosteli avovankilaosaston vartijan menettelyä, kun hän oli uhannut heittää vangin putkaan tämän tiedustellessa lupa-asiaansa. Vartijan mukaan kyse oli ollut leikkisästä ilmaisusta rauhallisessa tilanteessa, vaikka hän olikin saattanut käyttää putkasanaa.

AOA:n mukaan erityisesti vankienhoitotyössä korostuu henkilökunnan asiallisen käytöksen vaatimus, koska vanki on monin tavoin riippuvainen henkilökunnasta. AOA piti vartijan sananvalintaa tuossa tilanteessa huonosti harkittuna ja saattoi tämän tietoon käsityksensä vankeinhoitotyössä edellytettävästä asiallisuudesta ja hienovaraisuudesta.

AOA Raution päätös 8.11.2004, dnro 1596/4/04
(esittelijänä Anu Rita)

Kahdessa muussa ratkaisussa AOA Rautio arvosteli vankilan henkilökunnan menettelyä, kun he eivät olleet tiedottaneet vangille vankilassa noudatetusta menettelystä ruokailussa ja ulkoiluun ilmoittautumisesta (dnrot 1369/4/03 ja 929/4/03).

HALLUSSAPITOASIAT

Useissa kanteluissa vangit arvostelivat vankiloiden päätöksiä olla antamatta omaisuutta vangin haltuun.

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 6 §:n mukaan vangilla on oikeus pitää hallussaan kohtuullinen määrä henkilökohtaisia käyttöesineitään. Näistä esineistä ei vankeinhoitoasetuksen 35 §:n mukaan saa aiheutua haittaa laitoksen siisteydelle, järjestykselle eikä turvallisuudelle. Vangin omaisuuden hallussapidosta ja säilyttämisestä on annettu täydentäviä määräyksiä oikeusministeriön määräyksellä nro 13/011/99. Ministeriön määräyksessä on, edellä todetuissa laissa ja asetuksessa säädettyjen reunaehtojen puitteissa, määritetty tarkemmin millaisia esineitä vankilan tulisi sallia vangin hallussa pidettäväksi ja toisaalta mitä ei saa antaa vangin haltuun.

AOA Rautio totesi eräissä ratkaisussaan, että eri vankiloiden hallussapito-ohjeissa on nykyisin odottamattoman suuria eroja. Vankilanjohtajat perustelevat eroja useimmiten vankilaolosuhteiden eroilla. Kysymys voi olla esimerkiksi sellitilojen sähkölaitteiden kestävydestä tai varusteiden vaatimien säilytystilojen eroista taikka sellien valvonnan vaihtelevista mahdollisuuksista. Monessa tapauksessa AOA onkin voinut havaita, että eroaville käytännöille on hyväksyttäviä olosuhteita johtuvia eroja.

Kuitenkin AOA on havainnut myös sellaisia hallussapitorajoituksia, joita ei hänen mielestään voi selittää muulla kuin asianomaisen vankilan totutulla käytännöllä tai jonkinlaisella suhtautumistavan, ”vankilakulttuurin” erolla. Tällaiset vaihtelut ovat ongelmallisia. Ne vaikeuttavat aiheettomasti vangin olosuhteita hänen siirtyessään vankilasta toiseen esimerkiksi aiheuttamal-

la lisäkustannuksia uuden hyväksyttävän laitteen hankkimisessa. Pahimmillaan ne antavat vaikutelman mielivallasta. Vaikka AOA ei olekaan havainnut tapauksia, joita olisin voinut pitää mielivaltaisina, hallussapitoerojen perustelut ovat joissakin tapauksissa edellä kerrotulla tavalla ohuita. Tilanne on AOA Raution mukaan epätydyttävä.

AOA Raution päätös 21.12.2004, dnro 1823/2/03
(esittelijänä Harri Ojala)

Pakkolaitosvangin hallussapito-oikeus

Vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain 12 §:n mukaan, jos pakkolaitoksessa oleva haluaa hankkia tai kustantaa itselleen parempaa ravintoa tai enemmän mukavuutta kuin mitä laitoksessa annetaan, on sellainen oikeus hänelle myönnettävä, jollei laitoksen järjestys siitä häiriidy taikka varmuus hänen säilymisestään joudu vaaraan. Pakkolaitoksen ohjesäännön 10 §:ssä todetaan lisäksi, että eristetyllä on oikeus hankkia tai kustantaa laitosoloissa säilytettäväksi sopivaa ravintoa laitostuomien välityksellä. Omaisuuden hallussapidosta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä vankeusvangin osalta määrätään.

Vastauksessaan erään pakkolaitokseen sijoitetun vangin kanteluun AOA Rautio arvioi kyseisenlaisten vankien omaisuuden hallussapito-oikeuksia vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain 12 §:n näkökulmasta. AOA totesi, että lainkohdan mukaan laissa tarkoitetuille vangeille on ”tavallisesta” vangista poiketen suotu oikeus hankkia ja kustantaa itselleen parempaa ravintoa tai enemmän mukavuutta, kuin mitä laitoksessa annetaan, jollei laitoksen järjestys siitä häiriidy taikka varmuus vangin säilyttämisestä joudu vaaraan. Laissa ei tarkemmin säädetty mitä ”lisämukavuuksilla” tarkoitettiin. Tulkintana näkökulma ei AOA:n mielestä kuitenkaan saanut olla pelkästään se, että pakkolaitosvankiin sovellettaisiin hänen ”oikeuksiaan rajoitetaan” samoja säännöksiä ja määräyksiä kuin vankeusvankiin.

AOA Raution päätös 8.3.2004, dnro 1485/4/02
(esittelijänä Harri Ojala)

Omien vaatteiden käyttö vankilassa

Arvosteluun johti myös tutkintavangin kantelu siitä, että hän ei saanut käyttää omia vaatteitaan silloisessa Turun tutkintavankilassa. Tullessaan vankilaan vangilla oli ollut omat vaatteet, jotka otettiin häneltä pois. Kantelijan veli oli lisäksi käynyt tuomassa vangille käyttövaatteita. Näitä hänen ei kuitenkaan sallittu ottaa vastaan. Menettely perustui Turun tutkintavankilassa tuolloin voimassa olleeseen hallussapito-ohjeeseen ja käytäntöön.

AOA Rautio totesi, että Turun tutkintavankilassa tuolloin voimassa olleen ohjeen ja käytännön mukaan ei toteutunut tutkintavankeudesta annetun lain tarkoitus vangin oikeudesta itse päättää, haluako hän pitää omia vaatteitaan. AOA:n käsityksen mukaan tutkintavankien kohtelussa on tausta-ajatuksena ns. syyttömyysoletta, josta seuraa, että tutkintavankien kohtelussa ei saa käyttää enempää rajoituksia kuin rikosten selvittämisen ja laitosturvallisuuden kannalta on tarpeen.

Koska vankilan ohjetta oli kantelun tutkimisen aikana muutettu siten, että AOA piti ilmeisenä, että laissa tarkoitettu tutkintavangin oikeus omien vaatteiden käyttöön toteutuu, AOA katsoi riittäväksi saattaa vankilanjohtajan tietoon käsityksensä omien vaatteiden käyttöä koskevan käytännön lainvastaisuudesta.

AOA Raution päätös 16.8.2004, dnro 761/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

YKSINÄISHUONEESEEN SIOJITTAMINEN TURVAAMISTOIMENPITEENÄ

Kantelija arvosteli Vantaan vankilan menettelyä yksinäisyyteen sijoittamista koskevassa asiassa. Vantaan vankilan vartijat tulivat illalla selliin ja määräisivät kantelijan eristysosastolle eli ”rundiin”. Kantelija oli tapah-

tuma-aikana tutkintavanki ja eristämisen syynä oli ollut ilkeinä katsottujen palohälytysten tekeminen asunto-osastolla.

AOA Rautio totesi pitävänsä sinänsä hyväksyttävänä, että kantelija oli tuossa tilanteessa sijoitettu järjestyksen säilymiseksi yksinäishuoneeseen eristysosastolle. Hän katsoi, ettei menettelyssä ollut siten oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä. Hän kiinnitti kuitenkin vastaisen varalle Vantaan vankilan johtajan huomiota siihen, että tutkintavangin vapautta voidaan tutkintavankeudesta annetun lain mukaan rajoittaa vain siinä määrin kuin vangitsemisen tarkoitus sekä vankilassa pitämisen varmuus ja järjestyksen säilyminen edellyttävät.

AOA kiinnitti Vantaan vankilan johtajan huomiota myös siihen, että tutkintavankeudesta annetun lain mukaan vankia ei voida sijoittaa eristysosastolle asian tutkimuksen perusteella, ja tutkintavankeihin kohdistuvien turvaamistoimenpiteiden tarkkaan ja huolelliseen kirjautamiseen ja siihen, että tutkintavankeudesta annetun lain 15 §:n mukaan ratkaisun yksinäishuoneeseen sijoittamisesta tekee vankilan johtaja.

AOA Raution päätös 22.4.2004, dnro 628/4/03
(myös päätös 2.6.2004, dnro 1344/2/04)
(esittelijänä Petri Rouhiainen)

Toisessa Vantaan vankilaa koskevassa tapauksessa tutkintavanki oli sijoitettu yksinäisyyteen väkivaltaisuuksien hillitsemiseksi lähes kahdeksaksi vuorokaudeksi. AOA Rautio piti ongelmallisena sitä, että voimassa olevan lain mukaan turvaamistoimenpiteelle ei ole säädetty enimmäisaikaa. AOA:n mukaan tutkintavangin lähes kahdeksan vuorokauden aikaa yksinäisyyteen sijoittamiselle yksittäisen pahoinpitelyn ilmentämän väkivaltaisuuksien hillitsemiseksi oli pitkä. Kyseenalaista oli, vaatiiko yhden pahoinpitelytapauksen osoittaman väkivaltaisuuksien hillitseminen kahdeksaa vuorokautta yksinäisyydessä.

Selvityksen perusteella jäi jossain määrin epäselväksi, miksi toimenpiteen oli jatkettava niinkin kauan. AOA korosti sitä, että yksinäisyyteen sijoittamista ei saa käyttää rangaistuksenluonteisesti, vaan kysymyksessä saattoi olla vain akuutti turvallisuustarve väkivaltaisuuksien hillitsemiseksi. AOA katsoi kuitenkin, ettei hänellä käytettävissään olevan aineiston perusteella ollut perusteita katsoa vankilan menettelyä lainvastaiseksi. Kyseessä oli johtajan harkintavaltaan kuuluva asia.

AOA Raution päätös 15.12.2004, dnro 2649/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

ERISTÄMISPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Vangin eristysosastolle sijoittamisen syy oli kirjattu osittain puutteellisesti. Syyksi oli merkitty lyhyt kuvaus eristämistä edeltäneistä tapahtumista. Rikosseuraamusviraston lausunnon mukaan eristämispäätöksestä tulisi selvästi ilmetä myös se, minkä lain kohdan perusteella eristäminen on tapahtunut. Rikosseuraamusvirasto ilmoitti lausunnossaan, että Helsingin vankilan eristämispäätöslomaketta muutetaan siten, että siihen merkitään jatkossa selkeästi eristämispäätöksen tekijä. Lisäksi lomaketta muutettaessa tulisi kiinnittää huomiota myös sen lain kohdan merkitsemiseen, jonka perusteella eristäminen tapahtuu. Rikosseuraamusvirasto ilmoitti saattaneensa kannanottonsa vankilan johtajan tietoon.

AOA Rautio ilmoitti omana käsityksenään yhtyvän siihen, mitä Rikosseuraamusvirasto oli todennut ja saattanut Helsingin vankilan johtajan tietoon. AOA muistutti, että eristämispäätöksen asianmukainen perusteleminen ja kirjaaminen on niin eristetyt, laillisuusvalvonnan kuin myös päätöksentekijän oikeusturvan kannalta tärkeää.

AOA Raution päätös 14.6.2004, dnro 109/4/03
(esittelijänä Eero Kallio)

VANGIN KUULEMINEN

Siirto

Eristetty kanteli mm. siitä, että hänet oli siirretty vankilan johtajien keskinäisellä sopimuksella toiseen vankilaan.

Selvityksen mukaan kantelija oli vankilaturvallisuussyistä siirretty Helsingin vankilasta silloiseen Turun vankilaan laitosten johtajien välisellä sopimuksella. Selvityksestä ilmeni, että varsinaista siirtopäätöstä (kirjallista) ei ollut olemassa. Eristetyn kuulemisesta ei liioin ollut esitetty selvitystä.

AOA Rautio totesi, että oikeusministeriön päätöksen 18.5.1999 mukaan pakkolaitokseen eristetyn siirrosta toisessa rangaistuslaitoksessa olevaan pakkolaitokseen päättää oikeusministeriön vankeinhoito-osasto (Rikosseuraamusvirasto) vankilan johtokunnan (johtaja) esityksestä tai sitä kuultuaan. Pakkolaitokseen eristettyä on kuultava ennen siirtämistä. Velvollisuudesta kuulla pakkolaitokseen eristettyä toiseen laitokseen siirron yhteydessä on määrätty myös pakkolaitoksen ohjesäännön 5 §:ssä.

AOA katsoi Helsingin ja Turun vankiloiden menetelleen virheellisesti siirtäessään eristetyn keskinäisen sopimuksensa perusteella. Selvitys ei liioin osoittanut, että eristettyä olisi kuultu siirtoasian yhteydessä. Rikosseuraamusvirasto oli jo kiinnittänyt asianomaisten vankiloiden huomiota siirtoa koskevaan toimivaltakysymykseen. Tämän vuoksi AOA tyytyi vain saattamaan käsityksensä siirtomenettelyn virheellisyydestä Helsingin ja Lounais-Suomen vankiloiden tietoon. Lisäksi hän kiinnitti laitosten huomiota kuulemisvelvollisuuteen siirrettäessä pakkolaitokseen eristettyä.

AOA Raution päätös 7.4.2004, dnro 1563/4/02
(esittelijänä Harri Ojala)

Sopimusedonastolta poistaminen

Kantelija arvosteli vankilan menettelyä päihteettömältä osastolta poistamista koskevassa asiassa. Kantelijan mielestä häntä olisi tullut kuulla ennen kuin tehtiin päätös poistamisesta.

AOA Rautio katsoi, että vankilan hallintopäällikön olisi tullut tapahtuma-aikana voimassa olleen hallintomenettelylain 15 §:n nojalla kuulla vankia ennen osasto-sijoitusta koskevan lopullisen päätöksen tekemistä.

AOA Raution päätös 24.11.2004, dnro 1238/4/03
(esittelijänä Lisa Suhonen)

Ehdonalaiseen vapautuminen

Vangin kuulemisessa oli kysymys myös asiassa, jossa tehtäessä päätöstä vangin ehdonalaiseen vapauteen päästämisestä ns. b-aikana hänelle ei kuulemisen yhteydessä näytetty asiaan vaikuttanutta kirjettä, jonka oli vankilaan lähettänyt sen rikoksen asianomistaja, josta tuomittua rangaistusta kantelija oli suorittamassa (kirjeessä pyydettiin, että kantelijaa ei päästettäisi ehdonalaiseen vapauteen).

AOA Rautio totesi, että kuulemismenettely kuvatussa tapauksessa edellyttää asianosaiselle annettavaa mahdollisuutta tutustua asiaan vaikuttavaan asiakirjaan ennen ratkaisun tekemistä. Pelkästään ilmoitus siitä, että asiakirja on olemassa ja selostus sen sisällöstä ei ole riittävää. Asiakirjaan tutustumisen edellytyksenä ei myöskään ole se, että asianosainen pyytää erikseen saada tutustua asiakirjaan. Viranomaisen on oma-aloitteisesti joko toimitettava asianosaiselle jäljennös asiakirjasta, näytettävä asianosaiselle asiakirja taikka ilmoitettava, missä asiakirja on nähtävissä.

Toimenpidettä harkitessaan AOA otti huomioon, että vankilan päätös oli rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 13 §:n 3 momentin nojalla joka

tapauksessa saatettava Rikosseuraamusviraston ratkaistavaksi eli päätös ei lain mukaan ollut asiassa lopullinen. Lisäksi vankilan apulaisjohtaja oli selvityksen mukaan joka tapauksessa kertonut kantelijalle kirjeen sisällöstä ja tämä oli voinut lausua mielipiteensä asiasta. AOA piti riittävänä saattaa esittämänsä käsityksen menettelyn virheellisyydestä vankilan apulaisjohtajan tietoon.

AOA Raution päätös 13.9.2004, dnro 1192/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

ASIAKIRJAN TOIMITTAMINEN

Kantelija oli pyytänyt Kriminaalihuoltolaitoksen Oulun aluetoimistoa lähettämään postitse hänestä aikaisemmin laaditun selvityksen soveltuvuudesta yhdyskuntapalveluun. Asiassa ei ollut epäselvyyttä siitä, että kantelija oli pyytänyt itseään koskevia asiakirjoja avustajalleen vireillä olevan asiansa seuraavaa käsittelyä varten. Asiakirjoja ei ollut lähetetty kantelijan pyynnön mukaisesti. Aluetoimisto perusteli kieltäytymistään mm. sillä, että pyyntöä ei ole tehty kirjallisesti.

AOA Raution mukaan aluetoimisto oli valinnut asiakirjojen antamisessa julkisuuslaisissa säädetyistä muodoista sen, joka ainakin kantelijan kohdalla olisi ollut ongelmallinen, koska tämä oli vangittuna. Avustajalla olisi kuitenkin ollut mahdollisuus hankkia asiakirjat riittävän ajoissa myös aluetoimiston edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi AOA katsoi, että aluetoimisto ei ylittänyt harkintavaltaansa, kun se ei toimittanut asiakirjoja pyydettyllä tavalla.

Aluetoimiston menettely antoi AOA:lle kuitenkin aihetta kriittiseen arviointiin erityisesti hyvän hallinnon kannalta. AOA:n mukaan hyvään hallintoon kuuluvaan palveluperaatteeseen sisältyy, että viranomainen toimittaa siltä pyydettyä asiakirjat pyytäjän toivomalla tavalla, ellei siitä aiheudu viranomaiselle kohtuutonta haittaa tai jollei siihen liity perusteltuja tietosuoja- tai vastaavia ongelmia. Kyseessä oleva soveltuvuus selvitys ei ollut

laaja, joten sen lähettäminen ei olisi aiheuttanut viranomaiselle erityisiä ongelmia.

AOA Raution päätös 24.6.2004, dnro 1468/4/04
(esittelijänä Harri Ojala)

ELINKAUTISVANGIN POISTUMIS- LUVAN ALKAMISAJANKOHTA

Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan kirjeellä 30.8.2002 muutettiin mm. elinkautisvagin osalta edellytyksiä saada poistumislupa rangaistusajan perusteella. Vagin kantelun johdosta AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Vangille, myös elinkautista rangaistusta suorittavalle vangille, myönnettävä poistumislupa on harkinnanvarainen. Luvan myöntäminen perustuu aina harkintaan, jonka yhteydessä poistumisluvan myöntämisen perusteet arvioidaan kunkin osalta erikseen. Rikosseuraamusviraston toimivaltaan kuuluu lain mukaan antaa rangaistuslaitosten johtajille ohjeet siitä, millä edellytyksillä vangille voidaan myöntää lupa poistua lyhyeksi ajaksi rangaistuslaitoksen ulkopuolelle.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Voimassa olevan rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain poistumislupaa koskeva säännös on AOA:n käsityksen mukaan perustuslakiin sisältyvän lailla säätämisaikumuksen näkökulmasta liian ylimalkainen. Näin on katsoettu myös vankeusrangaistuskomitean mietinnössä (KM 2001:6) ja asiaa koskeva lainvalmisteluhanke on vireillä, joskin sen valmistuminen on viipynyt. Ennen uutta lainsäädäntöä asiassa voidaan soveltaa aikaisemman lainsäädännön mukaisen valtuutuksen nojalla annettuja alemmanasteisia normeja.

Kriminaalipoliittisen osaston lausunnon mukaan poistumislupien myöntämistä koskeva muutos sisältyi Rikosseuraamusviraston vankiloille elokuussa 2002 tiedoksi lähettämään suositukseen. Lausunnossa kui-

tenkin korostettiin ehdonalaisen vapauden myöntämisen harkinnanvaraisuutta. Lausunnon mukaan kirjeseen sisältyvien tiukennuksien lisäksi ja eräänlaiseksi vastapainoksi ja joustavuuden lisäämiseksi annettiin suositus, jossa korostettiin poikkeuksien myöntämisessä poistumislupien kiinteää yhteyttä vangin rangaistusajan kokonaissuunnitelmaan.

AOA katsoi olevan ymmärrettävää, että poistumislupia koskevan lainsäädännön täydennykseksi on tarvittu tarkempia käytännön yhtenäisyyttä turvaavia ohjeita. Osa näistä ohjeista on luonteeltaan sellaisia, ettei niillä ole välitöntä vaikutusta poistumisluvan myöntämiseen tietyille vangille, vaan kysymys on enemmänkin menettelytavoista tai siitä, mihin seikkoihin lupaa harkittaessa on kiinnitettävä huomiota. Nyt kysymyksessä oleva ehto siitä, milloin elinkautisvangille voidaan aikaisintaan myöntää poistumislupa, on sen sijaan eräänlainen muodollinen kynnyksen luvan myöntämiselle muuten kuin erityisestä (tärkeästä) syystä. Muutos pidentää vangin tietoon mm. hänen nimilehtensä välityksellä annettua L-aikaa, joka on eräänlainen ”yleisen loma-mahdollisuuden” alkamisaika.

AOA viittasi oikeusministerin vastaukseen kansanedustaja Pertti Hemmilän kysymykseen (KK 732/2002 vp) ja totesi, että vangin näkökulmasta oli ongelmallista, että hänelle ilmoitettua aikaisinta poistumisluvan myöntämisaikankohtaa (jonka perusteella hän on mahdollisesti voinut tehdä suunnitelmia yhteydenpidosta läheisiinsä) muutetaan ankarampaan suuntaan hänen jo aloitettua rangaistuksensa suorittamisen. Vaikka muutos elinkautisvangin osalta ei ole välttämättä käytännössä suuri, tällaisen aikarajan siirtyminen aiheuttaa ymmärrettävästi vaikutelman poistumislupamahdollisuuden ehdottomasta siirtymisestä ja sitä voidaan siten pitää merkittävänä. Muutoksen vaikutuksia tosin vähentävät mahdollisuus saada poistumislupa tärkeän syyn perusteella jo aiemmin ja saatetun poistumisluvan myöntämiskäytäntöä koskevat tavoitteet.

Vaikka vangin tosiasiallista mahdollisuutta saada poistumislupa ei olekaan suoraviivaisesti sidottu ns. L- aikaan, AOA piti tehtyä elinkautisvangin lomakäytännön

muuttamista menettelytavaltaan ongelmallisena. Pyrkimyksenä ei ollut tietyn kaavamaisen aikarajan myöntäminen suosituskirjeellä asiassa, joka tosiasiallisesti olennaisestikin saattoi vaikuttaa vangin vapaudenmenetyksen sisältöön. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan tämänkaltaisista seikoista tulisi säätää lailla niin kuin vankeusrangaistuskomitean mietinnössä on ehdotettukin vastaisuudessa meneteltäväksi. Toisaalta muutoksessa oli kysymys vain suosituksesta, jonka kohteena olevan mahdollisuuden (poistumisluvan) myöntämisessä viranomaisella on muutoinkin laaja harkintavalta ja joka suositus toisaalta painotti joustavuutta uutta käytäntöä harkittaessa.

Kun asiaa koskeva lähtökohdiltaan samansuuntainen hallituksen esitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle jo lähiaikoina, asia ei antanut AOA:lle aiheutta enempään kuin että hän saattoi esittämänsä näkökohdat oikeusministeriön ja vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan tietoon.

AOA Raution päätös 30.9.2004, dnro 1977/4/02
(esittelijänä Harri Ojala)

OLOSUHTEET VANKILASSA

Vaasan vankila

Vaasan vankilan tarkastuksella 14.5.2003 kävi ilmi, että vankila oli yliasuttu, mistä oli seurauksena muun ohella, että osa vangeista, jotka oli sijoitettu toisen vangin lisäksi yhden hengen selliin, saivat nukkumista varten käyttöönsä vain lattialle asetettavan patjan. AOA otti asian tutkittavakseen omana aloitteenaan.

AOA Rautio piti Vaasan vankilan tilannetta ongelmallisena. Sitä tosin lievensi hänen mukaan se, että ahtaat sellitilat olivat muutoin peruskorjauksen jäljiltä asianmukaiset. Sellitilojen ahtaus (tilanteissa, joissa yhden hengen selliin asutetaan kaksi vankia) jo sellaisenaan ja erityisesti useiden vankien asuttaminen ahtaassa matkasellissä pidemmän aikaa ennen asunto-osastol-

le pääsyä oli omiaan aiheuttamaan rauhattomuutta vankien keskuudessa.

Pelkän patjan antamista selliin ei AOA:n mukaan voida pitää asianmukaisena edes lyhytaikaisena vaihtoehtona. Vaikka menettelyä ei voida pitää hyväksyttävänä, AOA katsoi, että oli kuitenkin ilmeistä, että laitoksella ei ollut nopeasti muuttuneessa tilanteessa käytännössä mahdollisuutta menetellä toisin. AOA saattoi vankilan tietoon kielteisen näkemyksensä siitä, että pelkkää patjaa käytetään (lyhytaikaisenaan ratkaisuna).

AOA Raution päätös 21.12.2004, dnro 1823/2/03
(esittelijänä Harri Ojala)

Lounais-Suomen vankila (entinen Turun vankila)

Entisen Turun vankilan länsiselliosaston 1. kerroksen vankien mahdollisuuksia osallistua eri toimintoihin voitiin AOA:n mielestä pitää puutteellisina ja yleisesti vähäisinä sekä yksittäistapauksissa sellaisina, että osastolla oloaika tällaisissa olosuhteissa ei saisi olla pitkäaikaista. Vankilan selvityksen mukaan toimintojen järjestämistä osaston vangeille olivat vaikeuttaneet useat eri tekijät, kuten osaston vankien sijoitusperusteet (pelkääminen, tai vangin aiheuttama turvallisuusuhka), vankilan yliasutus ja henkilöstön puute. Vankien asumista osastolla oli selvityksen mukaan kuitenkin pyritty pitämään mahdollisimman lyhyenä ja vanki pyrittiin, heti kun se on mahdollista, sijoittamaan toiselle osastolle.

Vankilan selvitys huomioon ottaen AOA ei katsonut tilanteen edellyttävän hänen ryhtymistään edellä todettua enempiin toimenpiteisiin. Hän kuitenkin korosti sitä, että kunkin vangin tilannetta tulee huolellisesti seurata.

AOA Raution päätös 5.4.2004, dnro 1564/4/02
(esittelijänä Harri Ojala)

AOA otti lisäksi tutkittavakseen omana aloitteenaan Turun vankilan hygieniaolet, joista oli kanneltu jo vuonna 2001 (dnrot 2299 ja 2328/4/01). Näitä kanteluja tutkittaessa (ratkaistu 28.10.2003) ilmeni myös, että vankilan käytäntö vankien käymälään päästämiseksi niissä selleissä, joissa edelleen oli paljuselli, ja siitä seuranneet hygieniaongelmat, eivät olleet hyväksyttävissä. Asiaan kiinnitti huomiota myös CPT-komitea vankilassa käydessään.

Selvityksestä ilmeni, että asia oli koettu ongelmalliseksi myös vankeinhoitolaitoksessa. Rikosseuraamusvirasto olikin asettanut niille vankiloille, joissa edelleen on ns. paljuselli, tulostavoitteen, jonka mukaan niiden tuli 30.4.2004 mennessä laatia suunnitelma siitä, miten vankien päästäminen käymälätiloihin järjestetään.

Lounais-Suomen vankilan selvityksen mukaan suljettujenkin osastojen vangeilla oli päiväsaikaan mahdollisuus päästä sellistään käymälään melko hyvin (päivällä oli kullakin osastolla 2–3 vartijaa). Ilta- ja yöaikaan vankilan osastojen henkilövahvuus ei mahdollistanut wc:ssä käyttämistä riittävästi. Näin erityisesti yöaikaan, jolloin osastoilla on vain yksi vartija. Laitosturvallisuussyt eivät mahdollistaneet vangin päästämistä sellistään tarpeilleen ilman erityistä syytä (esimerkiksi ripuli). Selvityksen mukaan vangit kuitenkin vain harvoin yöaikaan pyysivät päästä wc:hen.

Lounais-Suomen vankilan tarkastuksella 27.–28.10. ja 28.11.2004 kävi ilmi, että wc-käyntien toteuttaminen CPT-komitean edellyttämällä tavalla (kaikkina vuorokauden aikoina) ei vielä ole ollut mahdollista. Vankila ei liioin ollut tehnyt mainittua Rikosseuraamusviraston edellyttämää suunnitelmaa, koska ilta- ja yöaikainen henkilöstövahvuus ei ollut, erityisesti työturvallisuusnäkökohtien valossa riittävä. Sairaalle vangille kyllä ilmoitettiin järjestettävän mahdollisuus päästä tarpeilleen.

AOA Rautio piti tilannetta edelleen varsin ongelmallisena, mutta totesi, että vankilan omilla keinoilla (resursit) ei tilanteeseen voitu odottaa ainakaan lyhyellä tähtäimellä (ennen uuden vankilarakennuksen valmistumista) sanottavia parannuksia. AOA:n käsityksen mu-

kaan wc-tiloihin päästämiseen suhtauduttiin vankilassa kuitenkin myönteisesti. Hän totesi lisäksi, että vangit eivät valittaneet asiasta hänen viimeksi toimittamansa tarkastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa.

AOA piti esitettyjä työturvallisuusnäkökohtiin liittyviä perusteita yöllä käymälään päästämisen osalta sinänsä hyväksyttävänä. Käytettävissä olevasta selvityksestä ei muutoinkaan ilmennyt perusteita epäillä, että vankilassa ei pyritäisi mahdollistamaan vankien pääsyä käymälään aina, kun siihen ilmoitetaan olevan tarvetta. Näin ollen tämä, pääosin rakenteellisista syistä johtuva epäkohta ei antanut AOA:lle tässä yhteydessä aihetta enempään toimenpiteisiin vankilan suhteen.

AOA korosti kuitenkin, että inhimilliseen vankeinhoitoon kuuluu huomioida asianmukaisesti eli viipymättä vankien pyynnöt päästä sellistään tarpeilleen aina, kun siihen on mahdollisuuksia. AOA katsoi, että Rikosseuraamusviraston tulee yhdessä vankilan kanssa jatkaa toimenpiteiden kehittämistä epäkohdan poistamiseksi kokonaan. AOA pyysikin Rikosseuraamusvirastoa ilmoittamaan 31.5.2005 mennessä, miten ongelman ratkaisemiseksi on toimittu.

AOA Raution päätös 28.12.2004, dnro 2413/2/03
(esittelijänä Harri Ojala)

Romanivankien asuttaminen Konnunsuon vankilassa

AOA Rautio otti tutkittavakseen omana aloitteenaan kaikkien romanivankien sijoittamisen asumaan suljetulle osastolle Konnunsuon vankilassa. Vankilan mukaan osastosijoitus perustui vankien omiin pyyntöihin, joiden perusteena oli muiden vankien painostus ja väkivaltaisuus.

Jo oikeusministeriön vankeinhoito-osasto oli kiinnittänyt asiaan huomiota tarkastuksellaan 2001. Ongelmaa oli yritetty selvittää myös Rikosseuraamusviraston asettamassa työryhmässä, joka esitti useita toimenpide-ehdotuksia romanivankien olojen parantamiseksi.

Myös vankilassa oli käsitelty useita kertoja romanivankien asuttamista. Romanivangit olivat kuitenkin ilmoittaneet, etteivät ole valmiita siirtymään pois osastoltaan. Vankilan henkilökunta oli omalta osaltaan pyrkinyt puuttumaan lujasti muiden vankien rasistiseen käytökseen. Ongelmana oli, että se yleensä tapahtui henkilökunnan huomaamatta.

Vankilan mukaan romanivankien turvallisuuden takaaminen edellytti valvontahenkilökunnan lisäämistä sekä asunto-osastoille että osallistumispaikoille työhön ja toimintaan ja myös vankilan osastointia. Nopeaan parannukseen romanivankien asemaan ei Rikosseuraamusviraston mukaan ollut mahdollisuuksia. Valvontahenkilökunnan lisääminen ei määrärahojen niukkuuden vuoksi ollut mahdollista, mutta laitoksen peruskorjaus, joka tosin alkaa vasta vuonna 2008, mahdollistaa tarvittavat, turvallisuuden takaavat rakenteelliset muutokset.

AOA totesi, että romanivankien mahdollisuudet osallistua täysipainoisesti kaikkiin vankilan toimintoihin ovat kaventuneet heidän syntyperänsä vuoksi. AOA ei pitänyt sijoitusratkaisua lainvastaisena erityisesti ottaen huomioon vankeinhoitoviranomaisten toimenpiteet tilanteen ratkaisemiseksi. AOA saattoi kuitenkin vankeinhoitoviranomaisten tietoon käsityksensä viranomaisten velvollisuudesta huolehtia kaikkien vankien tasapuolisesta kohtelusta.

AOA Raution päätös 3.11.2004, dnro 713/2/03
(esittelijänä Anu Rita)

AVUSTAJAN KÄYTTÄMINEN KURINPITOMENETTELYSSÄ

Vanki arvosteli aikaisempaa Turun vankilaa siitä, että hän ei saanut käyttää avustajaa kurinpitoasian käsittelyssä.

Kurinpitomenettely on lähtökohtaisesti hallintomenettelyä. Vangin kurinpitoasian käsittelystä on säädetty erikseen rangaistusten täytäntöönpanosta annetussa

laissa. Siinä ei ole kuitenkaan säännöksiä avustajan käyttämisestä. Sen sijaan kurinpitoa koskevan valitusasian käsittelyssä yleisessä alioikeudessa valittajalla (vangilla) on mahdollisuus käyttää avustajaa. Rikosseuraamusviraston mukaan kysymys avustajan läsnäolosta kurinpitoasian käsittelyssä on tulkinnanvaraista, vaikka se katsookin, että menettelyä sinänsä on pidettävä hallintomenettelynä.

AOA Rautio totesi, että kurinpitoasiat ovat lähtökohtaisesti merkitykseltään vähäisiä ja niistä määrätty seuraamus on usein pelkkä varoitus. Tämän vuoksi avustajan käyttö asian käsittelyssä ei useinkaan ole tarpeen erityisesti, jos syyllisyyskysymys on selvä ja kiistaton, esimerkiksi vangin myönnettyä rikkomuksen. On kuitenkin huomattava, että avustajan käyttämistä ei ole rangaistusten täytäntöönpanosta annetussa laissa nimenomaisesti kielletty.

Kantelijan kurinpitoasia oli ollut poikkeuksellinen. Hänelle yksinäisyyden ohella määrätty suoritettun ajan menetys on käytännössä merkinnyt ehdonalaisen vapauttamisen siirtymistä kymmenellä vuorokaudella säännönmukaisesta vapautumisesta. Tällaista kurinpitoseuraamusta voidaan pitää jo merkittävänä. Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön valossa ehdonalaisen vapautumisajankohdan siirtymistä voitiin arvioida myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin veloitteen näkökulmasta (lähinnä rikossyytteen näkökulmasta). Avustajan käyttöoikeus korostuisi tällöin jo vankilakäsittelyn yhteydessä.

AOA:n tiedossa ei ollut, että kurinpitoasian käsittelyssä vankilassa olisi käytetty avustajaa. Tässä suhteessa Turun vankilan menettely oli ollut vakiintuneen käytännön mukainen. Epäselvissä tapauksissa tulkintalähtökohdaksi asetettava perusoikeusmyönteinen tulkinta edellyttäisi AOA:n mukaan avustajan käyttömahdollisuuden myöntämistä myös vankilassa tapahtuvaan kurinpitokäsittelyyn, ainakin niissä tapauksissa, joissa näyttö on epäselvä ja odotettavissa oleva seuraamus olisi yksinäisyyden ohella määrättävä suoritettun ajan menetys. Tätä koskeva lainsäädäntöhanke olikin vireil-

lä. Kantelija oli saattanut seuraamuksen tuomioistuinten arvioitavaksi.

AOA Raution päätös 7.7.2004, dnro 1681/4/02
(esittelijänä Harri Ojala)

VANGIN YKSITYISYYS TERVEYDENHOIDOSSA

Tutkintavanki kanteli siitä, että hän ei saanut vankilan ulkopuolisen yksityislääkärillä käynnin yhteydessä keskustella lääkärin kanssa luottamuksellisesti, koska vartija ei poistunut paikalta.

AOA Rautio totesi, että vaikka vartijoita koskee salassapitovelvollisuus, vartija on hoitosuhteessa ulkopuolinen ja hänen läsnäolonsa hoitotilanteessa voi AOA:n käsityksen mukaan loukata hoidettavan yksityisyyttä. Vartijan läsnäolo hoitotilanteessa tulee AOA:n käsityksen mukaan kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa; lähinnä silloin, kun tämä katsotaan välttämättömäksi epäiltäessä karkaamista tai kun hoitohenkilökunnan turvallisuus sitä vaatii. Sen vuoksi vartijan läsnäolo hoitotilanteessa ei saa olla lähtökohta, vaan se tulee kysymykseen ainoastaan sellaisissa tapauksissa, että vartiotointeitä ei voida muutoin asianmukaisesti hoitaa.

Vartijan läsnäolosta toimenpidehuoneessa tulisi neuvotella lääkärin kanssa. Myös vangin mielipide vartijan läsnäolosta tulisi selvittää. Kun vartiotointiin on erityinen syy hoitohenkilökunnan turvallisuuden tai karkaamisvaaran johdosta, voidaan se AOA:n käsityksen mukaan järjestää monissa tapauksissa esimerkiksi niin, että vartijalla on vankiin näköyhteys, mutta hän ei kuule, mitä hoitotilanteessa keskustellaan. AOA saattoi käsityksensä Mikkelin vankilan tietoon.

AOA Raution päätös 13.8.2004, dnro 960/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Vankien terveydenhoidon tietosuojaan liittyi myös asia, jossa AOA Rautio arvosteli Pyhäselän vankilan menet-

telyä, koska vangin tuli kertoa vartijoille, minkä takia hän hakeutui sairaanhoitajan vastaanotolle. AOA totesi, että potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan hoito on järjestettävä ja potilasta kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyytään kunnioitetaan. Tämä säännös koskee myös vangeille järjestettävää terveyden- ja sairaudenhoitoa ja siihen liittyvää kohtelua. Vaikka vartijoilla on virkamiesten yleinen salassapitovelvollisuus, he ovat vangin ja vankilan terveydenhuoltohenkilökunnan välisessä hoitosuhteessa sivullisia.

Pyhäselän vankilan johtajan selvityksen mukaan menettely oli välttämätön vankilan kahden sairaanhoitajan ajankäytön suunnittelemiseksi.

Vankeinhoitolaitoksen ylilääkäri katsoi lausunnossaan vangin lääkärisssäkäynnin syyn kuuluvan vangin intimiteetti- ja tietosuojan piiriin. Hänen mielestään asianmukaisempi menettely olisikin ollut se, että vanki voisi esittää vastaanotolle pyrkimisen syyn sairaanhoitajille osoitetussa suljetussa kirjekuoressa. AOA Rautio yhtyi ylilääkärin näkemykseen ja saattoi käsityksensä Rikosseuraamusviraston ja vankilan johtajan tietoon.

AOA Raution päätös 12.2.2004, dnro 666/4/03
(esittelijänä Petri Rouhiainen)

ULOSOTTO JA MUUT MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT

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 esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

KESKEISIÄ LAINSÄÄDÄNTÖ- UUDISTUKSIA

Ulosottolain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen muutokset ulosottolakiin tulivat voimaan 1.3.2004. Lainmuutos sisältää yksityiskohtaiset säännökset tuomioista ja muista ulosottoperusteista, yleiset menettelysäännökset sekä mm. häätöä koskevat säännökset. Ulosotossa siirryttiin velalliskohtaiseen asioiden hoitoon, jossa yhden velallisen kaikki asiat keskitetään samalle ulosottomiehelle. Ulosoton määräaikaisuus toteutui uudistuksen myötä. Sääntely merkitsee samalla ulosoton oikeudellistumista enenevässä määrin: ulosotossa tehtävät päätökset ovat entistä useammin tosiasiallisen täytäntöönpanotoimen sijasta lainkäyttöratkaisuja, joista on tehtävä kirjallinen ja perusteltu päätös, joka eräin poikkeuksin on valituskelpoinen.

Ulosoton kokonaisuudistuksen kolmannen vaiheen uudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa keväällä 2005. Ehdotus sisältää ulosmittausta koskevat säännökset (ulosottolain 4 luku) sekä myynti- ja tietyssäännökset (ulosottolain 5 ja 6 luku).

Yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevan sääntelyn kehittäminen oli edelleen kertomusvuonna esillä mm. oikeusministeriön asettamassa maksukyvyyttömyystyö-

ryhmässä. Työryhmä arvioi tarvetta helpottaa vapautumista velkavastuusta erityisesti yritysten ja yrittäjien toimintaedellytysten kannalta. Työryhmä arvioi mietinnössään, että yksityishenkilön velkajärjestelyä voitaisiin kehittää siten, että velallisen velvollisuutta maksaa velkojaan saamallaan lisätuloilla lievennettäisiin. Sen sijaan työryhmä ei pitänyt aiheellisenä luoda selkeää järjestelmää, jossa tietyissä tapauksissa velkoja ei tarvitsisi lainkaan maksaa myöhemmin saatavilla tuloilla.

Kertomusvuonna valmistui oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotus velkahallintaohjelmaksi. Velkahallintaohjelman tarkoituksena on selvittää, miten velkaongelmien syntymistä ja niiden syvenemistä voidaan estää sekä miten maksukyvyyttömyystilanteita voidaan hoitaa joustavasti ja tehokkaasti.

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2004 lain saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta. Laissa säädetään perintäkuluille enimmäismäärät. Samalla lisättiin velallisen oikeutta saada ajan tasalla olevaa tietoa velkatilanteestaan. Laki on tarkoitus vahvistaa tulemaan voimaan 1.5.2005 lukien.

LAILLISUUSVALVONTA ULOSOTTOASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin tilastojen mukaan 90 ulosottoviranomaisen menettelyä koskevaa kantelua. Näiden lisäksi kanteluissa, jotka koskivat myös muiden viranomaisten menettelyä, oli arvioitu ulosottomiehen menettelyä vielä 21 tapauksessa. Ulosottoa koskevia kanteluita saapui 94. Ratkaistuista asioista päättyi toimenpiteeseen 15 asiaa, niistä huomautukseen kaksi asiaa ja käsitykseen 13 ratkaisua. Yhdessä kanteluasiassa annetun päätöksen johdosta tehtiin esitys oikeusministeriölle. Edellisenä vuonna ratkaisuja oli 83 ja saapuneita kanteluita 90. Konkurssia ja velkajärjestelyä koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 12. Kanteluita saapui samana aikana yhteensä 15.

Kertomusvuonna saapuneissa asioissa tulivat välittömästi ulosottolain muutoksen voimaantulon jälkeen esille ne tekniset ongelmat, jotka liittyivät ulosoton uuden tietojärjestelmän (ULJAS) käyttöönottoon. Ongelmat painottuivat kantelujen valossa aluksi tilitysten viivästymiseen. Kanteluissa oli esillä tulosteiden virheelisyys ja puutteellisuus, saapuneiden asioiden kirjaimisen viivästyminen ja ruotsinkielisten asiakkaiden oikeus saada asiakirjoja äidinkielellään. Kokonaisselvitys uudistuksen käynnistysvaiheen puutteista ja mahdollisista virheistä oli kansliassa vielä kesken.

Ratkaisuissa korostui perusoikeusnäkökulmasta mm. sivullisen asema. Eräissä tapauksissa kysymys oli ns. samaistussivullisesta eli sellaisesta sivullisesta, jonka omaisuus samaistettiin velallisen omaisuuteen ulosottolaissa säädetyissä tilanteissa. Toisinaan kysymys oli sivullisen velvollisuudesta antaa tietoja ulosottomiehelle. Esimerkiksi asioissa dnrot 2099/4/02 ja 2246/4/02 AOA Jääskeläinen kiinnitti kihlakunnanvoudin huomiota sivullisen kuulemisvelvollisuuden tärkeyteen asiassa, jossa sivullisen omaisuutta oli ulosmitattu tuolloin voimassa olleen ulosottolain 4 luvun 9 §:n 4 momentin nojalla. Ratkaisussa dnro 383/4/03 arvioitiin sivullisen (pankin) tietojenantovelvollisuuden laajuutta ennen ulosottolain muutosta voimassa olleiden säännösten nojalla. AOA Jääskeläinen esitti sivullisen oikeus asemaa parannettavaksi siten, että hänen ulosottovalituksesta johtuvat oikeudenkäyntikulut korvattaisiin tiettyissä tapauksissa valtion varoista (dnro 1583/4/02 s. 170).

Pakko- ja voimakeinojen käyttö oli esillä muutamissa tapauksissa. AOA Jääskeläinen mm. esitti käsityksenään, että ulosotto selvitykseen tapahtuvan noudon edellytyksiä tuli perusoikeusmyönteisyys huomioon ottaen tulkita ahtaasti (dnrot 2099/4/02 ja 2246/4/02). Eräässä tapauksessa voimakeinojen käyttö johti huomautukseen (dnro 2250/4/02 s. 171).

Edelleen kanteluissa oli esillä kysymys velallisen tai sivullisen tosiasiallisesta mahdollisuudesta saada asian-
sa tuomioistuimen tutkittavaksi, kun ulosmitattujen varojen tilitys estää ulosottovalituksen tutkimisen. Päätök-

sessä dnro 1680/4/02 AOA Jääskeläinen kiinnitti jälleen huomiota siihen, että valitusoikeuden toteutumiseksi tilityksen toimittamista tulisi välttää valitusaikana.

Kertomusvuonna oli esillä muutamia kanteluita henkilöstöhallinnosta ulosottopiirissä (mm. päätös dnro 1672/4/02).

AOA Jääskeläinen otti kantaa myös siihen, millaista menettelyneuvontaa ulosottohenkilöstön tulisi antaa asiakkaille käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista (dnro 2722/4/03 s. 174). Lisäksi AOA saattoi ulosottomiehen tietoon käsityksensä, että ulosmittauksen peruuttamista koskevan itseoikaisupäätöksen ehdoksi ei voi asettaa hallintokantelun peruuttamista (dnro 1168/4/03 s. 172).

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta merkittävää oli ratkaisu, joka koski yksityisen perintätoimiston menettelyn tutkimista tietyin edellytyksin julkisoikeudellisen saatavan perinnässä (dnro 1964/4/03). AOA Jääskeläinen katsoi perintätoimistojen hoitavan julkista tehtävää periessään verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetun lain 1 §:ssä tarkoitettuja julkisia maksuja sekä julkisoikeudellisia rahasaamisia. Niiden toiminnan valvonta tämän perintätoimeksiannon hoidossa kuuluu siten oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Tarkastustoiminta

ULOSOTTOTOIMEN TARKASTUKSET 2004

Kouvola kihlakunnanviraston ulosotto-osasto	23.11.2004
Turun kihlakunnan ulosottovirasto	2.12.2004

Kertomusvuonna AOA Jääskeläinen tarkasti Kouvola kihlakunnanviraston ulosotto-osaston ja Turun kihlakunnan ulosottoviraston. Tarkastuksissa painotettiin ulosoton uuden ULJAS-tietojärjestelmän käytön ja erityisesti sen käynnistysvaiheen ongelmien selvittämistä.

Ratkaisuja

SIVULLISEN ASEMAN PARANTAMINEN ULOSOTOSSA

Kantelija kertoi kirjoituksessaan oikeusasiamiehelle, että hänen omistamansa auto oli ulosmitattu hänen puolisonsa veloista. Kantelija oli tehnyt asiasta ulosmittausvalituksen, jonka seurauksena ulosmittaus oli kumottu. Kantelija arvosteli sitä, että hän oli joutunut jutun voittamisesta huolimatta itse maksamaan valitusmenettelystä aiheutuneet kymmenientuhansien markkojen oikeudenkäyntikulut.

AOA Jääskeläinen arvioi oikeudenkäyntikulukysymystä seuraavasti.

Ulosottolain 10 luvun 18 §:n (197/1996) mukaan valituksen käsitellyt tuomioistuin voi velvoittaa sen, jolle tuomioistuimen päätös on vastainen, korvaamaan vastapuolelleen muutoksen hakemisesta aiheutuneet kulut noudattaen soveltuvin osin oikeudenkäymiskäärän 21 luvun säännöksiä.

AOA piti epätyytyttävänä sitä, että ulosmittausvalituksen voittaneella sivullisella ei ole kanteluasian kaltaisissa tilanteissa, joissa ei ole ulosottolain 10 luvun 18 §:n tarkoittamaa vastapuolta, lakiin perustuvaa mahdollisuutta saada oikeudenkäyntikulujaan korvauksi valtion varoista.

Ulosottolain 9 luvun 11 §:n 4 momentin 1.3.2004 voimaan tulleen täytäntöönpanoriidan käsittelyä koskevan säännöksen mukaan, jos sivullisen nostama kanne hyväksytään, valtio voidaan sivullisen vaatimuksista määrätä korvaamaan tämän kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Lainkohtaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 216/2001 vp.) ilmenee, ettei sivullisen tekemän *ulosottovalituksen* osalta ehdoteta vastaavaa sääntelyä kuin täytäntöönpanoriidan osalta. Valtion kuuluvastuu ei hallituksen esityksen mukaan ole tarpeen, koska ulosottovalituksesta sivulliselle aiheutuu yleensä selvästi vähemmän kustannuksia kuin täytäntöönpanoriitakanteesta.

AOA:n mielestä sitä mainitussa hallituksen esityksessä esitettyä perustetta, että ulosottovalituksesta aiheutuu sivulliselle yleensä selvästi vähemmän kustannuksia kuin täytäntöönpanoriitakanteesta, ei voida pitää riittävänä perusteena sivulliselle aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen korvausmahdollisuuden erilaiselle sääntelylle. Sivulliselle aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen kannalta ulosmittausvalitus ja täytäntöönpanoriitakanne voivat käytännössä olla hyvin lähellä toisiaan. Tällaisessa tilanteessa sivullista ei lohduta se, että ulosmittausvalituksesta aiheutuu ”yleensä” vähemmän kustannuksia. Päinvastoin voidaan kysyä, millä perusteella ulosmittausvalituksesta aiheutuneet vähäisetkään kustannukset kuuluvat sen voittaneen sivullisen kannettavaksi.

AOA piti tilannetta epätyytyttävänä myös perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja ja 21 §:n oikeudenmukaisesta oikeudenkäyntiä koskevien perusoikeuksien kannalta.

Omaisuuden suojan kannalta on ongelmallista, että omaisuuttaan valtion viranomaisen toimenpiteitä vastaan puolustava sivullinen joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan, vaikka ulosmittaus kumottaisiin. Tämä voi johtaa myös siihen, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei toteudu. Käytännössä tilanne voi nimittäin olla sellainen, että ennakoitavissa olevat oikeudenkäyntikulut ylittävät sivulliselta ulosmittatun omaisuuden arvon. Jos sivullinen ei voi saada oikeudenkäyntikulujaan korvatuksi, hän voi joutua luopumaan ulosmittausvalituksesta eli oikeudestaan oikeudenkäyntiin – ja samalla myös omaisuudestaan.

Näistä syistä AOA esitti oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko ulosottolakiin otettava nimenomainen säännös ulosmittausvalituksen voittaneen sivullisen mahdollisuudesta saada valtion varoista korvaus hänelle aiheutuneista kohtuullisista oikeudenkäyntikuluista vastaavasti kuin täytäntöönpanoriita-asioissa ulosottolain 9 luvun 11 §:n 4 momentin mukaan.

AOA teki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten oikeusministeriölle

edellä selostetun esityksen ulosottolain täydentämisestä. Hän pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan kertomusvuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 25.5.2004, dnro 1583/4/02 (esittelijänä Terhi Arjola)

Oikeusministeriö ilmoitti 16.12.2004, että ulosottolain neljännen vaiheen yhteydessä lakiin on tarkoitettu ottaa nimenomainen säännös valtion velvollisuudesta korvata sivullisen oikeudenkäyntikulut ulosottovalitusasiassa.

ULOSOTTOMIEHEN OIKEUS VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖÖN

Kantelija arvosteli Tampereen kihlakunnan ulosottoviraston entisen kihlakunnanvoudin menettelyä ulosotto-selvitystilanteessa. Kantelijan mukaan kihlakunnanvoudi oli estääkseen häntä poistumasta virastosta tarttunut häneen ja ottanut hänestä ”jonkinlaisen niskalenkin”. Kantelija kertoi, että jossain vaiheessa hänen kimpussaansa oli ollut neljä miestä.

AOA Jääskeläinen arvioi menettelyä seuraavasti.

Kantelussa oli kysymys voimakeinojen käytön lainmukaisuudesta tilanteessa, jossa velallista on estetty poistumasta ulosottovirastosta, jonne poliisi oli hänet noutanut ulosotto selvitykseen. Ulosotto selvitys oli koskenut ulosmittauskelpoisen omaisuuden sijainnin selvittämistä. Kun velallinen oli kieltäytynyt ilmoittamasta osakkeiden säilytyspaikkaa, kihlakunnanvoudi oli ryhtynyt laatimaan ulosottolain 3 luvun 34 d §:n mukaista päätöstä uhkasakon asettamisesta. Koska uhkasakon asettamis-päätöksen tiedoksianto oli haluttu turvata, velallista oli voimakeinoin estetty poistumasta virastosta.

Ulosottolain pakko- ja voimakeinojen käyttöä koske-
neen, tuolloin voimassa olleen ulosottolain 3 luvun 30 §:n mukaan ulosottomiehellä on oikeus, mikäli täytäntöönpanossa tarvitaan, avauttaa lukkoja ja ovia

sekä etsiä huoneita ja säilytyspaikkoja. Vastarintaa kohdatessaan ulosottomiehellä on oikeus saada poliisilta virka-apua, mutta voi hän itsekään käyttää sellaisia voimakeinoja, joita virkatehtävän laatuun ja vastarinnan vaarallisuuteen nähden sekä tilanteen muutokin huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina.

Säännös ei täsmällisyydessään ollut kaikessa suhteessa tyydyttävä, kun otetaan huomioon perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa perus- ja ihmisoi-
keuksiin puuttumista koskevan sääntelyn täsmällisyydelle asetetut vaatimukset. Laissa ei mainittu nimenomaan henkilöön kohdistuvia voimakeinoja. Koska henkilöön kohdistuvissa voimakeinoissa, kuten tässä tapauksessa, on kysymys toisen henkilökohtaisen koskemattomuuden välittömästä loukkaamisesta, säännöstä ei saa tulkita lauantavasti. Näin ollen AOA:n mielestä oli kyseenalaista, missä määrin henkilöön kohdistuvien voimakeinojen käyttöä voitiin ylipäänsä perustaa ulosottolain 3 luvun 30 §:n säännökseen.

Vaikka tulkittaisiinkin, että mainittu säännös voi jossakin tilanteessa oikeuttaa henkilöön kohdistuvien voimakeinojen käyttöön, on niiden käyttämiseen suhtauduttava erittäin pidättäytyvästi. Henkilöön kohdistuvan voimakeinon käyttämisen edellytyksenä on, että sitä käytetään lakiin perustuvassa hyväksyttävässä tarkoituksessa. Näin ollen on arvioitava, onko ulosottomiehellä ollut muiden ulosottolain säännösten nojalla toimivaltaa estää velallisen poistuminen.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa ulosottolaissa ei ollut säännöksiä siitä, että ulosottomiehellä olisi oikeus estää henkilöä poistumasta ulosotto selvityksestä siinäkin tilanteessa, että hänet on tilaisuuteen noudettu. Ulosottolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ulosottokäytännössä on esiintynyt erilaisia käsityksiä ja epäselvyyttä siitä, voidaanko ulosotto selvitykseen saapuneen tai noudetun henkilön poistuminen kesken toimituksen estää. Koska perusoikeuksiin puuttuvia säännöksiä on tulkittava suppeasti, ei poistumisen estäminen voimakeinoin ollut AOA:n käsityksen mukaan ulosottolain 3 luvun 30 §:n säännöksen perusteella mahdollista.

Tiedoksiantovelvollisuuden tehostamiseksi asetettavan uhkasakon tiedoksiannossa ei enää ollut kysymys itse ulosotto selvityksestä, jonka toimitti avustava ulosottomies. Näin ollen varsinkaan tässä tilanteessa ulosottomiehellä ei ollut toimivaltaa poistumisen estämiseen, eikä voimakeinojen käyttäminen tapahtunut lakiin perustuvassa hyväksyttävässä tarkoituksessa.

Ulosottolain 3 luvun 30 §:n säännös korostaa, että keinojen ja tavoitteiden tulee olla hyväksyttävässä suhteessa toisiinsa. Säännös oli ilmaus ulosotossa noudatettavasta suhteellisuusperiaatteesta. Virkatoimella ei tule aiheuttaa enempää vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Ilmoitusvelvollisuuden tehostamiseksi asetetun uhkasakon tiedoksianto käyttämällä henkilöön kohdistuvia voimakeinoja oli ilmeisessä ristiriidassa myös suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Saadun selvityksen mukaan kihlakunnanvouti turvautui sellaiseen sidontaotteeseen, joka saattoi vaarantaa velallisen terveyden. Voimakeinoa ei voitu pitää vastarinnan taltuttamiseksi välttämättömänä. Tässäkin suhteessa sitä voitiin pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Kantelussa tarkoitettu tapahtumasta oli kulunut menettelyn rikosoikeudellisen vanhentumisen kannalta ratkaisevat viisi vuotta. Näin ollen menettelyä ei voitu arvioida rikosoikeudelliselta kannalta. Arvioitaessa menettelyn moitittavuutta kihlakunnanvoudin osalta AOA otti huomioon hänen asemansa uhkasakkopäätöksen antajana kyseisessä asiassa, hänen esimiesasemansa ja sen, että hän käytti kovempia voimakeinoja kuin kiinnipitämiseen osallistuneet muut virkamiehet.

AOA antoi entiselle kihlakunnanvoudille huomautuksen hänen edellä kuvatusta lainvastaisesta menettelystään. AOA saattoi kolmen muun virkamiehen tietoon käsityksensä heidän menettelynsä lainvastaisuudesta.

AOA Jämskeläisen päätös 29.4.2004, dnro 2250/4/02 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

VAPAAEHTOINEN SOPIMUSJÄRJESTELY JA ULOSOTTOMIEHEN KÄYTTÄYTYMINEN

Kanteliija kertoi ulosottovirastossa pidetystä tilaisuudesta, jossa oli sovittu toimitettujen ulosmittausten peruuttamisesta. Ehtona peruuttamiselle oli ollut se, että kanteliija suoritti ulosottoon tietyn rahasumman ja peruutti ulosmittauksista tekemänsä valituksen ja hallintokantelun. Lisäksi kanteliija arvosteli johtavan kihlakunnanvoudin käyttäytymistä tässä tilaisuudessa.

AOA Jämskeläinen totesi, ettei ulosottolaki tuntenut tällaisia kokonaisjärjestelyjä, joista nyt oli kysymys. Hänen käsityksensä mukaan ulosottokäytännössä kuitenkin jossakin määrin tehdään erilaisia sopimusjärjestelyjä velallisen ulosotossa olevien asioiden ratkaisemiseksi. Sinänsä asioiden sovinnollista ratkaisua voidaan AOA:n mukaan usein pitää tarkoituksenmukaisena ja asianosaisten edun mukaisena. Tällaisissa järjestelyissä sekä velkojien että velallisen edut tulee ottaa asianmukaisella tavalla huomioon.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelun tarkoitamassa tapauksessa järjestelylle oli ollut velkojien suostumus. Näin ollen näytti siltä, että velkojien intressi oli sopimusjärjestelyssä otettu huomioon. AOA:n mukaan oli jälkikäteen vaikeaa arvioida, mitkä olivat olleet velallisen mahdollisuudet vapaasti arvioida vaihtoehtojen ratkaisujen paremmuutta omalta kannaltaan. Siitä päätellen, että kanteliija oli tullut tapaamiseen mukanaan sovittu rahasumma ja ulosmitattujen esineiden poiskuljettamiseen tarvittava auto, sovintoratkaisusta oli nähtävästi ainakin jossakin määrin keskusteltu jo ennen tapaamista. Näin kantelijalla oli todennäköisesti ollut mahdollisuus harkita eri vaihtoehtoja jo ennen tapaamista ulosottovirastossa.

Kantelun tarkoitamassa järjestelyssä oli siis sovittu, että kanteliija suorittaa tietyn rahasumman sekä lisäksi peruuttaa tekemänsä valituksen ja kantelun.

Valitusten peruuttamiseen ei AOA:n käsityksen mukaan olisi ollut tarvetta, vaan käräjäoikeuden ratkaisun lop-

putulos olisi ulosmittausten peruuttamisen jälkeen ollut sama riippumatta siitä, peruutettiin vai ei. Näin ollen AOA ei pitänyt valitusten peruuttamista koskevaa ehtoa tässä tilanteessa siten ongelmallisena, että se antaisi aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Ongelmallisena AOA piti kokonaisjärjestelyyn sisältyntä ehtoa lääninhallitukseen tehdyn hallintokantelun peruuttamisesta. Kantelun peruuttaminen ei ole velkojien intressissä, eikä sen vireillä olo myöskään vaikuta ulosmittausmenettelyyn tai ulosmittausten peruuttamisen mahdollisuuteen millään tavoin. AOA korosti, että katsoessaan viranomaisen menettelleen virheellisesti, ulosoton asiakkaalla tulee olla oikeus tehdä ulosottoviranomaisen menettelystä hallintokantelu. Tätä asiakkaan oikeusturvataetta ei voida poistaa sopimusjärjestelyin. Näin ollen AOA ei pitänyt tehtyä kokonaisratkaisua tältä osin asianmukaisena.

Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon, että kantelun peruuttaminen ei estä myöhemmin tekemästä uutta kantelua lääninhallitukselle tai ylimmille laillisuusvalvojille.

AOA piti sopimukseen tähtäävässä neuvottelutilaisuudessa läsnä olleiden henkilöiden kertomusten osittaisesta ristiriitaisuudesta huolimatta selvitetynä, että johtava kihlakunnanvouti oli tässä tilanteessa kiivastunut ja käyttänyt asiatonta ja sopimatonta kieltä. AOA katsoi, että johtava kihlakunnanvouti oli näin käyttäytyessään menettänyt valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin vastaisesti.

AOA antoi sittemmin virastaan eronneelle johtavalle kihlakunnanvoudille huomautuksen hänen virkamieslain vastaisesta käyttäytymisestään. Lisäksi AOA saattoi entisen johtavan kihlakunnanvoudin tietoon käsityksensä siitä, että kantelijan ulosottoasioissa tehtyyn kokonaisratkaisuun sisällyntä hallintokantelun peruuttamista koskeva ehto oli epäasianmukainen.

AOA Jääskeläisen päätös 16.9.2004, dnro 1168/4/03 (esittelijänä Terhi Arjola)

TILITYKSESSÄ TAPAHTUNEEN VIRHEEN KORJAAMINEN

Ulosottovirastoissa tapahtuneiden virheellisten kirjausten johdosta velkojalle oli virheellisesti tilitetty hänen saatavansa ohella myös toiselle velkojalle kuuluvia saatavia. Ulosottovirasto oli pyrkinyt korjaamaan virheellisen tilityksen kehottamalla velkojaa palauttamaan hänelle liikaa tilitetty summa suoraan velalliselle.

Asiassa oli selvää, että virhekirjauksissa ja niistä johtuneessa virheellisessä tilityksessä oli kysymys viranomaisen virheestä. AOA Jääskeläinen totesi julkishallinnon asiakkaan oikeusturvan edellyttävän, että viranomainen pyrkii mahdollisuuksien mukaan itse korjaamaan aiheuttamansa virheen. Kantelun tapauksessa Porin kihlakunnan ulosottovirastossa oli virheen ilmitulon jälkeen pyritty korjaamaan virheellinen tilitys siten, että velkojaa oli pyydetty palauttamaan hänelle liikaa tilitetty summa suoraan velalliselle. AOA ei pitänyt tätä ulosottoviraston menettelyä oikeana toimenpiteenä virheen korjaamiseksi. AOA totesi, ettei tällaista viranomaisen aiheuttaman virheen korjaamista voinut jättää asiakkaan huoleksi, vaan viranomaisen oli itse huolehdittava siitä, että virhe korjataan. Jotta ulosottovirasto voi kontrolloida sitä, että tällainen virhe todella tulee korjatuksi, liikaa tilitetty summa olisi pyydettävä palautettavaksi viranomaiselle.

Virheellisen tilityksen oikaisemiseksi Porin kihlakunnan ulosottoviraston tuli AOA:n käsityksen mukaan pyytää velkojaa palauttamaan hänelle liikaa tilitettyt varat ulosottovirastolle, jotta se voisi puolestaan hoitaa edelleen palautuksen velalliselle.

AOA:n mukaan ulosottoviraston oli kuitenkin joka tapauksessa viipymättä huolehdittava siitä, että velalliselle palautetaan häneltä liikaa peritty summa. Virheen korjaamisessa tuli AOA:n mukaan varmistua myös siitä, että velallinen saa tiedon tapahtuneesta virheestä ja ulosottoviraston toimista sen korjaamiseksi. Lisäksi asiassa tuli varmistua siitä, että velallinen saa tarvittavat tiedot käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista,

koska ulosottoviraston virheestä on saattanut aiheutua velalliselle vahinkoa.

AOA saattoi käsityksensä asioiden kirjaamisessa noudatettavasta huolellisuudesta ja tarkkuudesta Vantaan kihlakunnanviraston ulosotto-osaston ja Porin kihlakunnan ulosottoviraston tietoon. Lisäksi hän pyysi Porin kihlakunnan ulosottovirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli asiassa ryhtynyt.

AOA Jääskeläisen päätös 5.2.2004, dnro 737/4/03 (esittelijänä Terhi Arjola)

Johtava kihlakunnanvouti ilmoitti, että hän oli palauttanut velalliselle liikaa perityn summan, antanut AOA:n päätöksen tiedoksi ja selvittänyt velalliselle hänen käytettävissään olevat oikeussuojakeinot.

OIKEUSSUOJAKEINOJA KOSKEVAT OHJEET

Avustava ulosottomies oli ilmoittanut kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle olevan turhaa ja valituksen käräjäoikeudelle kallista.

AOA Jääskeläinen totesi, että oikeudenkäynnin kustannuksista, joihin tosin vaikuttaa mahdollisuus yleiseen oikeusapuun, on aiheellista kertoa jo ulosotossakin noudatettavaksi tulevien hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valitusoikeuden käyttöä koskevan neuvonnan osalta on syytä kuitenkin muistaa, että perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Kun oikeus saattaa asi-

ansa tuomioistuimen tutkittavaksi on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena perustuslain 21 §:ssä turvattu, tulisi neuvonnassa välttää lausumia, jotka antaisivat kuvan, että tämä keskeinen oikeussuojakeino olisi tosiasiallisesti kustannusten vuoksi käyttökelvoton.

Neuvonnassa on aiheellista kertoa siitä, että laillisuusvalvonnan ratkaisut eivät tutkittavana olevassa ulosottomenettelyssä ole täytöntöönpanokelpoisia, vaikka ratkaisut voivat johtaa korjaukseen ja niillä pyritään vaikuttamaan vastaiseen ulosottomenettelyyn. Tällöin on myös muistettava, että laillisuusvalvonta tähtää virkamiehen menettelyn oikeellisuuden arviointiin ja voi viime kädessä johtaa virkatoiminnan lainmukaisuuden saattamiseen tuomioistuimen tutkittavaksi syytteen nojalla.

Neuvonnasta ei saa syntyä vaikutelmaa pyrkimyksestä rajoittaa perustuslain 118 §:ään perustuvaa virkavastuun toteuttamisoikeutta. Näin ollen neuvonnassa olisi tuotava esiin, että mikäli asiakas haluaa saattaa neuvoja antaneen *virkamiehen menettelyn oikeellisuuden* tutkittavaksi, hänellä on mahdollisuus tehdä hallintokantelu lääninhallitukselle tai laillisuusvalvontakantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.

AOA Jääskeläisen kirje 20.10.2004, dnro 2722/4/04 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

PUOLUSTUSVOIMAT JA RAJAVARTIOLAITOS

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen tulee eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat nimenomaan oikeusasiamiehelle. Käytännössä oikeusasiamies on ainoa puolustusvoimien ulkopuolinen varusmiesten ja muiden sotilashenkilöiden oikeuksien valvoja. Kansainvälisestikin vertailtaessa on harvinaista, että puolustusvoimiin ja sotilasorganisaatioihin ylipäänsä kohdistuu riippumattonta ulkopuolista valvontaa.

Oikeusasiamiehen kansliassa on sotilasasioihin luettu kuuluvaksi myös asiat, jotka koskevat rintamasotilastunnuksia ja sisäasiainministeriön alaista mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on tilastoitu sosiaaliturvan piiriin.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asijaon mukaan sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat AOA *Jääskeläiselle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Valtioneuvosto antoi 24.9.2004 eduskunnalle selonteon ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittikka 2004” (VNS 6/2004 vp). Eduskunta hyväksyi 21.12.2004 selonteon (EK 35/2004 vp.). Selonteon mukaan suurimmat muutokset koskevat maavoimia. Pääesikuntaan kuuluva Maavoimien esikunta lakkautetaan ja perustetaan erillinen Maavoimien esikunta Mikkeliin. Samoin nykyiset maanpuolustusalueet ja sotilasläännit lakkau-

tetaan. Maavoimien alueelliseksi johtoportaisiksi perustetaan selonteon mukaan seitsemän sotilasläännin esikuntaa. Edelleen Merivoimien esikunta siirretään Helsingistä Turkuun. Varusmieskoulutus Utön, Örön, Russarön ja Mäkiluodon linnakkeella lopetetaan ja linnakkeet muutetaan vartiolinnakkeiksi vuoden 2005 kuluessa. Myös muiden joukko-osastojen sekä varikoiden ja laitosten hallintoja ja organisaatioita yhdistetään. Näitä rationalisointitoimenpiteitä ei ole selonteossa vielä lähemmin yksilöity.

Kertomusvuonna puolustusvoimissa suunniteltiin useiden tukitoimintojen ulkoistamista. Siviiliyhteistyön laajuuden ja toimintatavan selvittämiseksi oli käynnistetty kumppanuusohjelman pilottihankkeet seitsemällä eri toiminta-alueella. Nämä hankkeet koskivat korjaamopalveluja, kuljetuspalveluja, ruokahuoltoa, taloushallintoa, terveydenhuoltoa ja vaatetushuoltoa. Huolto- ja palveluja koskeva kumppanuussopimus allekirjoitettiin kertomusvuoden joulukuussa. Sen mukaan Amica Ravintolat Oy huolehtii Reserviupseerikoulun ja Kotkan Rannikkoalueen ruokahuollosta vuoden 2005 alusta lukien.

Puolustusministeriö päätti kertomusvuoden tammikuussa Sotilaslääketieteen keskuksen perustamisesta Lahteen. Puolustusvoimien on tarkoitus solmia kumppanuussopimukset eri sairaanhoitopiirien kanssa varusmiesten erikoislääkäripalvelujen tuottamisesta. Erikoissairaanhoito Keskusotilassairaalassa Tilkassa tulee loppumaan vuoden 2005 loppuun mennessä.

Kertomusvuoden tammikuussa aloitettiin varusmiesten uusimuotoinen sopeuttava peruskoulutus kokeiluluontoisesti kolmessa joukko-osastossa. Heinäkuun saapumiserästä lukien tämä sopeutettu peruskoulutuskauti otettiin käyttöön koko puolustusvoimissa. Uudistuksen tarkoituksena on huomioida aiempaa paremmin yksilöiden tarpeet ja luoda myönteinen ilmapiiri koulutukselle. Tarkoituksena on myös vähentää palveluksen keskeytyksiä ensimmäisten palvelusviikkojen aikana. Liikuntakoulutuksessa varusmiehet jaetaan tasoryhmiin heidän kuntonsa perusteella. Sovellettua peruskoulutuskautta alkuvuonna kokeilleissa joukko-osas-

toissa keskeytysprosentit olivat jonkin verran aiempaa pienempiä.

Kertomusvuoden lokakuussa julkaistiin puolustusministeriön ja opetusministeriön tilaama selvitys varusmiespalveluksen vaikutuksista korkeakouluopintojen aloittamiseen ja jatkamiseen. Ongelmana pidettiin valintakokeisiin valmistautumisen hankaluutta palveluksen aikana. Kesken lukukauden kotiutuneilla varusmiehillä oli vaikeuksia opintojen jatkamisessa. Monilla oli myös vaikeuksia saada otetta opiskelusta kotiutumisen jälkeen.

Asepalvelukseen haki kertomusvuonna määräaikaan mennessä 543 naista, mikä oli selvästi enemmän kuin edellisenä vuonna (471). Kertomusvuonna upseerin koulutusohjelmaan hakeneista 789 opiskelijasta oli 59 naista. Vuonna 2002 naispuolisia hakijoita oli 47.

Asevelvollisten taloudellisen ja sosiaalisen aseman kehittämistä selvittämään asetettu työryhmä antoi raportinsa puolustusministeriölle 22.12.2004. Työryhmä esitti mm. varusmiesten maksuttomien lomamatkojen lisäämistä sekä varusmiesten ja reserviläisten päivärahoiden korottamista. Työryhmä esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö uudistaisi työeläkelainsäädäntöä siten, että myös asevelvolliset tulisivat eläke-etuuden piiriin. Edelleen työryhmä esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin kotiuttamisrahajärjestelmän palauttamiseksi. Työryhmän mukaan sotilasavustuskilpailulakia tulisi muuttaa niin, ettei varusmiehen omaisuus nykyiseen tapaan vaikuttaisi sotilasavustuksen myöntämiseen. Työryhmän mielestä nykyinen kuuden vuorokauden isyysvapaa tulisi laajentaa 12 vuorokauden mittaiseksi perhevapaaksi.

Kertomusvuoden lokakuussa tuli voimaan laki yksityisyiden suojasta työelämässä (759/2004). Puolustusvoimissa kaksi vuotta aiemmin aloitetut henkilökunnan satunnaiset huumetestit jouduttiin uuden lain voimaantulon myötä lopettamaan, koska laki ei sallinut työntekijän satunnaistestausta. Laki koskee vain virka- ja työsuhteissa olevia ja työnhakijoita, muttei varusmiehiä.

Sisäasiainministeriössä viimeisteltiin uutta rajavartiolaitoksesta annettua lakia, joka sisältää mm. rajavartiolaitoksen alueellisen toimivallan laajentumisen nykyiseltä valvonta-alueelta koko maahan. Myös rajavartiolaitoksen valtuudet esitutkinnassa laajenevat merkittävästi. Rajavartiolaitoksessa käynnistettiin tutkinnanjohtajien ja rikostutkijoiden koulutus.

SOTILASASIOITA KOSKEVAT KANTELUT

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakainainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päättyttyä. Varusmiesten kantelut ovat kuitenkin olleet keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän kohteluunsa tai heille määrättyihin kurinpitoseuraamuksiin. Huomattava osa varusmiesten kanteluista koskee lääkintähuoltoa ja erityisesti sairaiden varusmiesten kohtelua.

Silloin tällöin on kanneltu myös simputusilmiöistä. Simputusperinteet vaikuttavat enimmäkseen varusmiesten omassa piirissä, mutta oikeusasiamies on korostanut vakinaisen henkilökunnan valvontavastuuta. AOA on ottanut varusmiesten asioita selvitettäväkseen myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella. Kertomusvuonna varusmiehet esittivät väitteitä mm. joukkorangaistuksista, kun joku yksittäinen varusmies oli menettänyt virheellisesti. Useimmiten varusmiehet eivät kuitenkaan halunneet tarkemmin yksilöidä tapauksia, minkä johdosta AOA yleensä vain saattoi varusmiesten esittämät väitteet esimiesten epäasiallisesta käyttäytymisestä komentajan tietoon. Eräässä asiassa AOA kehotti komentajaa toimittamaan kirjallisen selvityksen. Asian (dnro 3018/4/04) käsittely oli kertomusvuoden päättyessä vielä kesken. Kertomusvuonna AOA saattoi kolme varusmiesten yksilöimää epäiltyä simputusta-

pausta Pääesikunnan tutkintaosaston tutkittavaksi. Tapausten esitutkinta oli kertomusvuoden päättyessä vielä kesken (dnro 2875/4/04).

Varusmiehet kantelevat myös mm. 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 koskevilla kysymyksillä ei laillisuusvalvoja ole juuri voinut auttaa.

Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät usein siirtoihin, palkkoihin, ylennyksiin, vaativuusluokituksen määrittämisperusteisiin sekä muihin erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämäntyyppiisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua.

Sotilasasioita ratkaistiin kertomusvuonna 47. Enemmistö kanteluista oli henkilökunnan tekemiä. Rintamasotilastunnuksia ja muita veteraanitunnuksia koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna edelleen kymmenkunta. Veteraanitunnushakemukset on yleensä hylätty joko sillä perusteella, että riittävä selvitys tunnuksen 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 asioissa oikeusasiamiehellä ei ole ollut enää mahdollisuuksia puuttua asiaan.

Kertomusvuoden ratkaisuihinsa AOA kiinnitti huomiota mm. asianosaisen kuulemiseen yhteistoimintamenettelyssä (dnro 911/4/03), opistoupseerin tehtävien vaativuuden arvioinnin viivästymiseen (dnro 252/4/03) ja huoneenvuokralain mukaisen varoituksen epäonnistuneeseen muotoiluun (dnro 1306/4/02). AOA saattoi myös joukko-osaston komentajan ja oikeusupseerin tietoon käsityksensä siitä, että henkilön palkanmaksun keskeyttämistä koskevassa asiassa olisi tullut tehdä valituskelpoinen päätös, sekä siihen, että sivutoimien

johdosta annettu huomautus olisi ilmi tulleiden uusien seikkojen perusteella ollut asianmukaista arvioida uudelleen (dnro 1729/4/02). AOA totesi, että kantelijoilla voitiin katsoa olleen oikeus luottaa lomara-hasiassa saamaansa, myöhemmin virheelliseksi osoittautuneeseen tietoon. AOA katsoi, että puolustusvoimien tulisi ohjeistuksella tai muutoin huolehtia, ettei vastaavia virheitä pääse jatkossa tapahtumaan (dnro 566/4/02).

LÄÄKINTÄHUOLTO

Pääesikunta julkaisi kertomusvuoden elokuussa tiedotteen, jonka mukaan palveluksen aloittavien aloikkaiden kunto oli edelleen heikentynyt. Tammi–heinäkuussa palvelukseen astuneiden juoksutestin tulos oli kaikkien aikojen alhaisin. Kertomusvuonna palvelukseen astuneet alokkaat olivat myös keskimäärin painavampia kuin koskaan aiemmin.

Kertomusvuonna varusmiespalveluksen keskeytti kaikista palvelukseen astuneista varusmiehistä noin 9,7 % (9,6 % vuonna 2002 ja 9,9 % vuonna 2003). Etelä-Suomen varuskuntien keskeytysluvut ovat yleensä olleet korkeimmat. Rajavartiolaikoksessa keskeytystä on selvästi vähemmän kuin puolustusvoimissa.

Pääesikunnassa selviteltiin mahdollisuuksia keskeytyslukujen alentamiseksi. Tällä hetkellä terveystarkastus pidetään sen vuoden keväällä, kun asevelvollinen täyttää 18 vuotta. Kutsunnat ovat saman vuoden syksyllä. Palvelukseen astuminen voi kuitenkin olla vasta kahden vuoden kuluttua tarkastuksesta. Siihen mennessä terveydentila on saattanut muuttua merkittävästi. Pääesikunnassa selvitettiin tapaa, jolla palveluskelpoisuus saataisiin tarkistetuksi lähempänä palvelukseen astumista.

AOA:n tarkastuksen yhteydessä varusmiehet esittivät joskus epäilyjä saamansa hoidon asianmukaisuudesta sekä arvostelivat henkilökunnan suhtautumista vastaanotolla käyviin varusmiehiin. Palvelushelpotusten sisällöstä kerrottiin olevan tulkintaerimielisyyksiä. Myös

palvelushelpotuksia saaneiden varusmiesten kohtelua arvosteltiin.

Tarkastusten yhteydessä tuli esille myös sotilaslääkärin puute. Karjalan Prikaatissa kerrottiin, että neljästä lääkärin virasta ainoastaan yksi oli täytetty. Myös Savon Prikaatissa lääkäritilanne oli heikko vakituisen lääkärin siirryttyä toiseen varuskuntaan. Prikaatissa toimi sivutoimisena lääkärinä maanpuolustusalueen päällikkölääkäri. Myös hammaslääkäreistä oli pulaa useissa varuskunnissa.

Useissa varuskunnissa tuotiin esiin myös homeongelmien aiheuttamat terveyshaitat. Panssariprikaatin tarkastuksen yhteydessä peräti 15 varusmiestä kävi kertomassa eräissä kasarmissa ilmenneistä ongelmista. AOA lähetti Hämeen työsuojelupiiriin pyynnön tarkastuksen suorittamisesta prikaatissa. Työsuojelupiiri päätti suorittamansa työsuojelutarkastuksen perusteella, että majoituskasarmissa tulee viipymättä suorittaa sisäilmatutkimus. Asian käsittely oli kertomusvuoden päättyessä kesken (dnro 2914/4/04).

Tarkastustoiminta

Varuskuntiin tehtävät tarkastukset ovat keskeinen osa sotilaisiin 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 tärkeätä tarjota nimenomaan varusmiehille tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Myös vakinaiselle henkilökunnalle on varattu 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 yh-

täläinen tilaisuus tulla tapaamaan oikeusasiamiestä. AOA on korostanut, että 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. Joissakin kohteissa tarkastuksesta tiedottamisessa kerrottiin olleen puutteita.

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 esitutinnan. Kertomusvuonna otettiin yhdeksän tapausta tutkittavaksi omana aloitteena.

Tarkastusten yhteydessä olivat jatkuvasti esillä myös varusmiehille tärkeät viikkoloppuvapaat ja lomamat. Joissakin varuskunnissa varusmiehet arvostelivat sitä, että HL-maanantaita edeltävänä lauantaipäivänä oli oltava palveluksessa, vaikka käytännössä silloin ei ollut mitään järkeviä palvelustehtäviä. Joissakin varuskunnissa tuotiin esiin myös eri yksiköiden epäyhtenäinen lomakäytäntö. Muun muassa kuntoisuuslomien myöntämiskäytännön kerrottiin olevan hyvin vaihtelevaa.

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 sosiaalikirjuriin kanssa olivat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Varusmiestöimikuntien edustajat kertoivat, että Pääesikunta oli kertomusvuoden huhtikuussa kieltänyt tekijänoikeudellisista syistä videofilmien lainaustoiminnan.

Joissakin varuskunnissa varusmiehille lainattavat videot oli tämän jälkeen hankittu yritysten kautta, jotka olivat maksaneet vaadittavat tekijänoikeusmaksut. Kertomusvuoden lopulla puolustusvoimat solmi puitesopimuksen vuokraelokuvien esittämisestä varuskunnissa. Joukko-osaston tai varusmiestoimikunnan asiana oli päättää, hyväksykö se jakeluyrityksen tarjouksen vai ei. Useiden varuskuntien varusmiestoimikuntien haltuun oli jäänyt satoja elokuvia, joita ei voitu enää lainata tai esittää varusmiehille.

SOTILASKURINPITO- JA VAHINGONKORVAUSASIAT

Ennen tarkastuksia tarkastetaan etukäteen joukko-osastojen kurinpitoasiakirjoja muutaman tarkastusta edeltävän kuukauden ajalta ja tutustutaan myös tarkastuskohteiden ja maanpuolustusalueiden kurinpitotilastoihin. Huomattava osa kurinpitoseuraamuksista määrätään palvelusrikoksesta tai tuottamuksellisesta palvelusrikoksesta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännökseltä tiettyä täsmällisyyttä. Aina ei teonkuvauksesta kuitenkaan käynyt ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu käyttäytyminen oli kielletty. Ohjetta tai määräystä, jonka vastaisesti oli 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 jälkeensä korjauksia ilman merkintöjä siitä, kuka ne oli tehnyt ja milloin. Vakavampia esimiesaseman väärinkäyttöön liittyviä tapauksia ei kertomusvuoden kurinpitoasiakirjoista käynyt ilmi.

Joissain tarkastuskohteiden tekemisissä vahinko- ja pienvahinkopäätöksissä oli havaittavissa epäyhtenäistä käytäntöä mm. sen suhteen, oliko tuottamus varus-

teita harjoitusilanteessa hävitettäessä tai rikottaessa katsottu lieväksi vai ei. Jos tuottamus on lievä, ei korvausvelvollisuutta ole ja tapaus jää valtion vahingoksi.

Maanpuolustusalueiden esikunnat sekä Merivoimien ja Ilmavoimien esikunnat tarkastavat vuosittain alaisensa joukkojen edellisvuoden kurinpitoasiakirjat. Vuotta 2003 koskevien tarkastuskertomusten mukaan puolustusvoimien oikeudenhoito oli sujunut pääosin hyvin. Seuraamuksista kurinpito-ojennuksia oli noin 85 % ja rangaistuksia vain noin 15 %. Valtaosa seuraamuksista oli määrätty poissaolorikoksista ja palvelus-, käytäytymis- ja järjestyksrikoksista.

Läntisen Maanpuolustusalueen tarkastuskertomuksessa korostettiin sitä tärkeänä pidettävää seikkaa, että alaisten tekemiin rikkeisiin voidaan puuttua ja niihin myös tulee puuttua, mutta puuttumisen pitää kaikissa olosuhteissa tapahtua noudattamalla sitä varten säädettyä sotilaskurinpitajärjestelmää ja sen toteuttamiseksi säädettyjä menettelytapoja.

PUOLUSTUSVOIMIEN TARKASTUKSET 2004

Karjalan Prikaati	12.5.2004
Uudenmaan Prikaati	18.5.2004
Läntisen Maanpuolustusalueen esikunta	23.9.2004
Panssariprikaati	23.9.2004
Lapin Ilmatorjuntarykmentti	12.10.2004
Lapin Lennosto	12.10.2004
Utin Jääkärirykmentti	28.10.2004
Reserviupseerikoulu	28.10.2004
Savon Prikaati	4.11.2004

Ratkaisuja

SYITEMÄÄRÄYS VIRKA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÄMISESTÄ

Jutun aiemmat käsittelyvaiheet

Kantelija arvosteli kolmen merivartijan menettelyä hänelle Porkkalassa rangaistusvaatimusta annettaessa.

Rajavartiolaitoksen esikunta toimitti AOA:lle selvitykset kantelun johdosta. Niihin sisältyi merivartiomestarin kantelijalle antaman rangaistusvaatimusilmoituksen D-kappale. Sen kohtaan ”muuta tietoja” oli merkitty muun ohella, että päiväsakkojen määrää oli korotettu kolmella päiväsakolla, koska kantelija oli käyttäytynyt epäasiallisesti merivartijoita kohtaan mm. arvostelemalla näiden toimintamenetelmiä. Tätä rangaistusvaatimusilmoituksen D-kappaleen ”muuta tietoja” -kohtaa ei ole rangaistusvaatimusilmoituksen syytetylle ja syyttäjälle menevissä kappaleissa.

Selvityksen mukaan kantelija oli saattanut rangaistusvaatimusasian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Raaseporin kärjäoikeuden julistamasta tuomiosta oli valitettu Helsingin hovioikeuteen, jossa asia oli edelleen vireillä.

Kantelija antoi rajavartiolaitoksen toimittaman selvityksen johdosta vastineen. Siinä hän ilmoitti, ettei hänellä ollut aiemmin mitään tietoa edellä mainitusta rangaistusvaatimusilmoituksen D-kappaleen kohtaan ”muuta tietoja” merkitystä koventamisperusteesta. Asia ei kantelijan vastineen mukaan ollut esillä myöskään, kun asiaa käsiteltiin kärjäoikeudessa ja kun merivartiomestaria kuultiin tällöin todistajana.

Helsingin hovioikeudesta hankitusta nauhakopiosta kävi ilmi, että kärjäoikeuden puheenjohtaja oli nimenomaan tiedustellut merivartiomestariilta rangaistuksen määrään vaikuttaneista seikoista. Tämä ei ollut tällöin kertonut mitään mainitusta koventamisperusteesta.

AOA lähetti keskusrikospoliisille tutkintapyynnön, koska hän katsoi olevan syytä epäillä merivartiomestaria mm. virka-aseman väärinkäyttämisestä ja perättömästä lausumasta tuomioistuimessa. Keskusrikospoliisista toimitettiin AOA:lle esitutkintapöytäkirja ja AOA:n lisätutkintapyynnön johdosta laadittu lisätutkintapöytäkirja.

AOA pyysi valtakunnansyyttäjää nimeämään asiaan valtiosyyttäjän. Rajavartiolaitoksen esikunta antoi AOA:n pyynnöstä lausunnon Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palvelevan virkamiehen palvelusvelvollisuuden sisällöstä.

Arviointi

1. Merivartiomestari oli esituttinnassa myöntänyt kirjoittaneensa kantelijalle antamansa rangaistusvaatimuksen D-kappaleesta ilmenevät seikat, joiden mukaisesti hän oli kantelijan epäasiallisen käyttäytymisen vuoksi korottanut päiväsakkojen määrää kolmella päiväsakolla.

Mainitut seikat eivät ole laillisia rangaistuksen mittaamisessa huomioon otettavia koventamisperusteita. Merivartiomestari oli esituttinnassa myöntänyt tämän, mutta toisaalta katsonut, että kantelijan menettely täyttäisi kuitenkin haitanteon virkamiehelle, jolloin hänen olisi pitänyt joko lisätä rangaistusvaatimukseen haitanteko tai tehdä siitä erillinen rangaistusvaatimus.

AOA:n mielestä olennaista oli kuitenkin se, että merivartiomestari oli koventanut rangaistusvaatimusta kantelijan tietämättä. Mikäli hän olisi kantelijan tietämättä sisällyttänyt rangaistusvaatimukseen myös muuta kuin siitä ilmenevää rikosta koskevan rangaistusvaatimuksen, hänen menettelynsä ei olisi vähemmän moitittavaa kuin lainvastaisen rangaistuksen koventamisperusteen käyttäminen kantelijan tietämättä. Näin ollen AOA katsoi merivartiomestarin menetelleen tavalla, joka oli luettava hänen syykseen rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna virka-aseman väärinkäyttämisenä.

2. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 51 §:n mukaan rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palvelevat ovat rikoslain 45 luvun sotilaita koskevien säännösten alaisia. Rajavartiolaitoksen esikunta oli lausunnossaan todennut, että rajavartiolaitoksen valvonta-alueella tapahtuva vesiliikenteen valvonta ja siihen mahdollisesti liittyvä rangaistusvaatimusten antaminen kuuluvat rajavartiomiehen palvelusvelvollisuuksiin. Rajavartiomiehen palvelusvelvollisuuteen kuuluu myös, että rangaistusvaatimuksen antamisessa noudatetaan lakia, kuten tässä tapauksessa vesiliikennelakia, rikoslakia ja rangaistumääräyslakia.

Näin ollen AOA katsoi, että merivartiomestarin syyksi oli virka-aseman väärinkäyttämisen ohella luettava rikoslain 45 luvun 1 §:ssä tarkoitettu palvelusrikos.

3. Merivartiomestari oli jättänyt kertomatta rangaistusvaatimukseen merkitsemistään koventamisperusteista, vaikka kärjäoikeuden puheenjohtaja oli nimenomaan tiedustellut häneltä rangaistuksen määrään vaikuttaneista seikoista. Tähän nähden AOA katsoi keskusrikospoliisille lähettämässään esitutkintapyyntönsä, että merivartiomestaria oli syytä epäillä myös perättömästä lausumasta tuomioistuimessa tai tuottamukselisesta perättömästä lausumasta.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 1 momentin (571/1948) mukaan todistaja saa kieltäytyä kertomasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen mm. silloin, jos hän ei voisi tehdä sitä saattamatta itseään syytteen vaaraan. Saman luvun 28 §:n 2 momentin mukaan, kun todistaja on oikeutettu kieltäytymään todistamasta tai vastaamasta kysymykseen, tulee puheenjohtajan ilmoittaa se todistajalle ja samalla muistuttaa, että todistaja, jollei hän tahdo käyttää hyväkseen tätä etua, on saman seuraamuksen uhallä kuin muukin todistaja velvollinen puhumaan totta ja sanomaan, mitä hän asiasta tietää.

Toisaalta rikoslain 15 luvun 13 §:n (563/1998) rajoitussäännöksen mukaan perättöntä lausumaa koskevia säännöksiä ei sovelleta, jos totuudessa pysyminen

on ollut mahdotonta ilman vaaraa joutua vastuuseen omasta rikoksesta tai siihen rinnastettavasta lainvastaisesta teosta. Säännöksen on katsottu olevan ilmaus yleisemmästä oikeudellisesta periaatteesta, jonka mukaan kukaan ei ole velvollinen myötävaikuttamaan oman oikeudellisen vastuunsa toteuttamiseen (HE 6/1997 s. 49).

Mainitut oikeudenkäymiskaaren ja rikoslain säännökset näyttäisivät olevan ristiriidassa keskenään. Oikeudenkäymiskaaren säännökset lähtevät siitä, että syytteen vaaran tilanteissa todistajan tulee kieltäytyä kertomasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen, kun taas rikoslain rajoitussäännöksen valossa todistaja voisi antaa väärän tiedon asiassa tai salata siihen kuuluvan seikan, jos totuudessa pysyminen on mahdotonta ilman vaaraa oman rikoksen paljastumisesta.

Oikeudenkäymiskaaren säännökset ovat vanhoja, kun taas rikoslain 15 luku on vastikään uudistettu. Mikäli todistajan tulisi oman syytteen vaaran tilanteissa aina kieltäytyä todistamasta tai vastaamasta kysymykseen, rikoslain rajoitussäännökselle ei jäisi itsenäistä merkitystä.

AOA katsoi, että merivartiomestarin menettelyn rikosoikeudellinen arviointi on tehtävä rikoslain rajoitussäännöksen valossa oikeudenkäymiskaaren säännöksistä huolimatta. Kysymys oli näin ollen siitä, onko hänen ollut mahdotonta pysyä totuudessa ilman vaaraa joutua vastuuseen omasta rikoksesta tai siihen rinnastettavasta lainvastaisesta teosta. Kun merivartiomestarin lainvastainen menettely on liittynyt juuri rangaistuksen mittaamiseen, totuudenmukainen vastaaminen tuomioistuimen puheenjohtajan päiväsakkojen lukumäärän perusteita koskeviin kysymyksiin ei ilmeisesti ole ollut mahdollista ilman hänen oman rikoksensa paljastumista.

Epäillyn perättömän lausuman osalta AOA näin ollen päätyi siihen, ettei syytteen nostamiselle ole riittäviä perusteita.

Lopputulos

Edellä mainituilla perusteilla AOA katsoi, että merivartiomestarin syyksi on luettava rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettu virka-aseman väärinkäyttäminen ja rikoslain 45 luvun 1 §:ssä tarkoitettu palvelusrikos. Merivartiomestarin teon laatu huomioon ottaen asiaa ei voinut AOA:n mielestä jättää pelkästään oikeusasiamiehen huomautuksen varaan. Perustuslain 110 §:n 1 momentin ja yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n 1 momentin nojalla AOA määräsi valtionsyyttäjän nostamaan Raaseporin käräjäoikeudessa syytteen häntä vastaan seuraavista rikoksista:

1. VIRKA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÄMINEN

Merivartiomestari oli Kirkkonummella aiheuttaakseen kantelijalle haittaa tai vahinkoa rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa päättäessään rangaistusvaatimuksen antamisesta kantelijalle. Hän oli kantelijan tietämättä koventanut tälle antamassaan rangaistusvaatimuksessa päiväsakkojen lukumäärää kolmella päiväsakolla sillä lainvastaisella perusteella, että kantelija oli arvostellut merivartioiden toimintaa ja käyttäytynyt hänen mielestään muutoinkin epäasiallisesti.

Hän oli näin rikkonut hänelle rangaistusvaatimuksen antamiseen oikeutettuna virkamiehenä kuulunutta virkavelvollisuutta noudattaen rikoslain rangaistuksen mittaamista koskevia säännöksiä, sekä rangaistusmääräyslain säännöksiä, joiden mukaan epäillyn tietoon on saatettava kaikki rangaistusvaatimuksen perusteena olevat seikat.

2. PALVELUSRIKOS

Merivartiomestari oli edellä kuvatulla menettelyllään samalla rikkonut hänelle rajavartiomiehenä kuuluvan palvelusvelvollisuuden noudattaen rangaistusvaatimuksen antamisessa edellä mainittuja rikoslain rangaistuksen mittaamista koskevia säännöksiä ja rangaistus-

tuksen mittaamista koskevia säännöksiä ja rangaistusmääräyslain säännöksiä.

AOA Jääskeläisen päätös 27.2.2004, dnro 497/2/04 (esittelijänä Raino Marttunen)

Raaseporin käräjäoikeus tuomitsi merivartiomestarin 21.4.2004 julistamallaan tuomiolla syytteen mukaisesti virka-aseman väärinkäyttämisestä ja palvelusrikoksesta sakkorangaistukseen. Merivartiomestari on valittanut tuomiosta Helsingin hovioikeuteen, jossa asian käsittely on vielä kesken.

RAJAVARTIJOIDEN MAHDOLLI- SUUDET PÄÄSTÄ RAUHANTURVA- TEHTÄVIIN

Kantelija kertoi rajavartioiden heikoista mahdollisuuksista päästä rauhanturvaamistehtäviin. Kantelija oli tehnyt itse useita hakemuksia, mutta ratkaisu oli kuitenkin ollut aina kielteinen, koska Kaakkois-Suomen rajavartioston antamien lausuntojen mukaan kantelija ei ollut irrotettavissa rauhanturvaamistehtäviin. Muilla rajalla palvelleilla virkamiehillä kuten poliisin ja tullin edustajilla ei vastaavaa irrotettavuuskyselyä ollut. Kantelijan mielestä rajavartioiden kohtelu ei ollut tasa-puolista suhteessa näihin muihin virkamiehiin.

Saadun selvityksen mukaan Pääesikunnan ja Rajavartiolaitoksen esikunnan välillä oli 27.12.2000 tehty sopimus yhteistoiminnasta ja henkilöstön käytöstä rauhanturvaamistehtäviin. Henkilöstön valinnassa rauhanturvaamistehtäviin noudatetaan sopimuksen liitteen mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan antamia henkilöstön irrotettavuuslausuntoja.

AOA Jääskeläinen arvioi menettelyä seuraavasti.

Perustuslain 6 § takaa henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun lain edessä sekä sen, ettei ketään ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Rauhanturvaamislaisissa tai sitä koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei mainita mitään edellä mainitusta irrotettavuuskyselystä. Myöskään rauhanturvaamislain virkavapautta ja työ- tai virkasuhteen jatkumista koskevista säännöksistä ei ilmene, että työnantaja voisi estää rauhanturvaamispalvelukseen hakeutumista. Päinvastoin, niiden mukaan virkavapaus on ehdottomasti annettava, ja työ- tai virkasuhteen jatkuvuus on lailla turvattu.

Annetuissa lausunnoissa irrotettavuuskyselyä on perusteltu mm. sillä, että se on tarpeellinen sotilaallisen valmiuden ja sotilaallisen organisaation ylläpitämiseksi. Tätä perustelua voidaan pitää sinänsä rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien kannalta ymmärrettävänä. Toisaalta myös muut niin julkiset kuin yksityisetkin työnantajat voisivat esittää omista lähtökohdistaan hyviä perusteita kielteiselle lausunnolle työntekijöidensä irrotettavuudesta. Menettelyä arvioitaessa onkin tarkastettava sitä, mitä laissa on asiasta säädetty. Rajavartiolaitoksen tai puolustusvoimien ohjeistuksella ei voida sivuuttaa lain säännöksiä.

AOA:n mielestä edellä mainitut rauhanturvaamislain säännökset ilmentävät sitä, että lainsäätäjät on arvioinut työnantajien intressejä tärkeämmäksi intressiksi tarpeen saada rauhanturvaamistehtäviin mahdollisimman pätevää henkilöstöä. Tämän vuoksi työnantajille, sen paremmin julkiselle kuin yksityisellekään, ei ole tarkoitettu antaa mahdollisuutta estää rauhanturvaamistehtäviin pääsyä, mitä irrotettavuuskysely käytännössä merkitsee. Puolustusvoimien oman palkatun henkilökunnan osalta tilanne voi olla toinen, koska rauhanturvaamistoimintaan osallistuminen ja sen käytännön toimeenpano on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä. Puolustusvoimien tulee voida käyttää omaa henkilöstöään tarkoituksenmukaisella tavalla sille kuuluvien eri tehtävien hoitamiseksi.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa todettiin, ettei sotilasvirassa palvelleita henkilöitä aseteta keskenään eriarvoiseen asemaan. Kantelussa taas nimenomaan väitettiin, että rajavartijat ovat eriarvoisessa

asemassa suhteessa valtion palveluksessa oleviin tulilinjaan ja poliisin virkamiehiin. Perustuslain yhdenvertaista kohtelua edellyttävä 6 § koskee myös tätä tilannetta, jollei erilaiselle kohtelulle ole osoitettavissa lakiin nojautuvaa perustetta. Laista tai sen esitöistä ei ilmene tukea sille, että rajavartijat voitaisiin työnantajan lausunnon perusteella asettaa muihin puolustusvoimien ulkopuolisiin hakijoihin verrattuna eri asemaan valittaessa henkilöstöä rauhanturvaamistehtäviin.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa todettiin myös, että jos rajavartiolaitoksen virassa palveleva henkilö tulisi valituksi rauhanturvaamislaisissa tarkoitettuun tehtävään, hän saisi luonnollisesti virkavapauden sen mukaisesti kuin rauhanturvaamislain 21 §:ssä säädetään. Tältä osin AOA totesi, että voimassa oleva käytäntö kuitenkin sulkee pois sen mahdollisuuden, että rajavartija voisi vastoin työnantajan mielipidettä ylipäänsä tulla valituksi rauhanturvaamistehtäviin. Myös puolustusministeriö totesi lausunnossaan, että menettely ei näyttänyt vastaavan rauhanturvaamislain tavoitteita ja henkeä.

AOA katsoi, että irrotettavuuslausuntomenettely oli ristiriidassa voimassa olevan rauhanturvaamislain kanssa. Lausuntomenettelystä johtuvalle, rauhanturvaamistehtäviin hakevien rajavartijoiden erilaiselle kohtelulle muihin ns. reserviläiskiintiöstä valittaviin nähden ei ole esitetty laista ilmenevää hyväksyttävää perustetta.

Tämä ei tarkoita sitä, että rajavartijoilla olisi subjektiivinen oikeus päästä rauhanturvaamistehtäviin. Kysymys on siitä, että rajavartijaa ei voi jättää valintaa koskevan harkinnan ulkopuolelle työnantajan kielteisen lausunnon perusteella, koska työnantaja ei lain mukaan voi evätä pääsyä rauhanturvaamistehtäviin henkilöltä, joka on tehtävään sopiva ja tulisi muutoin siihen valituksi.

AOA saattoi edellä esittämänsä käsitykset Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Kaakkois-Suomen rajavartioston sekä Pääesikunnan ja Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 16.7.2004, dnro 2247/4/02 (esittelijänä Raino Marttunen)

Saadun tiedon mukaan kantelija oli sittemmin kertomusvuoden lokakuussa päässyt rauhanturvapalvelukseen Afganistaniin.

KURINPITOVALITUKSEN TEKEMISOHJEIDEN TÄYDENTÄMINEN

Kantelija arvosteli kirjeessään häntä koskeneen kurinpitoasian käsittelyä. Tapaus sattui 7.8.2002, mutta hän sai tietää asian tutkinnasta vasta 29.8.2002. Esitutkinta oli saatettu päätökseen 9.11.2002, mutta päätös asiassa oli tehty vasta 23.12.2002. Kantelijalle kerrottiin, että valituksen tekemisen määräaika olisi maanantaina 30.12.2002. Todellisuudessa se oli ollut jo 27.12.2002, minkä johdosta käräjäoikeudelle toimitettua valitusta ei otettu tutkittavaksi.

AOA Jääskeläinen totesi ratkaisussaan mm. seuraavan.

Kun sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettu rikos on tullut kurinpitoesimiehen tietoon, hänen on sotilaskurinpitolain 28 §:n mukaan huolehdittava viipymättä, että asiassa toimitetaan esitutkinta. Kurinpitoesimiehen on saman lain 29 §:n mukaan tutkinnan päätyttyä viivytyksettä ryhdyttävä toimenpiteisiin rikokseen syyllistyneen rankaisemiseksi tai ojentamiseksi.

Esillä olevassa tapauksessa asian käsittely kokonaisuudessaan oli kestänyt noin neljä ja puoli kuukautta, mikä on poikkeuksellisen pitkä aika sotilaskurinpitoasiassa. Tutkinnan käynnistäminen Hämeen rykmentissä oli kestänyt noin kolme viikkoa, mitä voitiin pitää pitkänä. Rykmentin selvityksessä ei ilmoitettu syytä tälle tutkinnan käynnistämisen viivästymiselle.

Ensimmäisen kuulustelun jälkeen asia oli päätetty siirtää Pääesikunnan tutkintaosaston tutkittavaksi. Jutun luonne huomioon ottaen tämä oli ollut AOA:n näkemys-

sen mukaan perusteltua. Tästä eteenpäin asian käsittelyssä ei selvitysten mukaan ollut osoitettavissa tarpeettomia viivästyksiä.

Selvitysten perusteella ei AOA:n mukaan ollut myöskään osoitettavissa, että rykmentissä olisi annettu virheellistä tietoa kurinpitovalituksen tekemisen määräajasta. Joka tapauksessa oli syntynyt väärinkäsitys, minkä seurauksena kantelijan Lahden käräjäoikeuteen 30.12.2002 jättämä kurinpitovalitus oli jätetty myöhään saapuneena tutkimatta. Tältä oikeudenmenetykseltä olisi ilmeisesti välttytty, jos kurinpitovalituksen tekemisohjeisiin olisi ollut merkittyä päivämäärä, jona valitus on viimeistään jätettävä.

AOA totesi, että esimerkiksi rangaistusvaatimuksen vastustamisesta tulee ilmoittaa kihlakunnansyyttäjälle viikon kuluessa sen tiedoksisaamisesta. Rangaistusvaatimuslomakkeeseen on merkitty viimeinen vastustamispäivä (oikeusministeriön ohje rangaistusmääräyslomakkeiden käytöstä 20.9.1999 nro 3015/31/99 OM). Vastaavaa käytäntöä voitaisiin AOA:n mielestä pitää perusteltuna myös kurinpitovalituksen tekemisohjeissa varsinkin kun valituksen tekemiseen on aikaa vain kolme päivää. Etenkin useiden perättäisten juhlapyhien aikaan saattaa määräajan laskemisessa satua sekaannuksia.

AOA kiinnitti Hämeen Rykmentin komentajan huomiota kurinpitoasioiden viivytyksettömään tutkintaan. Hän esitti lisäksi Pääesikunnan harkittavaksi, olisiko käytössä olevaa rangaistuskortti-lomaketta aihetta täydentää siten, että siihen merkittäisiin kurinpitovalituksen tekemisen viimeinen määräpäivä. AOA pyysi Pääesikuntaa ilmoittamaan 1.3.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin asiassa oli mahdollisesti ryhdytty.

AOA Jääskeläisen päätös 26.10.2004, dnro 230/4/03 (esittelijänä Raino Marttunen)

Pääesikunnasta saadun tiedon mukaan lomakkeen muuttaminen on tarkoitus toteuttaa osana valmisteilla olevaa laajempaa sotilasoikeudenhoitoon liittyvien lomakkeiden ja ohjeiden tarkistamista.

HARJOITUSKÄSKYN HENKILÖ- TIETOJEN SALASSAPITO

Osastoupseeri pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, olivatko Pääesikunnan asevelvollisuusosaston päällikkö ja hänen alaisensa suunnittelija noudattaneet henkilötietolakia ja julkisuuslakia, kun he olivat liittäneet puolustusvoimien harjoituskäskyasiakirjaan harjoitukseen kutsuttujen noin 400 henkilön henkilötietoja, muun ohella henkilötunnukset. Käsky liitteineen oli lähetetty lukuisiin puolustusvoimien yksiköihin ja se oli ollut luetavana puolustusvoimien esikuntajärjestelmässä noin puolen vuoden ajan.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään, että asevelvollisuuslain 42 d §:n mukaan salassa pidettäviä ovat asevelvollisrekisteriin merkityn henkilön tunnistetiedot, joiksi katsotaan henkilön nimi, henkilötunnus, sotilasarvo, osoite- ja muut yhteystiedot sekä kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Henkilötietolain 13 §:n mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. Pääesikunnan henkilöstöosasto on lisäksi tietoturvaohjeessaan tähdentänyt, että henkilötunnusta ei saa merkitä esikuntajärjestelmässä tarpeettomasti tämän järjestelmän asiakirjoihin.

Pääesikunnan asevelvollisuusosastolla ei siten ollut laillista perustetta henkilötunnusten ja muiden yksityiskohtaisten henkilötietojen merkitsemiselle eri tahoille jaettuun harjoituskäskyyn. Henkilötunnukset oli tarpeettomasti oheistettu harjoituskäskyn liitteeseen puolustusvoimien sisäisessä jakelussa. Pääesikunnan asevelvollisuusosasto oli AOA:n mielestä menetellyt asevelvollisuuslain 42 d §:n säännöksiin nähden huolimattomasti sekä edellä mainitun tietoturvasuojan ohjeen ja henkilötietolain 13 §:n 4 momentin vastaisesti.

AOA antoi harjoituskäskyn antaneelle everstille ja käskyn esitelleelle suunnittelijalle kummallekin huomautuksen heidän menettelystään harjoituskäskyn lähettämässä.

Samalla AOA kiinnitti Pääesikunnan huomiota siihen, että hyvän tiedonhallintavan vaatimuksia on noudatettava sähköisen esikuntajärjestelmän käytössä ja otettava esille mahdollisuuksien mukaan tilapäisenkin, henkilötietoja käsittelevän henkilökunnan koulutuksessa. Tässä tarkoituksessa AOA lähetti jäljennöksen päätöksestä Pääesikunnalle ja sen asevelvollisuusosastolle.

AOA Jääskeläisen päätös 10.11.2004, dnro 677/4/03 (esittelijänä Jorma Kuopus)

USKONNONVAPAUDEN TOTEUTU- MINEN PARAATIKATSELMUKSESSA

Kantelija arvosteli Ilmavoimien Viestikoulun menettelyä paraatikatselemuksen järjestämisessä. Kantelija kertoi, että paraatikatselemukseen sisältyvä kenttäharjoitus oli toteutettu siten, ettei kantelijalla uskontokuntaan kuulumattomana ollut mahdollisuutta etukäteen kieltäytyä tai poistua tilaisuudesta herättämättä kiusallisella tavalla huomiota. Kantelija katsoi, että menettelyn johdosta perustuslaissa turvattu uskonnonvapaus ei toteutunut.

Ilmavoimien selvityksessä todettiin, että paraatikatselemuksen ohjelman kulku erosi kantelijan näkemyksestä ja että hänellä olisi tosiasiaa halutessaan ollut mahdollisuus kieltäytyä osallistumasta tilaisuuteen. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että vapautuksen saaneet varusmiehet olivat uskonnonharjoituksen aikana sijoittuneena ”joukon ulkopuolelle”.

AOA Jääskeläinen totesi mm. seuraavaa.

Yleinen palvelusohjesääntö edellyttää, että evankelisluterilaiseen tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuulumattomille tulee järjestää paraatikatselemuksen ajaksi muuta palvelusta. Tästä syystä pelkästään ”joukon ulkopuolelle” mutta ilmeisesti välittömään läheisyyteen sijoittamista voitiin pitää perustuslaissa turvatun uskonnonvapauden toteutumisen kannalta ongelmallisena. Kyseisellä menettelyllä ei voida riittävän selkeästi taata tosiasiallista mahdollisuutta jäädä pois edellä mai-

nitun kaltaisista tilaisuuksista. Mikäli uskontokuntaan kuulumattomat sijoitusjärjestyksestään huolimatta edelleen ovat näkö- tai kuuloyhteydessä uskonnonharjoitustilaisuuteen, jää uskonnonvapauden toteutumisen ainoastaan näennäiseksi.

AOA saattoi näkemyksensä Pääesikunnan ja Ilmavoimien Viestikoulun tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 27.2.2004, dnro 1861/4/03
(esittelijänä Kristian Holman)

TULLI

Yleistä

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Kantelut koskevat yleensä toisaalta tullausta ja tulliverotusta sekä toisaalta tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA Jääskeläinen sekä pääesittelijänä esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä.

Kertomusvuonna tuli vireille 29 tullin toimintaa koskeutta kantelua. Ratkaisuja, joissa käsiteltiin tullin menettelyä, annettiin 30 asiassa. Niistä 14 oli toimenpideratkaisuja: AOA antoi 13 tapauksessa tiedoksi käsityksensä ja teki yhden esityksen Tullihallitukselle.

Eduskunta hyväksyi lain autoverolain muuttamisesta helmikuussa 2003. Laki astui voimaan 15.5.2003. Siinä otettiin huomioon EY-tuomioistuimen ratkaisu ja sen jälkeen annetun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen edellyttämät muutokset veron määräämiseen käytettynä maahan tuotaville ajoneuvoille. Samalla uudistettiin ja laskettiin uusien ajoneuvojen verotusta. Lain siirtymäsäännöksen mukaan tulli oikaisee 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. Kanteluissa on arvosteltu pitkää oikaisuvaatimusten käsittelyaikaa sekä neuvonnan puutteellisuutta. Kanteluissa on myös kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen toisaalta uudistetussa autoverolaissa ja toisaalta tullin verotuskäytännössä erityisesti käytettynä verotettavan ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon määrittelyssä. Useammassa kantelussa arvosteltiin myös sitä, että

tulli ei ollut selvittänyt automallin hintaan sisältyvän veron prosentuaalista osuutta.

AOA:n ratkaisuissa korostui myös täsmällisen ja oikea-sisältöisen neuvonnan antamisen tarpeellisuus. Asia-sa dnro 896/4/02 AOA Jääskeläinen saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä muuttoauton karenssiaikaa koskevien ohjeiden täydentämisestä.

Tullitarkastusmenettelyn asianmukaisuus ja vaatimus toimenpiteiden aiheuttaman haitan oikeasuhtaisuudesta tavoiteltuun hyötyyn nähden oli arvioitavana henkilöntarkastusta koskevien kanteluiden yhteydessä. AOA Jääskeläinen esitti myös tullilain 14 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttämisen edellytysten säätämistä laissa siten kuin jäljempänä asiassa dnro 256/4/03 on esitetty. Tapaus koski tullitarkastusta Euroopan yhteisön sisärajalla.

Käsittelyajoista

AOA Jääskeläinen tutki viisi kantelua autoveroilmoitusten pitkistä käsittelyajoista tullissa. Ratkaisuisaansa hän totesi, että arvioitaessa sitä, ovatko käsittelyajat olleet kohtuullisia, on otettava huomioon, miten tullin käsittelyruuhkat ovat syntyneet.

Tullille verotuksen muutos vaiheittain merkitsi lyhyen ajan sisällä useita muutoksia menettelyissä. Uusien menettelytapojen käyttöönotto ei ainakaan alkuvaiheessa voinut toteutua ilman, että asiat tullista riippumattomista syistä ruuhkautuivat: tullilla ei heti ollut käytettävissään lisäresursseja. Samalla asioiden määrä kasvoi moninkertaiseksi.

Oikeusasiamiehelle kannelleet henkilöt olivat jättäneet autoveroilmoituksensa sen jälkeen, kun EY-tuomioistuin oli syyskuussa 2002 antanut päätöksensä ennakkoratkaisupyyntöön, ja ennen kuin autoverolakia muutettiin toukokuussa 2003 voimaan tulleilla säännöksillä.

Tuohon aikaan keskimääräinen käsittelyaika autoveroilmoituksen jättämisestä verotuspäätöksen saamiseen vaihteli kahdesta päivästä 25 päivään. Käsittelyajat vaihtelivat huomattavasti tapaus tapaukselta ennen kaikkea riippuen siitä, kuinka vaikea auton arvon määrittäminen oli eri mallien yleisten vähittäismyyntiarvojen määrityksineen.

Myös tullin eri toimipaikkojen välillä oli huomattaviakin eroja. AOA Jääskeläinen kiinnitti sen vuoksi huomiota perustuslaissa turvattuun yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen ja siihen, että myös kilpailullisilla näkökohdilla on erityistä merkitystä silloin, kun on kyse elinkeinonharjoittajista. Jos käsittelyajat vaihtelevat toimipaikoittain merkittävästi, voi viranomaisen toiminnalla olla kilpailun rajoituksen kaltaisia vaikutuksia. Käsittelyajat eivät saa olla niin pitkiä, että ne haittaavat normaalia elinkeinotoimintaa.

Yhden kantelun kohdalla AOA Jääskeläinen piti käsittelyaikoja verovelvollisten kannalta kohtuuttomina ja katsoi, että Tullihallituksen tulee seurata käsittelyaikoja. Kun se havaitsee merkittäviä vaihteluita, sen tulee uudelleenjärjestelyin puuttua siihen, miten asioiden käsittely on eri tullitoimipaikkojen välillä järjestelty.

Toisessa tapauksessa AOA totesi autoveroilmoituksen käsittelyn viivästyneen. Käsittely oli venynyt noin kaksi kertaa pidemmäksi kuin keskimääräinen käsittelyaika on. Viivästys oli johtunut siitä, että Tullihallitukselle tehtävä kysely auton arvon määrittämiseksi oli joutunut kadoksiin.

Yksi kantelu koski oikaisuvaatimuksen käsittelyä. AOA totesi sen johdosta, että oikaisua hakeneille olisi aiheellista normaalin tiedotuksen lisäksi ilmoittaa omaaloitteisesti – vaikka vakioilmoituksella – niistä seikoista, joista asian käsittelyn eteneminen riippuu. Näin toteutuisi palveluperiaatteen mukainen neuvontavertaisuus. Oikaisuvaatimuksia ja valituksia oli ryhdytty käsittelemään vasta autoverolain muutoksen tultua voimaan. Tampereen tullin selvityksen mukaan tästä ei ollut ilmoitettu kirjallisesti hakijoille (dnrot 3038/4/02, 292/4/03 ym.).

Kertomusvuonna oli käsiteltävänä myös asia, joka koski autoveronhuojennushakemuksen käsittelyn lykkäytymistä ennakkoratkaisupyyntöön johdosta, kunnes valituksenalainen asia olisi lainvoimaisesti ratkaistu. Ylipäätään huojennushakemuksen käsittelemättä jättäminen valitusprosessin aikana voidaan AOA:n mielestä kyseenalaistaa. Huojennuksen perusteethan ovat toiset kuin valituksessa, jossa verotuspäätöksen laillisuus saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi. Jos verovelvollinen ymmärtää ensin hakea huojennusta ja vasta hakemuksen ratkaisemisen jälkeen valittaa kolmen vuoden säädetyssä valitusajassa, ei hänen huojennushakemuksensa tutkimiselle olisi estettä. Huojennushakemuksen käsittelemisen esteenä ei AOA:n mielestä tulisi olla sellaisen seikan, jota verovelvollinen ei osaa ottaa huomioon menettelytapaa valitessaan – varsinkin, jos on nähtävissä, että valituksen käsittely kestää poikkeuksellisen kauan. Noudatettu menettely voi muodostua yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen kannalta ongelmalliseksi (dnro 666/4/02).

Ratkaisuja

TULLITARKASTUKSEN LAINMUKAISUUS

Pysäyttäminen ja ajoneuvon tarkastus

Ylitullivartija ja tullivartija pysäyttivät Näränperän tullitiellä Ruotsista saapuvan henkilöauton tullitarkastusta varten. Ajoneuvossa olivat kantelija ja hänen kahdeksan kuukauden ikäinen lapsensa. Tullimiehet olivat tunnistaneet auton ajoneuvoksi, jonka omisti kantelijan aviomies. Kun kantelija oli tiedustellut pysäyttämisen syytä, tullimiehet olivat ilmoittaneet suorittavansa huumausainevalvontaa ja että heidän tarkoituksenaan oli tarkastaa hänen kuljettamansa ajoneuvo.

Auton tarkastuksesta laaditun pöytäkirjan mukaan valintaperuste pysäyttämiseen oli ”ajoneuvon omistajan entisyys/puhuttelu”. Saadun selvityksen mukaan ajoneuvon tarkastamisen perusteena oli tiedustelutietona

saatu vihje, jonka perusteella kantelijan epäiltiin kuljetavan huumausaineeksi luokiteltavia lääkeaineita aviomiehelleen.

Alustavassa puhuttelussa kantelija oli selvityksen mukaan ilmoittanut olevansa matkalla tapaamaan sisartaan Suomessa. Saatuaan kuulla tarkastuksen perusteiden kantelija oli selvityksen mukaan muuttanut kertomustaan. Tätä kertomuksen muuttamista on pidetty yhtenä perusteena tarkastuksen suorittamiselle.

TARKASTUKSEN SÄÄNTELYSTÄ

EY:n perustamissopimus (muutettu Amsterdamin sopimuksella) edellyttää, että mm. tavaroiden ja henkilöiden vapaa liikkuvuus yhteisömaiden välillä taataan. Perustamissopimuksen 30 (ent. 36) artikla ja 296 (ent. 223) artikla mahdollistavat perusteltujen kansallisten rajoitusten asettamisen mm. moraalien, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi ja terveyden ja elämän suojelemiseksi. Näin ollen myös sisäliikenteessä on mahdollista puuttua tavaroiden ja henkilöiden liikkumiseen, mutta tällöin puuttumiskynnyksen on katsottu olevan korkeampi. Pistokoemaiset tarkastukset ovat sisäliikenteessä kiellettyjä.

Tullilain 2 §:n mukaan tullilainsäädännön mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää yhteisön lainsäädäntöä noudattaen myös yhteisön sisäisessä liikenteessä tavaroiden maahantuontia ja maastavientiä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi. Tullin toimivaltuuksista säädetään mm. tullilain 14 §:ssä. Lainkohdan mukaan tullitoimenpiteen suorittamiseksi tulliviranomaisella tai muulla toimivaltaisella viranomaisella on oikeus mm. pysäyttää ja tarkastaa kuluneuvo (1 kohta).

Henkilön pysäyttämisen ja ajoneuvon tarkastamisen edellytykset, kuten muidenkin tullilain 14 §:ään perustuvien toimivaltuuksien edellytykset, on säädetty varsin löyhästi tullilaissa. Kuten edellä on todettu, Euroopan yhteisön perustamissopimus asettaa sisärajojen tarkastuksille tiukemmat edellytykset tarkoituksen suh-

teen, mutta siinäkään ei lausuta mitään puuttumiskynnyksestä. Perusvapauksien rajoittamista koskeva säännöstä on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tulkittava ahtaasti (esim. asia 36/75, Rutili), eikä toimenpide saa rajoittaa perusvapauksia enemmän kuin tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä.

Perustamissopimuksen määräyksiä on tullivalvontaohjeissa tulkittu siten, että tarkastustoimenpiteet ovat mahdollisia, kun yksittäistapauksessa kokonaisharkinnan jälkeen on epäiltävissä kieltä tai rajoitusta koskevan säännöksen (mm. huumausaineet) vastaisuuden olevan olemassa. Epäily voi syntyä mm. omista havainnoista, riskianalyysin perusteella tai vihjeestä. Varsinaista tullirikosepäilyä ei ohjeen mukaan tarvitse olla olemassa, vaan puuttumiskynnyks on matalampi kuin esitutkintalain (ja pakkokeinolain) tarkoittama *syytä epäillä*.

Kun tarkastuksen toimittamiselle ei tullilaissa eikä yhteisöoikeudessa ole asetettu nimenomaista toimenpidekynnystä, tullivalvontaohjeissa omaksuttua tulkintaa ei AOA:n mielestä voida pitää lainvastaisena. Toinen kysymys on, pitäisikö toimenpidekynnyksestä säätää lais-
sa.

Tullivalvontatoimenpiteen kohteeksi joutuneen oikeusturvan kannalta toimenpidekynnyksen määrittely on oleellista; puututaanhan 14 §:n mukaisten toimivaltuuksien käytössä ainakin jossain määrin hänen perusoikeuksiinsa kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan, joihin voi perustuslain mukaan puuttua vain laissa säädetty perustein. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa perusoikeusrajoituksille on asetettu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteeri. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ydinajatuksena on, että rajoituksen keskeisen sisällön on ilmevä itse laista, eikä se saa jäädä alemmanasteisen normin antajan tai lain soveltajan harkintaan. Keskeiseen sisältöön kuuluvat ainakin (a) rajoituksen edellytykset ja (b) rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että laissa olevat perusoikeuksien rajoitustoimivaltuudet on kirjoitettu niin selkeiksi, että niiden pe-

rusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään perustuslais- sa säädettyjen edellytysten ollessa käsillä.

AOA Jääskeläisen mielestä sääntelyä tarkastuskynnyk- sen osalta olisi aiheellista täsmentää. Mitä korkeam- maksi toimenpidekynnys asetetaan, sitä paremmin se turvaa vapaata liikkuvuutta ja samalla myös perusoi- keutena olevaa henkilökohtaista koskemattomuutta ja yksityisyyden suojaa. Toisaalta mitä matalampi toimen- pidekynnys on, sitä tehokkaamman tullivalvonnan se mahdollistaa. AOA:n mielestä lainsäätäjän tulisi osoit- ta, mille tasolle puuttumiskynns asetetaan.

PERUSTE

Saadun selvityksen mukaan pysäyttämisen ja auton tarkastuksen perusteena oli vihjetieto, jonka luotetta- vuutta ei selvityksen perusteella ollut aihetta epäillä, ja kantelijan menettely eli se, että hän muutti kertomus- taan puhuttelun aikana. Kaiken asiassa saadun selvi- tyksen perusteella AOA katsoi, että tullia ei ollut ylittänyt toimivaltaansa toimenpiteeseen ryhtymisen osalta.

Henkilöntarkastus

LAPSEEN KOHDISTUVAN HENKILÖNTARKAS- TUKSEN EDELLYTYKSISTÄ YLEENSÄ

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on koh- deltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaa- vasti.

Kaikissa tullitoimenpiteissä tulee noudattaa suhteelli- suusperiaatetta, joka ilmenee tullilain 13 §:stä. Tullitoi- menpide on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin sen suorittamiseksi voidaan pitää puolustettavana. Tullitoimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireelli- syyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Tullilaissa ei ole erityisiä säännöksiä lapsen kohdistu- vista pakkokeinoista. Valvontaohjeissa vuodelta 2002 todetaan, että mikäli etsintä kohdistuu nuoreen (alle 18-vuotiaaseen) henkilöön, on alaikäisen tutkittavan huoltajaa informoitava toimenpiteestä. Mikäli mahdol- lista, huoltajalle on myös varattava mahdollisuus olla läsnä etsinnän toimittamisessa.

Lapsen kohtelusta esitutkinnassa on säädetty esitutkin- nasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 11 §:ssä. Säännöksen mukaan lasta on kohdeltava esitutkin- nassa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Erityisesti on huolehdittava siitä, ettei lapselle aiheudu tarpeettomasti haittaa koulussa, työpaikalla tai muussa hänelle tärkeässä ympäristössä. Lapsiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti pereh- tyneiden poliisimiesten suoritettavaksi. Esitutkintavi- ranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko lapsen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä.

AOA:n mielestä tullilain 13 §:ssäkin ilmaistu suhteelli- suusperiaate edellyttää erityistä huolellisuutta arvioi- taessa lapsen kohdistuvan tarkastuksen puolustetta- vuutta, koska toimenpiteen suorittamisen haitta voi olla suurempi kuin aikuisen ollessa kysymyksessä. AOA katsoi, että tullihenkilöstölle suunnatuissa valvontaoh- jeissa olisi aiheellista korostaa lapsen erityisaseman huomioon ottamista henkilöntarkastusten edellytysten arvioinnissa ja siinä, että tarkastuksen suorittamisessa tulee noudattaa lapsen kehitystason huomioon otta- vaa hienotunteisuutta.

TAPAUKSEN ARVIOINTI

Saadun selvityksen mukaan henkilöntarkastuksen pe- rusteena oli tiedustelutietona saatu vihje ja ajoneu- von alustava tarkastus, jossa ajoneuvosta oli löytynyt apteekkikuitti kantelijan aviomiehen nimellä. Edelleen henkilöntarkastuksen perusteena oli edellä mainittu kertomuksen muuttaminen matkakohteesta. Lisäksi lapsen tarkastuksesta on selvityksissä todettu, että ”tarkastuksessa ilmi tulleiden seikkojen perusteella”

oli todennäköisiä syitä epäillä, että huumausaineeksi luokiteltavia lääkeainetabletteja olisi kätkeyty lapsen vaatteisiin.

AOA arvioi ensiksi tarkastusperusteiden täyttymistä kantelijan osalta. Selvityksen mukaan tarkastus perustui kokonaisarvioon, jossa oli otettu huomioon vihjetieto, tutkittavan kertomuksen sisältö ja ajoneuvon tarkastuksessa löytynyt kuitti. Vihjetieto liittyi toisaalta epäilyyn kantelijan osuudesta huumausaineen levittämässä ja toisaalta tämän aineen maahantuontiin. Kuitti tarkastuksen perusteena oli epämääräisempi peruste, koska kuitista ei tarkemmin ilmennyt, mistä lääkaineista siinä on kysymys. Sen sijaan kuitista voitiin päätellä, että kysymys oli kantelijan aviomiehelle määrätystä lääkkeistä.

Kun otetaan huomioon, että henkilöntarkastuksen edellytysten arviointi on kokonaisarviointia, ja kun esitetyt perusteet ovat sitoneet nimenomaan kantelijan epäiltyyn huumausainerikokseen, AOA katsoi tullin toimineen asiassa harkintavaltansa rajoissa.

Lapseen kohdistuneesta henkilöntarkastuksesta AOA totesi, että ainoastaan kahdeksan kuukauden ikäisen lapsen tarkastuksen edellytyksiä on arvioitava lasta hoitavan ja huoltavan henkilön henkilöntarkastusten edellytysten olemassaolon kautta. Kun lapsella ei tässä tapauksessa ollut mitään itsenäistä mahdollisuutta vaikuttaa omaan tai huoltajansa menettelyyn, ei AOA:lla ollut aihetta päätyä myöskään lapsen osalta toiseen lopputulokseen kuin mihin hän oli päätenyt kantelijan tarkastuksen edellytysten olemassaolosta. Lisäksi tarkastus toimitettiin siten, ettei lapselle aiheutettaisi tarpeetonta haittaa. Lasta ei kylmän tunteen välittämiseksi täysin riisuttu.

Tullimiehen nimen ilmoittaminen

AOA piti virkamiehen nimen ilmoittamista tärkeänä, jota virkatoiminnan avoimuus ja luottamus virkatoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen sekä perustuslain 118 §:n mukainen oikeus saattaa virka-

mies oikeudelliseen vastuuseen virkatoimistaan voivat toteutua. AOA:n mielestä tullimiehen on tullivalvonnan yhteydessä ilmoitettava henkilöllisyytensä ainakin lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin poliisimiehen virkatehtävissään.

AOA katsoi, että kaikkien kantelijaan kohdistuneisiin virkatoimiin osallistuneiden tullimiesten olisi kantelijan pyytäessä tullut ilmoittaa nimensä ja esittää virkamerkinsä. AOA katsoi kuitenkin jääneen epäselväksi, oliko kantelija nimenomaisesti esittänyt tällaista pyyntöä.

Tämän vuoksi asia ei tältä osin antanut AOA:n puolelta aihetta muuhun kuin että hän saattoi Tornion tullin tietoon edellä esitetyn yleisen käsityksen tullimiehen henkilöllisyyden ilmoittamisesta. Hän saattoi tämän käsityksensä myös Tullihallituksen tietoon ja otettavaksi huomioon ohjeistuksessa.

Toimenpiteet

Tullihallituksessa on valmisteilla tullilain uudistus. AOA saattoi esittämänsä käsityksen tullilain 14 §:n mukaisen toimivaltuuksien käyttämisen edellytysten säätämistarpeesta Tullihallituksen tietoon.

Lisäksi AOA saattoi esittämänsä käsityksen lapsen henkilöön kohdistuvassa etsinnässä huomioon otettavien seikkojen kirjaamisesta tullivalvontaohjeisiin sekä esittämänsä käsityksen tullimiehen henkilöllisyyden ilmoittamisen selventämisestä ohjeistuksessa Tullihallituksen tietoon.

Tornion tullin tietoon AOA saattoi esittämänsä käsityksen tullimiehen henkilöllisyyden ilmoittamisesta tarkastuksen yhteydessä.

AOA Jääskeläisen päätös 29.10.2004, dnro 256/4/03 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

TULLIN MENETTELY HENKILÖNTARKASTUKSESSA

Henkilöntarkastuspöytäkirjan liitteeseen oli merkitty, että matkatavaroiden tarkastuksessa kantelijalta olisi löytynyt huumeisiin viittaavaa rekvisiittaa. Asiakirjassa ei kuitenkaan ollut tätä kohtaa yksilöity eikä siitä ole jälkikäteen ollut saatavissa enempää selvitystä.

AOA Jääskeläinen kiinnitti toimitusmiehen, tullivalvontatarkastajan huomiota pöytäkirjan ja sen liiteasiakirjan huolelliseen täyttämiseen, jotta luotettavasti voidaan jälkikäteen arvioida menettelyn oikeellisuus.

AOA Jääskeläisen kirje 13.8.2004, dnro 2882/4/02
(esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

ASIAKIRJAPYYNNÖN TOTEUTTAMINEN

Kantelija arvosteli tullilaitoksen virkamiehiä siitä, että häntä koskevia kantelukirjoituksia ei ollut annettu hänelle, vaikka hän oli esittänyt kirjallisen asiakirjapyyntönsä.

Selvityksessä ja lausunnossa korostettiin, että asiakirja, jota kantelijalle ei luovutettu, oli tullivirkamiehen omalle luottamusmiehelleen osoittama yksityisluontoinen viesti, jonka luovuttamiseen sen lähettäjä ei ollut antanut suostumustaan. Kirje oli sellainen yksityinen viesti, joka ei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 1 kohdan perusteella ole viranomaisen asiakirja. Näin ollen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset eivät tule sovellettaviksi. Toisaalta esimiesasemassa ollut tullin virkamies totesi, että hän oli saanut haltuunsa kopion tästä viestistä selvityksessä lähemmin yksilöimättä jääneellä tavalla. Selvityksen perusteella näytti ilmeiseltä, että viestin sisältämät tiedot olivat osaltaan vaikuttaneet kantelijan virkatoimien asianmukaisuutta koskevan selvityksen tekemiseen.

AOA:n mielestä se seikka, että alkuperäinen viesti oli osoitettu luottamusmiehelle ja oli mahdollisesti hänen hallussaan, ei kuitenkaan välttämättä ratkaise viestin kopion luonnetta asiakirjana. Jos kopio oli toimitettu esimiehelle hänen virkatehtäviensä suorittamista varten ja hän on käyttänyt siitä ilmeneviä tietoja esimiesasemansa mukaisen valvontatehtävän suorittamiseksi, ei hänen olisi AOA:n mielestä tullut vedota tiedon evätessään siihen, että alkuperäinen viesti oli luonteeltaan luottamusmiehelle osoitettu yksityisluontoinen kirje.

AOA:n mielestä julkisuusperiaatteen toteutumisen ja asianosaisen oikeusturvan kannalta olisi epätydyttävää, jos virkamies tai viranomainen voisi itse lopullisesti päättää, että pyynnön kohteena oleva asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja, ja tällä perusteella kieltäytyä tiedon antamisesta. Tämän vuoksi myös kysymys asiakirjan luonteesta on voitava saatata hallintotuomioistuimen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Siten tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyessä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisen mielestä asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja. Näin on meneteltävä ainakin, jollei ole ilmeistä, että pyynnön kohteena oleva asiakirja jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

AOA Jääskeläisen päätös 24.11.2004, dnro 1401/4/03
(esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

ULKOMAALASIASIAT

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen kansliassa ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupaja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö, Ulkomaalaisvirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö tai ulkomaanedustustot sekä rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Ulkomaalaisasioihin ei sitä vastoin tilastoida kaikkia asioita, jotka ylipäänsä koskevat muita 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*. Asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on useimpiin muihin Euroopan maihin verrattuna pieni. Suomessa asui kertomusvuoden lopussa noin 110 000 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 3 861 henkilöä. Määrä oli 20 % suurempi kuin vuonna 2003, jolloin hakijoita oli 3 184. Suurimman hakijaryhmän muodostivat Serbian ja Montenegron, Slovakian ja Makedonian kansalaiset. Turvapaikka myönnettiin 29 hakijalle. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 206:lle ja oleskelulupa muun kuin suojelun tarpeen perusteella 561 hakijalle. Suomi vastaanottaa pakolaisia myös eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuoden pakolaiskiintiö oli 750. Turva-paikkahakemusten keskimääräinen käsitte-

lyaika oli noin kuusi kuukautta. Luvussa ovat mukana sekä normaalissa että nopeutetussa menettelyssä tehdyt päätökset.

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄ

Kertomusvuoden merkittävin ulkomaalaisasioita koskeva lainsäädäntömuutos oli uuden ulkomaalaislain voimaantulo 1.5.2004. Lain tavoitteena on edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Uudella lailla pyritään lisäksi edistämään hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen.

Euroopan unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan luominen jatkui kertomusvuonna alun perin Tampereen huippukokouksessa sovitun vapauteen, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen luomiseksi Euroopan unioniin. Eurooppa neuvosto hyväksyi uuden ns. Haagin-ohjelman, jonka perusteella jatketaan Tampereen huippukokouksessa aloitetun ohjelman toteuttamista. Huhtikuussa 2004 hyväksyttiin direktiivi EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta ja liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Direktiivi on saatettava voimaan 30.4.2006 mennessä.

Euroopan unionissa on ollut pitkään valmisteltavana turvapaikkamenettelyä koskeva direktiiviehdotus. Ehdotus on saanut kritiikkiä sekä kansalaisjärjestöiltä että esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:ltä. Direktiiviesityksen ajaututtua umpikujaan komissio antoi kesäkuussa 2002 uuden, muutetun ehdotuksen turvapaikkamenettelydirektiiviksi. Ehdotuksesta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys huhtikuussa 2004 lukuun ottamatta ehdotukseen liittyvää ns. turvallisten alkuperämaiden luetteloa. Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskeva direktiivi (ns. määrittelydirektiivi) hyväksyttiin EU:ssa huhtikuussa 2004.

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 mm. ulkomaalaisia maasta poistettaessa. Suomessa ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasema on lailla jo nyt suhteellisen hyvin turvattu. Oikeusasiamiehen arvioitavaksi tulee kuitenkin vuosittain kymmeniä kanteluita, joissa on kysymys siitä, ovatko ulkomaalaisviranomaiset kanteluissa mainituissa tapauksissa menettelleet ulkomaalaislain mukaisesti.

LAILLISUUSVALVONTA ULKOMAALASIASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin noin 30 ulkomaalaisasiaa. Ulkomaalaiskantelut ovat aiempien vuosien tapaan kohdistuneet enimmäkseen Ulkomaalaisvirastoon sekä poliisiin, rajavartiolaitokseen ja ulkomaanedustustoihin. Useimmiten kantelun kohteena on ollut lupahakemusten pitkä käsittelyaika tai tyytymättömyys ulkomaalaisviranomaisen tekemään kielteiseen oleskelulupa- tai viisumipäätökseen. Muutamassa tapauksessa arvosteltiin poliisin suorittamaa ulkomaalaisen käännättämisen täytäntöönpanoa.

Yhdessä oikeusasiamiehelle saapuneessa kantelussa oli kysymys raskaana olevan käännättämisestä. Kantelun mukaan poliisi vaaransi äidin ja syntymättömän lapsen hengen pitkän lentomatkan kestäväällä käännättämisellä. Kun varsin tuoreen lääkärintodistuksen mukaan raskaus oli edennyt normaalisti ja kun siinä ei myöskään asetettu esteitä matkustamiselle, AOA Rautio ei ratkaisussaan (dnro 2729/4/03) pitänyt Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen poliisin menettelyä lainvastaisena.

Toisessa ulkomaalaisen käännättämistä koskevassa ratkaisussa oli kysymys siitä, toimiko poliisi lain mukaisesti, kun se pani venäläisen perheen käännetyispäätöksen täytäntöön, vaikka Ulkomaalaisvirastolle oli toimitettu kielteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen uutta käännettävien terveydentilaan liittyvää selvitystä, jota ei oleskelulupapäätöstä tehtäessä voitu ottaa huomioon. AOA Rautio katsoi ratkaisussaan (784/4/03) poliisin menettelleen asiassa harkintavaltansa rajoissa. Hän totesi kuitenkin, että mikäli käännettävä vetoaa terveydentilaansa tai terveyden tilan heikkenemisestä on ulkoisia merkkejä, poliisin tulee pääsääntöisesti turvautua lääkärin apuun. Jatkotoimet on harkittava lääkärin lausunnon perusteella (s. 195).

Tyypillinen ulkomaalaiskantelu, joka ei yleensä voi johtaa lopputuloksen osalta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Myöskään lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri ollut mahdollista puuttua. Kysymys on tältä osin pitkälti harkinnanvaraisista ratkaisuista. Oikeusasiamies on kuitenkin puuttunut eräisiin niin viisumi- kuin oleskelulupahakemustenkin käsittelyyn liittyviin näkökohtiin ja selvittänyt joissakin tapauksissa kielteisen viisumipäätöksen perusteluja. Kertomusvuonna ei oikeusasiamiehelle tullut kanteluita ulkomaalaisviranomaisen käyttäytymisestä tai asenneongelmista, mitä voi pitää merkinä ulkomaalaisasioiden viranomaispalvelun kehittämisestä.

Tarkastustoiminta

Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksen tavoitteena oli tutustua poliisilaitoksen tehtäviin kuuluviin ulkomaalaisasioihin. Tarkastuksen aikana kiinnitettiin erityisesti huomiota turvapaikanhakijoiden säilöönottoihin, turvapaikkahakemusten peruuttamisiin sekä ulkomaalaisten maastapoistamisiin.

Joutsenon turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen tarkastuksella tarkoituksena oli tutustua vastaanottokeskuksentoimintaan sekä saada tietoa toiminnassa

mahdollisesti esiin tulleista ongelmista. Tarkastuksen avulla haluttiin myös saada tietoa Venäjän rajan mahdollisesta vaikutuksesta vastaanottokeskuksen toimintaan. Vastaanottokeskuksen tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehen kanslian edustajat keskustelivat myös keskuksessa olleiden turvapaikanhakijoiden kanssa. Tarkastuksessa ei tullut esiin vastaanottokeskuksen toimintaan liittyviä epäkohtia.

Käynnit Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomalaispoliisissa ja Ulkomaalaisviraston Lappeenrannan toimipisteessä olivat tutustumiskäyntejä, joihin apulaisoikeusasiamies ei osallistunut.

ULKOMAALAISSHALLINNON TARKASTUS- JA PEREHTYMISKÄYNNIT 2004

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomalaispoliisi	24.11.2004
Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos	8.12.2004
Joutsenon vastaanottokeskus	8.12.2004
Ulkomaalaisviraston Lappeenrannan toimipiste	9.12.2004

Ratkaisuja

VENÄLÄISEN PERHEEN KÄÄNNYTYKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Kantelija arvosteli Raahen kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä Venäjän federaatiosta kotoisin olevan perheen käännättämisessä. Käännytystä toimeenpantaessa ei hänen mielestään otettu huomioon perheenjäsenten terveydentilaa. Kantelija kertoi, että Raahen kihlakunnan poliisilaitos käännitti perheen kolme perheenjäsentä, vaikka Ulkomaalaisvirastolle oli toimitettu kielteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen uutta käännettävien terveydentilaan liittyvää selvitystä, jota ei oleskelulupapäätöstä tehtäessä voitu ottaa huomioon. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko

käännytystä toimeenpantaessa otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Käännätyksen laillinen peruste

Perheen käännettäminen perustui lainvoimaiseen käännätyspäätökseen. Helsingin hallinto-oikeuden tekemistä ratkaisuksista tosin kävi ilmi, että perheen maassa oleskeluun ja käännättämiseen liittyvä asia oli tulkinnanvarainen. Asiasta äänestettäessä katsoi vähemmistöön jäänyt Helsingin hallinto-oikeuden tuomari, että perheelle olisi tullut myöntää oleskeluluvat Suomeen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hallinto-oikeuden ratkaisusta tehdyt lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskevan hakemuksen ja oleskelulupaa koskevan valituslupahakemuksen.

Siltä osin kun asiassa oli kyse lainmukaisen käännätysperusteen olemassaolosta AOA Rautio katsoi, että asiaa käsitelleet tuomioistuimet olivat ratkaisseet asian niille kuuluvan harkintavallan rajoissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt tätä harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi myöskään kumota tuomioistuiemien ratkaisuja.

Se, että edellä mainittujen päätösten ratkaisuissa ei ole erikseen viitattu esimerkiksi YK:n lasten oikeuksien yleissopimukseen ei AOA:n mielestä tarkoittanut sitä, että tuomioistuimet eivät olisi ottaneet asiaa harkitessaan huomioon ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Tuomioistuimet ovat Suomessa riippumattomia. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu arvioida sitä, kuinka hyvin tuomioistuimet ovat onnistuneet ratkaistessaan jonkin asian.

Perheen terveydentila käännätyssä toimeenpantaessa

Kantelija väitti, että käännätyssä ei olisi tullut panna täytäntöön, koska Ulkomaalaisvirastolle oli toimitettu uutta mm. perheenjäsenten terveydentilaa käsitte-

vää aineistoa sen antaman päätöksen jälkeen. Ulkomaalaisviraston päätöksessä todettiin, että ”poliisi ottaa käännytyspäätöstä täytäntöön pantaessa huomioon hakijan sen hetkisen terveydentilan. Jos hakijan terveydentila estää päätöksen täytäntöönpanon, poliisi siirtää täytäntöönpanon ajankohtaa.”

Raahen kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksen mukaan perheen pojan epikriisissä, jonka kantelija toimitti poliisille, ei ollut mitään sellaista, joka olisi ollut esteenä täytäntöönpanolle. Raahen kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan perheen käännetyksen toimeenpanoon ei ollut muutenkaan ”poliisin työkokemuksen perusteella havaittavaa akuuttia estettä”.

Selvityksen mukaan Ulkomaalaisvirasto oli tehnyt viimeimmän oleskelulupa-asiaa koskevan kielteisen ratkaisunsa 10.2.2003. Ratkaisua tehdessään virastolla oli käytössään perheen äidistä 4.12.2002 päivätty lääkärintlausunto ja sairauskertomus ajalta 2.–23.12.2002. Kantelija toimitti Ulkomaalaisvirastolle ja poliisille vielä uutta selvitystä perheen terveydentilasta. Asiassa oli ensisijassa kysymys siitä, olisiko poliisin tullut tuon selvityksen vuoksi lykätä alun perin 5.4.2002 täytäntöönpanokelpoiseksi tulleen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa.

Ulkomaalaisvirastolle ja myös poliisille toimitettu uusi selvitys sisälsi mm. kopioita perheen pojan sairauskertomuksesta. Pojan sairaskertomuksen lopussa todettiin, että ”tällä erää käynnit päättyvät, eikä varsinaista psyykkisen tuen tarvetta (pojan nimi) ole. Todetaan, että noin puolen vuoden sisällä perhe voi tulla uudelleen asiakkaaksi poliklinikalle tarvittaessa, mikäli aiheita ilmenee”.

Perheen äidin ja pojan psyykkistä tilaa oli AOA:n mielestä asian eri vaiheessa selvitetty, viimeksi joulukuussa 2002 päivättyjen lääkärintlausuntojen pohjalta. Ulkomaalaisvirasto 10.2.2003 ja myöhemmin myös Helsingin hallinto-oikeus hylkäsivät oleskelulupahakemuksen, jossa oli vedottu mm. kerrottuihin terveydentilatietoihin.

Poliisille 10.2.2003 jälkeen toimitettu perheen terveydentilaa koskeva aineisto ei saadun selvityksen perusteella ollut sellaista, että AOA:lla olisi ollut perusteita katsoa poliisin ylittäneen harkintavaltansa, kun se päätti panna lainvoimaisen käännytyspäätöksen täytäntöön saamastaan aineistosta huolimatta. Selvitykseen nähden AOA ei nähnyt myöskään YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen tai muidenkaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten sisältävän sellaisia velvoitteita, että niidenkään perusteella voisi katsoa poliisin ylittäneen asiassa sille kuuluvan harkintavaltan.

AOA Raution käsityksen mukaan Raahen kihlakunnan poliisilaitos oli käytettävissä olevien selvitysten perusteella ratkaissut asian harkintavaltansa rajoissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomaisen on käyttänyt tätä harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

AOA yhtyi kuitenkin sisäasiainministeriön poliisiosaston näkemykseen siitä, että poliisin tulee suhtautua vakavasti käännytettävän terveydentilaan. Mikäli käännytettävä vetoaa terveydentilaansa tai terveydentilan heikkenemisestä on ulkoisia merkkejä, poliisin tulee pääsääntöisesti turvautua lääkärin apuun. Jatkotoinenpöteet on harkittava lääkärin lausunnon perusteella.

AOA:n mielestä poliisin tulisikin aina ottaa yhteyttä lääkäriin, jos on mahdollista, että käännytettävän terveydentila voi estää käännetyksen täytäntöönpanon. Lääkärin puolueeton arvio käännytettävän terveydentilasta on omiaan lisäämään luottamusta poliisin toimien asiallisuuteen ja siihen, että toimenpiteet suoritetaan aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. AOA kiinnitti huomiota vielä siihen, perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä sen vuoksi uhkaa ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Käännytettävä on suojattava ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta myös käännytystä toimeenpantaessa.

AOA pyysi sisäasiainministeriön poliisiosastoa ilmoittamaan 25.2.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asian johdosta ja ilmoittamaan kuinka poliisia on ohjeistettu menettelemään tilanteissa, jossa käännytettävä vetoaa terveyteensä käännätyksen lykkäämiseksi tai estämiseksi.

AOA Raution kirje 19.11.2004, dnro 784/4/03
(esittelijänä Jari Pirjola)

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti 11.2.2005, että sisäasiainministeriön käännätyksen ja karkottamisen täytäntöönpanoa koskevassa uusitusohjees-

sa (SM-2003-03682/Tu-41) todetaan, että mikäli käännätyttävän tai karkotettavan terveydentila tai sairaus sitä edellyttää, ottaen huomioon mm. lentoturvallisuus, hänet tulee viedä lääkärin vastaanotolle. Sisäasiainministeriön maasta poistamisen täytäntöönpanon voimankäyttöä koskevan määräyksen (SM-2004-03240/Tu-41) mukaan maasta poistettavan ulkomaalaisen mahdollisen lääkityksen tulee aina perustua terveydentilan tai sairauden hoitamiseen, sen yhteydessä tehtävään lääkärintarkastukseen ja sen perusteella annettuun lääkemääräykseen.

SOSIAALIHUOLTO

Yleistä

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on säännöksen mukaan myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevista kanteluista on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuessa. Sosiaalipalvelut ovat keskeinen hyvinvointipalvelu, jota lähes jokainen jossain elämänsä aikana tarvitsee.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Paunille*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimi kertomusvuonna oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas*. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa lastensuojelua ja sosiaaliviranomaisten toimia lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa käsitellään erikseen lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 229.

Vuonna 2003 käynnistetty kansallinen sosiaalialan kehittämishanke, jonka tarkoituksena on mm. turvata sosiaalipalveluiden saatavuus ja laatu sekä varmistaa palveluiden joustavuus ja oikea-aikaisuus, jatkui ja sen piirissä oleville hankkeille myönnettiin kertomusvuonna erityisrahoitusta. Vuoden alusta tuli voimaan lainmuutos, joka oikeuttaa kunnan järjestämään lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita myös palvelun käyttäjälle annettavan palvelusetelin muodossa. Omaishoitajien taloudellisia mahdollisuuksia lakisääteiseen vapaapäivien pitämiseen parannettiin loka-kuun 2004 alusta voimaan tulleella asiakasmaksulain muutoksella, jonka mukaan kunta voi periä korkeintaan 9 euroa päivässä niistä palveluista, joita se järjestää omaishoitajan vapaan ajaksi. Muutoin sosiaalihuollon etuuksiin ei juurikaan tullut korotuksia tai parannuksia. Kehitysvammahuollon rakenteiden selvitystyö aloitettiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Lokakuussa 2004 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys lastensuoje-

lulain muuttamisesta, josta enemmän jäljempänä lapsen oikeuksien jaksossa s. 229.

SOSIAALIHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna sosiaalihuoltoa koskevia asioita ratkaistiin yhteensä 314. Näistä kahdeksassa OA antoi huomautuksen lainvastaisesta menettelystä ja 46:ssa menettelyä moittivan tai ohjaavan käsityksen. Toimenpiteisiin johti kanteluista suhteellisesti saman verran kuin edellisenäkin vuonna eli noin 17 %. Syytteitä ei nostettu. Aikaisempien vuosien tapaan suurin ryhmä sosiaalihuoltoon liittyneistä kanteluista koski kertomusvuonnakin toimeentulotukea, lastensuojelua ja vammaispalvelua. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten päivähoitoa, kotipalveluja, laitoshuolto- ja asumispalveluja ja omaishoidon tukea koskevia kanteluja oli kutakin vain muutamia. Lapsia koskevia sosiaalihuoltoasioita on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 229.

MENETTELYYN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

Käsittelyn joutuisuus

Asian käsittelyn joutuisuus on tärkeä hyvään hallintoon liittyvä ja asiakkaan oikeusturvaan vaikuttava seikka. Vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki edellyttää kaikkien asioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Erityisesti toimeentulotukiasioden viivytyksetöntä käsittelyä on korostettu toimeentulotukilaissa. Lakiin ei ole kirjatun mitään aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, mutta eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä tavoitteena sitä, että toimeentulotukiasia otetaan käsiteltäväksi viimeistään viikon sisällä tuen tarpeen ilmoittamisesta.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen käsiteltävänä oli lukuisia kanteluja toimeentulotukiasioden käsittelyn viipymisestä. Hakemusten käsittelyajat olivat tutkimuksissa tapauksissa jopa 4–7 viikkoa. OA antoi neljässä tapauk-

nessa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Hän totesi näissä ratkaisuisaan, että toimeentulotuki on keskeinen rahaetus, joka turvaa perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sen vuoksi lähtökohtana viivyttykseltömälle käsittelylle voidaan pitää, että hakemus otetaan käsittelyyn viimeistään viikon sisällä. Jos päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi siis ottaa käsiteltäväksi ja myös ratkaista lähtökohtaisesti viikon kuluessa. Jos päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia lähtökohtaisesti viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua. Syynä toimeentulotukiasioiden käsittelyn viipymiselle oli työruuhka. Eräässä tapauksessa syynä oli ns. inhimillinen erehdys (unohtaminen, dnro 142/4/03). Toimeentulotuen viipymisestä annettuja ratkaisuja on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 205.

OA korosti, että velvollisuus käsitellä toimeentulotukiasia viivyttykseltä koskee kaikkia asian käsittelyn vaiheita, hakemuksen vastaanotosta asian selvittämiseen, päätöksen tekemiseen ja sen toimeenpanoon (dnro 1614/4/03). Viivyttykseltömä käsittely koskee myös oikaisuvaatimuksen käsittelyä. OA piti oikaisuvaatimuksen kolmen kuukauden ja viikon käsittelyaikaa aluejaostossa liian pitkänä (dnro 1818/4/03).

Myös muissa kuin toimeentulotukea koskevissa asioissa todettiin käsittelyn viipymistä. Kuljetuspalveluhakemuksen noin neljän kuukauden käsittelyaika oli OA:n mielestä asian laatu huomioon ottaen liian pitkä (dnro 217/4/03). Myös kuljetuspalveluhakemusten käsittelyssä tarpeellisten lisäselvitysten pyytämisessä oli viivytely (dnrot 1824/4/03 ja 885/4/03). Sen sijaan OA ei pitänyt omaishoidon tukea koskeneen hakemuksen vajaan kuukauden käsittelyaikaa moittittavan pitkänä (dnro 885/4/03).

Mainittakoon tässä yhteydessä myös lastensuojeluasian käsittelyn viivästyminen hallinto-oikeudessa, vaikka kysymys ei ollutkaan sosiaaliviranomaisten menettelystä. Lapsen huostaanottoa koskevan alistus- ja valitusasian käsittely kesti hallinto-oikeudessa yli puo-

litoista vuotta. OA totesi, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää tuomioistuinkäsittelyn tapahtuvan kohtuullisessa ajassa. Perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat on lastensuojelulain mukaan käsiteltävä kiireellisinä. OA piti tämän, lain mukaan kiireellisesti käsiteltävän asian kokonaiskäsittelyaikaa hallinto-oikeudessa liian pitkänä (dnro 2423/2/02).

Asianmukainen viranomaistoiminta ja hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät huolellisuutta ja kohtuullista käsittelyaikaa kaikissa asioissa, vaikka kysymys ei olekaan henkilön etua tai oikeutta koskevasta päätöksenteosta. Sosiaalitoimen työntekijä oli kirjoittanut sosiaalilautakunnalle tyytymättömänä kohteluunsa työntekijänä. OA piti asian noin vuoden käsittelyaikaa lautakunnassa liian pitkänä (dnro 1136/4/04). OA piti myös kantelun vuoden ja viiden kuukauden käsittelyaikaa lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla kantelijan kannalta liian pitkänä (dnro 2002/4/03).

Päätöksen tekeminen ja tiedoksianto

Oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Eräässä tapauksessa kantelijan toimeentulotukihakemuksiin ei ollut tehty päätöstä sen vuoksi, että kantelija oli saanut vastaaviin hakemuksiinsa päätöksen jo aikaisemmin. Sosiaalityöntekijä oli vastannut kantelijan hakemuksiin kirjeellä. OA totesi, että sosiaaliviranomaisen hakemusasiaan antama päätös ei saa oikeusvoimaa sillä tavoin, että viranomainen voisi jättää samaa asiaa koskevan uuden hakemuksen tutkimatta. Samaakin asiaa koskevat hakemukset on siis aina käsiteltävä ja niiden johdosta on tehtävä asiaratkaisun sisältävä muutoksenhakukelpoinen päätös. Mikäli asiassa ei ole ilmennyt uutta, voidaan päätöksen perusteluissa luonnollisesti viitata aiemmin tehtyyn päätökseen (dnro 963/4/04).

Hakemuksen käsittelyä ei saa siirtää määräämättömäksi ajaksi. Lautakunta oli siirtänyt kantelijan toimeentulotuen oikaisuvaatimuksen käsittelyn odottamaan

kantelijan mahdollista tulojen salaamista koskevan rikostutkinnan valmistumista. OA totesi, että kantelijan toimeentulotukea koskevaan oikaisuvaatimukseen olisi tullut antaa tuolloin käytettävissä olevien tietojen ja selvitysten perusteella päätös, johon kantelija tarvittaessa olisi voinut hakea muutosta hallinto-oikeudessa, eikä jättää oikaisuvaatimusta käsittelemättä odottamaan esitutkinnan valmistumista ennalta määäämättömäksi ajaksi (dnro 70/4/02).

OA katsoi, että toimeentulotukilaskelma ei täytä hallintolaissa tai sitä ennen voimassa olleessa hallintomenettelylaissa päätökselle asetettuja vaatimuksia. Kantelijalle oli myönnetty tukea loka-, marras- ja joulukuulle siten, että jokaiselle kuukaudelle tehtiin erillinen laskelma, mutta ei erillistä päätöstä. OA totesi, että kantelijan oikeusturva olisi edellyttänyt, että hän olisi saanut kaikkina kuukausina erillisen perustellun ja valituskelpoisen päätöksen myönnetystä tuesta (dnro 1552/4/02).

Eräässä ratkaisussa oli kysymys päätöksen tekemisestä kiireellisen huostaanoton lopettamiseksi. Lapsi oli jouduttu ottamaan kiireellisesti huostaan ja sijoittamaan lastenkotiin äidin jouduttua äkillisesti sairaalaan. Muualla asunut lapsen isä, joka oli myös lapsen huoltaja, otti lapsen hoitoonsa kahden päivän kuluttua. Kiireellisen huostaanoton lopettamisesta ei tehty erillistä päätöstä, koska se sosiaaliviraston käsityksen mukaan lakkasi tosiasiallisesti silloin, kun lapsi annettiin lastenkodista isänsä hoitoon. OA totesi, että lastensuojelulaista ei ilmene yksiselitteisesti, lakkaako kiireellinen huostaanotto lapsen kotiuttamiseen. Hän korosti, että huostaanotto merkitsee puuttumista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan, sillä sen myötä osa huoltajan oikeuksista siirtyy sosiaalilautakunnalle. Huostaanoton oikeusvaikutukset jatkuvat, vaikka lapsi sijoitetaan omaan kotiin tai huoltajalle. Tästä syystä huostaanoton jatkuminen tai lakkaaminen tulee todeta yksiselitteisesti. OA katsoikin, että olisi perusteltua tehdä päätös kiireellisen huostaanoton lopettamisesta silloin, kun huostassapidon ja sijaishuollon tarve päättyy sen johdosta, että lapsi kotiutetaan toisen huoltajansa luo (dnro 2014/4/02).

Päätöksen tekemisestä oli kysymys myös tapauksessa, jossa kantelijan lasten päivähoito oli päätetty järjestää ryhmäperhepäiväkodissa, kun kantelija puolestaan oli vaatinut lasten hoidon järjestämistä ensisijaisesti lasten kotona. OA totesi, että vaikka toimielimen päätöksestä, joka koskee päivähoiton toteuttamista (esim. hoidon järjestäminen tiettyssä hoitopaikassa tai -muodossa), ei saakaan päivähoitolain 31 §:ssä säädetyn valituskiellon johdosta valittaa hallinto-oikeuteen, voi lapsen huoltajalla olla oikeussuojan tarve saada myös päivähoiton toteuttamistapaa koskeva asia kunnan toimielimen käsiteltäväksi. Päätöksen teossa on OA:n mielestä perustuslain 21 §:stä ilmenevien oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti meneteltävä niin, että asianomaisella on mahdollisuus saattaa myös päivähoiton toteuttamistapaa koskeva vaatimuksensa toimielimen käsiteltäväksi (dnro 400/4/02).

Vaikka laissa ei olekaan nimenomaista säännöstä huoltosuunnitelman tiedoksiannosta, OA katsoi hyvän hallinnon edellyttävän, että viranomaisen toimittaa huoltosuunnitelman asiakkaalle oma-aloitteisesti ilman aiheetonta viivytystä (dnro 318/4/03).

Asiakkaan kohtelu ja virkamiehen puolueettomuusvaatimus

Kanteluja virkamiesten epäystävälliseksi tai muutoin huonoksi koetusta käyttäytymisestä on ollut aikaisempien vuosien tapaan, vaikkakin näyttöä asiakkaan kokemasta huonosta kohtelusta kahdenkeskisissä asiakastilanteissa ei useinkaan ole saatavissa. Ratkaisuissa on kiinnitetty sosiaaliviranomaisten huomiota hyvään ja asianmukaiseen käytökseen kaikkia asiakkaita kohtaan niin kirjallisesti kuin erityisesti myös suullisesti asiakkaan kanssa keskusteltaessa. Asiallisen kielenkäytön vaatimus ei OA:n mielestä estä myöskään tilanteeseen sopivan huumorin käyttämistä. Eräässä tapauksessa sosiaalitoimen työntekijän leikinlasku asiakastilanteessa todettiin kuitenkin asiattomaksi (dnro 253/4/02). Sosiaalisiihteeri oli todennut oikeusasiamiehelle selvityksessään kantelun johdosta,

että kantelijalla oli taipumus liioitteluun. OA totesi, että kantelun kohteena oleva virkamies voi todeta selvityksessään, että kantelussa on hänen mielestään liioiteltu. Sen sijaan asianmukaiseen menettelyyn ei yleensä kuulu se, että virkamies ilmaisee omia käsityksiään asiakkaan luonteenpiirteistä (dnro 400/4/02).

Virkamieheltä voidaan edellyttää myös asiallista puukeutumista. Sosiaalityöntekijä oli pukeutunut mielestään asialliseen ja tapahtumahetkellä heinäkuussa tavanomaiseen suomalaiseen kesäasuun ns. bermudashortseihin ja pitkähihaiseen puseroon. Ulkomaalais-taustainen miespuolinen kantelija oli pitänyt sosiaalityöntekijän pukeutumista asiattomana. Sosiaalivirasto katsoi lausunnossaan, että varsinkin kuumana kesäaikana viraston työntekijöillä saa olla yllään sellaiset ke-sävaatteet, joita voidaan suomalaisessa kulttuurissa pitää yleisesti hyväksyttävänä, vaikka sosiaaliviraston asiakkaina onkin eri kulttuurien edustajia. OA katsoi, et-tei näyttää sosiaalityöntekijän asiattomasta menette-lystä ollut (dnro 522/4/02).

OA piti myös sosiaalitoimen työntekijän oma-aloitteista esittäytymistä ja nimen ilmoittamista asiakaspalveluti-lanteessa lähtökohtaisesti tärkeänä, jotta viranomais-toiminnan avoimuus ja luottamus viranomaistoimin-nan asianmukaisuuteen voivat toteutua, vaikka laissa ei olekaan säädetty erikseen virkamiehen velvollisuu-desta ilmoittaa nimeään (dnro 862/4/03).

Virkamiehen tulisi OA:n mielestä pidättäytyä kaikilta sellaisilta toiminnoilta, jotka voivat heikentää luotta-musta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objek-tiivisuuteen, vaikka virkamiehen puolueettomuus ei vaarantuisikaan esteellisyyttä aiheuttavalla tavalla. Lastenvalvoja oli kysynyt neuvoa puhelimitse paikka-kunnan oikeusaputoimistolta elatusavun laskentakaa-van määrittelemiseksi, vaikka hän oli tietoinen siitä, et-tä kantelija vaimo oli paikallisen oikeusaputoimiston asiakas. OA katsoi, että virkamiehen ei tulisi puolueet-tomuuden ja uskottavuuden turvaamiseksi kysyä neu-voa virkamieheltä, joka edustaa vastapuolta, vaan las-tenvalvojan olisi tullut hankkia ohjausta ja neuvoja oman alansa oikeudellisiin ongelmiin omilta esimie-

hiltään tai heidän työtään valvovilta ja ohjaavilta viran-omaisilta (dnro 2861/4/03).

Asiakirjojen saaminen ja salassapito

Sosiaalihuollon asiakirjojen saamista koskevia kante-luja oli muutamia. Eräässä asiassa OA katsoi mene-tellyn julkisuuslain ja henkilötietolain vastaisesti, kun kantelijan tammikuussa pyytämät asiakirjat lähetettiin hänelle vasta heinäkuussa (dnro 989/4/03). OA kat-soi, että perheneuvolan psykologin ja päiväkodin las-tentarhanopettajan allekirjoittamat lausunnot, jotka oli annettu sosiaali- ja terveystalokunnalle sen pyynnös-tä lapsen huoltoa ym. koskevan selvityksen laatimista varten, olivat itsenäisiä asiakirjoja, vaikka ne liittyivät-kin keskeneräiseen asiaan. OA:n näkemyksen mukaan ne tulivat asianosaisjulkisiksi heti kun ne oli allekirjoi-tettu eikä niiden antamisesta voitu kieltäytyä sillä pe-rusteella, että ne liittyivät valmisteilla olleeseen asiaan (dnro 1757/4/02).

Sosiaalityöntekijä oli tiedustellut toimeentulotukea hakeneen opiskelijan opettajalta hakijan opiskelun päättymisen ajankohtaa. Tieto oli sinänsä tarpeen opiskelijan toimeentulotuen määrittämisessä. Sosiaali-työntekijä oli ollut siinä käsityksessä, että hänellä oli kantelijan suostumus kysyä tietoja. OA katsoi, että hyvä hallinto olisi edellyttänyt, että asiakkaan suostumus tai kielto tietojen kysymiseen olisi kirjattu sosiaaliviraston tietojärjestelmään. Tällä tavalla menetellen asiakkaan yksityisyys ja asian asianmukainen käsittely olisi voitu turvata tapahtunutta paremmin (dnro 3010/4/02).

Toimeentulotuki

Toimeentulotukikantelut koskivat edellä todettujen me-nettelyllisten ongelmien, erityisesti pitkien käsittelyai-kojen lisäksi mm. yrittäjän oikeutta toimeentulotukeen, tulojen ja menojen jaksoittamista ja oikeutta toimeen-tulotukeen erilaisiin lisäosalla katettaviin menoihin. Oi-keusasiamies korosti ratkaisuisaan, että toimeentulo-tukea koskevat yksilökohtaiset päätökset tulee tehdä

aina säännösten ja asiakkaan sen hetkisen henkilökohtaisten olosuhteiden kokonaisharkinnan perusteella. Oikeusasiamies ei puutu viranomaisten päätökseen yksittäisessä tapauksessa, jos päätös on tehty viranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajoissa, vaikka hän olisikin päätöksen kohtuullisuudesta eri mieltä. Yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävissä toimeentulotukiasioissa onkin korostettu laissa säädettyjen muutoksenhakukeinojen käyttämistä.

Kertomusvuonna OA joutui puuttumaan useissa ratkaisuissa toimeentulotuen takaisinperintään tai siihen verrattavissa oleviin menettelyihin. OA on näissä ratkaisuissa korostanut, että toimeentulotukea ei voida periä takaisin kuin toimeentulotukilain 4 luvussa säädetyn perustein.

OA katsoi sosiaali- ja terveystalvakeskuksen menettelleen lainvastaisesti päättäessään kantelijalle tammi-huhtikuulle 2002 myönnetyn toimeentulotuen takaisinperinnästä jälkikäteen 29.4.2002 ja käyttäessään tämän päätöksen perusteella hänen eläkevarojaan hänen tammi-huhtikuussa 2002 saamansa toimeentulotuen takaisinperintään (dnro 190/4/03). Perusturvalautakunta palautti kantelun tekemisen jälkeen kantelijalle häneltä virheellisesti perityt varat.

Toimeentulotukilakiin ei sisälly säännöksiä mahdollisuudesta kuitata maksettua toimeentulotukea myöhemmin myönnettävästä toimeentulotuesta. OA katsoi, että aiemmin suoritettua toimeentulotuen huomioiminen tulona uutena tuen määräytymisen ajanjaksona on asiakkaan kannalta verrattavissa tuen takaisinperintään (dnro 72/4/03). Myöskään tuen saajan suostumus ei OA:n näkemyksen mukaan ole toimeentulotukilaissa säädetty peruste toimeentulotuen takaisinperinnälle. OA piti lainvastaisena sellaista menettelyä, että kantelijalle oli myönnetty harkinnanvaraista toimeentulotukea vuokratrasteihin sillä edellytyksellä, että hän maksaa tukea takaisin 100 euroa kuukaudessa. Tätä ratkaisua (dnro 993/4/03) on selostettu jäljempänä s. 206.

Tulojen ja menojen jaksottamisesta mainittakoon seuraavat ratkaisut. OA:n käsityksen mukaan toimeentulotukilain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu tulojen jaksottaminen ei mahdollista sitä, että helmikuussa voitaisiin ottaa tulona huomioon edellisessä marraskuussa maksettu työttömyyspäiväraha (dnro 1552/4/02). OA korosti sitä, että kun työttömyysturvan jaksottamista 21,5 päivän eriin on jonkun tuensaajan kohdalla ryhdytty käyttämään, sitä tulee käyttää johdonmukaisesti (dnro 1267/4/04). Jätehuoltolasku, jonka eräpäivä oli 30.6, olisi OA:n mielestä tullut huomioida menona kesäkuun eikä heinäkuun toimeentulotukilaskelmassa (dnro 1561/4/03).

Muutamien kantelijoiden mukaan heidän mahdollisuutensa lääkkeiden hankkimiseen vaarantui, kun toimeentulotukiasiakkaille ei myönnetty maksusitoumusta apteekkiin, vaan asiakkaan edellytettiin itse lunastavan ja maksavan lääkkeet ja hakevan niihin toimeentulotukea jälkikäteen. OA totesi näissä ratkaisuissaan (mm. dnro 2514/4/03), että toimeentulotukilaissa ei ole tarkempia säännöksiä tuen maksamisen menettelyistä. Hän katsoikin, että toimeentulotuki voidaan myöntää myös jälkikäteen maksettua kuittia vastaan. Tällöin sosiaaliviranomaisen on kuitenkin varmistuttava siitä, että tuen saajalla on tosiasiaa sellaisia varoja, joilla hänellä on mahdollisuus maksaa meno ennen toimeentulotuen saamista. OA totesi vielä, että asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus saattaa myös toimeentulotuen maksutapaa koskeva asia kunnan toimielimen käsiteltäväksi joko viranhaltijan toimeentulotukea koskevan päätöksen yhteydessä tai myöhemminkin pyytämällä erillinen päätös maksutapaa koskevalta osin.

Vammaispalvelut

Eräs vammaisjärjestö sekä useat vammaiset henkilöt arvostelivat vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden toteuttamista matkojen yhdistelykeskuksen välityksellä. Kantelut koskivat erityisesti Helsingin sosiaaliviraston läntisessä sosiaalikeskuksessa 1.11.2002 aloitettua kuljetuspalvelukokeilua. Uuden järjestelmän myötä kuljetusten saatavuus oli kantelijoiden mieles-

tä huomattavasti heikentynyt. OA totesi, että vammais- palvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vammaispalvelulaissa säädetty edellytykset täyttävän vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta toteuttaa vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja ainoastaan erilliskuljetuksin, mikäli kunta pystyy järjestämään kuljetukset muulla tavoin, esimerkiksi yhteiskuljetuksina, palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskuksien avulla.

Tapa järjestää kuljetuspalvelu ei saa kuitenkaan estää tai kaventaa kuljetuspalvelun saajaa tosiasiallisesti käyttämästä hänelle kuuluvia kuljetuspalveluja hänelle soveltuvalla ajoneuvolla. Mikäli asianomainen katsoo, että kuljetuspalvelut eivät hänen osaltaan toteudu vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus hakemuksessaan vaatia, että kuljetuspalvelut järjestetään muualla tavalla ja käyttää asiassa lainmukaisia muutoksenhakekokeinoja. Tämän johdosta kuljetuspalvelujen järjestäminen ei antanut oikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin. Ratkaisua (dnro 489/4/03) on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 207.

Ratkaistuissa vammaispalveluasioissa oli esillä myös seuraavia kysymyksiä.

OA katsoi, että kunnan velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelumatkoja voi vammaisen henkilön olosuhteistaan ja kuljetuspalvelun tarpeestaan esittämän selvityksen perusteella olla yksittäistapauksessa laajempikin kuin vammaispalveluasetuksessa mainittu 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Kyse ei tällöin ole ns. määrärahasidonnaisista palveluista, joita järjestetään kunnan varaamien määrärahojen edellyttämässä laajuudessa, vaan henkilölle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta lisämatkoihin eli enempään kuin 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa (dnro 1633/4/04).

Sellainen menettely, että kunta ei laadi palvelusuunnitelmaa jokaiselle kuljetuspalvelua saavalle, ei OA:n mielestä ole sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja

oikeuksista annetussa laissa esitetyn mukainen lähtökohta (dnro 798/4/03). OA korosti palvelusuunnitelmien laatimisen tärkeyttä. Hän totesi, että asianmukaisesti laaditusta palvelusuunnitelmasta ilmenevät asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet sekä riittävän yksilöity palvelujen toteutus. Palvelusuunnitelmat edistävät vammaisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Kunta pystyy myös palvelusuunnitelmien kautta kartoittamaan kunnassa esiintyvän vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen. Palvelusuunnitelma edistää asiakkaan oikeutta saada tietoonsa erilaiset vaihtoehdot palveluiden järjestämisessä ja niiden vaikutukset ja muutkin seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Päivähoidon henkilöstömitoitus

OA:n tutkittavana oli useita kanteluita, joissa tuotiin esiin hoito- ja kasvatushenkilöstön riittämättömyys Helsingin kaupungin päiväkodeissa. Kanteluissa arvosteltiin myös lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön määrän seurantaa ja tilastointia Helsingin sosiaalivirastossa. OA katsoi, että sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan lapsia oli otettu alueen päiväkoteihin käyttäen järjestelmällisesti 105 prosentin täyttöastetta, ei ollut päivähoitoasetuksen hoito- ja kasvatushenkilöstön määrää koskevan säännöksen mukainen. OA:n näkemyksen mukaan päivähoitoasetuksen säännös edellyttää päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa asetuksessa säädetystä suhdelvusta. Helsingin sosiaaliviraston noudattama päivähoidon hoito- ja kasvatushenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaavan käyttöasteen tilastointi ja seuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteisesti kuukausitasolla ei OA:n mielestä antanut riittävän tarkkaa kuvaa ja tietoa päivittäisistä tilanteista suhdelvun toteutumisesta. Päätöstä (dnro 1147/4/02) on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 208.

OA totesi kanteluista tutkiessaan, että päivähoitoasetuksen säännös lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdelvusta ja erityisesti edellytyksistä, joilla siitä voidaan poiketa, oli erittäin tulkinvarainen.

Kun otetaan huomioon julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata lasten perus- ja ihmisoikeudet, OA:n käsityksen mukaan tulee päivähoidon henkilömitoitusta koskevan säännöksen turvaamisvelvoite huomioon ottaen olla sillä tavoin selkeä ja täsmällinen, että se ei voi vaarantaa ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävyttä. Hän esittikin valtioneuvostolle, että lainsäädäntöä täsmennetään edellä sanotussa tarkoituksessa. Hän pyysi valtioneuvostoa ilmoittamaan 31.3.2005 mennessä toimenpiteistään (dnro 2273/2/04).

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 23.3.2005, että ministeriössä on käynnistetty lasten päivähoitoa koskevan lainsäädännön uudistamiseen tähtäävä lainvalmistelutyö. Uudistamistyö on tarkoitus toteuttaa osahankkeiden muodossa. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettavan uudistuksen keskeisenä osana tulee olemaan eduskunnan oikeusasiamiehen kirjeessä tarkoitettujen päivähoidon henkilömitoitusta koskevan sääntelyn tarkastelu ja täsmentäminen.

Asiakasmaksut

Eräissä kanteluissa tuli esille, että asiakkaat ja heidän omaisensa eivät saa riittävästi tietoa avo- ja laitoshoidon maksujen määräytymisen perusteista. Kantelijat eivät olleet tietoisia siitä, että asiakasmaksujen määräytymisessä on ratkaisevaa se, määritelläänkö hoito avohoidon palveluasumiseksi vai laitoshoidoksi. Tämä oli ollut epäselvää erityisesti sen vuoksi, että palvelun sisältö voi olla hyvin samankaltainen kummassakin palvelumuodossa. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon maksusäännösten uudistaminen on vireillä sosiaali- ja terveysministeriössä, ei oikeusasiamies katsonut aiheelliseksi puuttua yleisemmin maksuperusteisiin, vaan hän korosti tässä vaiheessa viranomaisten velvollisuutta selvittää asiakkaille riittävästi maksujen määräytymistä eri palvelumuodoissa.

Oikeusasiamies antoi sosiaali- ja terveysvirastolle huomautuksen laiminlyönnistä selvittää kantelijan äidin hoidon luonne hoitokodissa ja hoidon luonteen mer-

kitys hänen velvollisuuksiinsa. Asiassa oli myös laiminlyöty kirjallisen maksupäätöksen tekeminen lyhytaikaisen asumispalvelun maksusta. Päätöstä (dnro 1118/4/02) on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 210.

Eräs ratkaisu koski suojatyökeskuksessa perittäviä ateriakorvauksia. Lääninoikeus oli vuonna 1989 tekemälään päätöksellä määrännyt, ettei kantelijan pojan erityishuollosta suojatyökeskuksessa ole perittävä ylläpitomaksua. Vuonna 1994 kuntayhtymä oli ryhtynyt laskuttamaan pojan aterioista tekemättä kuitenkaan asiassa muutoksenhakukelpoista päätöstä.

OA totesi, että kehitysvammaisen erityishuoltoon kuuluvasta ylläpidosta voidaan periä maksu vuonna 1993 voimaan tulleen asiakasmaksulain ja asetuksen mukaisesti. Kuntayhtymällä oli oikeus tarkistaa voimassa olevan lainsäädännön mukaisella tavalla ja edellytyksin pojan ylläpidosta aiheutuvien menojen maksullisuus, eikä lääninoikeuden päätös vuodelta 1989 sinänsä ollut esteenä maksun määräämiselle. Asianmukainen viranomaistoiminta olisi kuitenkin tässä tapauksessa OA:n mielestä edellyttänyt muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä maksun määräämisestä (dnro 2558/4/02).

Tarkastustoiminta

Oikeusasiamies jatkoi tarkastuksiaan kuntien sosiaali- ja terveystoimeen. Hän teki 3.6.2004 tarkastuksen Lappeenrannan sosiaali- ja terveystoimeen. Aiemmin vastaavanlainen tarkastus on tehty Keravan ja Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen. Lappeenrannassa tarkastuksen painopisteenä olivat sosiaalihuollon osalta mm. toimeentulotukihakemusten käsittelyajat ja kiireellisten hakemusten päivystysjärjestelyt, vammaispalvelun osalta kunnassa esiintyvän palveluntarpeen selvittäminen ja määrärahojen varaaaminen määrärahasidonnaisiin palveluihin, palvelusuunnitelmien laatiminen, kuulovammaisten tulkkipalveluiden järjestäminen ja kuljetuspalvelujärjestelyt.

Painopisteenä olivat myös mielenterveys- ja päihdehuoltopalvelut. Tarkastuksella ei sosiaalihuollosta tullut esiin moitittavaa.

OA tarkasti 26.2.2004 Pohjois-Pohjanmaan erityis- huoltopiirin kuntayhtymän ylläpitämän Tahkokankaan palvelukeskuksen ja 15.6.2004 Pääjärven kuntayhtymän ylläpitämän Pääjärven kuntoutuskeskuksen sekä sen yhteydessä olevat Kauppilan hoitokodit. Tahkokankaan palvelukeskuksessa OA kiinnitti huomiota suojatoimenpiteiden selkeään kirjaamiseen ja niiden käytön seurantaan sekä siihen, että vaikeasti autististen yksikössä henkilöstöresurssit olivat puutteelliset asukkaiden suuri hoidon tarve huomioon ottaen.

Kauppilan hoitokodeissa kävi ilmi, että hoitokodeissa oli hoidettavana sellaisia aikuisiällä älyllisesti vammautuneita potilaita, joiden kohdalla suojatoimenpiteiden käytölle ei ollut selkeää lain tukea, kun kyseessä oleviin potilaisiin ei voitu soveltaa kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia eikä myöskään mielen- terveyslain 4a luvussa tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen ajaksi säädettyjä rajoituksia. OA saattoi asian sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja huomioon otettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain ja mahdollisesti muiden samassa yhteydessä muutettavien lakien valmistelussa.

Muita sosiaalihuollon tarkastuksia on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 229.

SOSIAALIHUOLLON TARKASTUKSET 2004

Tahkokankaan palvelukeskus	26.2.2004
Lappeenrannan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi	3.6.2004
Pääjärven kuntoutuskeskus ja Kauppilan hoitokodit	15.6.2004

Ratkaisuja

VIIVÄSTYS TOIMEENTULOTUKI- ASIAN KÄSITTELYSSÄ

OA Paunio antoi Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksille neljä huomautusta toimeentulotukihakemusten käsittelyn viipymisestä. Kyseissä tapauksissa hakemusten käsittely oli kestänyt 4–7 viikkoa. Hakemuksen käsittely viivästyi oikeusasiamiehen käsityksen mukaan myös Joensuussa (käsittelyaika kaksi viikkoa), Hämeenlinnassa (käsittelyaika 17 päivää) ja Helsingissä (käsittelyaika 17 päivää lisäselvitysten saapumisesta).

OA perusteli ratkaisujaan seuraavasti.

Toimeentulotukiasian kiireellistä käsittelyä on painotettu huhtikuun 2001 alussa voimaan tulleella lain muutoksella, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Laissa ei ole mitään aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, vaikkakin sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä, että korkeintaan viikon käsittelyaika voidaan pitää ohjeellisena tavoitteena siitä, kuinka nopeasti tuen hakijan tulisi saada asiansa käsiteltäväksi. Hyväksyessään mainitun lakiehdotuksen eduskunta edellytti, että sosiaali- ja terveysministeriö seuraa sitä, että toimeentulotukiasioiden käsittelyajassa päästään tähän viikon käsittelyaikaan.

Lainmuutosta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että toimeentulotukiasioiden käsittelyvaiheisiin kuuluvat hakemuksen vastaanotto, asian selvittely, mahdollisten lisäselvitysten hankkiminen joko asiakkaalta tai viranomaisaloitteisesti sekä lopulta päätöksen tekeminen. Hallituksen esityksen mukaan lainkoh- ta edellyttää, että kaikissa näissä käsittelyvaiheissa tulisi pyrkiä viivytyksettömään menettelyyn. OA totesi vielä, että toimeentulotukiasian käsittelyvaiheisiin kuuluu lisäksi päätöksen toimeenpano, jolloin myös tuen maksamisen tulee tapahtua viivytyksettä.

Kun otetaan huomioon se, että toimeentulotuki on keskeinen rahaetuus, joka turvaa perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, voidaan OA:n mielestä korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle. Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi siis hänen mielestään ottaa käsiteltäväksi ja myös ratkaista lähtökohtaisesti viikon kuluessa. Niissä tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia lähtökohtaisesti viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua. Toimeentulotuen jatkohakemukset tulisi OA:n mielestä käsitellä siten, että toimeentulotuki ei katkea ja että kunkin kuukauden toimeentulotuki on hakijan käytettävissä kuukauden alussa.

OA pyysi Espoon sosiaali- ja terveystaloutakuntaa toimittamaan hänelle 31.5.2005 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin Espoon kaupunki oli ryhtynyt tilanteen korjaamiseksi ja miten tilanne oli Espoon kaupungin eri alueilla korjaantunut (dnro 3498/2/04). Hän pyysi myös Hämeenlinnan perusturvalautakuntaa toimittamaan vastaavan selvityksen toimenpiteistään (dnro 216/4/04).

OA Paunio päätti 30.11.2004, dnro 1147/4/03, 22.12.2004, dnrot 716/4/03, 122/4/04, 138/4/04 ja 2994/4/03 sekä 29.12.2004, dnro 2173/4/04 (esittelijänä Aila Linnakangas)

TOIMEENTULOTUEN TAKAISINPERINTÄ

Kantelija oli tyytymätön siihen, että Lohjan perusturvakeskus oli myöntänyt hänelle harkinnanvaraista toimeentulotukea vuokratästeihin sillä edellytyksellä, että hän maksaa tukea takaisin 100 euroa kuukaudessa.

Lohjan perusturvakeskus selvityksen mukaan kantelijalle myönnetty toimeentulotuki oli harkinnanvaraista toimeentulotukea, joka myönnettiin kantelijan suos-

tumuksella sillä edellytyksellä, että hän maksaa tuen takaisin Kansaneläkelaitoksen kantelijalle itselleen maksamista etuuksista. Kyseessä oli perusturvakeskus mukaan ”lainanannon omainen menettely”, jolla pyrittiin turvaamaan asiakkaan asumista.

OA Paunio katsoi päätöksessään Lohjan perusturvakeskuskeskuksen menetelleen toimeentulotukilain 19 §:n vastaisesti siinä, että kantelijan toimeentulotuen takaisin perimiseen ryhdyttiin, vaikka toimeentulotukilain 20 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä perimiseen ei ollut. OA perusteli kannanottoaan seuraavasti.

Takaisinperinnän toteuttamistavoista säädetään toimeentulotukilain 22 ja 23 §:ssä. Toimeentulotukilain 22 §:n mukaan takaisinperinnästä päättää hallinto-oikeus toimielimen hakemuksesta. Toimeentulotukilain 23 §:ssä säädetään takaisinperinnästä odotettavissa olevasta etuudesta. Jos toimeentulotukea on myönnetty joko kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa eläkettä, elatusapua tai muuta jatkuvaa tai kertakaikkista tuloa, korvausta tai saamista vastaan, sosiaalilautakunta tai vastaava toimielin voi mainitun pykälän mukaan periä ja nostaa sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, henkilölle tulevat edellä tarkoitettut tulot, korvaukset ja saamiset siltä ajalta, jolta tukea on annettu ennakkona, ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen takaisinperintään.

Jos sosiaalilautakunta tai vastaava toimielin on ilmoittanut edellä tarkoitettujen tulon, korvauksen tai saamisen suorittajalle vähintään kaksi viikkoa ennen maksupäivää, että tuloa, korvausta tai saamista ei saa suorittaa tuen saajalle itselleen, suoritus voi tapahtua laillisin vaikutuksin vain toimielimelle. Odotettavissa oleva etuus voidaan periä vain siltä osin kuin se kohdistuu samaan ajanjaksoon, jolta toimeentulotukea on annettu ja jolta se on myös määrätty perittäväksi jo tukea myönnettäessä. Toimeentulotuen takaisin perimistä koskevat säännökset koskevat myös toimeentulotukilain mukaista ehkäisevää toimeentulotukea.

OA totesi, että toimeentulotukea saa periä takaisin vain toimeentulotukilain 20 §:ssä tarkoitetuilla perusteilla.

Suostumus ei ole toimeentulotukilaissa säädetty peruste toimeentulotuen takaisinperinnälle. Toimeentulotuen takaisinperintä ei siis voi perustua yksinomaan asiakkaan suostumukseen. Itse asiassa OA piti yleisesti ottaen epäasianmukaisena menettelynä suostumuksen pyytämistä tilanteissa, joissa suostumuksen antajan saattaa olla vaikea kieltäytyä sen antamisesta. OA:n mukaan on myös huomattava, että toimeentulotuen myöntäminen ja pankkitoimintaan verrattava lainananto on pidettävä erillään toisistaan.

Kun asiakirjojen mukaan kyseessä ei ollut toimeentulotukilain 23 §:ssä tarkoitettu ennakkona annettu tuki, kun hakijalla ei ollut etuutta vireillä, ja kun asiassa ei ollut myöskään lain 22 §:ssä tarkoitettua hallinto-oikeuden lainvoimaista takaisinperintäpäätöstä, oli Lohjan kaupungin perusturvakeskus OA:n käsityksen mukaan menettänyt tässä asiassa lainvastaisesti. OA totesi lopuksi, että käytettävissä olleiden asiakirjojen mukaan tässä tapauksessa ei ollut kyse sosiaalisesta luototuksesta, jota kunta voi järjestää osana sosiaalihuoltoaan.

OA antoi oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Lohjan kaupungin perusturvakeskukselle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä.

OA Paunio pöytäkirja 30.11.2004, dnro 993/4/03
(esittelijänä Tuula Aantaa)

YHTEISKULJETUKSET VAMMAIS- PALVELULAIN MUKAISINA KULJE- TUKSINA

Useat kantelijat arvostelivat Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalipalvelukeskuksen menettelyä vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämisessä.

Kanteluissa pidettiin epäkohtana sitä, että vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut toteutetaan matkojen yhdistelykeskuksen välityksellä. Kuljetuspalvelun saaja ei toisin sanoen voi enää itse valita kuljetukset

suorittavaa kuljettajaa sen vuoksi, että kuljetuspalvelut tulee tilata keskitetysti Helsingin kuljetuspalvelukeskuksen kautta. Kantelijat olivat tyytymättömiä myös siihen, että kuljetukset tulee tilata hyvissä ajoin etukäteen ja että niihin ei sisälly enää asiointiapua. Uuden järjestelmän myötä myös kuljetusten saatavuus oli kantelijoiden mielestä huomattavasti heikentynyt. Kantelijoiden mielestä yhteiskuljetukset eivät sovellu erityisesti näkövammaisille eivätkä iäkkäille ihmisille.

OA Paunio totesi kannanottonaan seuraavaa.

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vammaispalvelulaissa säädetty edellytykset täyttävän vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta toteuttaa vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja ainoastaan erilliskuljetuksin, mikäli kunta pystyy järjestämään kuljetukset muulla tavoin.

Kunta voi siis periaatteessa järjestää kuljetuspalvelut myös esimerkiksi yhteiskuljetuksina, palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskuksien avulla. Kun kuljetuspalvelu on päätetty myöntää, on sen toteuttamistavan valinnassa otettava lähtökohdaksi kuljetuspalvelun saajan yksilölliset tarpeet ja mahdollisuudet. Kuljetuspalvelujen järjestämistapa ei siis saa estää tai kaventaa tosiasiallisesti kuljetuspalvelun saajaa käyttämästä hänelle kuuluvia kuljetuspalveluja hänelle soveltuvalla ajoneuvolla.

OA totesi myös, että kuljetuspalvelujen saajalla on myös oikeus käyttää hänelle kuljetuspalveluna kuuluvat matkat tarpeensa mukaan joko asuinkunnassaan tai vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa lähikunnissa. Kuljetuspalvelujen saajalla on lisäksi periaatteessa oikeus valita matkojensa ajankohdat.

Mikäli asianomainen katsoo, että kuljetuspalvelut eivät hänen osaltaan toteudu vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus hakemuksensa vaatien, että kuljetuspalvelut järjestetään muulla tavalla. Viranhaltijan päätös voidaan saattaa sosiaali-

lautakunnan tai vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Sosiaalilautakunnan päätöksestä voidaan tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viime kädessä ratkaisee hakijan oikeuden kuljetuspalveluihin.

OA totesi, että myös korkein hallinto-oikeus oli katsonut, että vaikeavammaisen henkilö ei voinut itse valita kuljetuspalvelun suorittavaa kuljettajaa vaan kuljetuspalvelut tuli tilata taksien tilauskeskuksen kautta (KHO 31.12.2003 T 3396). Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunta voi järjestää vaikeavammaisen kuljetukset myös muulla tavalla kuin taksilla tapahtuvina kuljetuksina. Mikäli kunta järjestää matkat yhteiskuljetuksin, se on vastuussa tähän kuljetusmuotoon liittyvistä yksityiskohtaisista järjestelyistä sekä niiden kuljetusten osalta, jotka tapahtuvat asuinkunnassa, että niiden kuljetusten osalta, jotka ulottuvat lähikuntiin (KHO 7.3.2002 T 487). Kun hakijalle oli myönnetty saattajapalvelu, kunnan on järjestettävä hänelle saattaja palvelubussimatkoja varten tai korvattava hänelle hänen itse järjestämästään saattajapalvelusta aiheutuneet kustannukset (KHO 14.11.2001 T 2831).

OA:n mukaan kunnan on siis huolehdittava siitä, että kuljetuspalvelut on järjestetty vammaispalvelulaissa ja vammaispalveluasetuksessa edellytetyllä tavalla ja että ne ovat myös käytännössä vaikeavammaisten henkilöiden saatavilla. Vaikeavammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet huomioon ottavilla kuljetuspalveluilla on keskeinen merkitys vammaisten yhdenvertaisuuden turvaamisessa.

Helsingin sosiaaliviraston selvityksestä ilmeni muun ohella se, että läntisessä sosiaalikeskuksessa vaikeavammaisilla kuljetuspalvelun saajilla on mahdollisuus poiketa keskitetystä matkojen tilauksesta yksilöllisen tarveselvityksen perusteella. Kuljetuspalvelujen järjestämistapaa koskeviin hakemuksiin annetaan myös aina muutoksenhakukelpoinen päätös, jolloin vaikeavammaisella henkilöllä on niin halutessaan mahdollisuus saattaa asiansa viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tämän johdosta vai-

keavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen järjestäminen läntisessä sosiaalikeskuksessa ei antanut OA:lle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin.

OA Paunio päättökset 31.1.2004, dnrot 2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03 ja 1278/4/03
(esittelijänä Tuula Aantaa)

HOITO- JA KASVATUSHENKILÖSTÖN MITOITUS JA SEURANTA HELSINGIN KAUPUNGIN PÄIVÄKODEISSA

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin Helsingin kaupungin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen suunnitelmia nostaa päiväkotien käyttöaste 90 prosentista 93 prosenttiin ja täyttöaste 105 prosenttiin syksystä 2002. Kantelun mukaan täyttöasteen nostaminen 105 prosenttiin johtaa päiväkotien ylitäyttämiseen päivähoitoasetuksen vastaisesti. Kantelussa arvosteltiin myös Helsingin kaupungin noudattamaa lasten ja henkilöstön suhdeluvun mittaamistapaa. Kantelun mukaan suhdeluvun mittarina käytetty käyttöaste ei kuukausittaisena prosenttilukuna kuvaa riittävästi päiväkotien päivittäistä tilannetta.

OA Paunio katsoi, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, kun se oli ottanut lapsia alueen päiväkoteihin käyttäen järjestelmällisesti 105 prosentin täyttöastetta, ei ollut päivähoitoasetuksen hoito- ja kasvatushenkilöstön määrää koskevan säännöksen mukainen. Hänen näkemyksensä mukaan päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää harkintaa jokaisessa yksittäistapauksessa ja jokaisen päiväkodin kohdalla erikseen poikettaessa mainitun pykälän 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Muilta osin OA ei todennut läntisen sosiaalikeskuksen menetelleen päivähoitoa koskevien säännösten vastaisesti. Hän katsoi kuitenkin, että lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvun toteutumista kuvaava kuukausittainen keskimääräinen käyttöaste ei anna

riittävää kuvaa lasten ja henkilöstön suhdeluvun toteutumisesta ja päivittäisistä tilanteista päiväkodeissa.

Ratkaisun perusteet olivat seuraavat.

Päivähoitoasetuksen säännös henkilöstömitoituksesta ja esitys sen täsmentämiseksi

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 1 ja 2 momentissa on määrätty lasten ja päiväkodin hoito- ja kasvatustehtävissä olevan kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön suhdeluku. Suhdeluvusta voidaan poiketa, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Edellytyksenä on tällöin, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaaisesti hoidossa enempää kuin suhdeluku edellyttää.

Asetuksen säännös ei OA:n käsityksen mukaan estä satunnaista ja lyhytaikaista poikkeamista suhdeluvusta. Asetus siis sallii sen, että lapsia voi olla yhtäaikaaisesti hoidossa joinakin päivinä enemmän kuin suhdeluku edellyttää. OA:n käsityksen mukaan tämä oikeus poiketa lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta on säännelty kuitenkin tavalla, joka on erittäin tulkinnanvarainen.

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevista lapsista on säädetty päivähoitoasetuksen 2 §:ssä ja 6 §:n 3 momentissa sekä päivähoitolain 7a §:ssä. Asetuksesta ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti se, milloin lapsi tarvitsee erityistä hoitoa ja kasvatusta eikä myöskään se, miten lapsen erityishoidon hoidon tarve otetaan huomioon henkilöstömitoituksessa. Myös väljä säännös erityishoidon ja -kasvatuksen tarpeen huomioon ottamisesta lisää henkilöstömitoituksen sääntelyn tulkinnanvaraisuutta.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohta edellyttää valtion takaavan, että lasten huolenpidoista ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat määräyksiä, jotka koskevat lasten turvallisuutta ja terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä

henkilökunnan riittävää valvontaa. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § luovat julkiselle vallalle aktiivisen toimintavelvoitteen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun edistämiseksi ja lasten osuuden turvaamiseksi yhteiskunnan voimavaroista. Lasten päivähoitolain 2a §:ssä on säädetty päivähoidon kasvatustavoitteista. OA:n käsityksen mukaan kunnan tuleekin osoittaa päivähoitoa varten sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä päivähoidolle asetetut tehtävät ja tavoitteet voidaan täyttää.

Ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävä määrä päiväkodissa on välttämätön edellytys lasten fyysisen turvallisuuden takaamiseksi ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä päivähoitolain kasvatustavoitteiden toteutumiseksi. OA viittasi valtioneuvoston 28.2.2002 antamaan periaatepäätökseen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista ja totesi, että päivähoidon sisältöön ja laatuun kohdistunee tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän vaatimuksia.

Lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää OA:n näkemyksen mukaan, että päivähoidon henkilöstömitoitusta koskeva säännös on sillä tavoin selkeä ja täsmällinen, että se ei voi vaarantaa ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävyyttä. Hän katsoikin, että asetuksen 6 §:n 5 momentin säännöstä tulisi pikaisesti täsmentää. Hän saattoi edellä esittämänsä käsityksen lasten ja henkilöstön suhdelukua koskevan päivähoitoasetuksen 6 §:n säännöksen tulkinnanvaraisuudesta valtioneuvoston tietoon ja esitti, että asiassa ryhdytään toimenpiteisiin lainsäädännön täsmentämiseksi. Hän pyysi valtioneuvostoa 31.3.2005 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on antanut aihetta.

Henkilöstömitoitus Helsingin kaupungin läntisen sosiaalikeskuksen päiväkodeissa

OA totesi olevansa samaa mieltä asiassa lausunnon antaneiden sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston kanssa siitä, et-

tä lasten ja henkilöstön suhdeluvun määräytymisen lähtökohtana tulee olla tilanne, jossa lapsia otetaan päiväkotiin hoitosuhteeseen ja että kunnan päiväkotipaikkojen täyttäminen järjestelmällisesti yli 100 prosentin ei siten ole asetuksen 6 §:n mukaista. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää hänen mielestään päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Asetus sallii OA:n mukaan poikkeamisen lasten ja henkilökunnan suhdeluvusta esimerkiksi silloin, kun päiväkodissa on lapsia, jotka jatkuvasti ovat hoidossa vain osan viikkoa, jolloin heidän keskimääräiset hoitopäivänsä jäävät huomattavasti vähäisemmiksi kuin päiväkodin toimintapäivät. Edellytyksenä on lisäksi, ettei lapsia saa olla yhtäaikaisesti jatkuvasti hoidossa asetuksen suhdelukua enempää.

OA totesikin käsityksensä, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan alueen päiväkotien hoitopaikat täytettiin järjestelmällisesti 105 prosenttisesti, ei ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää hänen mielestään harkintaa erikseen kussakin yksittäistapauksessa ja kunakin päiväkodin kohdalla poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Sosiaaliviraston asettamasta päiväkotien 93 prosentin käyttöastetavoitteesta OA totesi, että se ei hänen mielestään ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n vastainen. Hän katsoi myös, että sosiaaliviraston käyttämät lasten sekä hoitohenkilöstön välistä suhdelukua kuvaavat kertoimet ottivat sinänsä riittävästi huomioon päivähoitoasetuksen henkilömitoitusta koskevat säännökset. Kuukausittaiseen keskiarvoon perustuvan lasten ja henkilöstön suhdeluvun tilastoinnin ja seurannan osalta OA totesi kuitenkin, että päivähoidon hoito- ja kasvatushenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaavan käyttöasteen tilastointi ja seuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteen kuukausitasolla ei anna riittävän tarkkaa kuvaa ja tietoa päivittäisistä tilanteista suhdeluvun toteutumisesta. Tilastointimenetelmä kaipaikin hänen

nähdäkseen kehittämistä joustavampaan ja kattavampaan suuntaan.

OA Paunion päätös 31.8.2004, dnro 1147/4/02
(esittelijänä Aila Linnakangas)

LYHYTAIKAISEN ASUMIS- PALVELUN MAKSUPÄÄTÖS

Kantelija arvosteli Vantaan sosiaali- ja terveysviraston menettelyä asiakasmaksuja koskevassa asiassa. Kantelijan mielestä Vantaan sosiaali- ja terveysvirasto pitkitti päätöstä asiakkaan pitkäaikaishoidosta niin, että puolen vuoden yhtäjaksoisen laitoshoidon jälkeen asiakkaan varat loppuivat. Päätös pitkäaikaishoidosta tehtiin vasta pyynnöstä, vaikka kantelijan mukaan sitä olisi tullut vakavasti harkita sen jälkeen, kun yhtäjaksoista hoitoa oli jatkunut kolme kuukautta. Asiakas joutui hakemaan lopulta toimeentulotukea. Kantelija piti epäkohtana myös sitä, että Vantaan kaupunki ei myöntänyt asiakkaalle vapaakorttia, vaikka maksukaton rajan oli täytynyt ylittyä jo kuukausia ennen kuin päätös pitkäaikaishoidosta tehtiin.

Vantaan sosiaali- ja terveysviraston mukaan kaupunki oli ostanut asiakkaalle avohoitona tehostettua asumispalvelua yksityiseltä palveluntuottajalta. Koska tässä tapauksessa kyse ei ollut laitoshoidosta vaan lyhytaikaisesta asumispalvelusta, asiakasmaksulain 7 b §:n säännöksiä hoidon katsomiseksi pitkäaikaiseksi laitoshoidoksi ei sosiaali- ja terveysviraston mukaan sovellettu eivätkä asumispalvelumaksut kerryttäneet asiakasmaksulain 6 a §:n perusteella maksukattoa. Kaupunki ei tee ilmoituksensa mukaan lyhytaikaisesta asumispalvelusta erillisiä maksupäätöksiä, vaan maksu on lyhytaikaisen laitoshoidon maksun suuruinen. Asiakas hakee itse maksun alennusta tai poistamista, mikäli ei tuloillaan kykene maksamaan sitä. Myös toimeentulotuen hakeminen on mahdollista. Maksun alentamista koskevaan hakemukseen tehdään kirjallinen päätös ja siihen annetaan osoitus oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Näin oli menetelty myös kyseessä olevan asiakkaan kohdalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan asiakasmaksujen määräytymisen kannalta on ratkaisevaa, katsotaanko palvelu laitoshoidoksi vai asumispalveluksi. Laitoshoidon maksuja sääntelevät yksityiskohtaiset säännökset, kun sen sijaan asumispalvelusta perittävän maksun perusteet kunta voi määritellä parhaaksi katsomallaan tavalla. Näissä tapauksissa kunnan harkintavaltaa rajoittaa pääsääntöisesti vain asiakasmaksulain 2 §:n säännös, jonka mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Eri palvelumuotojen erottelulla on merkitystä myös eräiden Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien kannalta.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella kysymyksessä olevaa palvelua oli mahdollista pitää asumispalveluna ja maksu oli voitu määrätä ottamatta huomioon tapahtuma-aikana voimassa olleen asiakasmaksuasetuksen 15 §:n 3 momentin säännöstä, jossa määritellään, ketä on pidettävä pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevana. Ministeriön mukaan maksun määrittämisessä noudatettua menettelyä oli arvioitava tapahtuma-aikana voimassa olleen hallintomenettelylain perusteella. Asiakkaan maksettavaksi tulevan maksun määrittäminen merkitsi hänen velvollisuuttaan koskevan päätöksen tekemistä. Ministeriö katsoi, että erityisesti hallintomenettelylain 23 §:stä ja sitä seuraneista säännöksistä ilmeni, että tällainen päätös olisi pitänyt tehdä kirjallisesti.

OA Paunio totesi kannanottonaan seuraavaa.

Asiakasmaksulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, että lyhytaikaisen asumispalvelun maksusta tulisi tehdä kirjallinen päätös. Kuitenkin asiakasmaksulain 15 §:ssä, jossa säädetään muutoksenhausta, edellytetään, että maksua koskevaan päätökseen tulee liittää ohjeet siitä, miten päätös voidaan saattaa oikaisua varten toimielimien käsiteltäväksi. OA:n käsityksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että maksupäätöksen tulee olla kirjallinen, jotta siihen voidaan liittää muutoksenhakuohjaus. Kyseessä oli ratkaisu, joka koski asiakkaan velvollisuutta ja johon sovellettiin myös

tapahtumahetkellä voimassa ollutta hallintomenettelylakia. Myöskään hallintomenettelylaki ei sisältänyt nimenomaisia säännöksiä päätöksen muotoa koskevista vaatimuksista, mutta käytännössä kirjallisen päätöksen antamista oli pidetty hyvän hallinnon mukaisena vakiintuneena periaatteena. OA:n käsityksen mukaan kirjallisen maksupäätöksen puuttuessa asiakkaalla ei ollut tietoa mm. siitä olennaisesta seikasta, että kysymyksessä oli ollut avohoito eikä laitushoito. Hänellä ei ollut tietoa myöskään siitä, että maksu ei kerryttänyt maksukattoa eikä hän ollut tullut tietoiseksi siitä, että hänellä oli oikeus saattaa asia oikaisua varten toimielimien käsiteltäväksi. OA:n mielestä kirjallinen maksupäätös olisi ollut asiakkaan oikeusturvan kannalta välttämätön.

OA katsoi, että Vantaan sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut menetellyt hyvän hallinnon mukaisesti, kun se ei ollut tehnyt asiakkaalle määrätystä lyhytaikaisen asumispalvelun maksusta kirjallista päätöstä, johon on liitetty osoitus oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu kuitenkin oikeus hakea muutosta. Ratkaisun saaminen kirjallisessa muodossa turvaa sen, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet ja että hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi. OA totesi vielä, että asiakkaan kohdalla ei ollut toimittu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaisesti, kun hänelle ja hänen läheisilleen ei ollut selvitetty hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan ymmärrettävästi.

OA antoi Vantaan sosiaali- ja terveysvirastolle huomautuksen vastaisen varalle siitä, että virasto laiminlöi velvollisuutensa selvittää asiakkaalle hoidon luonne ja sen merkitys hänen velvollisuuksiinsa eikä tehnyt kirjallista maksupäätöstä. OA pyysi sosiaali- ja terveysvirastoa ilmoittamaan 31.3.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä kirjallisen maksupäätöksen osalta on antanut aihetta.

OA Paunio päätös 30.12.2004, dnro 1118/4/02
(esittelijänä lisa Suhonen)

TERVEYDENHUOLTO

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu julkisen terveydenhuollon laillisuusvalvonta. Sen sijaan hänen toimivaltaansa ei kuulu itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei myöskään kuulu 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 annettiin ns. hoitotakuuta koskevat lait (855/2004, 856/2004, 857/2004 ja 858/2004), jotka tulevat voimaan maaliskuun alusta 2005. Lait täsmentävät riittäviä terveyspalveluja määrittellen hoitoon pääsyn enimmäisajat.

Kertomusvuonna kantelut koskivat pääosin kunnan velvollisuutta järjestää terveyspalveluja, terveyspalvelujen saatavuutta, potilaan oikeutta hyvään hoitoon, potilaan itsemääräämisoikeutta ja tiedonsaantioikeutta, mielen-terveyspotilaan asemaa ja potilasasiakirjamerkintöjä sekä potilastietojen luovuttamista ja tarkastamista. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös eri terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksiköiden hallintomenettelyn asianmukaisuus.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvoa ns. suljetuissa laitoksissa olevien henkilöiden oloja ja kohtelua. Niinpä terveydenhuollossa laillisuusvalvonnan eräs tärkeä alue on tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito. Käytännössä se 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 viime vuosina kohdistettu myös lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoihin. Kertomusvuonna

tarkastettiin edellisen vuoden tapaan myös perusterveydenhuollon toimintaa. Huomion kohteena olivat odotusajat terveyskeskuslääkäreiden vastaanotoille kiretöimissä tapauksissa, hammashuollon järjestäminen ja terveyskeskusten vuodeosastot.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Paunio*n tehtäviin. Pääesittelijänä näissä asioissa toimii vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

TERVEYDENHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita 243 ja 10 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Kaikista ratkaisuista toimenpideratkaisujen (virkasyyte, huomautus, käsitys, esitys) osuus oli noin 22 %. 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 nostama virkasyyte asiassa, jossa vajaavaltaisen potilaan ruumiillista koskemattomuutta oli loukattu, kun häneltä oli nukutuksessa poistettu ilman lupaa kaikki hampaat. Syytemääräystä selostetaan jäljempänä s. 223.

Kertomusvuonna OA teki sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen sairaankuljetuksen asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön täsmentämisestä (dnro 1618/2/02). OA oli omasta aloitteestaan selvittänyt sairaankuljetuksen asiakasmaksujen määrittämisessä ja korvaamiskäytännössä esiintyviä ongelmia tilanteissa, joissa sairaankuljetuksen tilaaminen ei johda sairaan henkilön kuljetukseen terveydenhuollon toimintayksikköön eikä ensihoitotoimenpiteisiin siitä huolimatta, että kuljetuksen tilaamista ei voida pitää aiheettomana.

OA esitti myös mielenterveyslain muuttamista siten, että laista käyvät selvästi ilmi ne tahot, joille potilaan eristämistä ja sitomista koskevat ilmoitukset tulee lähettää (dnro 3071/4/02). Voimassa olevan lain säännöksen soveltamisessa oli ilmennyt epätietoisuutta siitä, tulisiko erityisiä rajoituksia koskeva ilmoitus tehdä edunvalvojalle myös silloin, kun edunvalvoja on määrätty vain potilaan taloudellisten asioiden hoitoa varten OA korosti, että arkaluontoisten henkilötietojen käsitteilyä koskevien säännösten on oltava täsmällisiä.

Kertomusvuonna OA:lle tehtyjen useiden kanteluiden perusteella oli pääteltävissä, että useissa terveyskeskuksissa kansanterveyslakia tulkittiin ajokorttitodistusten osalta siten, että kysymys ei olisi kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta tehtävästä, vaikka näin ei ole asianlaista. Ajokorttitodistuksia pyytävät potilaat oli ohjattu terveyskeskuksista yksityissektorille. Koska kansanterveyslaki oli tältä osin osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, OA teki esityksen lainsäädännön täsmentämisestä (dnro 1732/2/04).

KUNNAN JÄRJESTÄMISVELVOLLI- SUUS JA TERVEYSPALVELUJEN SAATAVUUS

Kunnan järjestämisvelvollisuudesta ja terveyspalvelujen saatavuudesta oli kysymys monissa kanteluissa ja niihin annetuissa ratkaisuissa. Kertomusvuonna ratkaistiin useita kanteluita, jotka koskivat kuntien laajentunutta hammashuollon järjestämisvelvollisuutta ja kunnissa tehtyjä tähän liittyviä priorisointipäätöksiä (dnrot 1901/4/02 Lieto, 1277/4/03 Helsinki, 1442/4/03 Imatra, 1485/4/03 Vantaa, 1721/4/03 Salo ja 1780/4/03 Espoo). Ratkaisu annettiin myös kanteluun, joka koski Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön menettelyä hammashuollon järjestämisessä (dnro 1317/4/03).

OA ratkaisi myös Espoon kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuutta koskevan kantelun (dnro 45/4/03). Tätä ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 225.

Kertomusvuonna annettiin niin ikään ratkaisut kolmeen kanteluun, jotka koskivat kunnan velvollisuutta suorittaa lääkärintarkastuksia ajokyvyn arvioimiseksi ja antaa lääkärintodistuksia ajokyvystä (dnrot 1363/4/02 Jyväskylä, 2838/4/02 Kälviä ja 1886/4/04 Joensuu). Näissä ratkaisuissaan OA katsoi, että terveyskeskus ei voi lain mukaan kieltäytyä suorittamasta lääkärintarkastuksia ajokyvyn arvioimiseksi eikä antamasta lääkärintodistuksia ajokyvystä.

OA antoi ratkaisunsa kanteluun helsinkiläisten glaukoomapotilaiden hoidosta (dnro 676/4/02). Ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 218. OA katsoi lainvastaiseksi Turun yliopistollisen keskussairaalan silmätautien klinikan antaman ohjeen, jonka mukaan silmätautien poliklinikalle ohjattavalla potilaalla, myös päivystyspotilaalla, tulee aina olla lähete (dnro 1829/4/02).

Kertomusvuonna OA antoi myös päätöksensä omasta aloitteestaan selvittämäänsä asiaan, joka koski lasten hampaiden oikomishoidon järjestämistä Kihniön kunnassa (dnro 1288/4/02). Tätäkin päätöstä selostetaan jäljempänä s. 222.

OIKEUS HYVÄÄN HOITOON

Oikeudesta hyvään hoitoon oli kysymys mm. seuraavissa ratkaisuissa.

Ratkaisussaan yhteen kanteluun OA katsoi sairaankuljettajien jättäneen velvollisuutensa täyttämättä, kun he eivät henkilökohtaisesti selvittäneet potilaan sekavuustilan syitä, vaan jättivät hänen tilansa tarkistamisen ja päättämisen hänen jatkohoidon tarpeestaan maallikkonaapurin vastuulle tilanteessa, jossa potilaan oireille saattoi olla alkoholihumalatilaa vakavampiakin aiheuttajia. OA arvosteli asiassa myös aluehälytyskeskuksen toimintaa (dnro 307/4/02). Ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 220.

Toisessa kantelussa kantelija pyysi tutkimaan miehen sairausta, kun tämän kuntoutus oli keskeytetty MRSA-bakteerin kantajuuden takia. Mies oli lähetetty saira-

laan, jossa häntä ei tutkittu, vaan lähetettiin saman vuorokauden aikana kotiin. OA katsoi, että terveyskeskuslääkäri, jonka ohjeiden mukaisesti potilas oli lähetetty sairaalaan, ei ollut toiminut hyvän hoitokäytännön periaatteen mukaisesti, kun hän ei ollut konsultoinut potilaan siirrosta erikoissairaanhoidon tai ilmoittanut etukäteen eristystä vaativan potilaan tulosta. Mikäli näin olisi tehty, olisi selvinnyt, että sairaala ei ota potilasta hoitoon pelkän MRSA-bakteerin kantajuuden vuoksi ja potilas olisi välttynyt ylimääräiseltä sairaalakäynniltä. OA kiinnitti myös sairaalan huomiota siihen, että sairaalan tulisi informoida terveyskeskusta sairaalassa annetuista MRSA-bakteerin kantajia koskevista ohjeista (dnro 1388/4/02).

Eräässä kanteluratkaisussaan OA katsoi, että vaikeaa virtsaktivaitautia sairastaneen potilaan leikkauksen jälkeisiä kovia vatsakipuja pidettiin virheellisesti suolilamasta ja kiinnikkeiden venyttymisestä johtuvina eikä vatsakipujen syytä selvitetty riittävästi. Tämän vuoksi uusintaleikkaus viivästyi ja potilas joutui olemaan oletetun noin 10–14 vuorokauden sijasta sairaalassa useita kuukausia (ja siitä pitkiä aikoja teho-osastolla) ja kokemaan suunnattomia kärsimyksiä (dnro 2430/4/04).

POTILAAN TIEDONSAANTI- JA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

Kertomusvuonna korostuivat edellisen vuoden tapaan kysymykset, jotka liittyvät potilaan oikeuteen saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidon toteuttamiseen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Kantelija arvosteli sitä, että lääkärin vaihtamisella kesken kaihileikkausten loukattiin hänelle potilaana kuuluvaa itsemääräämisoikeutta. Hän ei olisi kertomansa mukaan suostunut toisen silmän leikkaukseen, jos hän olisi ollut tietoinen lääkärin vaihtumisesta. OA:n käsityksen mukaan potilaslaissa säädetty tiedonsaantioikeus piti sisällään myös tiedon leikkauksen suorittavasta lääkäristä. OA totesi ratkaisussaan, että vaikka potilas ei pääsääntöisesti voi julkisessa terveydenhuollossa

valita leikkaavaa lääkäriä, tiedolla leikkaavasta lääkäristä voi olla potilaalle tärkeä merkitys hänen harkitessaan suostumustaan toimenpiteeseen, niin kuin kantelijan kohdalla oli asianlaita. Kantelijan tapauksessa oli asiassa saadun selvityksen mukaan kysymys ennalta suunnitellusta, työjärjestyksen mukaisesta lääkärin vaihtumisesta, josta hänelle olisi tullut ilmoittaa jo ennen leikkauksen aloittamista, jotta hän olisi voinut käyttää hänelle potilaslain mukaan kuuluvaa itsemääräämisoikeuttaan (dnro 2373/4/02).

Toiseen kanteluun antamassaan ratkaisussa OA totesi, että hoidon linjaukset pitäisi tehdä yhteisymmärryksessä potilaan tai, mikäli hän ei pysty itse päättämään hoidostaan, potilaan laillisen edustajan tai lähiomaisen kanssa hoitoneuvotteluissa ja että näistä tulee tehdä merkinnät potilasasiakirjoihin. Lääkäri oli tehnyt päätöksen siitä, että potilasta ei elvytetä sydänpysähdyksen sattuesssa. Hän ei ollut kuitenkaan perustellut päätöstään eikä asiakirjoista ilmennyt, että päätöksestä olisi keskusteltu potilaan lähiomaisen kanssa sen selvittämiseksi, mikä oli potilaan oma tahto tai oletettu tahto. OA:n käsityksen mukaan tältä osin hoitoa ei ollut toteutettu yhteisymmärryksessä potilaan tai hänen läheistensä kanssa (dnro 648/4/02, ks. myös dnro 1675/4/02).

OA saattoi terveyskeskuksen johtavan lääkärin tietoon käsityksensä potilaan hoitamisesta yhteisymmärryksessä tämän kanssa. Vanhuspotilaan tahtoa kieltäytyä lääkinnällisestä kuntoutuksesta olisi tullut kunnioittaa (dnro 760/4/02).

OA katsoi, että sairaala oli laiminlyönyt velvollisuutensa siinä, että saatuaan terveyskeskuksessa laaditun lähetteen silmänpohjakuvaukseen se ei ollut ilmoittanut potilaalle pitkästä jonotusajasta, kun se asetti hänet jonoon kuvausta varten (dnro 577/4/02).

Lapsen tutkimisesta sairaalan lastenpsykiatrian yksikössä olisi OA:n käsityksen mukaan tullut päättää yhteisymmärryksessä lapsen molempien huoltajien kanssa (dnro 290/4/02). Ratkaisua selostetaan tarkemmin Lapsen oikeudet -jaksossa s. 234.

MIELENTERVEYSPOTILAAN ASEMA

Kertomusvuonna ratkaistiin useita mielenterveyspotilaan asemaa koskevia kanteluita.

OA katsoi terveyskeskuslääkärin menetelleen virheellisesti, kun lääkäri määräsi kantelijan tuotavaksi terveyskeskukseen ambulanssilla ja pyysi virka-apua poliisilta, minkä lisäksi hän määräsi kantelijan asunnon oven murrettavaksi. OA:n käsityksen mukaan tilanteessa käytetyt voimakeinot eivät olleet puolustettavia, kun otettiin huomioon, että tilanteen ei voitu katsoa olleen kiireellinen. OA korosti, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävien voimakeinojen on oltava järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin (dnro 1135/4/02).

Toiseen kanteluun antamassaan päätöksessä OA totesi, että eristämistä on pidettävä vakavana puuttumisena ihmisen itsemääräämisoikeuteen ja sitä tulisi tästä syystä käyttää mahdollisimman rajoitetusti. Potilasta ei saisi rutiininomaisesti eristää sairaalaan tulovaiheessa, vaan jokaisen potilaan kohdalla tulisi erityisesti pohtia ja kirjata eristämiseen johtaneet syyt (dnro 957/4/02).

Eräässä kanteluratkaisussaan OA totesi, että yhteydenpidon rajoittamisesta olisi tullut tehdä välittömästi mielenterveyslain mukainen kirjallinen päätös. Päätös oli tehty vasta seitsemän päivän kuluttua siitä, kun rajoittaminen oli pantu täytäntöön (dnro 1880/4/02).

OA:n käsityksen mukaan mielenterveyslaissa oleva kielto rajoittaa potilaan yhteydenpitoa oikeusavustajaansa koskee myös tilannetta, jossa potilas yrittää hankkia itselleen avustajan. Hän arvosteli sairaalan psykiatrista osastoa siitä, että se oli evännyt potilaalta luvan käyttää puhelinta oikeusavustajan hankkimiseksi. OA viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun asiassa Golder (21.2.1975 A 18), jossa katsottiin, että vapautensa menettäneen henkilön ihmis-oikeuksia loukattiin, kun häneltä evättiin lupa ottaa yhteyttä asianajajaan oikeudenkäynnin aloittamiseksi (dnro 3104/4/02).

Eräs kantelija arvosteli valtion mielisairaalan potilaiden ja heidän omaistensa tapaamisjärjestelyjä. Tapaamistilana oli eteinen, jossa ei ollut minkäänlaista yksityisyyttä. Lisäksi sairaalassa ei ollut perhetapaamis-mahdollisuuksia. OA totesi, että valtion mielisairaalan tapaamistilat tulisi pyrkiä järjestämään siten, että potilas voi tavata läheisiään tilassa, josta sivullisella ei ole mahdollisuutta kuulla potilaan ja hänen läheistensä yksityisluontoisia keskusteluja (dnro 529/4/03).

Eräaseen kanteluun antamassaan ratkaisussa OA totesi, että omasta tahdostaan psykiatrisessa sairaalahoitossa olevan potilaan henkilökohtaisen omaisuuden käyttämistä ei saa rajoittaa ilman hänen suostumustaan. Myöskään ei saa rajoittaa tarkkailuun otetun tai hoitoon määrätyn potilaan muun kuin mielenterveyslaissa säädetyn omaisuuden käyttöä ilman hänen suostumustaan. Lisäksi OA totesi, että matkapuhelimen haltuun ottamista tahdosta riippumatta hoidettavalta potilaalta olisi arvioitava yhteydenpidon rajoittamista koskevien säännösten nojalla (dnro 2506/4/02).

POTILASASIAKIRJAMERKINNÄT SEKÄ POTILASTIETOJEN LUOVUT- TAMINEN JA TARKASTAMINEN

Potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät ja potilastietojen luovuttamista koskevat kysymykset olivat kertomusvuonna edelleen paljon esillä. Useissa tapauksissa voitiin todeta, että potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteellisia. Ratkaisuissa todettiin, että riittävät, asianmukaiset ja virheettömät potilasasiakirjat selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja hoitohenkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisen hoitosuhteen syntymistä. Ratkaisuissa korostettiin, että on tärkeää noudattaa potilasasiakirjojen laatimista ja säilyttämistä koskevaa sosiaali- ja terveysministeriön asetusta.

Tällaisia ratkaisuja olivat mm. seuraavat.

Potilaan eristämistä koskevat merkinnät on laadittava siten, että toimenpiteen lainmukaisuus on niiden perus-

teella vaikeuksista arvioitavissa (dnro 1304/4/02). Terveyskeskuksen vuodeosaston potilasasiakirjoihin olisi tullut selkeästi merkitä saattohoidossa olleen, hoidostaan päättämään kykenevän potilaan oma kanta suomensisäiseen nesteytykseen (dnro 1237/4/02). Lisäksi OA totesi, että sairaalasiirto tapahtuu lähettävän sairaalan vastuulla ja potilaan terveydentilan seurannasta olisi tullut tehdä merkinnät ja liittää ne sairaalan potilasasiakirjoihin (dnro 957/4/02).

OA katsoi, että lääkärinlausuntoon oli merkitty arkaluonteinen tieto potilaan uskonnollisesta vakaumuksesta ja että tieto ei ollut välttämätön arvioitaessa potilaan kokonaistilannetta yksilöllistä varhaiseläkettä koskevassa hakemusasiassa (dnro 3056/4/02).

Terveyskeskuksen vuodeosaston ylilääkäri oli kieltäytynyt antamasta potilaan tyttärelle tämän pyytämiä jäljennöksiä hoitajien muistiinpanoista, koska ylilääkärin käsityksen mukaan hoitajien muistiinpanot eivät kuuluneet viralliseen sairauskertomukseen. OA totesi, että mikäli tyttärellä oli äitinsä kirjallinen suostumus tietojen saamiseen tämän potilasasiakirjoista ja koska hoitajien muistiinpanot kuuluvat potilasasiakirjoihin, ylilääkärin olisi tullut antaa tyttärelle tämän pyytämät jäljennökset (dnro 1323/4/02).

OA katsoi, että sairaanhoitopiirin johtava ylilääkäri ei ollut noudattanut julkisuuslain säännöksiä annettuaan päätöksen tietojen luovutusta koskevaan pyyntöön yli seitsemän kuukauden kuluttua siitä, kun pyyntö oli esitetty (dnro 2164/4/02). OA arvosteli sairaalaa siitä, että se ei ollut käsitellyt rekisteröidyn tarkastuspyyntöä henkilötietolain edellyttämällä tavalla ilman aiheeton viivytystä. Rekisterinpitäjällä ei ole harkintavaltaa sen suhteen, kuinka usein rekisteröity saa käyttää tarkastusoikeuttaan (dnro 1748/4/02). OA arvosteli sairaalan johtajaa siitä, että kantelijan asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty asianmukaisesti, kun asiassa ei ollut noudatettu henkilötietolain eikä julkisuuslain menettelysäännöksiä (dnro 290/4/02).

HYVÄN HALLINTOMENETTELYN NOUDATTAMINEN

Terveyskeskuksen viranomaisten hallintoon liittyvissä toimissa OA havaitsi puutteita ja kehittämistarpeita mm. seuraavissa tapauksissa.

Terveyskeskuskuntayhtymän yhtymähallitus ei ollut vastannut kantelijan lähettämään kirjalliseen tiedusteluun. OA totesi hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaiset vastaavat niille kirjeitse tehtyihin asiallisiin tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa (dnrot 988/4/02 ja 1195/4/02).

Ratkaisussaan erääseen kanteluun OA totesi, että terveyskeskuksen johtavan lääkärin olisi tullut antaa hallintomenettelylaissa edellytetty kirjallinen päätös potilaan laitoskuntoutusta varten pyydetyn maksusitoumuksen epäämiseen. Terveyskeskuslääkäri oli laiminlyönyt velvollisuutensa antaa ratkaisu potilaan laillisen edustajan tekemään muistutukseen kohtuullisessa ajassa (dnro 760/4/02).

Sairaalalähetteen käsittely oli kestänyt sairaalassa liian kauan. OA katsoi, että läheteen käsittelyssä ei toimittu huolellisesti, kun lähete huomioitiin vasta yhdeksän kuukauden kuluttua sen kirjoittamisesta ja uuden läheteen kulkuun sairaalan sisällä kului yli kaksi kuukautta (dnro 199/4/02).

Kanteluasia oli ollut lääninhallituksessa vireillä yli kaksi vuotta ja kolme kuukautta. OA katsoi, että asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti (dnro 2115/4/02). Ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 218.

Potilasvakuutuskeskuksessa korvausasian käsittely oli viipynyt sen vuoksi, että asiassa ei ollut heti hankittu riittävää selvitystä. OA arvosteli keskuksen menettelyä (dnro 2183/4/02). OA katsoi, että Potilasvakuutuskeskuksen menettely oli hyvän hallinnon vastaista, kun keskus oli käsitellyt yli vuoden ajan hakijan pyyntöä saada keskuksen asiantuntijakokouksessa läsnä olleiden lääkäreiden nimet (dnro 117/4/03).

Kuntayhtymän kuntalaiselle toimittamassa johtosäännössä oli puutteita ja kirjoitusvirheitä eikä kuntalaiselle annettu tietoa johtosääntöön tehdyistä muutoksista eikä johtosäännön hyväksymis- ja voimaantulopäivistä. OA katsoi, että kuntayhtymä ei ollut toiminut huolellisesti (dnro 1639/4/02).

Terveyslautakunnan varapuheenjohtaja oli lautakunnan kokouksessa osallistunut lausunnon antamiseen häntä itseään koskevassa kanteluasiassa. OA piti varapuheenjohtajan menettelyä virheellisenä (dnro 1846/4/02). OA arvosteli yliopistosairaalassa työskentelevää dosenttia siitä, että tämä oli esteellisenä käsitelty omien tutkimusryhmiensä rahoitusta koskevia hakemuksia (dnro 1359/4/02).

Tarkastustoiminta

TERVEYDENHUOLLON TARKASTUKSET 2004

Turun yliopistollisen keskussairaalan psykiatrian klinikka	12.5.2004
Turun hallinto-oikeus (mielenterveysasiat)	12.5.2004
Turun kaupungin Kupittaa sairaala	13.5.2004
Lappeenrannan kaupungin mielen-terveyskeskuksen ja terveyskeskuksen vastaanottotoiminta ja vuodeosastot	3.6.2004
Länsi-Suomen lääninhallituksen Tampereen palveluyksikön sosiaali- ja terveysosasto	27.10.2004
Kaivannon sairaala	27.10.2004
Tampereen yliopistollisen sairaalan lastenpsykiatrian klinikka	28.10.2004
Pitkänien sairaalan erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten psykiatrian tutkimus- ja hoitoyksikkö (EVA) ja nuorisopsykiatrian vastuuyksikkö	28.10.2004

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 osasto 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 mielen-terveyslain 4 a -luvun soveltamista. Huomiota kiinnitetään myös potilaiden itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoituksiin, joista mielen-terveyslain 4 a -luku sisältää yksityiskohtaiset säännökset. Myös muut potilaiden oikeudet, mm. heidän mahdollisuutensa ulkoiluun, ovat esillä tarkastuksilla.

Kertomusvuonna tarkastettiin viisi psykiatrista sairaalaa: Turun kaupungin Kupittaa sairaala, Turun yliopistollisen keskussairaalan psykiatrian klinikka, Kaivannon sairaala, Tampereen yliopistollisen sairaalan lastenpsykiatrian klinikka ja Pitkänien sairaalan erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten hoitoon tarkoitetun ns. EVA-yksikön ja nuorisopsykiatrian osastot. Kertomusvuonna tarkastettiin myös Länsi-Suomen lääninhallituksen Tampereen palveluyksikön sosiaali- ja terveysosasto. Perusterveydenhuollon toimintayksiköistä OA tarkasti kertomusvuonna Lappeenrannan kaupungin mielen-terveyskeskuksen ja terveyskeskuksen vastaanottotoiminnan ja vuodeosastot. Kertomusvuonna Turun hallinto-oikeuteen tehdyillä tarkastuskäynillä tutustuttiin mielen-terveysasioiden käsittelyyn.

Kertomusvuonna OA kiinnitti tarkastuksellaan huomiota siihen, että lääninhallituksilla on keskeinen ja tärkeä tehtävä psykiatrisessa sairaalahoidossa vastoin tahdostaan olevien potilaiden perusoikeuksien rajoittamisen valvonnassa. Tarkastuksillaan psykiatrisissa sairaaloissa hän korosti, että psykiatrisessa sairaalassa tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten mielen-terveyslain 4 a -luvussa tarkoitettu ja itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan ja

että psykiatrisen sairaalan eri osastojen omien sääntöjen tulee olla lainmukaisia. Hän kiinnitti myös sairaaloiden huomiota siihen, että eristämisen ja sitomisen laissa säädetty edellytykset eroavat toisistaan.

Turun yliopistolliseen keskussairaalaan tekemällään tarkastuksella OA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi siellä sidotun potilaan hoidon asianmukaisuuden (dnro 1411/2/04). Lappeenrannan kaupungin perusterveydenhuoltoon tehdyllä tarkastuksella OA päätti selvittää lääkäripulaa varten laadittujen toimintaohjeiden ja lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden myöntämistä koskevien ohjeiden lainmukaisuuden (dnro 2754/2/04).

Ratkaisuja

VIIVÄSTYS KANTELUN KÄSITTELYS- SÄ LÄÄNINHALLITUKSESSA

OA Paunio katsoi, että kantelun käsittely oli viivästynyt aiheettomasti lääninhallituksessa, kun asia oli ollut siellä vireillä yli kaksi vuotta ja kolme kuukautta. Saadusta selvityksestä kävi kuitenkin ilmi, että lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla oli ollut vaikeuksia selviytyä sille kuuluvien kanteluiden käsittelystä kohtuullisessa ajassa sen käytettävissä olevilla voimavaroilla. Tämän vuoksi OA päätti omana aloitteenaan pyytää sisäasiainministeriöltä selvitystä siitä, millä tavalla Länsi-Suomen lääninhallitukselle turvataan riittävät voimavarat kanteluasioiden käsittelyyn.

Selvityspyynnössään OA totesi, että sosiaali- ja terveysasioita koskevien kanteluiden käsittelyajat lääninhallituksessa ovat viime vuosina jatkuvasti pidentyneet ja etenkin terveydenhuollon kanteluiden ne ovat osalta selvästi ylittäneet lääninhallitusten ja sosiaali- ja terveysministeriön välisissä tulossopimuksissa asetetut tavoitteet. Tulossopimuksissa asetettuja tavoitemääriä aikoja on myös useaan kertaan pidennetty.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman ai-

heetonta viivytystä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioissa saattaa lisäksi olla kysymys perustuslain 19 §:ssä säädettyä välttämätöntä toimeentuloa tai huolenpitoa turvaavista palveluista tai etuisuuksista, jolloin käsittelyn joutuisuudella OA:n mielestä on erityistä merkitystä myös aineellisen oikeuden toteutumisen kannalta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa säännöksessä tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa. OA:n käsityksen mukaan sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia siitä, että lääninhallituksille annetaan riittävät voimavarat kanteluiden käsittelyä varten tulossopimuksessa asetetuissa aikarajoissa.

OA Paunion päätös 30.3.2004, dnro 2115/4/02
(esittelijänä Håkan Stoor)

HELSINKILÄISTEN GLAUKOOMA- POTILAIDEN HOITO

Kantelijalla oli todettu silmäsairaus, johon oli määrätty jatkuva lääkitys. Yksityissektorin silmälääkäri oli tarkistanut hänen tilanteensa puolivuositain. Kantelija katsoi kuitenkin, että hänellä kunnan asukkaana oli oikeus saada kunnan järjestämään sairaanhoitoa. Hän pyysi terveysaseman lääkäriä laatimaan hänestä lähetteen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (jälj. HUS-piiri) silmäsairaalaan.

Terveyskeskuslääkäri laati kantelijan pyytämän lähteen, mutta silmäsairaalan apulaisylilääkäri palautti lähteen potilaalle ilmoittaen samalla, että sairaalan kapasiteetti ei riitä kaikkien glaukoomapotilaiden hoitamiseen. Edelleen apulaisylilääkäri totesi vallitsevan käytännön olevan, että glaukoomapotilaiden seuranta tapahtuu yksityissektorilla ja mahdollinen laser- ja leikkaushoito julkisella sektorilla sairaalassa. Apulais-

ylilääkäri ilmoitti vielä, että sosiaaliviranomaiset pystyvät paremmin selvittämään potilaan taloudelliset resurssit ja auttavat tarvittaessa maksusitoumuksin.

OA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä on kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista. Julkisen terveydenhuollon on turvattava niiden saatavuus. Luonnollisesti kunta voi, niin halutessaan, järjestää palveluita myös yli tämän velvoitteen.

Erikoissairaanhoitolain mukaan hoitoa on järjestettävä siten, että kaikille järjestettävän kiireellisen hoidon lisäksi kunnan asukkailla tulee järjestää kunkin henkilön tarpeen mukainen sairaanhoito.

OA:n käsityksen mukaan sellainen julkisessa terveydenhuollossa noudatettu käytäntö on lainvastainen, jossa suljetaan erikoissairaanhoidon palvelujen piiristä kokonaan määrättyjä sairauksia, esim. kroonista glaukoomaa sairastavien potilaiden hoidon seuranta, ja ohjataan heidät omalla kustannuksellaan yksityissektorille.

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan glaukoomaa sairastava kantelija tarvitsi kiistattomasti erikoissairaanhoitoa. Erikoissairaanhoidosta huolehtiminen kuuluu kunnan järjestämisvelvollisuuteen. Kantelijan käännätyä terveyskeskuslääkärin puoleen, tämä laatikin hänestä lähetteen HUS:n silmänsairaalaan. Apulaisylilääkärin selvityksestä ilmenevistä syistä silmänsairaala ei kuitenkaan voinut järjestää kantelijalle tämän tarvitsemaa erikoissairaanhoitoa ja palautti lähetteen kantelijalle. Apulaisylilääkäri ilmoitti lähetteen palauttamisesta ja sen syistä myös lähettäneelle terveyskeskuslääkärille.

Apulaisylilääkärin mukaan tavanomaisen hoitoketjun mukainen käytäntö glaukoomapotilaiden kohdalla on se, että heidän seurantansa tapahtuu yksityissektorilla ja mahdollinen laser- ja leikkaushoito julkisella sektorilla sairaalassa. OA:n käsityksen mukaan apulaisylilääkäri oli voinut palauttaa lähetteen, koska se tapahtui sairaanhoitopiirissä annettujen ohjeiden ja sairaanhoito-

piirissä ja sen alueen terveyskeskuksissa sovittu glaukoomapotilaiden hoitoketjukuvauksen mukaisesti. Yhteisesti sovittu glaukoomapotilaiden hoitokäytännön tarkoituksena on OA:n käsityksen mukaan mitä ilmeisimmin ollut erikoissairaanhoidon porrastaminen tarkoituksenmukaisesti erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä niin, että potilaita hoidetaan oikeassa paikassa oikeaan aikaan.

Lähetteen palauttamisen yhteydessä kantelijaa olisi kuitenkin tullut neuvoa ja ohjata tapahtunutta asianmukaisemmin. OA ei pitänyt asianmukaisena informaationa kantelijalle annettua yksipuolista tietoa siitä, että glaukoomapotilaiden seuranta tapahtuu yksityissektorilla. Vaikka informaatiossa tältä osin ei otettu kantaa kustannuskysymyksiin, siitä saattoi OA:n mielestä perustellusti saada sen käsityksen, että glaukoomapotilaan seuranta yksityissektorilla tapahtuu aina potilaan omalla kustannuksella. Potilaalla on oikeus itse valita, käyttääkö hän julkisen vai yksityisen terveydenhuollon palveluja. Asianmukaiseen informaatioon olisikin OA:n käsityksen mukaan kuulunut ohjata potilas kääntymään hänen niin halutessaan lähettäneen terveyskeskuslääkärin puoleen esim. maksusitoumuksen saamiseksi yksityissektorilla tapahtuvia lääkärikäyntejä varten. OA:n käsityksen mukaan tapahtunutta asianmukaisempaa ja myös tavanomaista menettelyä olisi niin ikään ollut, että apulaisylilääkäri olisi palauttanut lähetteen lähettäneelle lääkärille ja ilmoittanut lähetteen palauttamisesta kantelijalle.

Erikoissairaanhoitolain mukaan henkilön kotikunnan on huolehdittava siitä, että henkilö saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon lain mukaisesti. Siihen kunnan toimintaan, jonka se järjestää erikoissairaanhoitolain nojalla, sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia. Kunnan järjestäessä palveluja suunnittelu- ja valtiosuuslaissa tarkoitettulla tavalla esim. yksityiseltä palvelujen tuottajalta on palvelujen käyttäjältä perittävä samat maksut ja korvaukset kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämisestä vastaavista palveluista.

OA:n käsityksen mukaan Helsingin kaupungin terveystoimen olisikin saatuaan tietää lähetteen palauttamisesta tullut ryhtyä toimenpiteisiin tarpeellisen erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kantelijalle jollakin suunnittelu- ja valtionosuuslaissa säädettyllä vaihtoehdoisella tavalla esimerkiksi ostamalla palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Helsingin kaupungin terveystoimen antamasta lausunnosta kävi ilmi terveystoimen käsitys, ettei glaukoomapotilaiden seurannan ohjaaminen pois kunnan järjestämissä palveluista ollut lainvastaista menettelyä. Terveystoimi on sittemmin korjannut tämän käsityksensä ja katsoo nyt, että kunnan velvollisuus riittävien erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiseen ei helsinkiläisten osalta toteudu silmätautien erikoisalalla silloin, kun potilaat systemaattisesti ohjataan tarpeelliseksi todettuun kroonisen silmäsairauden seurantaan yksityissektorille. Terveystoimi toteaa jo ilmoittaneensa eräälle kroonista silmäsairautta sairastavalle potilaalle korvaavansa yksityissektorilla tapahtuvasta hoidosta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiossa 2003:33 ”Kansallinen projekti terveydenhuollon turvallisuuden turvaamiseksi; Hoidon saatavuus ja jonojen hallinta” todetaan, että useissa silmätautien yksiköissä on vakiintunut käytäntö, että potilas voi päästä esim. glaukooma-arvioon vain yksityisen silmälääkärin lähetteellä. Muistion mukaan suuressa osassa maata glaukoomapotilaat (yli 60 000 potilasta) on pääsääntöisesti siirretty kokonaan hoidettavaksi yksityissektorille. OA on sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa työryhmämuistiosta todennut, että sosiaali- ja terveysministeriön ja/tai lääninhallitusten tulee puuttua muistiosta ilmi käyvään lainvastaaiseen menettelyyn laissa säädetyn suunnittelu-, ohjaus- ja valvonta-tehtävänsä perusteella.

Toimenpiteet

Koska kantelussa esiin tuotu epäkohta oli Helsingin kaupungin terveystoimen osalta saadun selvityksen

mukaan korjaantunut, OA tyytyi saattamaan esittämänsä käsitykset glaukoomapotilaiden hoidosta Helsingin kaupungin terveystoimen ja HUS-piirin sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Lisäksi hän saattoi HUS-piirin johtajaylilääkärin ja apulaisylilääkärin tietoon esittämänsä käsitykset sairaanhoitopiirin velvollisuudesta asianmukaisesti neuvoa ja ohjata potilasta lähetteen palauttamisen yhteydessä.

OA Paunio pöytäkirja 29.4.2004, dnro 676/4/02
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

POTILAAN OIKEUS HOITOON

Kantelija arvosteli erään sairaankuljetusyksikön menettelyä potilaan hoitoon toimittamisessa. Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella naapuri oli löytänyt potilaan vähissä pukeissa sekavassa tilassa metsästä ja ottanut yhteyttä Kainuun aluehälytyskeskukseen ja pyytänyt potilaalle sairaankuljetusta. Aluehälytyskeskus välitti tehtävän kyseiselle sairaankuljetusyksikölle, joka tehtävän lähtiessään sai kuitenkin uuden, kiireellisemmän, mutta samaan kiireellisyysluokkaan C kuuluvan tehtävän. Hälytyspäivystäjä ilmoitti naapurille sairaankuljetusyksikön tulon viivästyvän.

Kun sairaankuljetusyksikön sairaankuljettajat olivat palaamassa kiireellisemmän tehtävän hoidosta Kajaanin keskussairaalaan, he soittivat naapurille varmistaakseen potilaan tilanteen. Naapuri kertoi hakeneensa potilaan sisälle tämän asuntoon. Sairaaankuljettajat saivat sen käsityksen, että potilaan kohdalla kysymyksessä oli pelkästään voimakas humalatila ja katkaisuhoidon saattaminen eikä sairauskohtaus. Sairaaankuljettajat tunsivat potilaan aikaisemmista sairaankuljetustehtävistä, jotka liittyivät hänen runsaaseen ja pitkäaikaiseen alkoholinkäyttöön. Sairaaankuljettajien suunnitelma oli, että potilas hakeutuisi seuraavana aamuna itse hoitoon. He pyysivät, että naapuri kävisi tarkistamassa potilaan tilan ja ottaisi tarvittaessa uudelleen yhteyttä aluehälytyskeskukseen. He ilmoittivat tilanteesta aluehälytyskeskukseen, mutta eivät itse pitäneet yh-

teydenottoaan varsinaisena tehtävän perumisena, vaan heidän käsityksensä mukaan tehtävä jäi avoimeksi. Aluehälytyskeskuksessa yhteydenottoa pidettiin tehtävän perumisena.

Aluehälytyskeskukseen soitti vielä samana päivänä toinenkin naapuri kahdesti kysyen potilaan sairaankuljetuksesta.

Naapuri löysi potilaan seuraavana päivänä kuolleena makaamasta alastomana kotinsa eteisen lattialla. Paikalle hälytettiin sairausauto, jonka henkilökunta totesi hănet kuolleeksi. Vainajalle suoritettiin tăydellinen oikeuslăăketieteellinen ruumiinavaus. Kuolemansyyksi măăriteltiin sydănlisvasvika (suurentunut sydăn). Kuolemaan myôtăvaikuttavana syynă katsottiin todennăkôisesti olleen Tioridatsiini-lăăkkeen kăyttăminen, koska kyseisen lăăkkeen tiedetăän aiheuttavan sydămen rytmihăiriôtă hoitopitoisuuksissakin. Vainajan elimistôssă ei todettu alkoholeja. Kuolema luokiteltiin luonnolliseksi tautikuolemaksi.

Kainuun aluehălytyskeskuksen menettely

OA Paunio viittasi păătôksessăän hătăkeskuslain săănnôksiin hătăkeskustoiminnan johto- ja ohjaussuhteista sekă hătăkeskuksen tehtăvistä. Kainuun sairaanhoitoja erityishuoltopiirin kuntayhtymăn ensihoidon vastaa- van lăăkărin antaman ohjeen "Hătăkeskuksen suorittama riskin arviointi ja vasteen măărittăminen" mukaan hătăkeskus suorittaa riskin arvioinnin ja măărittăă vasteen riskiluokkien mukaan. Ohjeen mukaan C-luokka merkitsee pientă riskiă, ohjevasteajaksi măăritellăän 30 minuuttia. Ohjeen mukaan ko. riskiluokassa hălytetăän alueen oma sopimuksen tehnyt yksikkô, jos se saavuttaa potilaan ohjevasteajassa. Muutoin hălytetăän lăhin ohjevasteajassa ehtivă sairaankuljetusyksikkô.

Potilaan naapurilta saatujen tietojen perusteella riskin arvioinnin suoritti puhelimitse Kainuun aluehălytyskeskus. Se luokitteli potilaan tapauksen riskiluokkaan C.

Aluehălytyskeskus antoi sairaankuljetusyksikkôlle kaksi păăllekkăistă tehtăvăă, jotka kummatkin se luokitteli riskiluokkaan C, potilasta koskevan tehtăvăn koodilla 7.4 ja toisen, kiireellisemmăn tehtăvăn koodilla O.6. Aluehălytyskeskuksen antaessa yksikkôlle sairaankuljetustehtăvăn koodilla C O.6 aluehălytyskeskus oli tietoinen siită, ettă potilasta koskeva sairaankuljetustehtăvă tulisi viivăstymăän ja tehtăvăn ohjevasteaika ylittymăän. Terveystenhuollon pysyvăn asiantuntijan mukaan riskiluokka C tarkoittaa pientă riskiă, mutta edellyttă nopeata tehtăvăän lăhtôă.

OA:n kăsituksen mukaan Kainuun aluehălytyskeskus jătti velvollisuutensa tăyttămăttă, kun se ei sairaankuljetusyksikkôn ollessa varattuna toisen kiireellisemmăn tehtăvăn vuoksi lăhettănyt potilasta koskevaan C-kiireellisyysluokkaan măărittelemănsă sairaankuljetustehtăvăän lăhintă ohjevasteajassa tehtăvăän ehtivăă sairaankuljetusyksikkôă. Asian arvioinnissa ei ole merkitystă sillă, ettă potilasta koskeva sairaankuljetustehtăvă olisi aluehălytyskeskuksen jălkkikăteisen arvioinnin perusteella voitu măăritellă riskiluokkaan D kuuluvaksi. Potilaan kuljetuksen jăătyă odottamaan tehtăvăn ohjevasteaika ylittyi moninkertaisesti. Niin kuin pysyvă asiantuntija totesi, kyseessă oli kaksi samanaikaista, aluehălytyskeskuksen riskiluokkaan C măărittelemăă sairaankuljetustehtăvăă eikă asiaan mahdollisesti vaikuttaneista muista seikoista, niin kuin ns. ambulanssi-tyhjôn vălttăminen tms., ole asiakirjoista saaduissa selvityksessă kuitenkaan mainintaa.

Aluehălytyskeskuksen ja sairaankuljettajien vălinen yhteistyô

Saadun selvityksen perusteella aluehălytyskeskuksella ja sairaankuljettajilla oli eriăvăt kăsitukset potilasta koskevasta sairaankuljetustehtăvăstă luopumisesta: Aluehălytyskeskuksen kăsituksen mukaan sairaankuljettajat olivat peruneet tehtăvăn. Sairaaankuljettajien mukaan he eivăt olleet peruneet tehtăvăă, vaan se jăi avoimeksi odottamaan naapurin mahdollista uutta yhteydenottoa aluehălytyskeskukseen.

Asiakirjoista saadun selvityksen ja lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen perusteella OA totesi käsityksenään, että aluehälytyskeskuksen ja sairaankuljetusyksikön välinen tiedonkulku ja yhteistyö olivat tältä osin puutteellisia.

Sairaan kuljettajien menettely

OA viittasi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännöksiin potilaan oikeudesta laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon sekä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain säännöksiin terveydenhuollon ammattihenkilön ammattieettisistä velvollisuuksista. Hän viittasi myös sairaankuljetuksesta annettuun asetukseen, jonka mukaan sairaankuljetustoiminnan tulee olla lääketieteellisesti asianmukais- ta ja siinä on otettava huomioon potilasturvallisuus.

Asiakirjoista saadun selvityksen ja lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen perusteella OA totesi käsityksenään, että sairaankuljetustehtävästä luopumisen olisi tullut perustua sairaankuljettajien jotka tässä tapauksessa olivat myös terveydenhuollon ammattihenkilöitä, suorittamaan potilaan tilan henkilökohtaiseen arviointiin. Epöselvässä tilanteessa, varsinkin silloin, kun potilas jätetään kuljettamatta, sairaankuljettajien olisi tullut neuvotella asiasta alueen päivystävän terveyskeskuslääkärin kanssa.

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan potilaan tila hänet tavattaessa 6.11.2001 kuvattiin sekavaksi. Sekavuuden arvioitiin johtuvan alkoholista, jota potilaan tiedettiin pitkään käyttäneen runsaasti. Oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan oli mahdollista, että potilaan sekavuustila johtui pitkäaikaisen, runsaan alkoholin käytön lopettamisen aiheuttamista vieroitusoireista eli deliriumtilasta. Potilasta koskevista potilasasiakirjamerkinnöistä ilmenee, että hän oli ollut useita kertoja hoidettavana vaikeiden, deliriumtasoisten alkoholin vieroitusoireiden vuoksi. Delirium on koko elimistön vakava häiriötila, johon tiedetään liittyvän lisääntynyt äkkikuoleman riski.

OA katsoi sairaankuljettajien jättäneen velvollisuutensa täyttämättä, kun he eivät henkilökohtaisesti selvittäneet potilaan sekavuustilan syitä ja jättivät hänen tilansa tarkistamisen ja jatkohoitonsa tarpeesta päättämisen maallikkonaapurin vastuulle tilanteessa, jossa potilaan oireille saattoi olla alkoholihumalatilaa vakavampiakin aiheuttajia.

Toimenpiteet

OA antoi Kainuun aluehälytyskeskukselle ja sairaankuljettajille huomautuksen vastaisen varalle velvollisuuksien laiminlyönnestä. Lisäksi hän saattoi heidän tietoonsa käsityksensä aluehälytyskeskuksen ja sairaankuljettajien välisen tiedonkulun ja yhteistyön puutteellisuudesta.

OA Paunion päätös 30.8.2004, dnro 307/4/02
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

LASTEN HAMPAIDEN OIKOMISHOIDON JÄRJESTÄMINEN KIHNIÖN KUNNASSA

OA Paunio oli ottanut omasta aloitteestaan tutkittavakseen lasten hampaiden oikomishoidossa Kihniön kunnassa noudatettavan nykyisen käytännön lainmukaisuuden (ks. OA:n kertomus vuodelta 2002, s. 150).

Kihniön kunnanhallituksen lausunnon mukaan kunta myöntää avustusta yksityisen hammaslääkärin hoidon kustannuksiin määrittelemänsä ns. omavastuuosuu- den yltävältä osalta. Kunnanhallitus ilmoittaa, että kunta tulee jatkossakin noudattamaan samaa käytäntöä, kunnes korvausperusteista ja kunnan maksuvel- lisuudesta annetaan uusia määräyksiä. Kunnanhalli- tuksen käsityksen mukaan tällaisella menettelyllä turvataan kaikille potilaille laadukas hoito. Lisäksi jär- jestelmä on potilaalle kustannuksiltaan kohtuullinen ja tasapuolinen.

Kihniön kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan antaman selvityksen mukaan lautakunta on 1.10.1999 hyväksynyt lasten hampaiden oikomishoidossa nykyisin noudatettavat korvausperiaatteet. Päätöksen mukaan oikomishoidon kustannuksia korvataan alle 19-vuotiaille mm. seuraavien periaatteiden mukaan. Erikoishammaslääkäritasoisien toiminnallisen oikomishoidon tarpeessa olevat alle 19-vuotiaat lähetetään hoitoon Tampereen yliopistolliseen sairaalaan, yksityiselle oikojalle tai molempiin. Mikäli asiakas joutuu teettämään toiminnallisesti välttämättömän tai erikoissairaanhoitotasoisien oikomishoitonsa yksityisellä oikojalla, Kihniön kunta korvaa alle 19-vuotiaiden osalta oikomishoidon kustannuksia oikomishoidon tarveasteikkopistemäärän 7 perusteella 3 000 mk/talous/vuosi ylittävät hoitokustannukset samoin kuin tarveasteikkopistemäärän 8–10 (vaikeimmat tapaukset) perusteella 4 000 mk/talous/vuosi ylittävät hoitokustannukset.

Kihniön kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan hyväksymät periaatteet merkitsivät OA:n käsityksen mukaan sitä, että kunta sulki järjestämisvelvollisuutensa ulkopuolelle erikoishammaslääkäritasoisien oikomishoidon lukuun ottamatta vaativinta oikomishoitoa ja vetäytyen hoitovastuustaan jätti sen pelkästään yksityissektorin hoidettavaksi. Henkilön kotikunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että tämä saa myös tarpeellisen erikoishammaslääkäritasoisien oikomishoidon. Ne potilaan tutkimukset ja hoidot, joita ei voida toteuttaa terveyskeskuksessa, tulee järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 2–4 kohtien edellyttämällä tavalla esimerkiksi ostamalla ne yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lautakunnan hyväksymät periaatteet olivat siten lainvastaisia.

OA antoi Kihniön kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnalle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä. Hän pyysi Kihniön kuntaa ilmoittamaan 31.12.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätöksensä oli antanut aihetta.

OA Paunion päätös 31.8.2004, dnro 1288/2/02 (esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

Kihniön kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta ilmoitti 5.10.2004 päättäneensä, että tarveasteikkopistemäärään perustuvat talouskohtaiset omavastuuosuudet poistetaan 1.1.2005 lukien. Lautakunta päätti myös, että oikomishoidon saatavuuden perusteena tulee olla potilaan terveydentilan edellyttämä perusteltu hoidon tarve, jonka terveyskeskushammaslääkäri määrittelee oikojahammaslääkärin konsultoinnin perusteella. Oikomishoito ostetaan joko yksityiseltä oikojahammaslääkäriltä tai sairaanhoitopiiriltä tai Luoteis-Pirkanmaan seutukunnan mahdollisesti myöhemmin palkkaamalla oikojahammaslääkäriltä. Lautakunta päätti niin ikään, että lasten hampaiden varhaisoikomishoitoa tehostetaan uusia hoitomuotoja käyttöön ottamalla. Lautakunta ilmoitti vielä, että kunnanvaltuuston 13.12.2004 hyväksymässä vuoden 2005 talousarviossa on määrärahat oikomishoidon kustannuksiin.

VAJAAVALTAISEN POTILAAN OIKEUS HENKILÖKOHTAISEEN KOSKEMATTOMUUTEEN

Kantelija arvosteli Vaasan keskussairaalan menettelyä vuonna 1960 syntyneen tyttärensä hampaiden poistamisessa.

Selvityksen mukaan Vanhan Vaasan sairaalassa hoidettavana olleesta kantelijan tyttärestä tehtiin Vanhan Vaasan sairaalassa lähete Vaasan keskussairaalaan hammashoidon suunnittelua ja toteuttamista varten. Lähetteen tietojen mukaan tytär kieltäytyi ehdottomasti paikallisuudutuksesta ja hammaslääkäriässä käynnistä. Lähetävän lääkärin käsityksen mukaan tyttären psyykkisestä huonosta kunnosta johtuen hänen hampaistoaan jouduttaisiin korjaamaan nukutuksessa. Vaasan keskussairaalassa tyttäriä hoiti suukirurgian erikoishammaslääkäri, joka tutkittuaan tyttären hampaat nukutuksessa poisti ne kaikki kuulematta tämän laillista edustajaa tai lähiomaista ja ilman tällaisen henkilön suostumusta. Tyttären hampaistosta ei otettu röntgenkuvia ennen toimenpidettä. Lähetteeseen oli merkitty hänen lähimmiksi omaisikseen hänen vanhempansa.

OA Paunio pyysi sisäasiainministeriön poliisiosastoa suorituttamaan asiassa esitutinnan. OA määräsi asiassa syytteen nostettavaksi ja totesi syytemääräyksensä mm. seuraavaa.

Terveysturvakeskuksen asiantuntijalausunnon mukaan hoidostaan päättämään kykenevän täysi-ikäisen potilaan hammashoidossa olisi tullut pyrkiä ennen hoitoa tai viimeistään hoidon aikana selvittämään hänen laillisen edustajansa tai lähiomaisensa kanta asiaan ja saada toimenpiteeseen suostumus. Mikäli suostumusta ei olisi saatu nukutuksen aikana, olisi oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan tullut harkita toimenpiteen tai nukutuksen keskeyttämistä tai tehdä hampaiden poisto suun terveydentila huomioon ottaen välttämättömin osin. Oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan kaikkien hampaiden poistoa voidaan pitää tärkeänä hoitopäätöksenä.

Suukirurgian erikoishammaslääkäri oli esitutkinnassa myöntänyt, että hän ei neuvotellut asiasta potilaan laillisen edustajan kanssa ennen toimenpidettä, koska hän ei tiennyt tällä sellaista olevan. Erikoishammaslääkäri oli todennut, ettei lähetteen tiedoista käynyt ilmi, että potilaalla oli virkaholhooja.

Potilaslain 6 §:n 1 momentin mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaan itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan säännöksessä potilaan oikeutta itse päättää hänen henkilökohattaiseen koskemattomuuteensa puuttumisesta. Säännöksen tarkoituksena on itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti asettaa potilaan suostumus hoidon luvallisuuden edellytykseksi. Potilaalla on oikeus kieltäytyä kaikesta hänelle suunnitellusta tai jo aloitusta hoidosta.

Potilaslain 6 §:n 2 momentti koskee tilanteita, joissa täysi-ikäinen potilas ei mm. mielenterveydenhäiriön vuoksi kykene päättämään hoidostaan. Potilas on tällöin joko pysyvästi tai pidemmän aikaa tosiasiallisesti kykenemätön käyttämään itsemääräämisoikeuttaan. Sellaisenkin potilaan hoidossa, joka on menettänyt kyvyn päättää hoidostaan tai kyvyn ilmaista päätöksen-

sä, on pyrittävä ottamaan huomioon hänen henkilökohtaiset näkemyksensä ja ne seikat, jotka hän asettaisi ensisijaisiksi. Potilaslain esitöissä (HE 185/1991 vp s. 17) todetaan, että ”potilasta olisi pyrittävä hoitamaan sen mukaisesti, mitä hän päättäisi, jos hän kykenisi terveesti tekemään ja ilmoittamaan päätöksensä. Tällöin muodostuu tärkeäksi sellainen tieto, jonka perusteella potilaan mahdollinen terve tahto voidaan selvittää. Potilaan itsemääräämisoikeutta tulisi näissä tapauksissa toteuttaa hankkimalla selvitystä potilaan lailliselta edustajalta tai hänen läheisiltään”.

Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja biolääketieteen sopimus edellyttää, että vajaakykyisen potilaan koskemattomuuteen voidaan puuttua vain potilaan laillisen edustajan tai muun laissa säädetyn tahon suostumuksella. Pelkän potilaslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun kuulemisen ei ole katsottu täyttävän edellä mainitun sopimuksen vaatimuksia. Tämän vuoksi potilaslain 6 §:ään lisättiin 9.4.1999 annetulla lailla (489/1999) uusi 3 momentti, jonka mukaan tärkeän hoitopäätöksen ollessa kysymyksessä vajaakykyiselle annettavan hoidon edellytyksenä on, että siihen on saatu potilaan laillisen edustajan taikka lähiomaisen tai muun läheisen suostumus.

Vanhan Vaasan sairaalassa laaditusta lähetteestä kävi ilmi, että potilaan sairaudenkuva oli erittäin vaikea. Näiden tietojen perusteella oli syytä epäillä, että hän ei olisi mielenterveydenhäiriönsä vuoksi pystynyt päättämään hammashoidostaan. Lähetteen tietojen mukaan potilaan hampaisto oli voimakkaasti karioottinen.

Tiedoista kävi ilmi myös, että potilas oli ehdottomasti kieltäytynyt paikallispuudutuksesta ja hammaslääkärissä käynnistä. Erikoishammaslääkäri oli tietoinen siitä, että potilaan hampaita tulitaisiin tarkastamaan ja hoitamaan nukutuksessa niin kuin lähettävä lääkärikin oli arvioinut omana käsityksenään. Erikoishammaslääkärillä oli myös tiedossaan, ettei potilaan hampaista ollut mahdollista ottaa röntgenkuvia ennen nukutusta eikä myöskään nukutuksen aikana. Erikoishammaslääkäri oli todennut selvityksessään, että hoito nukutuksessa on radikaalimpaa kuin tavanomaisessa perusham-

mashoidossa. OA katsoi, että erikoishammaslääkärin olisi lähetteen saatuaan tullut varautua siihen, että hän joutuu potilaan hammashoidossa tekemään tärkeän hoitopäätöksen. Tämän vuoksi hänen olisi tullut ennen hoitoa tai viimeistään hoidon aikana potilaslain 6 §:n 2 ja 3 momentissa edellytetyllä tavalla kuulla potilaan laillista edustajaa, lähiomaista tai muuta läheistä sekä saada hampaiden poistamiseen tällaisen henkilön antama suostumus.

Olennaista oli siis, että erikoishammaslääkäri ei ennen tärkeän hoitopäätöksen tekemistä so. ennen potilaan kaikkien hampaiden poistamista potilaslain 6 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla kuullut potilaan holhojaa tai lähiomaista sen selvittämiseksi, millainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa. Olennaista oli niin ikään se, että erikoishammaslääkäri poisti potilaan kaikki hampaat ilman tämän holhoajan tai lähiomaisen suostumusta, jota potilaslain 6 §:n 3 momentti tällaisessa tapauksessa edellyttää.

Edellä mainituilla perusteilla OA katsoi suukirurgian erikoishammaslääkärin menetelleen tavalla, joka on luettava hänen syykseen rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettuna tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena. Erikoishammaslääkärin teon laatu huomioon ottaen asiaa ei voitu OA:n mielestä jättää pelkästään oikeusasiamiehen huomautuksen varaan. Potilaan kaikkien hampaiden poistaminen merkitsi potilaalle peruuttamatonta toimenpidettä.

OA määräsi valtiosyyttäjän nostamaan Vaasan käräjäoikeudessa syytteen erikoishammaslääkärinä vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska erikoishammaslääkäri oli Vaasan keskussairaalassa virkaansa toimittaessaan huolimattomuudestaan tai varomattomuudestaan jättänyt täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa poistaessaan potilaalta kaikki hampaat kuulematta tämän laillista edustajaa tai lähiomaista ja saamatta toimenpiteeseen tällaisen henkilön suostumusta. Teko ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat.

OA Paunion kirje valtakunnansyyttäjälle 16.9.2004, dnro 2447/2/04 (esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

ESPOON KAUPUNGIN APUVÄLINEOHJEEN LAINVASTAISUUS

Kantelija arvosteli Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelyä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen epäämisessä. Kantelusta kävi ilmi, että toimivaltainen terveyskeskuslääkäri oli todennut kantelijalla Alopecia universalis -nimisen sairauden (dg L63.1 yleiskaljuus/kaikkien ihokarvojen puuttuminen) ja suositellut lähetteessään kaupungin lääkinnällisen kuntoutuksen yksikköön peruukin hankkimista kantelijalle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. Apuvälineen saaminen kuitenkin evättiin, koska kantelija ei täyttänyt Espoon kaupungin vuoden 2002 apuvälineohjeessa määriteltyjä, tämän apuvälineen myöntämisen edellytyksiä. Ohjeen mukaan peruukki myönnettiin lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä vain alle 18-vuotiaalle. Kanteluun liitetyn Iholiitto ry:n kirjeen mukaan Espoo oli sulkenut lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen piiristä 18 vuotta täyttäneiltä muitakin apuvälineitä kuin peruukit.

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta totesi kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että apuvälineohjeessa oli apuvälineen korvaamisen edellytyksenä alle 18 vuoden ikä peruukin lisäksi vain tehdasvalmisteisissa erikoisjalkineissa. Näitä molempia voi lautakunnan käsityksen mukaan perustella mm. sillä, että 18 vuotta täyttäneillä on suurempi mahdollisuus priorisoida omien tulojensa käyttöä. Lautakunta katsoi, että Espoon apuvälineohje oli lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestämisestä OA Paunion 5.6.2003 antaman päätöksen (dnro 1803/4/00) mukainen.

Iholiitto ry:n kirjeeseen lautakunta totesi, että liiton olisi käännyttävä sosiaali- ja terveysministeriön puoleen lain muuttamiseksi, jos se katsoo, että apuvälineen saantiin olisi ns. subjektiivinen oikeus, jolloin kaikki, joiden toimintakyky olisi laissa mainituilla tavalla mainittu-

jen sairauksien, vammautumisen, kehitysviivästyvän tai ikääntymisen takia alentunut, saivat kunnan kustantaman apuvälineen, jonka avulla toimintakyky lisääntyisi tai parantuisi.

OA Paunio totesi päätöksessään mm. seuraavaa.

Terveyspalvelujen järjestämisen velvollisuus ja voimavaravelvoite

Terveyspalvelujen järjestämismuutoksen koskevien lakien suhteesta potilaslakiin ja sen terveydenhuollon voimavaroja koskevaan 3 §:n mainintaan vallitsee virheellisiä käsityksiä. Kunnan terveyspalvelujen lakisääteisen järjestämismuutoksen ajatellaan nimittäin joskus koskevan vain kiireellistä hoitoa, jota pidetään subjektiivisena oikeutena. Näin ei ole asianlaita. Myös ei-kiireellistä hoitoa koskee lakisääteinen järjestämismuutoksen velvollisuus, eikä kunta voi jättää varaamatta tarpeen edellyttämiä voimavaroja myös tämän tehtävän hoitamiseen.

Potilaslaissa oleva maininta voimavaroista ei rajaa terveyspalvelujen järjestämismuutosta kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Potilaslailla ei ole puututtu terveyspalvelujen lakisääteiseen kunnan järjestämismuutokseen. Tämä velvollisuus asetetaan kunnille kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa ja niiden mukaan hoitoa on järjestettävä siten, että kaikille järjestettävän kiireellisen hoidon lisäksi kunnan asukkaille tulee järjestää tarpeellinen ei-kiireellinen hoito.

Tämä näkemys on vahvistettu myös useissa korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisissa ratkaisuissa ja oikeuskirjallisuudessa. Kaarlo Tuori toteaa teoksessaan Sosiaalioikeus 2004 (s. 274–278) seuraavaa: ”Onkin perusteltua katsoa, että terveyspalveluiden jaottelua subjektiivisina oikeuksina taattuihin ja määrärahasidonnaisiin palveluihin sekä sitä vastaavaa kunnan erityisen ja yleisen järjestämismuutoksen välistä eroa ei voida käyttää jäsentämään oikeudellista tilannetta. Kunnalla on velvollisuus järjestää asukkaansa tervey-

dentilan edellyttämä, yksilölliseen tarvearviointiin perustuva sekä kiireellinen että ei-kiireellinen hoito. Siksi olisi harhaanjohtavaa sanoa, että kiireellinen hoito olisi taattu subjektiivisena oikeutena, kun taas ei-kiireellisessä hoidossa olisi kysymys määrärahasidonnaisista palveluista”.

Edellä esitetty huomioon ottaen OA totesi käsityksenään, että Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta oli edellä mainitussa lausunnossaan käsitellyt kunnan terveyspalvelujen järjestämismuutosta (tässä tapauksessa velvollisuutta järjestää lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineläisyyden) ja voimavaravelvoitteen laajuutta virheellisesti.

Espoon kaupungin apuväline- ohjeen lainmukaisuus

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä perustuslain 19 §:ssä velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut lailla säädetyin tavoin.

Lääkinnällinen kuntoutus on osa kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa tarkoitettua sairaanhoitoa ja kuuluu siis kunnan järjestämismuutokseen. Kunnan järjestämismuutokseen kuuluvissa tehtävissä on OA:n näkemyksen mukaan kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava.

Kunnilla on terveyspalvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön soveltamisessa ja toteuttamisessa harvintavaltaa. Terveyspalvelujen järjestämistä koskevilla kunnan sisäisillä ohjeilla voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöä ja niillä on siten tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Tämän vuoksi ne ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja. Ohjeet voivat kuitenkin olla luonteeltaan vain punnintanormeja, jotka luettelevat päätöksenteossa huomioon otettavia näkökohtia, mutta jättävät niiden keskinäisen painon tapauksittaisen arvion varaan (näin Tuori em. teoksessaan s. 143). OA korosti tässä yhteydessä, että ohjeet

voivat siis 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 tarvisijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa edellä todetun lainsäädännön kanssa. Ohjeet, joilla etukäteen suljetaan esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä tai apuvälineitä ovat lainvastaisia.

Asiakirjoista saadusta selvityksestä ilmeni, että Espoon kaupungin apuvälineyksikkö oli noudattanut Jorvin sairaanhoitoalueelle laadittua ohjeistoa apuvälineiden myöntämisessä. Voimassa oleva ohje koski vuosia 2003 ja 2004. Ohjeesta johtui, että 18 vuotta täyttäneet potilaat eivät voineet saada lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä tarvitsemaansa peruukkia tai tehdasvalmisteisia erikoisjalkineita. Näiden apuvälineiden osalta ohje oli samansisältöinen myös kantelussa tarkoitettuna tapahtuma-aikana vuonna 2002.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (1 mom.). Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän tai terveydentilan perusteella (2 mom.). Syrjintäsäännös ei kiellä kaikenlaista eron tekemistä ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisikin syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaan-ko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 44). Terveyspalveluja on siis annettava siten, ettei ketään ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan mm. iän perusteella. Myös potilaslain 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoidon.

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta perusteli ikäkriteerin asettamista peruukeille ja tehdasvalmisteisille erikoisjalkineille sillä, että 18 vuotta täyttäneillä

on suurempi mahdollisuus priorisoida omien tulojensa käyttöä. OA:n käsityksen mukaan tämä ei ole perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tapa perustella erottelua. OA perusteli tätä käsitystään sillä, että potilaan oikeus kunnallisiin terveyspalveluihin ja siis myös lääkinnällisen kuntoutuksen palveluihin ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole riippuvainen potilaan käytettävissä olevista tuloista tai hänellä olevasta varallisuudesta. Määräävää näiden palvelujen saannissa sen sijaan on potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu terveyden- ja sairaanhoidon tarve.

Syrjinnän kieltö hoitoratkaisuissa on keskeisen tärkeä perusoikeuksien toteutumiseen liittyvä terveydenhuollon oikeudenmukaisuuskysymys. Mikään muu priorisointi ei ole OA:n käsityksen mukaan yksittäisissä hoitoratkaisuissa lainmukaista kuin sairauteen, hoidon tarpeeseen ja hoidon vaikuttavuuteen kohdistuva.

Edellä esitetty huomioon ottaen OA katsoi, ettei Espoon kaupunki ollut esittänyt apuvälineohjeen sisältämälle ikäkriteerille perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta. Tämän vuoksi se oli hänen käsityksensä mukaan ristiriidassa ikäsyrjinnän kieltävän perusoikeussäännöksen kanssa.

Kunnan tulee terveyspalvelujen järjestämistä koskevia sisäisiä ohjeita antaessaan ottaa huomioon myös perustuslain 22 §, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä merkitsee sitä, että kunnallisten terveyspalvelujen järjestämistä koskevaa, kunnille harkintavalttaa antavaa, lainsäädäntöä on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla.

Espoon kaupungin apuvälineohje peruukkien ja tehdasvalmisteisten erikoisjalkineiden osalta merkitsi sitä, että kaupunki sulki järjestämisvastuunsa ulkopuolelle 18 vuotta täyttäneet potilaat, jotka tarvitsevat peruukkia tai tehdasvalmisteisia erikoisjalkineita lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. Ohje ei jättänyt tilaa apuvälineen tarvisijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle. Potilaalta ei voida evätä kunnan järjestä-

misvelvollisuuteen kuuluvaa, hänen tarvitsemaansa lääkinällistä kuntoutusta, tässä tapauksessa apuvälinettä, pelkästään sillä perusteella, että hän kuuluu tiettyyn ikäryhmään. Terveyspalveluiden saatavuuden perusteena tulee OA:n käsityksen mukaan olla potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve.

Toimenpiteet

OA saattoi Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon esittämänsä käsityksen kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuudesta. Hän kiinnitti lautakunnan huomiota myös esittämänsä käsitykseen terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuudesta ja voimavaravelvoitteesta. Hän pyysi sosiaali- ja terveyslau-

takuntaa ilmoittamaan hänelle 31.3.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta.

OA Paunion päätös 30.12.2004, dnro 45/4/03
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

LAPSEN OIKEUDET

Ajankohtaista lapsen oikeuksien valvonnassa

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2004 lain lapsiasia-valtuutetusta (1221/2004 vp). Laki tulee voimaan 1.9.2005. YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on monien muiden ohella esittänyt tällaisen viran perustamista Suomea koskeissa suosituksissaan. Uudistusta voidaan tästäkin syystä pitää tärkeänä lapsen oikeuksien kannalta. Lain mukaan lapsiasiavaltuutetun tulee edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen sekä vastaavien muiden toimijoiden kanssa (2 §). Valtion vuoden 2005 tulo- ja menoarviossa toiminnan käynnistymiseen on sen tavoitteisiin nähden varauduttu melko vaatimattomalla tasolla, mutta tätä tasoa on ilmeisesti tarkoitus nostaa tulevana vuosina.

Lapsen oikeuksien valvonta on ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan eräs painopistealueista vuodesta 1998 alkaen. Tähän tehtävään ei lapsiasiavaltuutettua koskevalla lailla ole haluttu puuttua. Hallituksen esityksessä laiksi lapsiasiavaltuutetusta on lähdetty siitä, että oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun tehtävät tulevat täydentämään toisiaan (HE 163/2004, s. 8). Lapsiasiavaltuutettu ei lain perustelujen mukaan tule esimerkiksi ottamaan käsiteltäväkseen yksittäisiä henkilöitä ja tapauksia koskevia asioita, vaan hänen toimintansa tulee painottumaan lasten asemaan vaikuttamiseen yleisellä tasolla kuten lainsäädäntöesitysten ja muiden yhteiskunnallisten uudistuksien yhteydessä (s. 9).

Kertomusvuoden lopulla eduskunta sai käsiteltäväkseen lastensuojelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 225/2004 vp). Lakiesitys koskee niitä säännöksiä lastensuojelulaissa, joiden perusteella on mahdollista puuttua huostaan otetun ja sijaishuoltoon sijoitetun lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin. Uusien perusoikeuksien voimaantulon jälkeen (1.8.1995) OA on useassa eri yhteydessä kiinnittänyt huomiota sii-

hen, että kyseiset säännökset eivät ole täyttäneet niitä vaatimuksia, joita perusoikeuksien rajoittamista koskevilta lainsäädännöksiltä nykyisin edellytetään. Viimeksi hän kiirehti lastensuojelulain uudistamista päätöksessään valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten eräiden perusoikeuksien toteutumisesta 31.12.2002 (dnro 3170/2/01). OA oli 8.12.2004 kyseisen lakiesityksen johdosta perustuslakivaliokunnan kuultavana. Asian käsittely eduskunnassa jatkuu vuonna 2005.

RATKAISUTOIMINTA LAPSEN OIKEUKSIA KOSKEVISSA ASIOISSA

Lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin vuonna 2004 yhteensä runsaat sata. Nämä asiat on jäljempänä tilastoitu kantelun kohteen mukaan eivätkä ne sen vuoksi näy kertomuksen tilastotiedoissa omana ryhmänään. Lapsen oikeuksia koskevat asiat ratkaisee pääasiassa OA *Paunio*. Yksittäisiä lapsia koskevia ratkaisuja ovat tehneet myös AOA *Rautio* ja AOA *Jääskeläinen*. Näiden asioiden pääesittelijänä toimi tänäkin kertomusvuonna oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

Suurin osa lapsen oikeuksia koskevista asioista kohdistui kertomusvuonna sosiaaliviranomaisten toimintaan. Tavallisimmin kyse on ollut vanhempien tyytymättömyydestä asiassa, joka liittyi lastensuojeluun tai lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen. Toisinaan muutkin lapsille läheiset henkilöt ovat olleet tyytymättömiä viranomaisten toimintaan. Kohteena on ollut myös mm. terveydenhuollon viranomaisten, opetustoimen, poliisin ja Kansaneläkelaitoksen menettely lasta koskevista asioissa. Ajankohtaisilla asioilla on oma merkityksensä. Kertomusvuoden loppupuoliskolla tiedotusvälineet kertoivat näkyvästi kahden amerikkalais-suomalaisen lapsen palauttamista koskevasta oikeudenkäynnistä ja päätöksen täytäntöönpanon eri vaiheista. Viranomaisten toimista tämän tapauksen yhteydessä tehtiin oikeusasiamiehelle yhteensä 11 kantelua, ja hän sai tapauksen tiimoilta runsaasti muutakin kansalaispalautetta.

Koska lapsen oikeuksia koskevien kanteluiden kohteena voivat siis olla useat eri viranomaiset, näitä ratkaisuja on selostettu jonkin verran myös muiden asiaryhmien yhteydessä. Esimerkiksi AOA Raution ratkaisua, joka koski koulun vastuuta lukiolaisten uusille oppilaille järjestämisestä ns. ”mokutuskastajaisista”, on käsitelty opetusasioiden yhteydessä (dnro 2678/2/02). AOA Jääskeläinen on ratkaissut kanteluasian, joka koski tullin menettelyä lapsen tarkastamisessa. Sitä on selostettu tullia koskevien asioiden yhteydessä (dnro 256/4/03). Sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa on lapsen kuntoutusta koskeva ratkaisu (dnro 2068/4/03).

OA Paunion kannanotoista, jotka käsittelevät lapsen oikeuksia, suurin osa koski perusoikeutena turvattua hyvän hallinnon toteutumista (PL 21 §). Seuraavassa on selostettu lyhyesti joitakin näistä kannanotoista.

OA:n käsityksen mukaan lastenvalvoja ei ollut selvittänyt – niin kuin lain säännös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista olisi edellyttänyt – vanhemmille erilaisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia ja muita seikkoja, joilla oli merkitystä heidän asiassaan (5 §). Tapauksessa oli kyse isyyden tunnustamisesta, kun lapsi oli syntynyt hedelmöityshoitojen avulla, joissa oli käytetty ulkopuolisen miehen sukusoluja. Voimassa oleva isyyslaki ei koske tällaisten hedelmöityshoitojen avulla syntyneiden lasten asemaa. Lastenvalvoja oli kuitenkin kertonut vanhemmille varmana tietona, ettei isyyden tunnustamisen hyväksymisessä olisi ongelmia. Käräjätuomari ei ollut hyväksynyt miehen antamaa isyyden tunnustamista (dnro 1698/4/02). Hedelmöityshoitojen avulla syntyneiden lasten asemaan odotetaan parannusta vireillä olevan lainsäädäntöuudistuksen valmistuttua ja tultua hyväksytyksi eduskunnassa.

Asiakkaan oikeasta neuvonnasta oli kyse myös tapauksessa, jossa kantelija epäili kunnan ulkomaalaissihteerin neuvoneen hänen entistä puolisoaan matkustamaan lapsen kanssa tämän kotimaahan ilman kantelijan lupaa, joka oli lapsen toinen huoltaja. Asiassa saatu selvitys ei osoittanut, että näin olisi tapahtunut. Ulkomaalaissihteerin antamassa selvityksessä ei kuitenkaan missään yhteydessä viitattu kansainvälisen

lapsikaappauksen oikeudenvastaisuuteen eikä sellaiseen lasten palauttamiseksi tehtyyn kansainväliseen sopimukseen, jonka jäsenvaltio kyseisen puolison kotimaa oli. Koska ulkomaalaissihteerin tehtäviin kuului asiakkaiden neuvonta ja ohjaus kansainvälisissä perheasioissa, OA saattoi hänen tietoonsa käsityksensä siitä, että kansainvälinen lapsikaappaus voi merkitä lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksien vakavaa loukkausta (dnro 1808/4/02).

Hyvään hallintoon kuuluu myös tietojen antaminen sosiaalihuollon asiakkaalle hänen asiassaan. OA katsoi, että hyvä hallinto ei toteutunut, kun huostaanotetun lapsen vanhempi sai tiedon valvotun tapaamistilaisuuden järjestämisestä vain noin kaksi päivää ennen tilaisuutta tai hän jäi kokonaan ilman sovittua ajankohdan vahvistamista koskevaa ilmoitusta (dnro 1625/4/02). OA piti perusteltuna myös sitä, että vanhempi saa pyytämättä tiedokseen lastensuojelun huoltosuunnitelman tai jälkihuoltosuunnitelman silloinkin, kun sosiaalityöntekijät ja vanhemmat toimivat selvityksen mukaan muuten hyvässä yhteistyössä lapsen asiassa (dnrot 318/4/03 ja 70/4/03).

Sama koski tilannetta, jossa vanhempi oli pyytänyt kirjallista selvitystä lapsensa kohtelusta päiväkodissa. Vanhemmille oli lähetetty vain kutsu tulla selvittämään asiaa suullisesti, jota vanhemmat eivät noudattaneet. OA:n käsityksen mukaan kirjallinen vastaus selvityspyyntöön olisi tässä tilanteessa ollut hyvän hallinnon kannalta perusteltua (dnro 316/4/02). Asiakirjan hyvän hallinnon mukainen muotoilu oli myös OA:n kahden muun kannanoton kohteena (dnrot 2975/4/02 ja 2759/4/03). Kummassakin tapauksessa oli arvioitavana lisäksi perhe-elämää koskevien tietojen salassapitoa koskevia kysymyksiä.

Kaksi niistä toimenpiteistä, joihin lapsen oikeuksia koskevat asiat antoivat aihetta, sisälsi huomautuksen viranomaiselle lainvastaisesta menettelystä. Jäljempänä on selostettu OA Paunion ratkaisemaa kanteluasiata, joka koski koulukodissa tapahtunutta eristämistä (dnro 868/4/02). Myös AOA Rautio antoi huomautuksen ratkaisussaan, joka koski poliisin menettelyä lasten kiin-

niottamisessa, kun lapsia epäiltiin makeisten näpistyksestä. Tätäkin ratkaisua on selostettu jäljempänä (dnro 249/4/03). Rautio ratkaisi myös muita toimenpiteisiin johtaneita kanteluita, jotka liittyivät lasten kiinni ottamiseen ja heidän asemaansa rikoksesta epäiltynä (dnrot 64/4/02, 1416/4/02, 2260/4/02, 2526/4/02 ja 508/4/04). Jäljempänä on selostettu lisäksi OA Paunion ratkaisua, joka koski kummankin huoltajan oikeutta ottaa osaa lapsen tutkimusta ja hoitoa koskevaan päätökseen (dnro 290/4/02).

OIKEUSASIAMIEHEN OMA-ALOITTEINEN TOIMINTA LAPSEN OIKEUKSIEN VALVONNASSA

Lasten oikeuksien valvonnalle annettu erityinen paino on tullut ilmi mm. siinä, että lapsen oikeuksia koskevia asioita on mahdollisuuksien mukaan otettu käsiteltäväksi myös OA:n omasta aloitteesta. Tätä on pidetty tärkeänä siksi, että lapsilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia valvoa omien oikeuksiensa toteutumista kuin aikuisilla.

Kertomusvuonna kansliassa käsiteltävinä olleista asioista on paikallaan mainita OA:n oma aloite, jonka tarkoituksena on selvittää viranomaisten toimintavalmiuksia perheissä lapsiin kohdistuvan väkivallan selvittämiseksi, hoitamiseksi ja ehkäisemiseksi. Siinä on selvitetty erityisesti paikallisten sosiaali-, terveys- ja opetusviranomaisten sekä poliisin toimintaa.

OA:n näkemyksen mukaan perheväkivallan vaikutukset lapsiin ovat tuhoisat. Kotona tapahtuvan perheväkivallan havaitseminen ja selvittäminen voi edellyttää viranomaisilta tavanomaista suurempaa aktiivisuutta. Tähän on viime aikoina kiinnitettykin julkisuudessa huomiota. Luonnos kansalliseksi ohjelmaksi väkivallan vähentämiseksi on joulukuussa 2004 hyväksytty oikeusministeriön rikosentorjuntaneuvostossa ja se sisältää myös lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan torjumisen. OA Paunio on kiinnittänyt monissa yhteyksissä huomiota viranomaisten velvollisuuteen toimia näissä tilanteissa valppaasti ja rohkeasti. Näistä voidaan mainita esimer-

kiksi OA:n puheenvuoro vuoden 2002 kertomuksessa sekä hänen esitelmänsä vuonna 2004. (OA Paunion juhlaesitelmä Ensi- ja turvakotien liiton turvakotitoiminnan 25-vuotisjuhlaseminaarissa 15.10.2004, ks. www.oikeusasiamies.fi).

OA:n kansliassa on tutkittu lapsiin perheissä kohdistuvan väkivallan selvittämistä, hoitoa ja ehkäisyä viranomaistoiminnassa mm. kuntien sosiaalitoimiin tehdyillä tarkastuksilla. Tarkastusten yhteydessä on voitu havaita mm., että kuntien sosiaalitoimiin tehdään suhteellisen vähän lastensuojeluilmoituksia paikallisista terveydenhuollon yksiköistä siitä huolimatta, että lastensuojelulaissa on säädetty niissä toimivien velvollisuudesta tehdä tällainen ilmoitus säädettyjen edellytysten täyttyessä (40 §). Koska terveysasemat ja muut terveydenhuollon yksiköt ovat usein avainasemassa lapsiin kohdistuvan väkivallan havaitsemisessa ja koska ilmoitusten määrä vaikutti tähän nähden vähäiseltä, OA pyysi 30.6.2004 kaikkia lääninhallituksia selvittämään alueensa sairaanhoitopiirien ja terveyskeskusten toimintaa tilanteissa, joissa lapsen epäillään joutuneen väkivallan uhriksi perheessä. Samalla hän pyysi lääninhallituksia selvittämään esimerkiksi yksiköiden toimintaohjeita ja muita valmiuksia toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Lääninhallitusten selvitykset ja niihin liittyvät lausunnot on toimitettu oikeusasiamiehen kansliaan vuoden 2005 tammikuuhun mennessä.

Myös AOA Rautio kiinnitti erityistä huomiota lapsiin kohdistuvan perheväkivallan havaitsemiseen, selvittämiseen ja tapausten jatkotoimiin tarkastuksillaan, jotka kohdistuivat poliisilaitoksiin ja syyttäväviranomaisiin. Lapsiin kohdistuvan perheväkivallan havaitseminen ja selvittäminen mm. viranomaisten yhteistyön avulla oli esillä myös tarkastuksilla, jotka hän teki opetustoimeen ja kouluihin.

Kertomusvuonna saatettiin myös päätökseen kaksi omasta aloitteesta tutkittua asiaa. Niiden tuloksena OA antoi valvottujen tapaamisten järjestämistä koskevan esityksen valtioneuvostolle (dnro 2752/2/04).

Hän saattoi myös havaintonsa vanhempien käytettävissä olevista sovittelu- ja neuvontapalveluista lapsiin liittyvissä ristiriitatilanteissa sosiaali- ja terveysministeriön sekä oikeusministeriön tietoon (dnro 2059/2/03). Näitä päätöksiä on selostettu jäljempänä tarkemmin.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen tarkastustoiminta lapsen oikeuksia koskevassa asiaryhmässä liittyi siis suurelta osin edellä mainittuihin omiin aloitteisiin. Niitä käsiteltiin etenkin Joensuun sosiaalitoimeen ja Lappeenrannan sosiaali- ja terveystoimeen kohdistuneilla tarkastuksilla. OA tarkasti lisäksi mm. Tampereen yliopistollisen sairaalan lasten psykiatrisen klinikan sekä erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten psykiatrisen tutkimus- ja hoitoyksikön sekä yksityisen lastensuojelulaitoksen.

TARKASTUKSET 2004

Joensuun kaupungin sosiaalitoimi	5.5.2004
Joensuun Perhekeskus	5.5.2004
Lappeenrannan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi	3.6.2004
Lappeenrannan kaupungin Leirin lastenkoti	3.6.2004
Lappeenrannan kaupungin Turvakoti ja nuorisoryhmäkoti	3.6.2004
Kyröskartanon yksityinen lastensuojelulaitos	13.10.2004
Tampereen yliopistollisen sairaalan lasten psykiatrian klinikka	28.10.2004
Pitkäniemen sairaalan erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten psykiatrisen tutkimus- ja hoitoyksikkö (EVA) ja nuorisopsykiatrian vastuuyksikkö	28.10.2004

Ratkaisuja

VALVOTTUJEN TAPAAMISTEN JÄRJESTÄMINEN SEKÄ KUNTIEN SOVITTELU- JA NEUVONTAPALVELUT

OA Paunio teki kuntien sosiaalitoimiin vuosina 2002–2004 yhteensä kymmenen tarkastusta. Niiden yhteydessä hän keskusteli sosiaalitoimen edustajien kanssa mm. siitä, millaista neuvonta- ja sovitteluapua vanhemmilla on mahdollisuus saada keskinäisiin lapsia koskeviin ristiriitoihinsa sekä siitä, voidaanko ja millä edellytyksillä kunnassa järjestää valvontaa lapsen ja vanhemman välisiin tapaamisiin. Havaintojensa perusteella OA teki 30.11.2004 esityksen valtioneuvostolle valvottujen tapaamisten järjestämisestä (dnro 2752/2/04). Sovittelu- ja neuvontapalveluihin liittyvät havaintonsa hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ("Havaintoja vanhempien välisiin ristiriitoihin tarjolla olevista sovittelu- ja neuvontapalveluista lapsiin liittyvissä kysymyksissä" dnro 2059/2/03). Kummatkin asiat OA otti käsiteltäväkseen, koska ne liittyvät lasten ja vanhempien perhe-elämän suojaa koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutumiseen.

Valvotut tapaamiset (dnro 2752/2/04)

Sellaisissa lapsen tapaamisoikeutta koskevissa tapauksissa, joissa lapsen lähihuoltaja pelkää lapsen turvallisuuden olevan uhattuna tapaamisten aikana, on tuomioistuimissa voitu määrätä tapaamiset valvotuiksi. Valvottujen tapaamisten järjestämisestä ei ole lainsäädännössä erityissäännöksiä.

Julkisella vallalla on velvollisuus edistää lapsen ja vanhemman välistä yhteydenpitoa osana lapsen ja vanhemman välistä perhe-elämän suojaa, joka perustuu edellä viitattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. OA huomautti myös, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 19 artikla edellyttää sopimusvaltioiden viranomaisten mm. ryhtyvän kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin lainsäädännön, hallinnon ja koulutuksen alueella lap-

sen suojelemiseksi kaikenlaiselta väkivallalta, pahoinpitelyltä tai hyväksikäytöltä.

Havaintojensa perusteella OA totesi, että monet kunnat järjestävät valvontaa itse tai hankkivat sitä ostopalveluna esimerkiksi valvontaa tarjoavilta järjestöiltä. Mahdollisuudet valvonnan järjestymiseen näyttäisivät kuitenkin tällä hetkellä olevan riippuvaisia siitä, onko valvontaa saatavissa lapsen kotipaikkakunnalla. Silloinkin, kun valvontaa on saatavissa, sen järjestymisen ehdot voivat vaihdella olennaisesti.

OA esitti, että valtioneuvosto selvittäisi, voidaanko lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistää säätämällä lailla oikeudesta saada määrättyissä tilanteissa ulkopuolista valvontaa lapsen ja vanhemman välisiin tapaamisiin.

OA Paunion kirje valtioneuvostolle 30.11.2004, dnro 2752/2/04 (esittelijänä Kirsti Kurki-Suonio)

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 16.3.2005, että oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet selvittävät yhteistyönä asian vaatimat lainsäädännön kehittämistarpeet vuoden 2005 loppuun mennessä.

Sovittelu- ja neuvontapalvelut vanhempien välisissä ristiriidoissa (dnro 2059/2/03)

Lapsia koskevien kanteluiden taustalla näyttävät usein olevan vanhempien jatkuvat lapsiaan koskevat riidat. OA:n näkemyksen mukaan vanhempien välisten ristiriitojen vähentäminen edistää lapsen edun toteutumista lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Myös avioliittolain sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lainsäädännön taustalla on tavoite perheen sisäisten ristiriitojen ratkaisemisesta ensisijaisesti sopimusteitse. Tämän toteutumiseksi kuntien tulee järjestää perheasioiden sovittelupalvelua (20–23 a §). Neuvontaa ja sovittelua sekä muuta ohjausta voidaan antaa myös kasvatus- ja perheneuvon-

nassa (sosiaalihuoltolain 17 §). Ohjausta ja apua sopimusten tekemiseen tulee antaa myös eräissä muissa yhteyksissä.

Perheasioiden sovittelua ja neuvontaa koskevat palvelut on järjestetty kunnissa eri tavoin, minkä vuoksi eri palveluvaihtoehtojen hahmottaminen, arvioiminen ja vertaaminen toisiinsa on vanhempien näkökulmasta hankala tehtävä. Sovittelu- ja neuvontapalvelujen järjestämisen tapa näytti vaikuttavan myös siihen, miten palvelua koskeva salassapito ensisijaisesti määräytyy. OA piti tätä käytäntöä kaikki nämä seikat huomioon ottaen tarpeettoman monimutkaisena vanhempien näkökulmasta.

Vanhemmille tarkoitettuja sovittelu- ja neuvontapalvelujen tarvetta ei ehkä kaikissa kunnissa pystytty täyttämään tai palveluja voidaan joutua odottamaan kohtuuttoman kauan. Tätä OA piti huolestuttavana lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, sillä kyseessä olevan palvelun tarkoituksena on vähentää vanhempien välisiä ristiriitoja, jotka ovat lapsille haitallisia.

Tässä yhteydessä OA kiinnitti huomiota myös vanhempien puolueettomaan ja tasapuoliseen kohteluun. Hän katsoi, että työntekijän, joka laatii tuomioistuimen pyytämää selvitystä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, tulisi olla vapaa sellaisista ennakoasenteista, joita voi syntyä sovittelu- ja neuvontapalveluja annettaessa. Perustuslain 21 §:n mukainen hyvä hallinto edellyttää puolueettomuutta ja tasapuolisuutta näissä tilanteissa.

OA saattoi havaintojensa perusteella tekemänsä johtopäätökset sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön tietoon. Hän pyysi ministeriöitä ilmoittamaan hänelle 31.8.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne katsovat johtopäätösten antavan aihetta.

OA Paunion päätös 30.12.2004, dnro 2059/2/03 (esittelijänä Kirsti Kurki-Suonio)

TOISEN HUOLTAJAN OIKEUS OSALISTUA LAPSEN TUTKIMUSTA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN TEKEMISEEN

Kantelija arvosteli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin Jorvin sairaalaa mm. siitä, että hänen kymmenvuotiaasta lastaan oli päätetty tutkia lastenpsykiatrian yksikössä kuulematta häntä lapsen toisena huoltajana. Lapsen äiti, koulu ja erityishuoltotoimisto olivat pyytäneet tutkimuksen suorittamista. Sairaalassa sovittiin lapsen äidin kanssa siitä, että lapsi kävisi viisi kertaa tutkittavana lastenpsykiatrian yksikössä.

Sairaala esitti selvityksessään, että kyse oli tutkimusvaiheesta, ei hoidosta. Kummallekin vanhemmalle sovittiin omat palautekeskusteluajat. Palautekeskustelussa oli tarkoitus kertoa tutkimuksesta ja hoitosuosituksista. Lastenpsykiatrian yksikön toimintaperiaatteisiin kuuluu yhteistyö huoltajien kanssa.

OA Paunio totesi, että potilaslain 7 §:n mukaan alaikäistä potilasta, joka ei itse kykene päättämään hoidostaan, on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa kanssa. Tässä tapauksessa molemmat vanhemmat olivat lapsen huoltajia. Kyse ei ollut lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 5 §:n 2 momentissa säädetystä tilanteesta, jolloin toinen huoltajan voi yksin tehdä lasta koskevia päätöksiä.

Potilaslain 2 §:n mukaan terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan mm. potilaan terveydentilan määrittämiseksi tehtäviä toimenpiteitä. Tämän vuoksi myös lapsen tutkimisesta on lähtökohtaisesti päätettävä yhteisymmärryksessä lapsen huoltajien kanssa.

OA:n mielestä terveydenhuollossa voidaan yleensä olettaa, että huoltajat toimivat yhteisymmärryksessä lapsen hoitoa koskevassa asiassa, jolloin toisen huoltajan mielipidettä ei tarvitse erikseen selvittää, ellei siihen ole erityistä syytä. Tässä tapauksessa sairaalassa oltiin kuitenkin tietoisia huoltajien välisistä ristiriidoista, eikä lapsen sairaalan tuoneen huoltajan voitu olettaa toimivan toisen huoltajan suostumuksella. Kun

otettiin huomioon, että kyseessä oli viisi tutkimuskerää käsittävä tutkimus, jonka tarkoitus oli selvittää lapsen psykiatrisen hoidon tarve, OA katsoi, että tutkimuksesta olisi tullut päättää yhteisymmärryksessä myös lapsen toisen huoltajana kanssa. OA saattoi edellä olevan käsityksensä lastenpsykiatrisen yksikön ylilääkärin tietoon.

OA Paunion päätös 5.3.2004, dnro 290/4/02
(esittelijänä Håkan Stoor)

ERISTÄMINEN YLI LAIN SALLIMAN ENIMMÄISAJAN SEKÄ LAPSEN JA VANHEMMAN YHTEYDENPITO

Huoltaja kanteli huostaan otetun lapsensa sijoituksesta ja kohtelusta Limingan koulutuskeskus -nimisessä koulukodissa. Lapsi oli koulukodissa eristetty kahdesti. Eristäminen oli OA Paunion käsityksen mukaan ollut molemmilla kerroilla lastensuojelulain 32 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla erityisen perusteltua. Saman lainkohdan mukaan eristäminen ei kuitenkaan saa ilman uutta päätöstä jatkua yhtämittaisesti yli 24:ää tuntia. Lastensuojeluasetuksen 10 §:n 3 momentin mukaan ennen uuden päätöksen tekemistä lapselle on suoritettava lääkärintarkastus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Toisella kerralla lapsen eristäminen oli kuitenkin jatkunut pidempään kuin 24 tuntia, eikä eristämisestä ollut tehty uutta päätöstä. Lapselle ei ollut myöskään suoritettu lääkärintarkastusta.

Koulukodin vs. johtaja ja apulaisjohtaja totesivat selvityksessään, että asiassa oli tapahtunut menettelyvirhe. Tämä johtui heidän mukaansa siitä, että lapselle eristämisen jälkeen suunniteltua kriisihoitoa ei saatu järjestetyksi niin, että hoito olisi voitu aloittaa tapahtunutta aiemmin. Hoitoon tarvittavia ohjaajia ei heidän mukaansa pystytty tätä ennen vapauttamaan muista tehtävistään eikä vapaana oleviin ohjaajiin saatu yhteyttä. Kriisihoito pääsi tästä syystä alkamaan puoli-toista tuntia suunniteltua myöhemmin.

Selityksessä ei kerrottu, miksi asiassa ei ollut tehty uutta päätöstä lapsen eristämisestä. Ennen uuden päätöksen tekemistä lapselle olisi tullut suorittaa lääkärin tarkastus, ellei sitä voitu pitää asetuksen säännöksen tarkoittamalla tavalla ilmeisen tarpeettomana. OA katsoi, että syyt lääkärin tarkastuksen tekemättä jättämiseen olisi pitänyt kirjata uuden eristämispäätöksen perusteluihin.

OA katsoikin, että lapsen eristämisessä oli menetelty lainvastaisesti. Menettely oli erityisen moitittavaa sen vuoksi, että sillä loukattiin lapsen henkilökohtaista vapautta koskevaa perusoikeutta (perustuslain 7 §).

Lastensuojeluasetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan päätöksen eristämisestä tekee laitoksen johtaja. OA katsoi, että päätöksen allekirjoittanut vs. apulaisjohtaja sekä OA:lle annetun selityksen yhdessä hänen kanssaan allekirjoittanut vs. johtaja olivat yhdessä vastuussa lainvastaisesta menettelystä. OA antoi heille asian johdosta huomautuksen vastaisen varalle.

OA arvioi samassa päätöksessään myös yhteydenpidon toteutumista lapsen ja hänen huoltajansa välillä, kun lapsen sijoituspaikka oli huomattavan etäällä vanhemman kotipaikasta. OA katsoi, että lapsen ja hänen vanhempansa välinen yhteydenpito nauttii perus- ja ihmisoikeussuojaa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja perustuslain 10 §:n nojalla. Oikeuden toteutumisen kannalta huostaan otetun lapsen sijoittaminen hyvin kauas vanhemmastaan ei ole OA:n mielestä toivottavaa. Yhteydenpito voi kuitenkin toteutua lastensuojelulain vaatimusten sekä lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksien mukaisesti näissäkin olosuhteissa, jos yhteydenpitoa tuetaan riittävästi viranomaisten taholta. Selvityksen mukaan näin oli tapahtunut eikä yhteydenpidon toteutuminen lapsen ja vanhemman välillä antanutkaan hänelle aiheutta toimenpiteisiin.

OA Paunion päätös 2.4.2004, dnro 868/4/02
(esittelijänä Kirsti Kurki-Suonio)

ALAIKÄISTEN KULJETTAMINEN POLIISILAITOKSELLE JA SULKEMI- NEN "SUMPPUUN"

Kantelija arvosteli Porin kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä alaikäisen poikansa näpistysrikoksen selvittelyä koskevassa asiassa. Erityisesti kantelija arvosteli sitä, että poliisi otti kiinni ja laittoi alaikäiset 8-, 12- ja 15-vuotiaat lapset putkaan ilmoittamatta asiasta ensin huoltajille tai sosiaaliviranomaiselle.

Selvitysten mukaan kolmen alaikäisen pojan epäiltiin syyllistyneen näpistykseen Porin City-Market –myymälässä. Paikalle meni poliisipartio. Tapahtumapaikalla selvisi, että pojat olivat keränneet makeisia pussiin ja punninneet ne, mutta olivat punnituksen jälkeen lisänneet pussiin makeisia. Pojat olivat yrittäneet maksaa punnitut karamellit, mutta myymälän kassa oli kuitenkin huomannut pussissa olevan myös punnitsemattomia makeisia. Tässä vaiheessa pojat jättivät pussin kassalle ja lähtivät karkuun. Myymälän vartijat ottivat pojat kiinni ja luovuttivat heidät poliiseille. Poliisipartio vei pojat Porin poliisilaitokselle selvittämään tapahtunutta. Poliisilaitoksella poliisimiehet laittoivat pojat kiinniotettujen tiloihin asian selvittämisen ajaksi. Pojista 8- ja 12-vuotiaiden lasten vanhemmat hakivat lapsensa poliisilaitoksesta ja 15-vuotias poistui itse poliisilaitoksen tiloista.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Kiinniotaminen ja kuljettaminen poliisiasemalle

Poliisipartiolla oli poliisilain 10 §:n nojalla oikeus selvittää lasten henkilöllisyys ja esitutkintalain 19 §:n nojalla lapsia voitiin (ja oli asianmukaistakin) myös kuulaa teon johdosta. Tapauksen olosuhteet huomioiden oli ilmeistä, että henkilötietojen selvittäminen luotettavasti kävi parhaiten poliisiasemalla, joten kiinnioton jälkeen tapahtunut kuljettaminen poliisiasemalle poliisilain 10 §:n näkökulmasta oli perusteltua.

AOA totesi, että sen määrittelemisen, mikä olisi lapsen etu yksittäisissä virkatoimissa, on ylipäättään varsin tulkinnanvaraista. Ainakin joissain tapauksissa lienee lapsen edun mukaista, että tämän kaltaista asiaa ei selvitetä paikalla, jossa on paljon sivustakatsojia vaan selvittely tehdään paikassa, jossa sivulliset eivät ole näkemässä. Merkitystä on AOA:n mielestä annettava myös sille, miten toimenpiteen kohteena oleva lapsi kokee tilanteen; suhtautuuko hän poliisimiehiin pelokkaasti ja aiheuttaako poliisiautoon sulkeminen hätäntyneisyyttä vai onko suhtautuminen luottavaista. Tapauksessa saatu selvitys viittasi siihen, että ainakaan ulkopuoliset eivät olleet havainneet pojissa mitään pelkotilaan viittaavaa.

AOA ei todennut poliisipartion toiminnassa niiltä osin, kun pojat on kuljetettu poliisiautolla poliisiasemalle, lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. AOA piti sinänsä erityisesti 8-vuotiaan kuljettamisesta poliisiasemalle suhteellisuusperiaatteen kannalta ajatellen ongelmallisena, mutta tapahtumakokonaisuus huomioon ottaen asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

Poikien sijoittaminen ”sumppuun”

Sen jälkeen, kun pojat oli kuljetettu poliisiasemalle, heidät oli sijoitettu lyhyeksi ajaksi lukittuun tilaan. Poliisimiesten antamasta selvityksestä ilmeni, että pääasiallinen peruste siihen, miksi pojat suljettiin ns. ”sumppuihin”, oli tilanteen rauhoittaminen.

AOA totesi, ettei poikien sulkemiseen ”sumppuihin” ollut pakkokeinolain 6 luvun 1 §:n mukaisia edellytyksiä. Lainkohta edellyttää lukittuun tilaan sijoittamisen olevan välttämätöntä poistumisen estämiseksi. Laki ei AOA:n mielestä anna perusteita sijoittaa henkilöä ”sumppuun” tilanteen rauhoittamiseksi.

AOA piti selvästi virheellisenä ja lainvastaisena sitä, että lapset suljettiin ns. ”sumppuun”. Menettelyn moitittavuutta korosti se, että nuorimmat lapset olivat vain 8- ja 12-vuotiaita. Erityisen kyseenalaista on ylipäättään 8-vuotiaan lapsen säilyttäminen tällaisessa säilössä.

Toimenpidettä harkitessaan AOA otti huomioon sen, että ”sumpassa” pitäminen kesti vain lyhyen ajan, ja sen, että poikien poliisiasemalle kuljettaminen ei sinänsä ole ollut lainvastaista.

AOA antoi poliisipartion kahdelle poliisimiehelle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä.

AOA Raution päätös 15.4.2004, dnro 249/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

EDUNVALVONTA

Edunvalvonta-asioissa on ensi sijassa kysymys maistraattien ja kuntien yleisten edunvalvojien menettelystä näiden hoitaessa holhoustoimesta annetun lain (442/1999) mukaisia tehtäviään. Muita keskeisiä edunvalvontaa koskevia säädöksiä ovat holhoustoimesta annettu asetus (889/1999) ja laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (443/1999).

Vuoden 2005 alusta lukien edunvalvonta-asioina tul-
laan käsittelemään myös yleisten tuomioistuinten
menettelyä koskevat kantelut, kun on kyse edunvalvo-
jan määräämisestä, vaihtamisesta tai vapauttamises-
ta tehtävästään taikka henkilön toimintakelpoisuuden
rajoittamisesta. Samoin edunvalvonta-asioina käsitel-
lään vastaisuudessa kantelut, jotka koskevat hallinto-
tuomioistuinten menettelyä niiden käsitellessä vali-
tuksia maistraattien holhousviranomaisina tekemistä
päätöksistä. Kertomusvuonna edunvalvonta-asioita ei
vielä edellä kerrotulla tavalla ole tilastoitu omaksi asia-
ryhmäkseen, vaan tilastointia koskeva muutos on tullut
voimaan vuoden 2005 alusta.

Asiajaon mukaan edunvalvontakantelut kuuluvat AOA
Jääskeläisen ratkaistaviin asioihin. Niiden pääesittelij-
jänä on kertomusvuonna toiminut oikeusasiamiehen-
sihteeri *Mikko Sarja*.

Yleistä

Kertomusvuonna tuli vireille 30 edunvalvontatointa
koskevaa asiaa. Edunvalvontakysymystä on tosin saa-
tettu sivuta myös esimerkiksi sosiaalitointa tai tervey-
denhuoltoa koskevilla kanteluilla, jolloin ne on käsi-
teltä – ja myös tilastoitu – pääasiansa yhteydessä, eikä
edunvalvontakysymystä ole erotettu omaksi kanteluk-
seen. Kertomusvuonna ratkaistuissa asioissa oli kyse
mm. käyttövarojen määrästä, omaisuusluettelon laati-
misesta, edunvalvojan määräämisen ja toimintakelpoi-
suuden rajoittamisen tarpeellisuudesta, päämiestä
koskevien tietojen luovuttamisesta, päämiehen itse-
määräämisoikeudesta, päämiehen mielipiteen selvit-

tämisestä ja sen merkityksestä, edunvalvojan sijaisen
toimivallan siirtämisestä valtuutetulle ja edunvalvon-
nan tarpeessa olevaa henkilöä koskevan ilmoituksen
käsittelyn kestosta.

Tutkittavana on edelleen mm. kantelu, jossa on kyse
siitä, ovatko Helsingin kaupungin edunvalvontatoimen
voimavarat holhoustoimen edunvalvontapalveluiden
järjestämisestä annetun lain edellyttämällä tasolla.

Kertomusvuonna AOA Jääskeläinen teki tarkastuskäyn-
nit Helsingin maistraatissa ja Espoon kaupungin edun-
valvontatoimistossa.

TARKASTUKSET 2004

Helsingin maistraatti	10.12.2004
Espoon kaupungin edunvalvonta- toimisto	17.12.2004

Ratkaisuja

EDUNVALVOJAN TOIMIVALTA JA PÄÄMIEHEN ITSEMÄÄRÄÄMIS- OIKEUS

Kantelussa pyydettiin tutkimaan muun muassa, oliko
yleinen edunvalvoja toiminut vastoin päämiehen oi-
keutta päättää omaisuudestaan. Kantelijan mukaan
hänen äitinsä oli halunnut antaa kolmelle lapselleen
ennakkoperintöä, mutta edunvalvoja ei ollut suostunut
siirtämään päämiehensä tilille pyydettyä summaa.

Edunvalvoja oli perustellut menettelyään yhtäältä lah-
joituskiellolla ja toisaalta sillä, ettei hän ollut vakuut-
tunut päämiehensä tahdonmuodostuksen aitoudesta.
Tämän johtopäätöksen hän oli tehnyt sen perusteella,
että kantelija oli toistuvasti lähestynyt häntä pyytäen
rahojen jakamista ennakkoperintönä. Myös päämies,
jonka toimintakelpoisuutta ei ollut rajoitettu, oli itse ol-
lut edunvalvojaan asian johdosta yhteydessä.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään mm. seuraavan.

Holhoustoimesta annetun lain 14 §:n mukaan edunvalvojan määrittäminen ei estä päämiestä itse valitsemaasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Oikeustoimikelpoisen päämiehen oikeutta tehdä lahjoituksia ei myöskään ole rajoitettu vajaavaltaisen päämiehen tavoin lahjoihin, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä. Edunvalvojalla on lähtökohdaisesti sama kelpoisuus kuin päämiehelläkin toimia tämän taloudellisissa asioissa. Holhoustoimesta annetun lain 32 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja ei kuitenkaan saa lahjoittaa päämiehensä omaisuutta.

Henkilö, joka ei ole edunvalvonnassa tai jolle on määrätty ainoastaan rinnakkainen edunvalvoja hänen toimintakelpoisuuttaan rajoittamatta, voi lähtökohtaisesti niin halutessaan tehdä myös itselleen epäedullisia oikeustoimia. Päämiestä tukeva rinnakkainen edunvalvoja sen sijaan on velvollinen selvittämään, onko päämies ymmärtänyt asian ja varmistumaan siitä, ettei päämiehen tahdonmuodostukseen ole tältä osin vaikutettu asiattomasti. Tämä siten käytännössä rajoittaa päämiehen täydellistä itsemääräämisoikeutta, kuten edunvalvonnan alkaminen yleensäkin.

Edunvalvoja kertoi selvityksessään keskustelleensa useaan otteeseen ennakkoperintöasiasta päämiehensä kanssa. AOA:n mielestä vastausta vaille jäi kuitenkin, oliko edunvalvoja nimenomaisesti tiedustellut päämieheltään, oliko tätä painostettu tai kokiko tämä mahdollisesti tulleen painostetuksi. Käytettävissä olleen aineiston perusteella edunvalvojan johtopäätös oli perustunut kantelijan ja päämiehen omiin yhteydenottoihin.

AOA totesi, että ei ole olemassa oikeusohjetta sen varalle, kuinka päämiehen tahtoa käytännössä tulisi selvittää. Edunvalvoja joutuu käyttämään harkintavaltansa ja arvioimaan päämiehensä tahdon ja mielipiteen merkityksen päämiehen kokonaistilanteen kannalta. Edunvalvoja joutuu punnitsemaan erilaisia toimintape-

riaatteita, joiden yhteensovittaminen ei välttämättä ole helppoa käytännössä. Kyseeseen tulevat ainakin päämiehen itsemääräämisoikeuden eli hänen näkemyksensä ja toiveidensa kunnioittaminen, päämiehen suojaaminen ja päämiehen edun toteuttaminen eli esimerkiksi omaisuuden hoitaminen objektiivisesti tarkastellen rationaalisella tavalla.

AOA totesi myös, että vaikka holhoustoimilain 43 §:ssä on edunvalvojalle säädetty pääsäännöksi velvollisuus tiedustella päämiehen mielipidettä, ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, päämiehen tahto tai mielipide ei kuitenkaan välttämättä ole edunvalvojaa sitova (näin esim. Helin, Markku: Edunvalvojan päätösvalan rajoista. Lakimies 6–7/2001, s. 1072). Edunvalvojan näkökulmasta on vielä otettava huomioon, että hän voi joutua vahingonkorvausvastuuseen, jos hän hoitaa päämiehen omaisuutta huolimattomasti.

AOA:n johtopäätös oli, että edunvalvojan ei voitu osoittaa menetelleen lainvastaisesti tai käyttäneen harkintavaltansa AOA:n toimenpiteitä edellyttävällä tavalla väärin. AOA arvioi vielä sitä, olisiko edunvalvojan tullut edellä esitetyn kaltaisessa ristiriitatilanteessa hakea päämiehensä toimintakelpoisuuden rajoittamista. AOA ei pitänyt yleisesti ottaen hyväksyttävänä, että edunvalvoja rajoittaa oikeustoimikelpoisen päämiehen toimintakelpoisuutta tosiasiallisesti käytännössä ilman, että asiasta olisi olemassa tuomioistuimen ratkaisua. Toimintakelpoisuuden rajoittaminen kuuluu nimittäin yksinomaan tuomioistuimen toimivaltaan.

Jotta edunvalvojan toimivaltuudet olisivat oikeudelliselta kannalta ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta asianmukaisella tavalla järjestettyjä, ilmeisissä ja jatkuvasti toistuvissa ristiriitatilanteissa olisi AOA:n mielestä asianmukaista, ettei edunvalvoja pidä liian korkeana kynnystä asian saattamiseen tuomioistuimen tutkittavaksi silloin, kun edunvalvoja katsoo päämiehen toiminnallaan selvästi vahingoittavan etujaan tai epäilee, ettei päämiehen tahdonmuodostus ole aitoa ja vapaaehtoista.

AOA:n johtopäätös oli tältä osin, että puheena olevan ristiriitatilanteen ratkaiseminen oli oikeudellisesti tulkinanvarainen. Tämän vuoksi ja kun holhousviranomaisen ei ole ollut tarpeen puuttua edunvalvojan menettelyyn eikä maistraatin voitu osoittaa laiminlyöneen valvontavelvollisuuttaan, asiassa ei ilmennyt perusteita sen tueksi, että edunvalvojan olisi voitu katsoa ylittäneen harkintavaltaansa.

Tapauksessa oli kyse myös edunvalvontatoimen resursseista. Kantelija oli useissa yhteyksissä kokenut, että hänen äitinsä asioiden hoitamiselle olisi ollut ominaista mm. viivytys ja laiminlyönti. Esimerkkinä hän mainitsi mm. puhelinlaskun maksamisen viivästymisen, mistä oli aiheutunut puhelinlinjan katkaiseminen. Edunvalvojan selvityksestä ilmeni näin tapahtuneen. Sen sijaan, että kyse olisi ollut yksittäisen virkamiehen tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuvasta virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä, AOA katsoi kyseen olleen pikemminkin resurssikysymyksestä. Edunvalvojat joutuvat usein asettamaan toimenpiteitä kiireellisyysjärjestykseen ja käyttämään tällöin tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Vaikka esitetyt väitteet eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin, AOA kuitenkin korosti sitä, ettei resurssipulasta johtuvaa päämiesten puhelin- tai muiden laskujen hoitamatta jäämistä voida pitää hyväksyttävänä. Vaikka mahdolliset viivästyskorkoseuraamukset ja puhelinlinjan uudelleen avaamisesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset onkin mahdollista ottaa huomioon edunvalvontapalkkion alennuksena, puhelimella – etenkin ikääntyneiden kohdalla – voi usein olla hyvinkin suuri merkitys sosiaalisten suhteiden hoitamisessa ja mahdollisissa hätätilanteissa. Näin ollen edunvalvonnan resurssipulalla voi pahimmillaan olla päämiehen perusturvallisuuden kannalta vakavia seurauksia, minkä vuoksi kysymykseen on syytä suhtautua vakavasti.

Koska edunvalvontatoimen hoitamisessa on kyse ihmisten oikeusturvaan ja erityisesti perusoikeuksiin hyvin olennaisesti liittyvästä tehtävästä, tulee myös käytettävissä olevien voimavarojen olla sellaisia, että julkinen valta kykenee asianmukaisesti täyttämään sil-

le säädetyt tehtävät. AOA korosti myös laillisuusvalvontakäytännössä vakiintuneesti katsotun, että viranomais toiminnan viivytyksiä tai muuta perustuslain 21 §:ssä taatun hyvän hallinnon vastaista menettelyä ei voida perustella organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla.

Maistraatti oli selvitystensä mukaan ollut tietoinen edunvalvonnan ongelmista ja käynyt kaupungin kanssa keskusteluja, joiden seurauksena edunvalvonnan resursseja oli jo kertaalleen vahvistettu. Kaupungin ja naapurikunnan edunvalvontatoimien yhteistoiminnan käynnistymisen oli myös odotettu tuovan tilanteeseen helpotusta.

Edunvalvonnan resurssitilannetta valtakunnallisesti niin kunnissa kuin maistraateissakin oli selvitetty osana laajempaa sisäasiainministeriön tilaamaa ja keväällä 2003 valmistunutta holhoustoimen arviointiraporttia. Aihetta käsiteltiin myös tämän raportin pohjalta laaditussa holhoustoimen uudistuksen seurantatutkimuksen ohjausryhmän raportissa (sisäasiainministeriön julkaisu 26/2003). Lisäksi maistraattien resursseista valmistui vuonna 2004 oma erillinen selvityksensä. Tämän vuoksi AOA ei katsonut tässä vaiheessa tarpeelliseksi puuttua enemmälti asiaan. Hän kuitenkin päätti seurata tilanteen kehittymistä ja puheena olevaa kysymystä sen informaation kautta, jota välittyy kanteluiden käsittelyn ja tarkastuskäyntien yhteydessä.

AOA Jämskeläisen päätös 17.6.2004, dnro 2253/4/02 (esittelijänä Mikko Sarja)

JOUTUISUUS EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMISESSÄ

Kantelussa arvosteltiin maistraattia edunvalvonnan tarpeessa mahdollisesti olevaa henkilöä koskeneen ilmoituksen käsittelyn viipymisestä.

AOA Jämskeläinen totesi, että kysymys edunvalvojan määräämisestä on ihmisen perusturvallisuuteen liittyvien tekijöiden näkökulmasta siinä määrin keskeinen,

että tavanomaista perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua asian viivytyksetöntä käsittelyä kiireellisemmällekin käsittelyjärjestykselle olisi perusteita. Holhoustoimilaissa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty käsittelylle erityisiä määräaikoja. Toisaalta AOA totesi, että koska edunvalvonta merkitsee lievimmilläänkin puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen, on olennaista, että tällaiset asiat valmistellaan ja käsitellään huolellisesti. Asianmuksena ei nimittäin voitaisi pitää sitä, että ihminen kevin perustein altistettaisiin edunvalvojan määräämistä koskevaan prosessiin. Asian yhtäältä huolellinen ja toisaalta ripeä käsittely eivät menettelyperiaatteina ole helposti yhteen sovittavissa.

Puheena oleva edunvalvonta-asia oli maistraatissa ollut vireillä melkein seitsemän kuukautta. Kuitenkaan ei ilmennyt aihetta epäillä, etteikö kyse olisi ollut sellaisesta vaativasta yksittäistapauksesta, että sen käsittelyaika oli hyväksyttävällä tavalla voinut olla tavallista pitempi. Myöskään ei tullut ilmi, että käsittelyn viipymisestä olisi aiheutunut jotakin konkreettista haittaa tai vahinkoa.

Kyse oli myös maistraatin resursseista. AOA totesi, että edunvalvontatoimen hoitamisessa on kyse valtion vastuulla olevasta ihmisten oikeusturvaan ja perusoikeuksiin olennaisesti liittyvästä tehtävästä, jolloin myös käytettävissä olevien voimavarojen tulee olla sellaisia, että julkinen valta kykenee asianmukaisesti suoriutumaan tehtävistään.

AOA Jääskeläisen päätös 26.5.2004, dnro 2984/4/03 (esittelijänä Mikko Sarja)

YLEISEN EDUNVALVOJAN MENETTEL ELY ULOSMITATUN KIINTEISTÖN MYNNISSÄ

Yleinen edunvalvoja oli määrätty edunvalvojan sijaiseksi kiinteistön kauppaan, jolla myytiin kantelijan alaikäisten lasten omistuksessa ollut kiinteistö. Edunvalvojan sijaisen valtuuttamana asiamiehenä kaupassa toimi

kiinteistön ulosmittauksen suorittanut avustava ulosottomies.

Edunvalvojan sijainen ei ollut selvittänyt kiinteistön käypää arvoa ennen valtuutuksen antamista. Jos vapaaehtoinen kauppa olisi jäänyt toteutumatta, kiinteistö olisi myyty pakkohuutokaupalla, mikä yleensä johtaa alhaisempaan hintaan. Näissä olosuhteissa selvitysvelvollisuudelle ei voitu asettaa kovin suuria vaatimuksia. Kuitenkin se selvitys, joka hankittiin vasta myynnin jälkeen kihlakunnanvoudilta maistraatin lupaa varten, olisi AOA Jääskeläisen mielestä tullut hankkia jo ennen valtuutuksen antamista.

Edunvalvojan esteellisyydestä säädetään holhoustoimesta annetun lain 32 §:n 2 ja 3 momenteissa. Säännös koskee edunvalvojaksi tai tämän sijaiseksi määrätyn esteellisyyttä, eikä sitä voida suoraan soveltaa edunvalvojan valtuuttamaan henkilöön. Sen sijaan säännöksen perusteella voidaan arvioida sitä, onko valtuutettu ollut sopiva henkilö edustamaan päämies-tä oikeustoimen tekemisessä.

AOA katsoi, että edunvalvojan sijaisen valtuuttaman avustavan ulosottomiehen edut olivat saattaneet joutua ristiriitaan päämiesten edun kanssa hänen toimitettuaan kyseisen kiinteistön ulosmittauksen. Hoitaessaan lasten huoltajien ja lakisääteisten edunvalvojien velkojen perintää avustavan ulosottomiehen tuli toimia siten, että perintätehtävä tuli toteutetuksi tehokkaasti. Tässä tarkoituksessa hän oli suorittanut lasten nimissä olevan kiinteistön ulosmittauksen, joka oli ainakin voinut vaarantaa lasten edun holhoustoimesta annetun lain tarkoittamassa mielessä. Lainkohdan mukaanhan esteellisyyden aiheuttaa vaaran mahdollisuus, eikä konkreettista vaaraa tarvitse olla käsillä. Näin ollen edunvalvojan sijaisen ei olisi AOA:n mukaan tullut valtuuttaa avustavaa ulosottomiestä kiinteistön kaupan tekemiseen.

Edelleen AOA totesi, että edunvalvojan sijaisella ei ylipäätään ollut valtaa siirtää edunvalvojan sijaisen toimivaltaa valtuuttamalleen. Näin ollen edunvalvojan sijaisen olisi tullut valtuutusta antaessaan täsmentää

kiinteistön kaupan ehdot sellaisiksi, kuin hän lasten edun huomioon ottaen on katsonut aiheelliseksi.

Kantelun käsittelyn yhteydessä kävi ilmi myös, ettei edunvalvojan sijainen ollut hakenut kiinteistön kaupalle maistraatin lupaa. Holhoustoimesta annetun lain tarkoitettamana lähtökohtana voidaan pitää sitä, että lupaa haetaan etukäteen. Lupahakemus on syytä panna vireille mahdollisimman pian, koska oikeustoimikumppanilla ei ole oikeutta hakea lupaa. Näin ollen hänen kannaltaan ei ole kohtuullista, että hän joutuisi odottamaan maistraatin lupapäätöstä kovin pitkään.

Kun otettiin huomioon kaupasta ennen lupahakemuksen tekemistä kulunut aika ja se, että lupaa haettiin vasta asian tultua esille tämän kantelun tutkimisen yhteydessä, AOA katsoi yleisen edunvalvojan menetel-

leen virkavelvollisuutensa vastaisesti jättäessään viivytyksettä hakematta maistraatin lupaa kiinteistön myymiselle.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset yleisen edunvalvojan menettelyn virheellisyydestä selvityksen hankkimisessa, valtuutuksen antamisessa ja maistraatin luvan pyytämisessä hänen tietoonsa.

AOA Jääskeläisen päätös 3.12.2004, dnro 674/4/03 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

SOSIAALIVAKUUTUS

Yleiskatsaus

Suomen perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Sen 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta näiden riskien varalta. Sosiaalivakuutusta koskevissa ratkaisuihin on usein kysymys myös oikeudesta työhön sekä oikeusturvaa koskevista perusoikeuksista.

Tässä jaksossa kuvataan laillisuusvalvontaa näissä asioissa lukuun ottamatta työttömyysturvaa, vaikka työttömyysturva onkin sosiaalivakuutuksen keskeinen osa-alue. Työttömyysturvaa koskevia asioita käsitellään erikseen s. 253 jaksossa, jossa kuvataan myös työvoimahallintoa ja työsuojeluviranomaisten menettelyä.

Sosiaalivakuutusasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työjaon mukaan OA *Pauniole*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimi esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

LAILLISUUSVALVONTA SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin sosiaalivakuutusta koskevia kanteluita yhteensä 281 ja omasta aloitteesta tutkitavaksi otettuja asioita 3. Toimenpideratkaisujen, tässä tapauksessa huomautusten sekä moittivien ja ohjaavien käsitysten, osuus oli noin 16 prosenttia.

Sosiaalivakuutukseen liittyvistä kanteluista kohdistui kertomusvuonna kuten aikaisempinakin vuosina suuri osa työkyvyttömyyseläkkeisiin sekä asumistukeen, sairausvakuutuslain mukaisiin päivärahoihin, lääkekorvauksiin, kuntoutukseen sekä tapaturmavakuutuslain ja kansaneläkelain mukaisiin muihin etuuksiin. Kertomusvuonna kanneltiin myös opintotuesta. Lisäksi so-

tilasvammalain mukaisista korvausasioista tuli jonkin verran kanteluita. Kansainvälistyminen tuo uusia piirteitä myös sosiaaliturvaan. Ulkomailla oleskelevan samoin kuin Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määrittämiseen liittyviä kanteluita tuli kertomusvuonna aiempaa enemmän.

Kantelut kohdistuivat sosiaalivakuutusasioissa usein menettelyyn ja ylipäänsä hyvän hallinnon ja lainkäyttömenettelyn vaatimuksiin. Monet kantelut koskivat viivästyksiä näiden etuuksien käsittelyssä, päätösten niukkoja perusteluja, puutteita huoletellisuudessa ja palvelussa sekä muita oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä. Arvostelun aiheena oli myös se, että kantelija ei saanut etuutta, johon hän mielestään olisi ollut oikeutettu, taikka se, että etuus, joka hänelle oli myönnetty, ei ollut riittävän suuri.

HYVÄ HALLINTO SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

OA:n kannanotot näissä asioissa kohdistuivat ennen kaikkea menettelyn hitauteen, päätösten niukkoihin perusteluihin, neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyönteihin sekä muihin oikeusturvan puutteisiin. Jäljempänä on lyhyesti kerrottu esimerkkejä näistä ratkaisuista.

Käsittelyajat

OA kiinnitti useissa päätöksissään huomiota asioiden pitkiin käsittelyaikoihin. Erityisesti kanteluissa tuotiin esiin käsittelyn hitaus Kansaneläkelaitoksen kasvukeskuksissa olevissa toimistoissa. Ongelma on ollut esillä myös tiedotusvälineissä. Koska kehitys näytti menneen jossain määrin huonompaan suuntaan, OA otti asian tutkittavakseen omana aloitteenaan. Ratkaisua, johon tämä tutkimus johti, selostetaan tarkemmin jäljempänä (dnro 2017/2/03). Tämän päätöksen jälkeen on mm. tarkastuskäynnillä käynyt ilmi, että Kansaneläkelaitoksen käsittelyaikojen pituus on yhä enenevässä määrin Helsingin vakuutuspiirin ongelma. Tämän vuok-

si OA otti tutkittavakseen Helsingin vakuutuspiirin käsittelyaikojen pituuden omana aloitteenaan. Hän antaa asiassa ratkaisun saatuaan siihen riittävän selvityksen.

Vakuutusoikeudessa käsittelyajat ovat niin pitkät, että se on OA:n näkemyksen mukaan oikeusturvaongelma. Vuonna 2004 keskimääräinen käsittelyaika oli 13 kuukautta. OA katsoi, että erityisesti sosiaalivakuutusasioissa tulisi valitusten käsittelyn olla joutuisaa. Niissä on usein kyse etuuden myöntämisestä jonkin terveydentilaa alentavan sairauden, vian tai vamman perusteella, minkä lisäksi päätöksillä on tärkeä taloudellinen merkitys etuuden hakijalle. OA antoikin liian pitkistä käsittelyajoista huomautuksen vakuutusoikeuden laamannille, vakuutusoikeustuomarille ja esittelijälle (dnrot 563/4/02, 669/4/03 ja 1331/4/02).

Myös Kansaneläkelaitoksen Töölön toimistossa, If vahinkovakuutus Oy:ssä ja Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjolassa oli sosiaaliturvaan liittyvien yksittäisten asioiden käsittely kestänyt niin kauan, että OA antoi asioissa huomautukset (dnrot 680/4/03, 1022/4/02 ja 1122/4/04). OA on lisäksi antanut useita moittivia ja ohjaavia käsityksiä sen johdosta, että Kansaneläkelaitoksen eräiden toimistojen käsittelyajat olivat liian pitkät.

Eräissä ratkaisussaan OA arvosteli Turun toimiston menettelyn hitautta 11-vuotiaan pojan kuntoutus- ja hoitotukihakemusten käsittelyssä. Käsittelyn hitaudesta johtuen kantelija oli joutunut tekemään päätöksen pojalleen annettavan kuntouttavan hoidon jatkamisesta ilman varmuutta siitä, korvaako Kansaneläkelaitos hoidon. Tätä ratkaisua selostetaan tarkemmin jäljempänä (dnro 2068/4/03). Kannelmäen ja Malmin toimistot olivat laiminlyöneet sairauspäiväraha hakemuksen käsittelemisen ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyaika oli kahdessa tapauksessa ollut yli seitsemän viikkoa, kun se keskimäärin oli kaksi viikkoa (dnrot 1840/4/03 ja 2065/4/03). Lisäksi OA arvosteli Kansaneläkelaitosta ja Eläketurvakeskusta viivyttelystä, kun kansainvälisen eläkeasian käsittely oli kestänyt yhteensä yli kolme vuotta (dnro 1206/4/02).

Perustelut

Arvostelun kohteena olivat myös päätösten niukat perustelut sekä puutteet niiden selkeydessä ja ymmärrettävyydessä. Eräissä ratkaisussaan OA katsoi, että tarkastuslautakunnan tulee perustella myös poistopäätökset (dnro 1627/4/03). Opintotuen muutoksenhakulautakunnan erään päätöksen perusteluiden olisi OA:n mielestä tullut olla yksilöllisemmät (dnro 1495/4/03). Toisessa päätöksessään OA moitti Kansaneläkelaitoksen päätöksiä epäselvyydestä. Päätösten otsikot ja sisältö eivät vastanneet toisiaan tietojenkäsittelyjärjestelmästä johtuen. Tätä ratkaisua selostetaan tarkemmin jäljempänä (dnro 1124/4/02).

Huolellisuus

Viranomaisten huolellisuudessa sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuudessa ja palveluperiaatteen noudattamisessa todettiin puutteita useissa tapauksissa (dnrot 620/4/02, 1356/4/02, 1361/4/02 ja 2807/4/02). Eräissä päätöksessään OA kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota siihen, että toimisto ei ollut toimittanut asianmukaisesti tarkastuslautakunnalle kantelijan valitusta sairauspäiväraha-asiansa. Toimisto oli myös jättänyt asettamatta asiakirjan täydentämiselle määräjän (dnrot 1409/4/03 ja 332/4/04). Eräissä ratkaisussaan OA katsoi, että virkamiesten kirjeitä tai lausuntoja ei ollut laadittu selkeästi tai puolueettomasti (dnrot 2365/4/02, 2975/4/02 ja 1647/4/03). OA totesi myös, että hyvän hallinnon mukaista oli vastata kirjalliseen tiedusteluun kirjallisesti (dnro 3012/4/02).

Muu oikeusturva

Eräissä ratkaisuisaan OA kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisten menettelyn johdosta kantelijan oikeusturva saattoi vaarantua. Kolmessa päätöksessään hän katsoi, että Kansaneläkelaitoksen toimiston olisi perusoikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden tullut ohjata kantelija ilmoittautumaan työnhakijaksi, jotta etuuskien saanti olisi varmistettu (dnrot 33/4/03,

222/4/03 ja 2466/4/03). Kansaneläkelaitoksen erään päätöksen yhteydessä tapahtunut ilmoitus liikamaksusta ei täyttänyt OA:n mielestä hallintomenettelylaissa säädettyjä asianosaisen kuulemisen vaatimuksia (dnro 3096/4/02). Eräässä ratkaisussaan hän arvosteli sitä, että Kansaneläkelaitos oli virheellisesti käsitellyt sotilasavustushakemusta opintotukilain mukaisena asiana (dnro 1917/4/02).

OA kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota vielä siihen, että laissa ei ole asetettu eläkkeen saamisen edellytykseksi sitä, että eläkkeen saajalla on pankkitili. Eläkkeen maksutapaa koskevia kansaneläkeasetuksen säännöksiä tulisi hänen mukaansa tulkita perusoikeusmyönteisesti (dnro 1102/2/02). Tarkastuslautakunnan olisi hänen näkemyksensä mukaan tullut lähettää päätös muutoksenhakijan valituskirjelmässä ilmoittamaan osoitteeseen (dnro 1702/4/02). OA arvosteli tarkastuslautakuntaa myös sen johdosta, ettei päätöksen tiedoksisaintia koskevien säännösten soveltaminen ollut lainmukaista. Tätä ratkaisua selostetaan tarkemmin jäljempänä (dnro 1382/4/02).

Tarkastustoiminta

SOSIAALIVAKUUTUKSEN TARKASTUKSET 2004

Kansaneläkelaitos/Töölön toimisto	23.3.2004
Kansaneläkelaitos/Malmin toimisto	5.3.2004
Kansaneläkelaitos/Nummi-Pusulan toimisto	6.10.2004
Kansaneläkelaitos/Kauniaisten toimisto	6.10.2004
Kansaneläkelaitos/Turun toimisto	3.11.2004
Kansaneläkelaitos/Varissuon toimisto	3.11.2004
Kansaneläkelaitos/Lounais-Suomen aluekeskus	3.11.2004

Kansaneläkelaitoksen pitkät käsittelyajat ovat viime vuosina olleet esillä useissa kanteluissa ja myös viestintävälineissä. Tämän johdosta OA keskitti kertomus-

vuoden tarkastukset erityisesti Kansaneläkelaitoksen toimistoihin.

OA järjesti ennen toimistojen tarkastusta keskustelutalouksia sekä Kansaneläkelaitoksen johdon että Etelä-Suomen aluekeskuksen ja Helsingin vakuutuspiirin johdon kanssa.

Tarkastuksilla keskityttiin vaatimuksiin, joita uusi hallintolaki ja kielilaki sekä muutoinakin hyvä hallinto asettavat Kansaneläkelaitokselle. Esillä olivat hakemusten käsittelyajat, päätösten perustelujen selkeys ja ymmärrettävyys sekä asiakaspalvelu ja neuvonta. Tarkastusten erityisteemana oli tutustuminen Kansaneläkelaitoksen uuteen sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään (SAHA), joka mahdollistaa työn tasaamisen eri vakuutuspiirien ja toimistojen välillä.

Kansaneläkelaitoksen toimistoissa siirryttiin SAHA-järjestelmään huhtikuun alkuun 2004 mennessä. Tarkoituksena on käsittelyaikojen lyhentäminen ja yhdenmukaistaminen vakuutusalueiden sisällä ja myöhemmin niiden välillä. Tämä on hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta tärkeää.

OA:n havaintojen mukaan SAHA-järjestelmään siirtyminen oli aluksi kuitenkin jossain määrin hidastanut asioiden käsittelyä. Kansaneläkelaitoksen mukaan tämä johtui osittain siitä, että uudessa järjestelmässä on aina alussa käynnistysvaikeuksia, ja siitä, että järjestelmään on jouduttu syöttämään paljon vanhoja arkistotietoja, joiden käsittely on hidasta. Tarkastuskohteiden arvion mukaan tämä vaihe vie noin kuusi kuukautta. Alkuvaiheen ongelmien jälkeen SAHA-järjestelmä tulee toimistojen ja aluekeskuksen näkemyksen mukaan helpottamaan ja nopeuttamaan hakemusten käsittelyä.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla kävi ilmi, että päätösten perustelujen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on kiinnitetty huomiota. Tarkastuskohteiden näkemyksen mukaan SAHA-järjestelmän käyttöönoton myötä myös päätösten perustelut ovat parantuneet mm. sen johdosta, että asiantuntijalääkärit kirjoittavat atk-järjestel-

mään kannanotoilleen laajemmat perustelut kuin aikaisemmin.

Tarkastuskohteissa painotettiin sitä, että asiakaspalvelun eräs peruspilari on kattavan toimistoverkon ylläpitäminen. Asiakkaat pitivät edelleen tärkeänä henkilökohtaista kontaktia toimihenkilöihin. Kaikissa tarkastuskohteissa on pidetty huolta siitä, että toimistoissa on tarjota ruotsinkielisille asiakkaille palvelua heidän äidinkielellään. Pienimmillä paikkakunnilla, kuten Nummi-Pusulassa, ruotsinkielistä asiantuntemusta on saatavissa myös Lohjan toimistosta. Muiden vieraiden kielten käyttäjiä on erityisesti suuremmissa kaupungeissa kuten Helsingissä ja Turussa. Asiointiin on tällöin pyritty järjestämään tulkkaus.

OA jatkaa Kansaneläkelaitoksen toimistojen tarkastuksia kuluvana vuonna, jolloin hän edelleen seuraa SAHA-järjestelmän toimivuutta ja hyvän hallinnon toteutumista.

Ratkaisuja

HAKEMUSTEN KÄSITTELYAJAT KANSANELÄKELAITOKSESSA JA NIISTÄ TIEDOTTAMINEN

Julkisuudessa oli kesällä 2003 tietoja hakemusten käsittelyaikojen pidentymisestä Kansaneläkelaitoksessa erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Kansaneläkelaitos oli vielä tiedotteessaan toukokuussa 2003 ilmoittanut tavoitteekseen lyhentää selkeästi keskeisten etuuksien käsittelyaikoja. Koska kehitys käsittelyajoissa näytti menneen huonompaan suuntaan, otti OA Paunio asian tutkittavakseen omana aloitteenaan.

Kansaneläkelaitos toi selvityksessään esiin eri etuushakemuksille vuodelle 2003 asettamia käsittelyaikatavoitteita eli ns. läpimenoaikoja ja niiden seurantamekanismeja. Kansaneläkelaitos ilmoitti myös tilastotietoa siitä, miten se oli päässyt asettamiinsa tavoitteisiin vuoden kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana:

Etuus	Tavoite	Toteutuma
Työttömyysturva	6 pv	7,7 pv
Sairauspäiväraha	13 pv	15,2 pv
Yleinen asumistuki	21 pv	26,9 pv
Opintotuki	15 pv	15,1 pv

Sairaanhoidon korvausten käsittelyaikojen pidentymisen syyksi Kansaneläkelaitos mainitsi hakemusten määrän merkittävän kasvun edellisvuodesta. Erityisesti hammashoidon korvaushakemusten määrä oli kasvanut peräti 58 % edellisvuodesta. Laitos oli odottanut lainsäädäntömuutosten lisäävän hakemuksien määrää, mutta kasvu oli ennakoitua suurempi. Kansaneläkelaitos mainitsi myös kausivaihtelut joissakin hakemuksissa, mikä näkyy tilapäisinä käsittelyruuhkina, esimerkiksi opintotukiasioissa lukukauden alku ja asumistukiasioissa vuodenvaihte.

Kansaneläkelaitos kertoi kehittäneensä yhdessä palvelujen tuottajien etujärjestöjen kanssa asiakaspalvelun parantamiseksi sairaanhoitokorvausasioissa atk-pohjaisen valtakirjasopimusmenettelyn, joka yleistyessään nopeuttaa hakemusten käsittelyä. Keväällä 2002 laitos aloitti sähköiseen asiakirjajärjestelmään perustuvan hakemusten käsittelyn siirtämisen ruuhkaisista toimipisteistä muihin toimipisteisiin. Sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän pitäisi Kansaneläkelaitoksen mukaan olla vuonna 2004 kaikkien vakuutuspiirien käytössä. Kansaneläkelaitos ilmoitti eri vakuutuspiireissä olevan myös muita hankkeita, joilla käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää. Laitos ilmoitti pitävänsä käsittelyprosessien ja työmenetelmien kehittämistä vuoden 2004 keskeisenä haasteenaan.

Kansaneläkelaitos ilmoitti pyrkivänsä myös tiedottamaan käsittelyajoistaan avoimesti, jotta asiakkaat osaat ennakoida asiansa käsittelyn kestoa ja arvioida Kansaneläkelaitoksen toimintaa. Tätä tarkoitusta varten se julkisti tiedotteen toukokuussa 2003.

Kansaneläkelaitoksen mukaan oli jälkikäteen todettava, että sairaanhoidon korvaushakemusten ja niistä

erityisesti hammashoidon hakemusten määrä kasvoi ennakoitua enemmän.

OA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

OA painotti ratkaisussaan Kansaneläkelaitoksen merkittävää roolia perustoimeentulon turvaajana. Sen antamat päätökset ja maksamat etuudet ovat tärkeitä ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta. Sen vuoksi on OA:n mukaan tärkeää, että Kansaneläkelaitos pystyy hoitamaan sille annetut tehtävät asianmukaisesti ja perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä. OA piti tärkeänä myös sitä, että Kansaneläkelaitos seuraa hakemusten käsittelyaikoja ja pyrkii kehittämään niiden käsittelyprosesseja.

OA:n mukaan Kansaneläkelaitoksen ilmoittamat tavoitteajat ja toteutuneet käsittelyajat eivät olleet yleisellä tasolla niin pitkiä, että ne olisivat edellyttäneet hänen toimenpiteitään. Laitos ei tosin ollut päässyt tavoitteena olleeseen läpimenoaikaan yhdessäkään etuusryhmässä, mutta ylitykset olivat olleet varsin vähäisiä (0,1–2,2 päivää).

OA piti kuitenkin tärkeänä, että laitos saavuttaisi myös asumistukihakemusten käsittelyssä mahdollisimman pian asettamansa tavoiteajan ja onnistuisi tulevaisuudessa vielä lyhentämään näiden hakemusten käsittelyaikoja. OA korosti, että asumistuen tarkoituksena on tasoittaa pienituloisten asumiskustannuksia maksamalla tukena osa kohtuullisista asumismenoista. Tuen saaminen on sidoksissa ruokakunnan tuloihin, joten kyse on henkilöistä, joiden taloudellinen tilanne on heikko.

Kansaneläkelaitos oli jäänyt asettamastaan tavoitteesta eniten sairaanhoidon korvauksissa. Se oli ennakoitunut hakemusmäärän kasvavan 45 %:lla. OA:n mukaan lainsäädännön muutosten vaikutus hakemusmääriin on usein vaikeasti ennakoitavissa, eikä OA:n mukaan Kansaneläkelaitostakaan tullut arvostella siitä, ettei se pystynyt ennakoimaan hakemusmäärää oikein.

OA korosti ratkaisussaan myös avoimen tiedotuksen tärkeyttä. Avoin tiedottaminen lisää luottamusta viran-

omaista kohtaan. Kun viranomainen tiedottaa avoimesti toiminnastaan, sen toiminnasta on mahdollista saada ymmärrettävä kuva ja ymmärtää myös yhteiskuntaolojen kehitystä. Tiedottamisessa on otettava huomioon kohderyhmä ja sen tarpeet.

OA:n näkemyksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tiedossa oli ollut jo toukokuussa 2003 sairaanhoidon korvaushakemusten määrän huomattava kasvu ja se, että näiden hakemusten käsittelyajat pidentyivät sen vuoksi. OA:n mukaan Kansaneläkelaitoksen asiakkaita olisi paremmin palvellut, että sairaanhoidon korvaushakemusten käsittelyaikojen pidentyminen olisi tuotu selvästi esiin jo tuolloin.

OA saattoi käsityksensä käsittelyaikojen tiedottamisesta Kansaneläkelaitoksen tietoon. Lisäksi hän pyysi käsittelyaikojen kehittymisen seuranta varten Kansaneläkelaitosta toimittamaan selvityksen vuoden 2004 kahden ensimmäisen neljänneksen etuushakemusten läpimenoajoista sitten, kun tilastot niistä valmistuisivat.

OA Paunion päätös 30.1.2004, dnro 2017/2/03
(esittelijänä Juha Niemelä)

Kansaneläkelaitos toimitti oikeusasiamiehelle 9.7.2004 selvityksen etuushakemusten läpimenoajoista tammi-kesäkuussa 2004. Tavoitteet ja toteutumat olivat seuraavanlaisia:

Etuus	Tavoite	Toteutuma
Työttömyysturva	7 pv	7,9 pv ¹⁾ 7,4 pv ²⁾
Sairauspäiväraha	13 pv	15,4 pv ¹⁾ 15 pv ²⁾
Yleinen asumistuki	22 pv	24,3 pv ¹⁾ 22,4 pv ²⁾
Opintotuki	15 pv	14,5 pv ¹⁾ 14,2 pv ²⁾

¹⁾ tammi–maaliskuu ²⁾ huhti–kesäkuu

Sairauskorvaushakemusten osalta Kansaneläkelaitos ilmoitti, että huhtikuussa 2004 niiden läpimenoaika oli keskimäärin 22,3 päivää. Tavoitteena on alle kolmen viikon käsittelyaika. Kansaneläkelaitoksen mukaan huhtikuussa 2004 Helsingin vakuutuspiiristä siirrettiin muualle maahan käsiteltäväksi yli 50 000 sairaanhoitajan korvaushakemusta käsitteilyn nopeuttamiseksi.

KANSANELÄKELAITOKSEN PÄÄTÖSTEN SELKEYS JA YMMÄRRETTÄVYYS

Kantelija oli saanut Kansaneläkelaitoksen Pieksämäen toimistolta useita päätöksiä, jotka koskivat eläkkeensaajan asumistukea. Kaikki päätökset oli otsikoitu eri tavoin: päätöksiksi työkyvyttömyyseläkkeestä, kansaneläkkeestä ja eläkkeestä. Yhdellä päätöksellä myönnettiin ja kuitattiin asumistukea erittelemättä selkeästi siitä, mistä asumistuen muodosta oli kysymys. Yhdessä päätöksessä, joka oli otsikoitu päätökseksi kansaneläkkeestä, todettiin muun muassa, että kantelijan eläkkeen määrä on vuoden 2001 alusta lähtien 105 markkaa. Toimiston kantelijalle lähettämässä eläkkeensaajien tiedotteessa, joka oli päivätty samalle päivälle kuin edellä mainittu eläkepäätös, todettiin kantelijan kansaneläkkeen maksamisen päättyvän kokonaan vuoden vaihteessa.

Kansaneläkelaitoksen antaman selvityksen mukaan sen tietojenhallintajärjestelmä ei mahdollista päätösten otsikoiden muokkaamista. Eläkkeensaajien asumistuki on järjestelmässä sidoksissa eläkkeeseen ja siksi kyseiset asumistukipäätökset otsikoidaan eläkepäätöksiksi. Päätösten sisällön muokkaaminen oli sen sijaan selvityksen mukaan mahdollista.

OA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelun kohteena olleiden päätösten tekemisen aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain 23 §:n mukaan päätöksestä oli käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen oli oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia muuten oli ratkaistu. Lain esitöissä asetettiin vaatimukseksi hallintopäätöksen sisällön täsmällisyys ja yksi-

selitteisyys. Päätöksen tuli esitöiden mukaan olla sillä tavoin selkeä, että asian ratkaisu esitetään siinä ajatuksellisesti ja kielellisesti ymmärrettävästi. Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain 9 §:ssä on päätösten selkeyttä koskevien samansisältöisten säännösten lisäksi vielä erikseen säädetty, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

On tärkeää, että hallinnossa asianosainen ymmärtää etujaan, oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevien päätösten sisällön. Tästä syystä päätösten tulee olla sisällöstään ja kieliasultaan riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Kielenkäytön selkeydellä ja ymmärrettävyydellä on merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.

Kantelun kohteena olleet päätökset sisälsivät tiedot siitä, mistä etuuksista, oikeuksista tai velvollisuuksista päätöksissä oli kysymys sekä tiedon sovelletuista lainkohdista. Päätösten sisällössä ja kieliasussa oli kuitenkin puutteita, jotka vaikeuttivat päätösten sisällön ymmärtämistä. Tieto kantelijan oikeuksista ja velvollisuuksista ei tästä syystä käynyt päätöksistä ilmi sillä selvyydellä ja yksiselitteisyydellä kuin lainsäädäntö ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät.

Epäselvyydet päätösten otsikoinnissa johtuivat Kansaneläkelaitoksen tietojenkäyttöjärjestelmästä, joka ei mahdollistanut otsikoiden muokkaamista. Hallintopäätösten tekemisen lähtökohtana tulisi OA:n mielestä kuitenkin olla päätösten ymmärrettävyys ja toimivuus asiakkaan kannalta. Tästä syystä Kansaneläkelaitoksen tuli ensi tilassa kiinnittää huomiota tietojenkäsittelyjärjestelmänsä kehittämiseen siten, että asiakkaalle annettavat päätökset voidaan muotoilla lainsäädännön vaatimukset täyttäväksi sekä kielellisen selkeytensä että sisällön ymmärrettävyytensä kannalta. Päätösten sisältöä olisi kuitenkin voinut muokata yksilöllisesti ymmärrettävämpään muotoon. OA kiinnittikin Kansaneläkelaitoksen Pieksämäen toimiston huomiota päätösten selkeään kirjoitustapaan. Henkilöstön koulutustarvetta arvioidessaan toimiston tuli kiinnittää huomiota päätöksen selkeyden vaatimuksiin.

OA saattoi käsityksensä Kansaneläkelaitoksen tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan 30.11.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt tietojenkäyttöjärjestelmänsä kehittämiseksi. OA saattoi myös käsityksensä Pieksämäen toimiston menettelystä toimiston tietoon.

OA Paunion päätös 9.3.2004, dnro 1124/4/02
(esittelijänä Leila Andersin)

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSISAANTI JA MUUTOKSENHAKU

Kantelu

Kantelija arvosteli mm. tarkastuslautakuntaa siitä, että se oli jättänyt myöhään tehtynä tutkimatta hänen sairaspäiväraha-asiassaan tekemänsä valituksen. Kantelija oli kertomansa mukaan ilmoittanut valituskirjelmässään saaneensa sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksen tiedoksi vasta palattuaan pitkältä ulkomaanmatkalta. Kantelijan mielestä sen olisi pitänyt riittää painavaksi syyksi tutkia valitus.

Soveltuvat säädökset

Sairausvakuutuslain 53 §:n 1 momentin mukaan sosiaalivakuutuslautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta tarkastuslautakunnalta. Kolmannen momentin mukaan valituskirjelmä on toimitettava Kansaneläkelaitokselle 30 päivän kuluessa siitä, kun valittaja on saanut päätöksestä tiedon.

Lain 55 §:n mukaan valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu hänen ilmoittamallaan osoitteella, jollei muuta näytetä.

Lain 54 a §:n mukaan tarkastuslautakunta voi ottaa myöhästyneen saapuneen valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

Tarkastuslautakunnan näkemys asiasta

Tarkastuslautakunta oli jättänyt kantelijan valituksen myöhään tehtynä tutkimatta. Päätöksen perusteluisa lautakunta oli todennut, että muutoksenhakijan oli katsottava saaneen sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen postittamisesta, kun valituksen yhteydessä ei ollut muuta näytetty. Lautakunta totesi myös, että muutoksenhakijan esittämää ulkomaanmatkaa ei voida pitää sellaisena valittajasta riippumattomana painavana syynä, että valitus voitaisiin tutkia myöhästymisestä huolimatta.

OA pyysi tarkastuslautakunnalta lausuntoa asiassa ja liitti lausuntopyyntöönnsä erään vakuutus oikeuden päätöksen, jossa vakuutus oikeus oli katsonut valittajan saaneen tiedon työttömyysturvalautakunnan päätöksestä vasta palattuaan ulkomaanmatkalta.

Tarkastuslautakunta ilmoitti lausunnossaan tulkitsevan sairasvakuutuslain 54 a §:n ja 55 §:n välistä suhdetta siten, että jos valittajan esittämää matkaa ei voida pitää painavana syynä, niin silloin ei tule erikseen arvioitavaksi myöskään tiedoksisaantiaika. Tarkastuslautakunnan mukaan on valittajan vastuulla järjestää asiansa matkan aikana siten, että hän saa tiedon tärkeästä postistaan. Lautakunnan mukaan valittaja voisi myös ilmoittaa valitusasteelle pitemmistä matkoistaan, jolloin päätöksen lähettämistä voisi siirtää.

Lautakunnan mukaan kantelijan ulkomaanmatka oli ollut tavallinen turistimatka ja lautakunta oli katsonut, että hänellä olisi ollut mahdollisuus järjestää asiansa edellä kerrotulla tavalla.

Tarkastuslautakunnan mukaan lausuntopyynnön mukana olevasta vakuutus oikeuden ratkaisusta on vaikea päätellä vakuutus oikeuden linjaa, koska vakuutus oikeus ei ole perustellut tarkemmin kantaansa ja koska se jätti valituksen joka tapauksessa myöhään tehtynä tutkimatta.

Kannanotto

OA Paunio katsoi, ettei tarkastuslautakunnan lausunnossaan kertoma säännösten soveltamistapa ollut lainmukainen. OA:n käsityksen mukaan sairausvakuutuslain 55 § koskee vain päätöksen tiedoksisaantia. Lainkohdassa ei ole mainintaa painavista syistä eikä sitä sovellettaessa tule OA:n mukaan ottaa huomioon lain 54 a §:ää siten kuin tarkastuslautakunta ilmoittaa tekevänsä.

Kun muutoksenhakuelin arvioi sitä, onko sairausvakuutuslain mukainen valitus saapunut sille määräajassa, on sen OA:n mukaan ratkaistava ensin se, milloin valittajan on katsottava saaneen tiedon valituksenalaisesta päätöksestä. Tässä arvioinnissa on lähtökohtana edellä kerrottu sairausvakuutuslain 55 §:n mukainen seitsemän päivän ns. tiedoksisaantiolettama: lähtökohtaisesti valittajan oletetaan saavan päätöksen tiedoksi seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu hänen ilmoittamallaan osoitteella. Kyseessä on kuitenkin oletama, jonka valittaja voi kumota esittämällä näytöllä. Tähän viittaa OA:n mukaan säännöksen viimeinen lause *”jollei muuta näytetä”*.

Vuoden 2004 alusta muutettiin eräitä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien menettelysäännöksiä. Yksi keskeinen asia oli kirjata nimenomaisesti lakiin se, että Kansaneläkelaitoksen hoitamia etuuksia koskevat päätökset voitaisiin hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännöksistä poiketen lähettää edelleen tavallisena kirjeenä.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 160/2003 vp) todetaan, että todisteellista eli siis saantitodistuksella tapahtuvaa tiedoksiantoa perustellaan henkilön mahdollisuudella reagoida mahdollisen määräajan kulumiseen. Kansaneläkelaitoksen etuuksia koskevat päätökset ovat esityksen mukaan aina henkilökohtaisia ja niissä on aina päätöksen anto- ja postituspäivä sekä valitusosoitus. Esityksen mukaan *määräajan kulumisen voidaan valituksen osalta arvioida tarvittaessa uudelleen, jos asiassa esitetään riittävä selvitys siitä, että päätöstä ei ole saatu tiedoksi*.

Hallituksen esitykseen ei sisältynyt alun perin sairausvakuutuslain 55 §:n muutosta, mutta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM29/2003 vp) mukaisesti muutettiin lopulta myös sairausvakuutuslain 55 §:ää vastaamaan esityksen sisältöä.

Edellä mainittu hallituksen esitys osoittaa OA:n mukaan sen, että muutoksenhakuelimen on ratkaistava ensin päätöksen tiedoksi saaminen. OA katsoo edelleen, että tiedoksisaantiolettaman kumoutumista arvioitaessa henkilön käyttäytymisellä eli esimerkiksi sillä, minkälaisella matkalla hän on ollut ja olisiko hänen tullut ilmoittaa matkastaan tms., ei ole merkitystä. Ratkaisevaa on se, milloin henkilö on tosiasiallisesti saanut tiedon päätöksestä.

Vasta tiedoksisaantipäivän ratkaisemisen jälkeen tulee OA:n näkemyksen mukaan ratkaistavaksi kysymys siitä, onko valittaja toimittanut valituskirjelmänsä Kansaneläkelaitokselle 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista (sairausvakuutuslaki 53 §). Mikäli valitus on toimitettu myöhästyneenä, voi muutoksenhakuelin kuitenkin ottaa valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä. Sairausvakuutuslain 54 a §:n mukainen painavien syiden arviointi tuleekin OA:n mukaan eteen vasta tässä vaiheessa. Niiden arviointi kohdistuu yleensä päätöksen tiedoksisaantipäivän ja valituksen saapumispäivän väliseen ajanjaksoon.

Tarkastuslautakunta on ylin muutoksenhakuaste sairausvakuutuslain mukaisissa asioissa. Näin ollen se käyttää ylintä päätösvaltaa myös lain prosessuaalisten säännösten soveltamisessa. Tässä tapauksessa kyse oli sosiaalivakuutuslainsäädännössä yleisesti käytössä olevista prosessuaalisista säännöksistä. OA:n mukaan tarkastuslautakunnankin on seurattava sosiaalivakuutuksen ylimmän muutoksenhakuasteen eli vakuutusoikeuden ratkaisuja.

Vakuutusoikeuden julkaistussa ratkaisukäytännössä ei ollut tilannetta koskevaa ratkaisua. OA:n mukaan kuitenkin tarkastuslautakunnalle esitetty vakuutusoikeuden julkaisematon ratkaisu (dnro 3541/2001) noudatti OA:n edellä esittämiä periaatteita.

OA:n mukaan sanottua soveltamislinjaa voidaan pitää vakiintuneena sosiaalivakuutuksen oikeuskäytännössä. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksen oikeustapausrekisterissä on työntekijäin eläkelain mukainen vastaavanlainen vakuutusoikeuden jo vuonna 1985 antama ratkaisu (vakuutusoikeuden ratkaisu 19.12.1985, dnro 1550/85). Eläketurvakeskus on myös yleiskirjeissään (mm. A 45/1994 ja A 27/2001) viitannut tähän ratkaisuun ja todennut, että ulkomailla oleskelu on ollut peruste siirtää tiedoksisaantiajankohtaa myöhemmäksi.

OA korosti ratkaisussaan, että muutoksenhakua koskevilla prosessuaalisilla säännöksillä on tärkeä merkitys perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan tehokkaan toteutumisen kannalta. Sen vuoksi OA:n mukaan on tärkeää, että sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuelimet soveltavat samansisältöisiä prosessuaalisia säännöksiä yhtenevien linjojen mukaisesti. OA:n käsityksen mukaan tarkastuslautakunnan menettely sairausvakuutuslain puheena olevien säännöksiä soveltamisessa poikkeaa sosiaalivakuutuksessa muutoin omaksutusta menettelystä tavalla, joka on omiaan vaarantamaan muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

OA ei ratkaisussaan kuitenkaan ottanut kantaa siihen, oliko kantelijan esittämä näyttö riittävä kumoamaan tiedoksisaantiolettaman. Sen asian arvioiminen kuului OA:n mukaan tarkastuslautakunnalle. Samoin tarkastuslautakunnan ratkaistavissa olisi myös se kysymys, oliko asiassa olemassa laissa säädetty edellytykset kumota tarkastuslautakunnan päätös, jolla lautakunta oli jättänyt kantelijan valituksen tutkimatta.

OA esitti kuitenkin omana näkemyksenään, että tarkastuslautakunnan virheellinen menettely sairausvakuutuslain prosessuaalisten säännösten soveltamisessa merkitsi samalla sitä, että lautakunnan päätös oli ilmeisesti lain vastainen. OA totesi ratkaisussaan, että kantelija voi saattaa asian tarkastuslautakunnan tutkittavaksi lähettämällä tarkastuslautakuntaan kirjallisen hakemuksen tarkastuslautakunnan hänelle antaman päätöksen poistamiseksi.

OA saattoi käsityksensä sairausvakuutuslain säännösten soveltamisesta tarkastuslautakunnan tietoon.

OA Paunion päätös 8.6.2004, dnro 1382/4/02
(esittelijänä Juha Niemelä)

Kantelija haki tarkastuslautakunnalta lautakunnan hänelle antaman päätöksen poistamista ja vaati sairauspäivärahaa myönnettäväksi. Poistohakemuksen johdosta antamassaan päätöksessä tarkastuslautakunta katsoi aikaisemman päätöksensä ilmeisen lainvastaiseksi ja käsitteli kantelijan asian uudelleen. Se katsoi kantelijan saaneen sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksestä tiedon vasta matkalta palattuaan ja valituksen saapuneen siis ajoissa. Sen sijaan lautakunta katsoi, ettei kantelija ollut kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen verrattavaa työtä ja hylkäsi kantelijan valituksen.

VIIVÄSTYS KUNTOUTUS- JA HOITOTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Turun toimiston menettelyn hitautta 11-vuotiaan poikansa kuntoutus- ja hoitotukihakemusten käsittelyssä. Kantelija kertoi hakemusten käsittelyn olleen toimistossa vireillä viisi kuukautta. Tässä vaiheessa kantelija joutui tekemään päätöksen poikansa kuntouttavan hoidon jatkamisesta ilman varmuutta siitä, korvaako Kansaneläkelaitos hoidon.

Kansaneläkelaitos antoi päätöksensä hakemuksiin runsaan viiden kuukauden kuluttua. Sen mukaan hakemuksissa ei ollut puutteita eikä niihin tarvinnut pyytää lisäselvityksiä. Selvityksissään Kansaneläkelaitos myönsikin, että hakemusten käsittelyajat olivat olleet kohtuuttoman pitkiä.

Kansaneläkelaitos mainitsi syyksi hakemusten käsittelyn viivästymiseen hakemusten ruuhkautumisen sekä kuntoutuksessa käytettävissä olleiden resurssien ja osaavien toimihenkilöiden vähäisyyden. Myös uuden, lokakuussa 2002 käyttöön otetun sähköisen asiakirja-

järjestelmän opettelu hidasti aluksi hakemusten käsittelyä jonkin verran. Käsittelyviiveeseen vaikuttivat Kansaneläkelaitoksen mukaan myös vuosilomat. Kansaneläkelaitoksen mukaan kuntoutus- ja hoitotukihakemusten keskimääräiset käsittelyajat olivat Turun toimistossa vuonna 2003 pidempiä kuin muualla Suomessa. Nyt puheena olevien hakemusten käsittelyajat olivat kuitenkin ylittäneet selvästi myös Turun toimiston keskimääräisen käsittelyajan. Kansaneläkelaitos ilmoitti tiedostaneensa hakemusten pitkät käsittelyajat Turun toimistossa ja ryhtyneensä toimenpiteisiin niiden lyhentämiseksi. Toimenpiteinä se mainitsi valmistelijoiden määrän lisäämisen, ylityöt ja hakemusten siirtäminen vähemmän kuormittuneisiin toimistoihin. Kansaneläkelaitoksen mukaan Turun toimiston käsittelyaikoja oli saatukin lyhennetyiksi.

OA Paunio arvioi Turun toimiston menettelyä seuraavasti.

OA katsoi, että erityisesti sosiaalivakuutusasioissa hakemusten käsittelyn tulisi olla joutuisaa. Hakemuksissa on nimittäin usein kyse etuuden myöntämisestä jonkin terveydentilaa alentavan sairauden, vian tai vamman perusteella. Hakemuksiin annettavilla päätöksillä on myös usein tärkeä taloudellinen merkitys etuuden hakijalle. Kuntoutusasioissa lisäksi kuntoutuksen tarve on usein välitön, joten niissä hakemuksen viivytyksetön käsittely on jo senkin vuoksi tärkeää. Pidempiaikaisen kuntoutuksen osalta on kuntoutuksen häiriötön jatkuvuus luonnollisesti olennaista.

OA piti kantelijan tekemien hoitotuki- ja kuntoutushakemusten käsittelyaikoja kohtuuttoman pitkinä. Kantelija oli joutunut päättämään poikansa terapian jatkamisesta ilman varmaa tietoa siitä, korvaako Kansaneläkelaitos siitä. Tämä oli luonnollisesti aiheuttanut hänelle epävarmuutta muutenkin vaikeassa tilanteessa. Lisäksi hoitotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen aiheutti kantelijalle ja hänen perheelleen huomattavia taloudellisia vaikeuksia. Turun toimisto myönsi lopulta korotetun hoitotuen, jonka määrä oli noin 180 euroa kuukaudessa. Sen maksaminen ilman aiheetonta viivytystä oli tärkeää jo perustoimeentulon turvan kannalta.

Turun toimiston maksama viivästyskorko takautuvalle korvaukselle ei välttämättä riittänyt kattamaan maksun viivästymisestä aiheutuneita kuluja.

OA:n mukaan asiassa ei ollut perusteita epäillä, että Turun toimisto olisi tahallaan viivytellyt hakemusten käsittelyssä. Arvioitaessa sitä, oliko hakemusten käsittely tapahtunut perustuslaissa edellytetyllä tavalla "ilman aiheetonta viivytystä", tuli OA:n mukaan tarkastella niitä syitä, jotka olivat johtaneet hakemusten ruuhkautumiseen Turun toimistossa, sekä Kansaneläkelaitoksen toimenpiteitä ruuhkien syntymisen estämiseksi ja niiden purkamiseksi. Kansaneläkelaitos ei selvityksissään maininnut hakemusten määrien kasvua syyksi niiden käsittelyn ruuhkautumiseen, vaan kyseisiä etuuskasaaavien toimihenkilöiden vähäisen määrän, osaavan henkilökunnan siirtymisen eläkkeelle tai töihin muuhun toimistoon, uuden tekniikan opettelun sekä henkilökunnan yllättävät ja pitkittyneet sairauslomat.

Tältä osin OA totesi näkemyksensä, että toimiston tulee huolehtia siitä, että sillä on jatkuvasti käytössään riittävästi henkilöstöä hakemusten joutuisaan käsittelyyn. Etuuskäsittelijän eläkkeelle jäämiseen on yleensä mahdollista varautua. Sairauslomat ja lomakaudet yleensäkin sekä henkilöstövaihdokset saattavat OA:n mukaan aiheuttaa pientä viivettä hakemusten käsittelyyn, mutta tavoitteena tulee tietenkin olla, ettei minäkään etuusryhmän hakemusten käsittely kärsi kohtuuttomasti niiden johdosta. Myös hakemusten määrä eri etuusryhmissä saattaa vaihdella eri aikoina. Toimiston tulee reagoida siihen nopeasti ja tarvittaessa siirtää henkilöstöä etuusryhmästä toiseen.

OA korosti, että toimiston tulee myös informoida vakuutuspiiriä ja aluekeskusta ongelmistaan hakemusten asianmukaisessa käsittelemisessä. Myös aluekeskusten ja vakuutuspiirin tulee luonnollisesti seurata toimialueidensa toimistojen etuuskäsittelyn asianmukaista etenemistä ja tarvittaessa puuttua ongelmakohtiin ja selvittää niitä.

OA:n mukaan Turun toimiston ongelmat hakemuskäsittelyssä johtivat siihen, että sen hoitotuki- ja kuntou-

tushakemusten keskimääräiset käsittelyajat olivat olleet selvästi pidemmät kuin muualla Suomessa. Niin myös kantelijan hakemusten käsittely oli viivästynyt kohtuuttomasti.

OA:n käsityksen mukaan viivästyminen oli ainakin osittain aiheutonta, sillä Kansaneläkelaitoksen olisi tullut reagoida nopeammin hakemusten ruuhkautumista aiheuttaneisiin seikkoihin ja siten estää käsittelyaikojen venyminen liian pitkiksi. Hakemusten ruuhkautumisen ennalta ehkäisyssä on toimiston ja myös vakuutuspiirin reagoitava riittävän ajoissa etuuskäsittelyn asianmukaisen etenemisen mahdollisiin häiriötekijöihin. Viime kädessä vastuu tässä asiassa on OA:n näkemyksen mukaan aluekeskuksella, jonka tulee seurata etuuskäsittelyn asianmukaista etenemistä alueensa toimistoissa.

OA Paunio katsoi Kansaneläkelaitoksen Turun toimiston laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kuntoutus- ja hoitotukihakemuksia perustuslaissa edellytetyllä tavalla ilman aiheutonta viivytystä.

OA saattoi käsityksenä Kansaneläkelaitoksen ja sen Lounais-Suomen aluekeskuksen, Turun vakuutuspiirin ja Turun toimiston tietoon.

OA toi ratkaisussaan esiin myös julkisen keskustelun kohteena olleet ruuhkat etuushakemusten käsittelyssä ja sitä myötä pidentyneet hakemusten käsittelyajat erityisesti kasvukeskusten vakuutuspiireissä. OA kertoi otaneensa käsittelyaikojen kehityksen omana aloitteenaan tutkittavakseen (dnro 2019/2/03). Hakemusten käsittelyaikojen yleinen pidentyminen oli OA:n saaman selvityksen mukaan seurausta erityisesti hammashoidon korvaushakemusten määrän voimakkaasta kasvusta.

Lisäksi OA kertoi vuoden 2004 keväällä aloittamastaan Kansaneläkelaitoksen toimistojen tarkastuskierroksesta. Tähän liittyen OA teki 3.11.2004 tarkastuksen Kansaneläkelaitoksen Lounais-Suomen aluekeskuksen ja sen alueella Turun ja Varissuon toimistoihin. Turun toimiston tarkastuksella OA kiinnitti huomiota mm. siihen, miten Kansaneläkelaitoksen mainitsemat toimenpiteet (henkilöstölisäys, ylityöt ja hakemusten siirtäminen) ovat toteutuneet ja mikä on ollut niiden vaikutus hakemusten käsittelyaikoihin toimistossa.

OA Paunion päätös 5.10.2004, dnro 2068/4/03
(esittelijänä Juha Niemelä)

Kansaneläkelaitoksen Turun toimiston tarkastuksella toimiston johtaja kertoi, että vuonna 2003 käsittelyruuhkaa aiheutti myös työmäärän kasvaminen ennustettua enemmän. Sen lisäksi työtasaaminen ei ollut toteutunut suunnitellusti ja henkilökunnan sähköiseen asiakirjajärjestelmään siirtymisen vuoksi pitämättä jääneet lomat "laukesivat" pidettäväksi. Toimiston työtilanteeseen vaikutti myös se, että Turun vakuutuspiiriin kuuluva Kaarinan toimisto oli suljettuna puoli vuotta siellä tapahtuneen vesivahingon vuoksi. Toimisto oli kuitenkin johtajan esittämien tilastotietojenkin perusteella saanut purettua vuoden 2003 aikana syntyneet hakemusruuhkat ja hakemusten käsittelyajat olivat normalisoituneet.

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. AOA *Jääskeläinen* on ratkaissut siviilipalvelusta koskevat asiat. Asiaryhmän pääesittelijöinä ovat toimineet oikeusasiamiehensihiteerit *Kari Muukkonen* ja *Juha Niemelä*.

Ryhmän asioista työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta, johon kuuluvia muita kuin työttömyysturvaa koskevia kanteluita käsitellään jaksossa 5 s. 242.

Työttömyysturva on perustoimentulonturvaa, joka on perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan taattava lailla. Työttömyysturvassa on siis kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Suomen perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu myös tämän perusoikeuden valvonta.

LAINSÄÄDÄNTÖ

Yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan 1.2.2004. Sillä ja siihen liittyvillä eräiden lakien muutoksilla pantiin toimeen Euroopan neuvoston rasismidirektiivi (2000/43/EY) ja Euroopan neuvoston työsyrijintädirektiivi (2000/78/EY). Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on turvata ja edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnan eri alueilla. Laissa kielletään esimerkiksi ikään, etniseen ja kansalliseen alkuperään, kansalaisuuteen, mielipiteeseen, terveydentilaan sekä sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä. Lakia sovelletaan mm. työhönnottoprosesseihin, työoloihin, työehtoihin, uralla etenemiseen, koulutukseen sekä yrittämisen edellytyksiin ja elinkeinotoiminnan tukemiseen. Laissa kielletään välitön ja välillinen syrjintä. Työ- ja palvelusuhteisissa lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Muilla alueil-

la etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän valvonta kuuluu vähemmistövaltuutetun ja syrjintälautakunnan tehtäviin. Toistaiseksi työsuojeluviranomaisten menettely yhdenvertaisuuslain näkökulmasta ei ole vielä tullut esille kanteluasioissa.

Kertomusvuoden aikana tuli voimaan myös kokonaan uudistettu laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Uuteen lakiin lisättiin säännökset työntekijän sähköpostin suojasta, kameravalvonnasta ja huumausaineiden käyttöä koskevien tietojen käsittelystä. Lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa.

Myös työttömyysturvalakiin tehtiin muutoksia vuoden 2004 aikana. Niistä voidaan mainita lakiin lisätyt säännökset takaisinperintäsaatavan vanhentumisesta ja aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperinnästä luopumisesta. Vuoden 2005 alusta voimaan tulleen työeläkelainsäädännön uudistuksen johdosta tehtiin tarvittavat muutokset mm. työttömyysturvalakiin, työttömyyskassalakiin ja työsopimuslakiin. Palkkaturvalakia, julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia sekä myös eräitä työsuojeluviranomaisten toimintaa koskevia lakeja muutettiin niin ikään kertomusvuoden aikana.

LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 130. Toimenpideratkaisuja niistä oli 23. Toimenpiteenä oli useimmiten ohjaavan tai moittivan käsityksen tiedoksi saattaminen viranomaiselle tai viranomaisen huomion kiinnittäminen kantelun johdosta havaittuun epäkohtaan. Kertomusvuonna annettiin myös yksi huomautus viranomaiselle.

Käsiteltävinä olevissa asioissa tulivat useimmiten arvioitaviksi hyvän hallinnon ja hallintolainkäytön vaatimukset. Kysymys oli esimerkiksi hakemusten ja valitusten pitkistä käsittelyajoista, perustelujen puutteista sekä neuvonta- ja huolellisuusvelvoitteen epäillyistä laiminlyönneistä.

Työttömyysturva

Suuressa osassa kanteluita oli perimmiltään kysymys kantelijan oikeudesta työttömyyden aikaisiin etuuksiin, lähinnä työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Kantelijat ilmaisivat kirjoituksissaan yleensä tyytymättömyytensä siihen, että heiltä oli evätty heidän hakemansa etuus. Tyytymättömyyden kohteena olivat ensimmäisen asteen päätöksentekijät eli Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat sekä myös valitusasteet työttömyysturvalautakunta ja vakuutus oikeus.

Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ole yleensä mahdollisuutta puuttua annetun ratkaisun sisältöön. Hän ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja eikä puuttua ratkaisuihin, jotka viranomaisen on antanut harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaisesti puutu myöskään asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta.

Kertomusvuonna nämä oikeusasiamiehen toimivaltaa rajoittavat seikat jouduttiin toteamaan monessa asiar ryhmän kantelussa (noin 30 %). Joissakin tapauksissa kantelu oli tehty jo siinä vaiheessa, kun työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta oli vasta antanut työvoimapolitiittisen lausunnon henkilön oikeudesta etuuteen eikä työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ollut vielä antanut päätöstä työttömyysturva-asiaassa. Työvoimapolitiittiseen lausuntoon ei voi hakea muutosta. Muutosta voi hakea vasta työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen antamaan päätökseen. Näyttää siltä, että melko usein työttömyysturvaa hakevat eivät tunne järjestelmää, vaan kirjoittavat oikeusasiamiehelle kielteisen lausunnon saatuaan. Työttömyysturva-asiaassa annetun työvoimapolitiittisen lausunnon merkitys työttömyysetuuden hakijalle on suuri, sillä työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos ovat sidottuja lausunnon lopputulokseen etuusasian ratkaisemisessa. Tämän vuoksi on tärkeää, että työvoimatoimistot ja työvoimatoimikunnat menettelevät lausuntojen antamisessa asianmukaisesti ja että etuudenhakijat kokevat menettelyn tasapuoliseksi ja oikeudenmukaiseksi.

Työttömyysturvahakemusten ja myös valitusten käsittelyajat ovat olleet esillä myös tänä kertomusvuonna. Erityisesti silloin, kun henkilö joutuu turvautumaan valitustiehen asiassa, saattaa hänen asiansa kokonaiskäsittelyaika muodostua kohtuuttoman pitkäksi, vaikka minkään yksittäisen viranomaisen tai tuomioistuimen käsittelyssä ei olisikaan havaittavissa aiheutonta viivytystä.

Pitkästä käsittelyajasta oli kysymys AOA Raution ratkaisussa (dnro 2284/4/03). Kantelija oli tässä tapauksessa joutunut odottamaan työmarkkinatuen saamista 2,5 vuotta. Asian käsittelyn pitkittyminen johtui peräkkäisistä työmarkkinatuen maksamisen estäneistä työvoimapolitiittisista lausunnoista. Koska Kansaneläkelaitoksen toimistolla ei ole toimivaltaa arvioida työvoimapolitiittisen lausunnon oikeellisuutta, toimisto ei voinut myöntää työmarkkinatukea kantelijalle ennen kuin se oli saanut esteettömän työvoimapolitiittisen lausunnon. Vaikka asian pitkä käsittelyaika johtui suureksi osaksi tästä eikä asiassa ilmennyt, että sen käsittelemisessä olisi viivytelty myöskään työvoimatoimistossa, AOA kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä, ja totesi, että 2,5 vuoden odotusaika etuuden saamisessa ei ollut kohtuullista.

Päivärahahakemuksen viivästyneestä käsittelystä oli kysymys asiassa (dnro 1517/4/03), jossa hakemuksen käsittely työttömyyskassassa oli kestänyt yli viisi viikkoa. Käsittely ylitti selvästi kassan keskimääräisen käsittelyajan, joka sekin oli muihin kassoihin verrattuna pitkä. AOA Rautio piti työttömyyspäivärahahakemuksen viiden viikon käsittelyaikaa liian pitkänä. Kansaneläkelaitoksen toimiston menettelystä työmarkkinatukihakemuksen käsittelemisessä oli taas kysymys asiassa (dnro 1727/4/03). AOA Rautio katsoi käsittelyajan 2,5 kuukautta ylittäneen kohtuullisena pidettävän käsittelyajan ja saattoi käsityksensä tästä toimiston tietoon. Kantelussa (dnro 1004/4/02) oli kysymys siitä, että Kansaneläkelaitoksen toimisto oli viivyttänyt päivärahamaksua kuukaudella päätöksen antamisesta. Syyinä maksatuksen lykkäämiseen oli toimiston virheellinen käsitys siitä, että ennen päivärahamaksamista

sen tuli selvittää kantelijan kaikki ns. ulkomaanpäivät. AOA Raution saattoi näkemyksensä liian pitkistä käsittelyajasta toimiston tietoon.

Hyvään hallintoon kuuluvan asiallisen kielenkäytön vaatimuksesta oli kysymys asiassa (dnro 185/4/03). Kansaneläkelaitoksen toimisto oli kantelijan työmarkkinatukiasiaa käsitellessään yrittänyt epäonnistuneesti huumorin avulla keventää asiakaspalvelutilannetta. AOA Rautio katsoi, että toimisto oli osittain laiminlyönyt asiallisen kielenkäytön vaatimusta kantelijan asian käsittelemisessä. Ratkaisussaan (dnro 2053/4/03) AOA Rautio katsoi taas, että työvoimatoimiston menettely oli hyvän hallinnon vastaista, kun sen antamassa koulutustukilausunnossa oli ollut virhe, joka korjattiin vasta kantelijan itsensä reagoitua asiaan. Kertomusvuonna AOA Rautio saattoi ratkaisussaan (dnro 1121/4/03) käsityksensä työvoimatoimiston tietoon myös siitä, että työvoimatoimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa kantelijalle siitä, että tälle myönnetyn työmarkkinatuen maksatus tullaan keskeyttämään. Tapausta selostetaan jäljempänä s. 257.

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 esiintyvä asia. Työttömyyden aiheet vaihtelevat virkailijoiden käytöksestä siihen, ettei tarjottu työ tai koulutus ole kantelijan mielestä sopivaa. Suurimmassa osassa ratkaisuja apulaisoikeusasiamies ei voinut havaita lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Hyvän asiakirjahallinnon merkitys tuli esiin AOA Raution ratkaisussa (dnro 1346/4/02). Työvoimatoimisto oli tässä tapauksessa jättänyt kirjaamatta sille toimitetun vastineen. AOA katsoi työvoimatoimiston menettelleen asiassa hyvän asiakirjahallinnon vastaisesti.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettely palkkaturvava-asioissa antoi AOA Rautiolle kolmessa tapauksessa aihetta arvosteluun. Ratkaisussa (dnro 1024/4/03) oli kysymys palkkaturvapäätöksen perustelemisesta. AOA:n mukaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen antamien palkkaturvapäätösten perustelut eivät täyttäneet perustuslain ja hallintomenettelylain vaatimuksia. AOA:n antaman ratkaisun (dnro 1002/4/03) mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus oli perustellut hylkäävää palkkaturvapäätöstään toistamalla säännöksen sanamuotoa. AOA:n mukaan perustelu ei täyttänyt perustuslain ja hallintomenettelylain vaatimuksia. Ratkaisun (dnro 576/4/02) mukaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettely oli hyvän hallinnon vaatimusten vastainen ja antoi aihetta arvosteluun, kun kantelijalle annetussa palkkaturvapäätöksessä ei ollut otettu kantaa saatavien vanhentuneisuuteen palkkaturvaa näkökulmasta ennen kuin hakija ohjattiin nostamaan kanne käräjäoikeudessa. Tapausta selostetaan jäljempänä s. 258.

AOA Raution ratkaisun (dnro 390/4/02) mukaan viranomaisen neuvontavelvollisuus kattaa myös tiedottamisen ennalta sellaisista muutoksista lainsäädännössä, joiden varmuudella tiedetään toteutuvan. AOA:n mukaan epävarmoistakin muutoksista tiedottaminen voi joissakin tilanteissa olla paikallaan siinä mielessä, että asiakas voi ainakin varautua olosuhteissa ehkä tapahtuviin muutoksiin, vaikkei muutoksen sisällöstä vielä tarkkaa tietoa olisikaan. AOA saattoi käsityksensä tästä työministeriön tietoon.

Tarkastustoiminta

Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus	7.10.2004
Vaasan työvoimatoimisto	7.10.2004

Ratkaisuja

TYÖVOIMAPOLIITTISTEN EDELLY- TUSTEN SELVITTÄMINEN JA LAU- SUNNON PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli työvoimatoimikunnan menettelyä, koska toimikunta oli hänen mukaansa antanut häntä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon lähinnä huhu-puheiden perusteella. Kantelija epäili, että työvoimatoimikunta oli laiminlyönyt työsuhteen päättymiseen johtaneiden tapahtumien selvittämisen asianmukaisesti ennen lausunnon antamista. Työvoimatoimikunta ei ollut myöskään perustellut antamaansa työvoimapolitiittista lausuntoa.

Saadun selvityksen mukaan kantelijaa koskenut työvoimapolitiittinen lausunto, jossa hänen oli katsottu itse aiheuttaneen työsuhteensa päättymisen, oli perustunut työnantajalta puhelimitse saatuihin tietoihin. Ennen yhteydenottoa työnantajaan työvoimaviranomaiset olivat kirjallisesti tiedustelleet kantelijalta syytä työsuhteen päättymiseen. Sen sijaan työvoimaviranomaiset eivät enää olleet varanneet hänelle tilaisuutta lausua työnantajan ilmoittamista työsuhteen päättymisen syistä, vaikka kantelijan ja hänen työnantajansa käsitykset työsuhteen päättymisen syistä olivat täysin erilaiset. Työvoimatoimikunta oli työnantajalta saamansa selvityksen perusteella ollut siinä käsityksessä, että kantelija oli tiennyt ne syyt, jotka olivat johtaneet hänen työsuhteensa päättymiseen, vaikka kantelija selvityksessään työvoimatoimikunnalle ei ollut tuonut esiin mitään niihin viittaavaa eivätkä syyt myöskään ilmenneet hänen saamastaan työtodistuksesta.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Viranomaisilla on yleinen velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Yksittäisen virkamiehen näkökulmasta kyse on valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaisesta velvollisuudesta. Asia on selvitettävä niin perusteellisesti, että siinä voidaan tehdä mahdollisimman hyvä ja lainmu-

kainen ratkaisu. Asianosaisen kuuleminen on yksi asian selvittämisen keinoista ja samalla eräs keskeisimmistä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen takeista. Asianosaisen kuuleminen korostaa ennakkollista oikeussuojaa.

Kuulemisvelvollisuudesta voidaan poiketa vain laissa erikseen säädettyissä tilanteissa. Nyt siihen ei AOA:n käsityksen mukaan ollut perusteita. Työvoimatoimikunta oli perustanut käsityksensä tilanteesta oletukseen siitä, että kantelija olisi ollut tietoinen työsuhteen päättymisen syistä. Työvoimatoimikunnan käsitys oli AOA:n näkemyksen mukaan siten käytännössä perustunut yksipuolisesti pelkästään työnantajan edustajan lausumaan. Tätä ei voitu pitää asian asianmukaisena selvittämisenä varsinkaan, kun kantelijan toiminnasta oli esitetty laadultaan vakavia väitteitä.

Työvoimatoimikunnan menettely ei siten perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla edistänyt kantelijan oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi niin kuin perustuslain 21 §:ssä on perusoikeutena turvattu. Erityisesti AOA katsoi työvoimatoimikunnan menetelleen puheena olevana ajankohtana voimassa olleen hallintomenettelylain 15 §:n kuulemisvelvollisuutta koskeneen säännön vastaisesti. Laiminlyömällä kuulemisen työvoimatoimikunta oli samalla menetellyt vastoin hallintomenettelylain 17 §:n 1 momenttia, joka velvoittaa viranomaisen huolehtimaan asian selvittämisestä.

AOA totesi työvoimatoimikunnan menetelleen virheellisesti myös siinä, ettei se ollut perustellut antamaansa työvoimapolitiittista lausuntoa. Koska työvoimapolitiittiset lausunnot työvoimapolitiittisten edellytysten olemassaolosta ovat työttömyyskassoja ja Kansaneläkelaitosta sitovia, niiden perusteluille voitiin AOA:n käsityksen mukaan perustellusti asettaa yhtäläiset laatuvaatimukset kuin varsinaisille päätöksillekin. Tämä tarkoittaa samalla, että perustelut voidaan jättää esittämättä ainoastaan laissa erikseen säädettyissä tilanteissa. Tällaista perustetta ei ollut kantelijan asiassa.

AOA antoi työvoimatoimikunnalle huomautuksen vastaisen varalle kuulemis- ja perustelemisselvollisuuden laiminlyömisestä johdosta.

AOA Raution päätös 12.2.2004, dnro 869/4/04
(esittelijänä Mikko Sarja)

TYÖMARKKINATUEN MAKSATUKSEN KESKEYTTÄMINEN JA SIITÄ ILMOIT- TAMINEN

Työvoimatoimisto oli tehnyt kantelijalle työhönsoituksen. Kun työsuhdetta ei kuitenkaan syntynyt, lähetti toimisto kantelijalle selvityspyyntö. Toimisto lähetti samalla myös Kansaneläkelaitoksen toimistolle ilmoituksen kantelijalle myönnetyn työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttämisestä. Toimisto unohti kuitenkin kiireessä ja epähuomiossa lähettää ilmoituksen tästä tiedoksi myös tuen saajalle kuten vakiintuneesti tehdään.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Työttömyysturvalain mukaan työttömyysetuuden maksaminen voidaan väliaikaisesti keskeyttää tai maksettavan etuuden määrää vähentää, jos on ilmeistä, että sen saajalla ei olosuhteiden muuttumisen tai muun syyn perusteella ole siihen enää oikeutta tai etuuden määrää tulisi vähentää. Keskeyttämisestä ja vähentämisestä on välittömästi ilmoitettava etuuden saajalle ja etuutta koskeva päätös on annettava viivytyksettä. Hallituksen esityksessä (HE 115/2002) on perusteltu säännöstä sillä, että näin välttyään etuuden maksajia ja muutoksenhakuasteita työllistävilta takaisinperinnöiltä.

AOA Raution mukaan säännöksessä sen enempää kuin hallituksen esityksessäkään ei nimenomaisesti todeta, kenen tehtävänä on ilmoittaa työnhakijalle maksatuksen keskeytyksestä. Kansaneläkelaitos ja työvoimaviranomaiset ovat kuitenkin kantelun johdosta antamissaan lausunnoissa todenneet, että asia on järjestetty käytännössä siten, että työvoimatoimistot ilmoittavat

työnhakijalle etuuden maksatuksen keskeyttämisestä samalla, kun lähettävät sitä koskevan ilmoituksen Kansaneläkelaitokselle. Työministeriö on lisäksi ohjeistanut toimistojaan menettelemään näin. Tämän velvollisuutensa työvoimatoimisto siis laiminlöi, minkä johdosta kantelija sai tiedon tuen maksatuksen keskeytyksestä vasta noin kahden viikon kuluttua tiliotteestaan.

AOA piti käytäntöä perusteltuna. Hän kiinnitti kuitenkin päätöksessään huomiota siihen, että työttömyysturvalain mukaan etuutta koskeva päätös tulee antaa viivytyksettä. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin lisäksi, että maksun keskeyttämisen jälkeen etuuden maksajan tulisi välittömästi ryhtyä toimiin valituskelpoisen päätöksen antamiseen tarvittavien tietojen saamiseksi. Varsin usein etuuden maksaja voi kuitenkin antaa päätöksensä vasta sen jälkeen, kun työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta on toimittanut sille asiassa antamansa lopullisen työvoimapoliittisen lausunnon. Tämä on ollut tilanne myös puheensa olevassa asiassa.

Etuuden maksajan mahdollisuudet vaikuttaa lausunnon antamisen aikatauluun ovat AOA:n mukaan kuitenkin hyvin rajoitetut. Hän pitikin etuuden maksajalle asetettua velvoitetta ongelmallisena siinä suhteessa, että se velvoittaa etuuden maksajaa toimimaan tietyllä tavalla asiassa, johon se ei voi juurikaan vaikuttaa. Hallituksen esityksessä on korostettu sitä, että etuuden maksaminen voitaisiin keskeyttää vain lyhyeksi ajaksi, mutta työvoimatoimikunnille ei kuitenkaan ole asetettu erityistä velvollisuutta kiirehtiä asian käsittelyä ja työvoimapoliittisen lausunnon antamista asioissa, joissa se on tehnyt ratkaisun etuuden väliaikaisesta keskeyttämisestä, vaan lausunnon antamista koskee yleinen 30 päivän määräaika.

AOA Raution mukaan säännöstä tulisikin tarkastella työvoimahallinnossa myös tässä suhteessa ja tarvittaessa ohjeistaa työvoimatoimistoja ja työvoimatoimikuntia. AOA saattoi näkemyksensä tästä työministeriön tietoon ja kiinnitti työvoimatoimiston huomiota siihen, että se laiminlöi velvollisuutensa ilmoittaa kantelijalle

siitä, että tälle myönnetyn työmarkkinatuen maksatus tullaan keskeyttämään.

AOA Raution päätös 9.12.2004, dnro 1121/4/03
(esittelijänä Juha Niemelä)

INFORMOIMINEN PALKKATURVA- SAATAVAN VANHENTUNEISUUDESTA

Kantelija oli jättänyt palkkaturvahakemuksen työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolle, joka hylkäsi hänen hakemuksensa, koska työnantaja oli kiistänyt haetut saatavat eikä niiden perustetta ja määrää ollut saatu selvitettyä. Päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjeen mukaan asia oli saatettavissa kanneteitse käräjäoikeuden tutkittavaksi. Kantelijan meneteltyä näin, käräjäoikeus antoi yksipuolisen tuomion, johon työnantaja haki takaisinsaantia. Kantelija ja hänen entinen työnantajansa olivat sittemmin sopineet asian käräjäoikeuden vahvistamalla sovinnolla. Tämän jälkeen kantelija oli uudelleen hakenut palkkaturvaa, mutta hakemus oli hylätty vanhentuneena. Kantelijan mukaan työvoimaosaston olisi tullut jo ensimmäisessä päätöksessään ottaa kantaa palkkaturvan saamisen edellytysten täyttymiseen siltä osin kuin hän oli hakenut palkkaturvaa laissa säädettyssä määräajassa. Nyt kantelija oli turhaan nostonut kanteen työnantajansa vastaan, mistä oli aiheutunut vahinkoa turhina oikeudenkäyntikuluina.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Saaduista selvityksistä oli pääteltävissä, että työvoima- ja elinkeinokeskuksella oli jo ensimmäistä kertaa kantelijan hakemusta käsitellessään ollut edellytykset arvioida saatavien vanhentuneisuutta. Hakemusten johdosta oli kuitenkin kuultu työnantajaa, joka oli riitauttanut saatavat. Tämän vuoksi hakemus oli hylätty, ja kantelija ohjattiin nostamaan kanne käräjäoikeudessa työnantajaa vastaan. Hakemuksen sisältöä ei ollut tutkittu enempää tuossa vaiheessa.

Määräaikaisten noudattaminen on eräs asian vireille tulon perusedellytys, jonka täytyminen tulisi kaikessa viranomaistoiminnassa tarkistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällöin hakijan entisen työnantajan kuuleminen ei AOA Raution käsityksen mukaan olisi edes ollut tarpeen vanhentuneiden saatavien osalta. Kuulemisen jälkeenkin olisi kuitenkin vielä ollut mahdollista tehdä vanhentuneiden saatavien osalta hylkäävä osaratkaisu muutoksenhakuosoitukseen työttömyysturvalautakuntaan, jolloin muilta osin kantelijalle olisi voitu antaa ohjaus kanteen nostamiseksi käräjäoikeudessa. Näin kantelija olisi AOA:n näkemyksen mukaan tullut informoiduksi saatavien vanhentumista koskevista säännöksistä. Mikäli kantelija olisi saanut tietää, että enin osa saatavista katsottaisiin lopulta vanhentuneiksi, käräjäoikeudessa tämä olisi varsin oletettavasti vähentänyt hänen halukkuuttaan kanteen nostamiseen.

Perusoikeutena turvattu hyvän hallinnon ja siihen sisältyvän neuvontavelvoitteen samoin kuin julkisen vallan käytön avoimuudenkin toteutuminen olisi AOA:n mukaan edellyttänyt, että työvoima- ja elinkeinokeskus olisi jo ensimmäisessä päätöksessään ottanut kantaa saatavien vanhentuneisuuteen.

AOA piti työvoima- ja elinkeinokeskuksessa yleisesti noudatettua menettelyä hallintomenettelyn yleisten perusteiden ja hyvän hallinnon vastaisena, kun kantelijan saatavien vanhentuneisuuteen ei ollut otettu kantaa heti siinä vaiheessa, kun se jo olisi ollut yksiselitteisen selvää. AOA katsoi, että työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettely ei täyttänyt perustuslain 21 §:ssä hallintotoiminnalle asetettuja laatuvaatimuksia eikä työvoima- ja elinkeinokeskus ollut toiminnallaan edistänyt kantelijan oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla.

AOA Raution päätös 9.3.2004, dnro 576/4/02
(esittelijänä Mikko Sarja)

YLEISET KUNNALLISASIA

Yleiskatsaus

“Yleisiksi kunnallisasioiksi” 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 järjestysmuodosta. Lailla lisättiin kuntien toimintavapautta. Laki sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut. Samalla valtion valvontaa kuntia kohtaan vähennettiin. Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista säädetään kunta-laissa aikaisempaa yksityiskohtaisemmin. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla 1.11.2003 voimaan tulleella lailla (304/2003) säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta.

Kunnan hallinnossa on noudatettu myös hallintomenettelylakia. Vuoden 2004 alussa tuli voimaan hallinto-

laki (434/2003), jolla kumottiin muun ohella hallintomenettelylaki. Hallintolaki 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 viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki), jollei siitä ole erikseen muuta säädetty. Myös vuoden 2004 helmikuun alussa voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain (21/2004) määräykset asettavat vaatimuksia kunnalliselle päätöksenteolle.

YLEISIIN KUNNALLISASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen sekä valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu 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 panematta täytäntöön 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.

AOA ratkaisi kunnallisasioita koskevia kanteluja kertomusvuonna 120. Näistä 25 oli sellaisia, joissa AOA:lla oli aihetta arvosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Huomautuksia kunnan lainvastaisesta menettelystä annettiin kahdessa päätöksessä. Muissa ratkaisussa AOA esitti käsityksensä kunnan virheellisestä menettelyn johdosta. Kanteluratkaisujen määrä oli hieman pienempi kuin edellisenä vuonna (130), mutta toimenpidetarkaisuja annettiin enemmän (17).

Useat kantelut koskivat asioita, jotka oli jo lainvoimaisesti ratkaistu joko hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Niissä saatettiin arvostella lähinnä tarkoituksenmukaisuussyiden perusteella paitsi alkuperäistä hallintopäätöstä myös kaikkia niitä valitusasteita, joissa asiaa oli käsitelty. Oikeusasiamies ei laillisuusvalvontansa puitteissa voi kuitenkaan puuttua asioihin, jotka kuuluvat perustuslaissa turvattuun 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 muutoksenhakekeinoilla.

Monissa kanteluasioissa oli kysymys hyvän hallinnon vaatimuksista kunnallisessa päätöksenteossa. Ratkaisuissa on mm. kiinnitetty huomiota kunnan toimielmien velvollisuuteen vastata asiointia koskevaan tiedusteluun ja päätöksenteon aiheettomaan viipymiseen (dnrot 1381/4/03, 2812/4/03 ja 2929/4/03).

Myös kuntalaisaloitteiden käsittelyn puutteellisuus on ollut esillä. Kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaan kuntalaisilla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Säännöksen mukaan aloitteen tekijöille on ilmoitettava ne toimenpiteet, jotka

on suoritettu aloitteen johdosta. Aloitteen tekijöille on myös ilmoitettava, mihin aloite on johtanut. Jo hyvään hallintoonkin kuuluu, että aloitteisiin vastataan (dnro 2943/4/02).

Huolelliseen viranomaistoimintaan ja hyvään tiedonhallintatapaan kuntien internet-tiedottamisessa on kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi eräässä tapauksessa kunnan internet-kotisivuilla julkistettuun pöytäkirjaan oli kirjattu työntekijän vastine, jossa oli selostettu hänen sairastumistaan ja muuta terveydentilaa koskevia tietoja. Nämä tiedot olivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla salassa pidettäviä. Tapahtuneen virheen johdosta AOA Jääskeläinen kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen kaupungin toimielinten pöytäkirjojen julkistamisessa. AOA korosti, että hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu keskeisesti tietosuojasta huolehtiminen. Yksilön ja yhteisön tuli voida luottaa siihen, että viranomaisten haltuun luovutetut arkaluonteiset tai muut salassa pidettävät tiedot eivät tule sivullisten tietoon (dnro 1803/4/03).

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

Kuntien perustuslaissa turvattuun itsehallintoon kuuluu keskeisesti kuntalaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkisuuslainsäädäntö sekä kuntien tiedotustoiminta, johon kuuluu myös www-tiedottaminen, lisäävät kunnallisen päätöksenteon avoimuutta ja kuntalaisten mahdollisuutta seurata julkisten tehtävien hoitamista. Kuntalaisten edustuksellisen demokraattisen vaikuttamisen uhkana on kuitenkin kuntien palvelujen ulkoistaminen ja niiden yksityistäminen siten, että palvelut tuotetaan kuntien yhdessä tai yksin omistamien yksityisoikeudellisten osakeyhtiöiden tai muiden yhteisöjen kautta. Tällöin toiminnan julkisoikeudellinen luonne ja julkisuusperiaatteen toteutuminen vaarantuvat.

Sisäasiainministeriön vuoden 2003 lopussa asettamassa kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa selvitetään edustuksellisen demokratian ja kuntien

vastuulla olevien tehtävien hoidon markkinaehtoistumisen ja ulkoistamisen soveltamismahdollisuuksia. Hankkeessa selvitetään ja esitetään ehdotuksia linjauksiksi niistä asiaryhmistä, jotka on pidettävä kuntien itsehallinnollisessa ohjauksessa, sekä asiaryhmistä ja edellytyksistä, joilla jotkin tehtäväryhmät voidaan siirtää ohuempien tai välillisempien itsehallinnon toteutumismuotojen varaan tai kokoon niiden ulkopuolelle. Hankkeen toimikausi on 1.1.2004–31.12.2006.

Ratkaisuja

VAALIEN JÄRJESTÄMINEN

Yhdenvertainen kohtelu kaupungin vaalimainospaikkojen jakamisessa

Yhdistys arvosteli kantelukirjoituksessaan Hyvinkään kaupungin menettelyä vuoden 2003 eduskuntavaalien vaalimainospaikkojen jaossa. Kirjoituksen mukaan kaupungin toimialajohtaja ja keskusvaalilautakunnan sihteerit jakoivat ulkomainospaikat eri puolueiden kesken istuvien kansanedustajien määrän mukaan siten, että suurimmat puolueet saivat kolme paikkaa, pienemmät puolueet kaksi paikkaa ja muut ehdokkaita asettaneet ryhmät yhden paikan. Yhdistys katsoi, että menettelyllä asetettiin eriarvoiseen asemaan ehdokkaita vaaleihin asettaneet puolueet ja yhteislistat.

AOA Jääskeläinen totesi, että kunnat olivat järjestäneet yhtenäistä vaalimainontaa kaupunkikuvan yhtenäisyyteen, liikenneturvallisuuteen ja yleiseen järjestyksenpitoon liittyvien näkökohtien vuoksi. Kuntien kustannuksella huolehdittiin vaalimainostelineiden asentamisesta osoitetuille paikoille sekä vaalien jälkeen mainosten poistamisesta. Vaikka kunnilla ei ollut lakisäätöistä velvollisuutta vaalimainonnan järjestämiseen, sitä oli oikeuskäytännössä pidetty kuntien itsehallintoon kuuluvana tehtävänä, joka on kuulunut kunnan toimialaan.

Kun kunta kuntalain 2 §:n mukaisesti hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiaan tehtäviä, sen on huolehdittava siitä, että ketään ei aseteta perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Puoluelain 10 § velvoittaa valtion viranomaisia ja valtion määräamisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen kohtelemaan puolueita tasapuolisesti. Säännös ei siten suoranaisesti kohdistu kuntiin. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa oli kuitenkin katsottu, että vaalimainospaikkoja jaettaessa kunnan on kohdeltava kaikkia puolueita ja ehdokkaita asettaneita ryhmiä tasapuolisesti ja yhdenmukaisin perustein.

AOA totesi, että vaaleja varten ehdokkaita asettaneet puolueet ja ryhmät pyrkivät asettaessaan vaalimainoksia kaupungin varaamille yleisille alueilla vaikuttamaan siihen, mikä edustus niillä tulee olemaan vaaleissa valittavassa valtuustossa, eduskunnassa tai EU-parlamentissa. Kun mainostila jaettiin Hyvinkään kaupungissa toteutetulla tavalla suhteellisesti, puolueet ja ehdokkaita asettaneet ryhmät joutuivat vaalimainonnassa eriarvoiseen asemaan. Niillä kaikilla oli kuitenkin vaaleissa säädetyllä tavalla yhtäläinen oikeus asettaa vaaleissa ehdokkaita.

AOA katsoi, että kaikkia puolueita ja ehdokkaita asettaneita ryhmiä tulee vaalimainospaikkoja jaettaessa kohdella tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Kun Hyvinkään kaupunki oli jakanut yleisiä vaalimainostilojaan puolueiden ja eri ryhmien kesken niiden edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen perusteella, kaupunki oli loukannut sitä yhdenvertaisuutta, jota asiasta päätettäessä olisi tullut noudattaa.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan ennen vaalimainospaikkojen jakoa puolueiden ja ryhmien kanssa oli neuvoteltu ja varmistettu, kuinka paljon ne halusivat mainospaikkoja. Mainospaikkojen jaosta ei ollut kuitenkaan tehty mitään varsinaisia kirjallisia päätöksiä. Edelleen selvityksen mukaan puolueiden paikallisjärjestöt ja muutkaan ehdokkaita asettaneet ryhmät eivät olleet valittaneet asiasta tai esittäneet keskusvaalilautakunnan sihteerille tai lautakunnalle arvostelua mainospaikkojen jaosta.

Tältä osin AOA muistutti kaupunginhallitusta siitä, että perustuslaissa on turvattu jokaiselle oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kunnan toimielimen pöytäkirja on kunnallishallinnon päätösasiakirja. Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Koska vaalimainospaikkojen lopullisesta jaosta ei ollut tehty Hyvinkään kaupungin toimieliimissä asianmukaisia päätöksiä valitusosoituksineen, niiden lainmukaisuutta ei ollut voitu saattaa kuntalaisa säädettyjä muutoksenhakeineja käyttäen valitusviranomaisten tutkittavaksi. Menettely oli siten myös tältä osin ollut virheellinen.

AOA saattoi edellä todetut käsityksensä menettelyn virheellisyydestä vastaisen varalle Hyvinkään kaupunginhallituksen tietoon. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestään myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 27.2.2004, dnro 1175/4/03 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Yhdenvertaisen kohtelun ja osallistumisoikeuden takaaminen

Kaksi kantelijaa arvosteli erillisissä kantelukirjoituksissaan pyörätuolia käyttävän äänestäjän vaalisalaisuuden toteutumista sekä äänestyspaikkojen soveltumista liikuntaesteiselle. Toinen kantelija kertoi joutuneensa vuoden 2003 eduskuntavaalien ennakoäänestyksessä merkitsemään ehdokkaansa numeron äänestyslippuun äänestyspaikan (Tapiolan postin) palvelutiskillä, koska äänestyskoppiin ei päässyt pyörätuolilla. Kantelija oli joutunut samaan tilanteeseen aikaisemmissakin vaaleissa. Tällainen menettely oli hänen mielestään syrjivää ja loukasi pyörätuolia käyttävän äänestäjän vaalisalaisuutta. Toinen kantelija kertoi kirjeessään, ettei päässyt sähkökäyttöisellä pyörätuolilla Turussa äänestyspaikkaan.

OA Paunio ei havainnut kanteluissa oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Hän piti kuitenkin perusoikeusnäkökulmasta epätydyttävänä sitä, että äänestäjällä ei ollut käytettävissä oikeusministeriön vaaliohjeessa tarkoitettua irrallista kirjoituslupaa, joka turvaa pyörätuolia käyttävän vaalisalaisuuden. Hän piti epätydyttävänä myös sitä, että äänestyspaikaksi valittiin tila, johon liikuntavammaiselle ei ollut järjestetty esteetöntä pääsyä.

OA piti perusoikeuksien aineellisen turvaamisen kannalta hyvänä sitä, että oikeusministeriö oli lausunnoissaan kirjoitusten johdosta ilmoittanut kiinnittävänsä ennen seuraavia vaaleja kuntien keskusvaalilautakuntien huomiota siihen, *”että pyörätuolia käyttäviä varten tulisi olla sellainen äänestyskoppi tai muu suojus, jossa äänestäjä voi muiden katseilta suojattuna turvallisesti täyttää äänestyslippunsa ja myös siihen, että äänestyspaikkojen tulisi mahdollisuuksien mukaan olla sellaisia, että myös sähkökäyttöistä pyörätuolia käyttävillä olisi mahdollista päästä äänestystilaan”*.

OA perusteli kannanottojaan seuraavasti.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan esimerkiksi vammaisuuden perusteella. Tämä yhdenvertaisuussäännös ilmaisee perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan paitsi tosiasiallisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp s. 43).

Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle myös perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen. Tämän velvoitteen toteuttamiseksi tietyille erityisryhmille, kuten vammaisille, voidaan tarjota myös erityispalveluja tai muita tukitoimia, joilla heidän elämäntilanteensa saatetaan mahdollisimman yhdenvertaiseksi niiden kanssa, joilla nämä etuudet pääsääntöisesti jo ovat. Tavoitteena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jä-

senenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

OA piti perusoikeusnäkökulmasta epätyytyttävänä, että kantelijalla ei ollut irrallista kirjoituslupaa tai oikeusministeriön lausunnossa mainitsemää tilapäistä suojaa, joka olisi turvannut hänen vaalisalaisuutensa toteutumisen. Vaalilain 69 §:n 1 momentin mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että vaalipäivän äänestystä varten kullakin äänestysalueella on kunnan tähän tarkoitukseen käytettäväksi antama asianmukainen äänestystila ja tarvittava kalusto. Espoon kaupungin keskusvaalilautakunnan olisi OA:n mielestä tullut huolehtia siitä, että myös ennakkoäänestyspaikkana toiminut Tapiolan posti olisi ollut pyörätuolia käyttävää henkilöä varten asianmukaisesti varusteltu.

Toisen kantelijan kohdalla OA piti epätyytyttävänä sitä, että keskusvaalilautakunnan aloitteesta ja Turun kaupunginhallituksen päätöksellä äänestyspaikaksi hyväksyttiin tila, johon liikuntavammaiselle ei ollut järjestetty esteetöntä pääsyä. Keskusvaalilautakunnan selvityksessä todetaan, että äänestyspaikkoja valitessa pyritään ottamaan huomioon myös vammaisten ja apuvälineitä tarvitsevien pääsy äänestyspaikalle.

OA:n mielestä liikuntarajoitteisten vaalisalaisuuden varmistaminen (esimerkiksi soveltuvilla kirjoituslupatoilla tai näkösuojilla) tai sen varmistaminen, että äänestyspaikoiksi valitaan liikuntarajoitteisille mahdollisimman hyvin soveltuvia tiloja olisi perustuslain 6 §:ssä turvatuun yhdenvertaisen kohtelun sekä perustuslain 14 §:ssä tarkoitetun osallistumisoikeuden aineellista turvaamista. Oikeusministeriö onkin ohjeissaan pyrkinyt kiinnittämään huomiota liikuntaesteisten vaalisalaisuuden turvaamiseen ja liikuntaesteisten mahdollisuuden äänestää omassa äänestyspaikassaan.

Oikeusministeriö ilmoitti kantelujen johdosta antamissaan lausunnoissa kiinnittävänsä jatkossa kuntien keskusvaalilautakuntien huomiota siihen, että tulevissa vaaleissa myös esimerkiksi sähkökäyttöistä pyörätuolia käyttävää varten tulisi olla sellainen äänestyskop-

pi tai muu suojus, jossa äänestäjä voi muiden katseilta suojattuna turvallisesti mielin täyttää äänestyslippunsa. Oikeusministeriö ilmoitti lisäksi kiinnittävänsä huomiota siihen, että tulevissa vaaleissa myös esimerkiksi sähkökäyttöistä pyörätuolia käyttävällä olisi (esimerkiksi ns. liuskaa käyttämällä) mahdollista päästä äänestystilaan.

OA saattoi esittämänsä yleiset näkökohdat oikeusministeriön vaaliyksikön tietoon. Hän lähetti vastauksensa tiedoksi myös Espoon ja Turun kaupungin keskusvaalilautakunnalle.

OA Paunion päätökset 29.4.2004, dnrot 619/4/03 ja 6.5.2004, dnro 657/4/03 (esittelijänä Jari Pirjola)

Kaupungin äänestysaktiivisuuskampanja

Kantelija arvosteli kirjeessään Lohjan kaupungin järjestämää kampanjaa äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Kampanjan tavoitteena oli ollut nostaa äänestysaktiivisuutta Lohjalla yli valtakunnallisen keskiarvon. Äänestysaktiivisuutta pyrittiin nostamaan järjestämällä yleisökilpailu, johon äänestäjät saattoivat osallistua palauttamalla täytetyn arvontakortin äänestyspaikalla.

Kantelijan mielestä kunnan tehtäviin ei kuulu äänestysaktiivisuuskampanjan järjestäminen. Hän katsoi, että äänestyspaikalla ei tulisi järjestää mitään vaaleihin kuulumatonta, koska se häiritsee äänestämistä ja kansalaisten vaalirauhaa. Vaaliviranomaiset saavat kantelijan mielestä suorittaa vain vaalilainsäädännössä ja -ohjeissa mainittuja tehtäviä. Vaalihuoneistossa ei saa järjestää arpajaisia eivätkä vaalitoimisijat voi olla mukana arpajaisien järjestämisessä. Kantelijan mukaan kampanjalla rikottiin vaalilakia ja oikeusministeriön antamia vaaliohjeita.

Kampanjalla haluttiin kantelijan mielestä lisäksi suosia kunnan omia kansanedustajaehdokkaita ja asetettiin siten muut ehdokkaat eriarvoiseen asemaan. Kan-

telussa pidettiin myös mahdollisena, että äänestäjät ovat voineet äänestystilanteessa sekoittaa arpalipun ja äänestyslipun.

OA Paunio ei havainnut asiassa oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Hän ei pitänyt arpajaisten järjestämisestä nyt kyseessä olevassa tilanteessa lain vastaisena, koska arpajaisilla ei millään tavalla pyritty vaalilain 72 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaikuttamaan äänestäjien vaalivapauteen.

Kampanjan tavoitteena oli äänestysaktiivisuuden nostaminen Lohjalla. Kampanjan päämääränä oli näin ollen edistää jokaisen äänioikeutetun perustuslaissa turvattua oikeutta äänestää valtiollisissa vaaleissa ja täten vaikuttaa kunnan yhteisten asioiden hoitamiseen. Kampanjalla ei pyritty ohjaamaan äänestyskäyttäytymistä, vaan sen tavoitteena oli yleisesti korostaa äänestämisen tärkeyttä yhtenä keskeisenä vaikuttamisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen keinona. OA ei katsonutkaan Lohjan kunnan toimineen lainvastaisesti, kun se hyväksyi määrärahan Lohja äänestää -kampanjan toteuttamiseksi.

Selvityksen mukaan vaalitoimitsijat joutuivat tekemisiin arvontakorttien kanssa ennakoäänestyksessä sekä koti- ja laitosäänestyksessä. Näissä tilanteissa toimittiin selvityksen mukaan siten, että äänestäjien vaalivapaus ja äänestyksen häiriötön kulku oli turvattu. OA yhtyi oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan arpajaisiin liittyvät tehtävät eivät kuulu vaaliviranomaisille eikä niihin liittyviä toimenpiteitä saa suorittaa äänestystilassa. Vaaliviranomaisten ei OA:n mielestä tule osallistua arpajaisten toteuttamiseen myöskään ennakoäänestyksen tai koti- ja laitosäänestyksen yhteydessä.

Mitä tuli kysymykseen siitä, kuuluko äänestysaktiivisuuden nostamiseen pyrkivän kampanjan toteuttaminen kunnan tehtäviin, niin OA totesi, että kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kuntalaissa ei ole varsinaisesti määriteltä kunnan yleiseen toimialaan liit-

tyviä tehtäviä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien pitää olla kuntalaisten ”yhteisiä asioita”. Tärkeää on, että kuntalaisia kohdellaan tasapuolisesti.

Korkein hallinto-oikeus on omassa ratkaisukäytännössään korostanut kunnan ensisijaista velvollisuutta ja oikeutta määritellä tehtäväpiirinsä. Kunnalle kuuluvat tehtävät voivat vaihdella eri aikoina ja ne voivat vaihdella myös kunnittain. Sillä, mitä kunta itse katsoo tarpeelliseksi tehdä, on entistä enemmän merkitystä ratkaistaessa, kuuluuko tietyn asian hoitaminen kunnan toimialaan.

OA Paunion kirje 25.5.2004, dnro 694/4/03
(esittelijänä Jari Pirjola)

KUNNAN TUPAKOINTIKIELTOJEN TULEE PERUSTUA LAKIIN

AOA Jääskeläinen otti kantelun johdosta kantaa Paltamon kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen kieltää tupakointi terveyskeskuksen koko ulkoalueella sekä päätökseen kieltää terveyskeskuksessa ja sen lähialueella työssä olevien henkilöiden tupakointi työaikana. Lisäksi AOA arvioi tupakoimattomuutta nimitysperusteena.

AOA totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Tupakoinnin kieltäminen terveyskeskuksen ulkoalueella

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, joihin ei voida puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa paitsi ihmisen fyysistä vapautta myös hänen tahdonvapauttaan ja itsensä määräämisoikeuttaan. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityselämän piiriin kuuluu mm. oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, niiden tulee olla hyväksyttäviä sekä välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Tupakointi sinänsä on laillista toimintaa, joka kuuluu yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin. Julkinen valta voi puuttua yksilön tahdonvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen vain lain nojalla. Tupakkalain, terveydensuojelulain ja työturvallisuuslain säännöksillä toteutetaan mm. julkisen vallan pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja väestön terveyden edistämiseen.

Tupakkalain nojalla tupakointi on kielletty virastojen ja viranomaisten sekä julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa sekä työyhteisöjen yhteisissä ja yleisissä sekä asiakkaille tarkoitetuissa sisätiloissa. Tupakointi on kielletty myös päiväkotien lapsille ja oppilaitosten oppilaille tarkoitetuissa sisätiloissa.

Ulkoalueiden osalta tupakointi on tupakkalain mukaan kielletty vain päiväkotien ja oppilaitosten pääasiassa alle kahdeksantoista vuotta nuoremmille tarkoitetuilla ulkoalueilla. Työnantajalle on kuitenkin asetettu velvollisuus kieltää tupakointi tai rajoittaa sitä siten, etteivät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle niissä työyhteisön tiloissa, joissa tupakointi ei tupakkalain 12 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla ole kielletty. Terveydensuojelulain 26 §:n mukaan sisäilman puhtauden tulee olla sellainen, ettei siitä aiheudu sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Työturvallisuuslain 33 §:n mukaan työpaikalla tulee olla riittävästi kelpoista hengitysilmaa.

Paltamon kunnan sosiaali- ja terveystalokunnan päätös ulottui selvästi näitä laeissa säädettyjä rajoituksia laajemmalle. Sen mukaan tupakointi oli kielletty terveyskeskuksen koko ulkoalueellakin. Terveyskeskusrakennuksen ympärillä on asiakirjoihin oheistetun kartan mukaan laajahkoja puisto- ja istutusalueita sekä kaksi suurta pysäköintialuetta. Näiden alueiden itäpuolella on mielenterveysyksikön rakennukset puistoalueineen

ja pohjoispuolella palvelutalorakennuksia puistoalueineen. Tupakointikielto koski kaikkia näitä alueita.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan tupakoinnin kieltäminen tai rajoittaminen ulkona voi olla perusteltua sen vuoksi, että korvausilma otetaan ulkoa tietystä kohdasta. Sen sijaan sosiaali- ja terveystalokunnalla ei AOA:n käsityksen mukaan ollut laillista perustetta kieltää tupakointia sellaisella terveyskeskuksen ulkoalueella, josta tupakansavua ei voi kulkeutua sisätiloihin tupakkalain, terveydensuojelulain eikä työturvallisuuslain vastaisesti. Tällaisia alueita olivat kartan perusteella ainakin osa pysäköintialueista sekä terveyskeskusrakennusta, mielenterveysyksikköä ja palvelutaloja ympäröivistä laajahkoista puisto- ja istutusalueista.

Paltamon kunnan sosiaali- ja terveystalokunta perusteli päätöstään myös sillä, että talokunta oli voinut kiinteistön omistajana rajoittaa tupakointia tai kieltää sen kokonaan järjestyssäännöillä hallitsemisensa tiloissa (niin sisä- kuin ulkotiloissakin). Yksityinen kiinteistön omistaja tai haltija voikin tupakkalakia laajemmin kieltää tupakoinnin rakennuksessaan ja alueellaan. Sen sijaan julkisen vallan toiminnan on perustuttava lakiin. Kunta julkisen vallan edustajana voi puuttua yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvaan toimintaan vain lain nojalla. AOA:n käsityksen mukaan kiinteistön omistuksesta tai hallinnasta ei ole johdettavissa kunnalle laillista perustetta määrätä yleistä tupakointikieltoa omistamiensa tai hallitsemien kiinteistöjen ulkoalueella. Muutoinhan kunta voisi kieltää tupakoinnin kaikilla omistamillaan tai hallitsemillaan alueilla eli suurella osalla kuntaa, mikä olisi AOA:n mielestä selvästi perusoikeusjärjestelmän vastainen.

Paltamon kunnanhallitus puolestaan perusteli tupakointikiellon ulottamista koko terveyskeskuksen laajalle alueelle sillä, että terveyskeskuksessa hoidetaan potilaita, joilla saattoi olla vakavia hengitysteiden sairauksia. Tämän vuoksi kunnanhallituksen mukaan ei voitu todeta, että ulkona tupakointi ei vaarantanut heidän terveyttään, vaikka sisään kulkeutuvan savun määrä

olisi hyvinkin vähäinen. Kunnanhallitus totesi, että ulkona tupakointi riippumatta siitä, missä terveyskeskuksen alueella se tapahtuu ja miten vähän savua tupakoijan mukana kulkeutuu, saattaa aiheuttaa potilaille terveyshaittaa.

Kuten edellä on todettu, sosiaali- ja terveyslautakunnan määräämä tupakointikielto kattoi terveyskeskuksen alueella myös sellaisia alueita, joilta tupakansavu ei voinut kulkeutua alueen rakennusten sisätiloihin. On tosin mahdollista, että esimerkiksi tupakoitsijan mukana sisätiloihin kulkeutuu tupakan hajua. Pelkästään tupakan hajusta ei kuitenkaan AOA:n käsityksen mukaan voi aiheutua sellaista altistumista tai terveyshaittaa, johon voitaisiin puuttua tupakkalain, terveydensuojelulain tai työturvallisuuslain nojalla.

AOA:n käsityksen mukaan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökselle kieltää tupakointi terveyskeskuksen koko ulkoalueella ei ollut esitetty laillista perustetta siltä osin kuin kieltö koski aluetta, jolta tupakansavua ei voi kulkeutua sisätiloihin tupakkalain, terveydensuojelulain tai työturvallisuuslain vastaisesti.

Työntekijöiden tupakoinnin kieltäminen työaikana

Yleinen työ- ja virkasuhteeseen liittyvä velvoite on tehdä työ huolellisesti noudattaen työnantajan määräyksiä työn suorittamisessa. Työnantajan työnjohto- ja valvontavalta käsittää työnantajan toimivaltansa mukaisesti antamat määräykset työn suorittamisesta. Tämä määräysvalta koskee työn suoritustapaa, laatua ja laajuutta sekä työnsuoritusaikaa ja -paikkaa. Kunta-työnantajalla on siten oikeus mainituilla perusteilla määrätä työajan käytöstä.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen ehdotonta ja kaikkia terveyskeskuksen työntekijöitä koskevaa tupakointikieltoa ei ollut perusteltu työtehtävien tai työn laadulla, vaan tehokkaalla työajan käytöllä. Virka- ja työehtosopimukseen perustuvat päivittäiset lepoajat eli ruoka- ja kahvitauot ovat joka tapauksessa pois te-

hokkaasta työajasta. Tupakoinnin kieltä näillä lepoajoilla ei siten voida perustella tehokkaalla työajan käytöllä. Lisäksi kieltö kohdistui vain terveyskeskuksen ja sen lähialueella työskenteleviin viran- ja toimenhaltijoihin. Kiellolla asetettiin siten heidät eriarvoiseen asemaan kunnan muun henkilökunnan kanssa. AOA piti ongelmallisena sosiaali- ja terveyslautakunnan käsitystä, että ”terveydellisistä ja uskottavuussyistä” tupakointikiellon määrääminen juuri terveyskeskuksessa ja sen alueella työskenteleville oli perusteltua. Jos näin olisi, kunta voisi kieltää tältä henkilöstöryhmältä monet muutkin epäterveelliset elämäntavat, kuten epäterveelliset ruokailu- ja juomatottumukset.

Tupakoinnin kieltäminen työaikaan luettavina lepoaikoina merkitsi AOA:n mielestä sitä, että kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta oli tosiasiaassa määrännyt yksilön itsemääräämisoikeuteen ja tahdonvapauteen kuuluvasta käyttäytymisestä eikä työajan tehokkaasta käytöstä. Muulloin kuin lepoaikana tapahtuvat ylimääräiset tupakkatauot työnantajalla sen sijaan on oikeus kieltää samoin kuin muutkin ylimääräiset tauot.

Paltamon kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös kieltää terveyskeskuksen ja lähialueen henkilökunnan tupakointi työajalla ei ollut perustunut tupakkalain määräyksiin. Kiellon perusteeksi ei ollut esitetty myöskään edellä todettuja varsinaisia työ- tai virkasuhteeseen liittyviä perusteluja siltä osin kuin tupakointi oli kielletty myös työaikaan luettavina päivittäisinä lepoaikoina. AOA:n käsityksen mukaan päätös tältä osin loukasi perusoikeutena turvattua yksilön tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta ilman lakiin nojautuvaa perustetta.

Tupakointia koskeva tieto yleisenä nimitysperusteena

Kunnanhallituksen selvityksessään esittämän käsityksen mukaan tupakoimattomuutta voitiin käyttää yhtenä rekrytointiperusteena muiden perusteiden kanssa suoritettaessa valinta esimerkiksi kahden yhtä pätevän ja kokeneen henkilön välillä.

AOA:n käsityksen mukaan tupakointi tai tupakoimattomuus ovat sellaisia yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja henkilöön liittyviä syitä, jotka voidaan työhönottoperusteissa ja muissa yhdenvertaisuuslain soveltamistilanteissa ottaa huomioon vain siinä tapauksessa, että erilaisen kohtelun perusteena on laissa tarkoitettu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Muussa tapauksessa erilainen kohtelu on yhdenvertaisuuslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ja työsopimuslaisa säädetyn syrjintäkiellon vastainen.

AOA:n käsityksen mukaan tupakoimattomuus ei voi yleisesti olla tällainen vaatimus terveyskeskuksenkaan työtehtävissä. Vastaavasti tupakointia ei myöskään voida yleisesti pitää sellaisena yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain mukaisena välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisena henkilötietona, jota työnantaja saa käsitellä ja josta työnantaja saa hankkia selvityksiä.

Näillä ja päätöksessä lähemmin todetuilla perusteilla AOA totesi kunnanhallituksen nimitysperusteista esittämän näkemyksen johdosta, että hänen käsityksensä mukaan kuntatyönantaja ei saanut käyttää tietoa hakijoiden tupakoinnista tai tupakoimattomuudesta yleisenä nimitysperusteenaan arvioidessaan heidän kelpoisuuttaan terveydenhuollon erilaisiin virkoihin ja toimiin. Vain niissä tilanteissa, joissa tällainen tieto on työtehtävien laadun ja suorittamisen kannalta todellinen ja ratkaiseva seikka, se voi olla sellainen tarpeellinen henkilötieto, joka työnantajalla on oikeus tässä arvioinnissa ottaa huomioon.

Toimenpiteet

AOA saattoi edellä todetut käsityksensä Paltamon kunnanhallituksen sekä sosiaali- ja terveystalokunnan tietoon. AOA pyysi kunnanhallitusta ilmoittamaan 28.2.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätöksessä esitetyt kannanotot ovat antaneet aiheita.

AOA lähetti päätöksestään jäljennöksen myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.

AOA korosti, että hän ei päätöksessään ottanut kantaa tupakointikiellojen terveystaloliittiseen perusteltavuuteen. Asiassa oli kysymys siitä, että julkisen vallan puutumiseen perusoikeutena turvattuun yksilön vapauspiiriin tulee olla laissa säädetty peruste.

Päätöksessä käsitellyt kysymykset voivat tulla kunta-laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen yksittäistapauksissa hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi. Asian yleisen merkittävyyden takia julkisen vallan asettamista tupakointikielloista sekä tupakoitsijoiden kohtelusta työntekijöinä ja työnhakijoina olisi kuitenkin AOA:n mielestä tärkeää säätää selvästi laissa. Tähän viitaten hän lähetti jäljennökset päätöksestään myös asiassa lausuntoja antaneille sosiaali- ja terveysministeriölle, työministeriölle ja sisäasiainministeriölle.

AOA Jämskeläisen päätös 30.11.2004, dnro 890/4/03 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Paltamon kunnanhallitus ilmoitti 9.2.2005 saapuneella pöytäkirjanotteella, että kunnanhallitus hyväksyi 31.1.2005 pitämässään kokouksessa §:n 44 kohdalla sosiaali- ja terveystalokunnan 14.12.2004 tekemän päätöksen, jolla lautakunta oli tarkastanut savuttoman terveyskeskuksen ohjeistusta.

Korjatun päätöksen mukaan terveyskeskuksen, palvelutalokien ja ryhmäkotien ulkopuolella tupakointi on sallittu vain merkityillä tupakointipaikoilla tai -katoksissa, jotta varmistutaan siitä, ettei tupakansavu kulkeudu tupakka-, terveydensuojelu- tai työturvallisuuslain vastaisesti sisätiloihin. Henkilökunnan tupakointi on työaikana kielletty. Työaikaan luettavina lepoaikoina henkilökunnan tupakointi on sallittu ulkona sijaitsevaisa tupakkakatoksissa. Terveystalokuntotyön ja työpaikan luonteesta johtuen suositellaan, että henkilökunta välttää tupakointia myös työaikaan luettavina lepoaikoina. Henkilökunnan nimitysperusteista lautakunta ei tehnyt päätöstä.

KUNNAN NUORISOTYÖNTEKIJÄN TYÖHAASTATTELU JA TIETOSUOJA

Kantelija arvosteli Tuusniemen kunnan menettelyä kunnan osa-aikaisen nuorisotyöntekijän toimen täyttämistä koskevassa asiassa. Toimen hakijoilta oli tiedusteltu mm. hakijan harrastuksia ja sitä, kuuluiko hän esimerkiksi urheiluseuraan tai poliittiseen puolueeseen sekä millä tavoin hakija suhtautui uskontoon ja kuului ko hän kirkkoon.

AOA Raution mukaan oli ilmeistä, että tointa koskevissa haastatteluissa kysyttyjen tietojen tarpeellisuutta ei ollut arvioitu erikseen. Selvityksen mukaan haastattaville ei myöskään ollut kerrottu, mihin tarkoitukseen haastattelulomakkeessa olevat tiedot kerättiin. Haastatteluissa haastattelulomakkeella kerättyjen henkilötietojen tarpeellisuusvaatimusten arviointi ei AOA:n käsityksen mukaan ollut tapahtunut asianmukaisesti.

AOA:n mukaan kunta oli menetellyt vastoin yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ssä säädettyä henkilötietojen tarpeellisuusvaatimusta, henkilötietolain 5 §:ssä säädettyä henkilötietojen käsittelyä koskevaa huoletellisuusveloitetta, 6 §:ssä säädettyä henkilötietojen käsittelyn suunnittelua koskevaa veloitetta ja henkilötietolain 11 §:ssä säädettyä arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoa.

AOA saattoi Tuusniemen kunnanhallituksen tietoon käsityksensä kunnan virheellisestä menettelystä.

AOA Raution päätös 23.2.2004, dnro 444/4/02
(esittelijänä Henrik Åström)

ARAVAVUOKRA-ASUNTOJEN ASUKASVALINNAT

Kuntalaisuuden huomioon ottaminen asukasvalintaperusteena

Kantelijan mukaan syntyperäiset kaupunkilaiset ja pitempään kaupungissa kirjoilla olleet asunnonhakijat

asetettiin etusijalle asukasvalinnoissa asunnontarpeeltaan erittäin kiireelliseksi luokiteltujen ryhmässä. Kantelijan oli katsottu väestökirjatietojen perusteella asuneen kaupungissa vain noin kolme vuotta, mikä oli käytännössä estänyt asunnon tarjoamisen hänelle.

Kaupungin asuntolautakunnan selvityksen mukaan kantelija oli kaupunginhallituksen ohjeiden mukaisesti asunnontarveluokituksessa luokiteltu erittäin kiireelliseksi. Kuitenkin pidempään paikkakunnalla asuneet hakijat asetetaan etusijalle silloin, kun hakijat ovat asunnontarpeeltaan samassa tilanteessa.

AOA Jääskeläinen totesi, että kuntalaisuuden tai kunnassa asumisen pituuden huomioiminen aravavuokratilojen asukasvalinnassa on ongelmallista. Lainsäädännön mukaan asukkaiden valinnan perusteena on sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Asukasvalintaperusteita säatelevissä aravarajoituslain 4 §:ssä ja korkotukilain 11 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto vahvistaa tarkemmat asukkaiden valintaperusteet sekä perusteet, joiden nojalla voidaan erityisestä syystä tai tilapäisesti poiketa valintaperusteista. Valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan asukkaaksi valitsemisen perusteena on pidettävä hakijaruokakunnan asunnontarvetta, varallisuutta ja tuloja. Hakijan kuntalaisuutta tai kunnassa asumisen pituutta ei mainita laissa eikä asetuksessa asukasvalinnan perusteena tai perusteena, jonka nojalla voidaan poiketa normaaleista valintaperusteista.

Hakijan kuntalaisuuden huomioon ottamista vastaan puhuu lisäksi se, että jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on perustuslaissa turvattu oikeus valita itse asuinpaikkansa. Kotikuntalaki puolestaan edellyttää kotikunnan määräytyvän henkilön tosiasiallisen elämäntilanteen ja viime kädessä oman valinnan mukaan. Kunnallisten vuokra-asuntojen myöntämistä vain kunnan omille asukkaille voidaan arvioida myös liikkumisvapauteen kohdistuvana puuttumisena tai oikeudellisen liikkumisvapauden tosiasiallisena esteenä. Lisäksi asuinpaikan valinnanvapauden asemasta perusoikeutena seuraava, että asuinpaikkaan perustuvaa erottelua ihmisten

välillä voidaan pitää perustuslain syrjintäkiellon vastaisena.

Aikaisemmassa laillisuusvalvontakäytännössä oikeusasiamies Lauri Lehtimäki oli jo 12.9.1996 antamassaan päätöksessä (dnro 2466/4/94) katsonut, että kunnalla ei ollut oikeutta suoralta kädeltä torjua hakijoiden asunnontarvetta sillä perusteella, että perheellä oli ollut mahdollisuus saada asunto henkikirjoituspaikkakunnaltaan toisesta kunnasta. Näin menetellessään kunnanhallitus laiminlöi ottaa huomioon tuolloin hallitusmuodon (94/1919) 7 §:ssä jokaiselle kansalaiselle turvatun oikeuden valita asuinpaikkansa Suomessa.

Siinäkin tapauksessa, että lainmukaisten asukasvalintaperusteiden nojalla samassa asemassa olevia asunonhakijoita on enemmän kuin jaettavia asuntoja, ei hakijan kuntalaisuutta AOA:n mielestä voida pitää hyväksyttävänä kriteerinä asukasvalinnassa. Eräissä tapauksissa kuntalaiset ja vieraskuntalaiset voidaan tosin asettaa eri asemaan joidenkin kunnan etuuksien myöntämisessä. Jos kysymys on kunnan kokonaan itse rahoittamista asunnoista, kunta voi vapaammin päättää myös asukasvalintaperusteista. Nyt oli kuitenkin kysymys osin valtion rahoituksella rakennetuista vuokra-asunnoista, joiden asukasvalinnan perusteet on säädetty laissa ja sen nojalla annettussa asetuksessa. Laillisuutta asukasvalintaperusteisiin ei sisälly hakijan kuntalaisuutta tai kunnassa asumisen pituutta.

Kun hakijoita on enemmän kuin jaettavia asuntoja, olisi AOA:n mielestä ensisijaisesti harkittava, voitaisiinko laillisten asukasvalintaperusteiden arviointia kehittää hienojakoisemmaksi. On kuitenkin ilmeistä, että suurilla paikkakunnilla laissa mainittujen asukasvalintaperusteiden tarkankin arvioinnin jälkeen jää vielä suurehko joukko samanlaisessa asemassa olevia hakijoita. Tehtäessä asukasvalintaa tämän ryhmän sisällä on keskeistä, että valintaperusteet ovat syrjimättömiä. Edellä mainitut asuinpaikkaan liittyvät perusoikeuskohdat huomioon ottaen hakijoiden kuntalaisuus tai se, kuinka kauan he ovat asuneet kyseisessä kunnassa, eivät ole syrjimättömiä asukasvalintaperusteita.

AOA:n mielestä syrjimätön valintaperuste tämän ryhmän sisällä voisi olla esimerkiksi aikaprioriteetti eli se, kuka näistä hakijoista on ensimmäisenä jättänyt hakemuksensa. Tasaveroisten hakijoiden välillä myös arvontaa voidaan pitää syrjimättömänä valintamenettelynä.

Mikäli nykyisten lain mukaisten asukasvalintaperusteiden mukaan samassa asemassa olevien hakijoiden välille ei pystytä osoittamaan tarkoituksenmukaisia syrjimättömiä valintaperusteita, tulisi AOA:n mielestä harkita asukasvalintaa koskevan normiston kehittämistä.

AOA saattoi käsityksensä Helsingin kaupungin asuntolautakunnan tietoon. Hän toimitti päätöksensä tiedoksi myös Helsingin kaupunginhallitukselle. Lisäksi hän toimitti päätöksen ympäristöministeriölle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko asukasvalintaa ohjaavaa normistoa ja ohjeistoa tarpeen kehittää siten, että asukasvalinnat voitaisiin kaikissa tilanteissa tehdä perusteilla, jotka ovat laillisia, syrjimättömiä ja tarkoituksenmukaisia.

AOA Jääskeläisen päätös 29.12.2004, dnro 1183/4/03 (esittelijänä Kristiina Toivila)

Helsingin kaupungin asuntolautakunta päätti kokouksessaan 15.2.2005 merkitä tiedoksi AOA Jääskeläisen päätöksen ja Helsingin kaupungin kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan päätöksen 26.1.2005, jolla apulaiskaupunginjohtaja kehotti asuntoasiasastoa ryhtymään AOA:n päätöksen mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin asukasvalintaa koskevan ohjeistuksen tarkistamiseksi. Samalla lautakunta päätti kehottaa asuntoasiasastoa antamaan lautakunnalle 30.9.2005 mennessä esityksen asukasvalintaperusteiden mahdollisesta muuttamisesta.

Luottotietojen maksuhäiriömerkinnät asunnon epäamisen perusteena

Kahdessa kanteluasiassa vuokra-asuntohakemus oli hylätty luottotiedoissa olleiden maksuhäiriömerkintö-

jen vuoksi. AOA Jääskeläinen piti hakijan luottotiedoissa olevien merkintöjen huomioimista aravavuokratojen asukasvalinnassa ongelmallisena. Hakijan maksuhäiriöitä ei mainita laissa eikä asetuksessa asukasvalvonnan perusteena tai perusteena, jonka nojalla voidaan poiketa normaaleista valintaperusteista.

Hakijan maksuhäiriöiden huomioon ottamista vastaan puhuu lisäksi se, että vuokranantaja voi taata vuokra-osaatavansa mm. siten, että vuokranantaja vaatii vuokralaiselta asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 8 §:n mukaisen vakuuden tai ohjaa hänet hankkimaan sosiaalitoimen myöntämän maksusitoumuksen. Myös asumistuen ja toimeentulotuen avulla voidaan turvata vuokranmaksu esimerkiksi ohjaamalla tuet suoraan vuokranantajan tilille. Lisäksi on mahdollista tehdä vuokrasopimus aluksi määräajaksi. Mikäli vuokranmaksussa ilmenee laiminlyöntejä, on vuokranantajalla viime kädessä mahdollisuus purkaa vuokrasopimus.

Näistä syistä huomiota on kiinnitettävä maksuhäiriöiden ajankohtaan ja toistuvuuteen sekä niihin liittyvien velkasuhteiden perusteisiin. Asunnon epäminen voi olla hyväksyttävää vain siinä tapauksessa, että vuokranmaksun laiminlyönnin vaaraa voidaan vuokraosaatavan turvaamiseen tähtäävät toimenpiteetkin huomioon ottaen pitää todellisena ja perusteltuna. Selkeimmin tällainen tilanne voi olla kyseessä silloin, kun hakija on jo laiminlyönyt vuokranmaksuvelvollisuuttaan vuokratalon omistajalle ja vuokravelkaa on edelleen suorittamatta. Toisaalta esimerkiksi jo vanhoja maksuhäiriöitä ei AOA:n mielestä voida pitää laillisena asunnon epäamisen perusteena.

AOA:n mukaan asukasvalintaperusteiden olemassaolo ei kuitenkaan tuota hakijalle subjektiivista oikeutta asunnon saamiseen. Kysymys on siitä, että maksuhäiriöt, joita laki ei tunne asukasvalinnan eikä etusijajärjestyksestä poikkeamisen perusteina, voivat vain poikkeuksellisesti olla hyväksyttävä syy evätä vuokra-asunto hakijalta, joka sen muutoin voisi saada.

AOA saattoi käsityksenä asianomaisten kaupunkien, Turun ja Joensuun, sekä Valtion asuntorahaston ja ympäristöministeriön tietoon.

AOA Jääskeläisen päätökset 31.8.2004, dnrot 1507/4/02 ja 499/4/02 (esittelijänä Kristiina Toivila)

KIINTEISTÖN HALLINTA KAUPUNGIN ETUOSTOMENET- TELYN OLLESSA KESKEN

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin apulaiskaupunginlakimiehen ja kaupungin kiinteistöviraston vuokraneuvottelijan menettelyä kiinteistön etuosto-oikeuden käyttämistä koskevassa asiassa. Kantelija arvosteli myös apulaiskaupunginlakimiehen menettelystä tekemänsä rikosilmoituksen johdosta suoritettuja esitutkintatoimenpiteitä ja tutkinnanjohtajan päätöstä asiassa.

Helsingin kaupunginhallitus oli päättänyt, että kaupunki käyttää etuosto-oikeutta kiinteistökaupassa, jossa osakeyhtiö X (jälj. X) myi Töölön kylän tilan Katajano-kankari RN:o 4:1 rakennuksineen osakeyhtiö Y:lle (jälj. Y). Etuostolain mukainen päätös annettiin tiedoksi myyjälle ja ostajalle.

Alueen vuokralainen, jonka vuokrasopimuksen myyjä oli irtisanonut päättyväksi, tiedusteli vuokraneuvottelijalta mahdollisuutta vuokrasopimuksen jatkamiseen kaupungin kanssa. Vuokraneuvottelija oli pitänyt tätä mahdollisena ja pyytänyt lisäselvitystä asiassa. Samoihin aikoihin kiinteistön ostaja, Y, ilmoitti myös kiinnostuksestaan vuokrata kyseinen maa-alue rakennuksineen siinä tapauksessa, että kiinteistö siirtyisi Helsingin omistukseen etuosto-oikeuden käyttämisen perusteella. Vuokraneuvottelija pyysi edellä mainituilta kirjalliset tarjoukset.

Tarjousten perusteella vuokraneuvottelija ilmoitti entiselle vuokralaiselle, että kaupunki tulee tekemään tämän kanssa vuokrasopimuksen. Hän ilmoitti tuolloin puhelimitse vuokralaiselle, että se voi pitää irtaimis-

toaan vuokratiloissa. Tästä luvasta hän antoi Y:lle kirjallisen todistuksen toukokuussa 2001. Todistuksen mukaan kyseisen yrityksen ei tarvitse tyhjentää vuokratiloja kiinteistöllä ennen kuin kaupungin etuosto-oikeus on saanut lainvoiman ja päätös siitä, kenelle tila jatkossa tullaan vuokraamaan, on tehty.

Vuokraneuvottelijan menettely

Kantelija arvosteli vuokraneuvottelijaa siitä, että tämä oli antanut entiselle vuokralaiselle oikeuden pitää tavaroitaa edelleen saarikiinteistöllä.

Vuokraneuvottelijan entiselle vuokralaiselle antamasta luvasta tavaroiden säilyttämiseen oli AOA Jämskeläisen mielestä syntynyt käsitys, että kunnalla olisi oikeus hallita kiinteistöä ennen etuostomenettelyn loppuunsaattamista. Etuostolain 2 §:n 1 momentin ja 11 §:n nojalla määräysvalta ja hallinta kuuluvat kuitenkin alkupe räisen ostajan ja myyjän kauppakirjan ehtojen mukaisesti sille osapuolelle, jolle hallintaoikeus on ennen etuosto-oikeuden käyttämistä koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tuloajankohtaa tässä sopimuksessa määritelty. Hallintaoikeus oli X:n ja Y:n välisen kauppakirjan mukaisesti jo etuoston käyttämistä koskevan kaupunginhallituksen päätöksen teko aikaan siirtynyt Y:lle. Näin ollen Helsingin kaupungilla ei ollut oikeutta määrätä kiinteistön hallinnasta tai muusta käytöstä.

Mitä ilmeisimmin vuokraneuvottelijalla ei kuitenkaan ollut tietoa siitä, että kaupungilla ei ollut oikeutta päättää kiinteistön hallinnasta, koska hän oli ryhtynyt toimenpiteisiin rakennusten vuokraamiseksi ja tässä yhteydessä antanut tavaroiden säilytysluvan ilmeisestikin tarkoituksin, että tämä lupa olisi voimassa vain siihen asti kunnes käytännön järjestelyt vuokrasopimuksen solmimiseksi voitaisiin toteuttaa.

Kantelija arvosteli apulaiskaupunginlakimiestä ja vuokraneuvottelijaa siitä, että tavaroiden säilyttämistä koskevan luvan antaminen oli tosiasiaa estänyt häntä käyttämästä kiinteistöä ja siellä olevia rakennuksia asuintarkoitukseensa.

Lupa peruttiin vasta yli vuoden kuluttua sen antamisesta. Vaikka kaupungin edustajien syyksi ei voitaisikaan katsoa sitä, että entinen vuokralainen oli esitutkinnan yhteydessä saadun selvityksen mukaan vaihtanut luvon kiinteistöllä olevaan rakennukseen, oli kunnan antamalla luvalla ollut huomattava merkitys ostajan mahdollisuuteen käyttää lainmukaista oikeuttaan hallita ostamaansa kiinteistöä. Kaupungin edustajan olisi tullut säilytyspyynnön saatuaan ohjata luvanpyytäjää kääntymään asiassa Y:n puoleen – niin kuin myöhemmin luvan peruutuksen yhteydessä oli kehoitettu – ja pidättäytyä lausumasta tämän oikeudesta tavaroidensa säilytykseen.

AOA katsoi vuokraneuvottelijan menetelleen työsopimuslain mukaisen huolellisuusvelvollisuutensa vastaisesti.

Apulaiskaupunginlakimiehen menettely

Kantelija arvosteli apulaiskaupunginlakimiestä siitä, että tämä olisi kieltänyt häntä menemästä saarelle.

Saadun selvityksen mukaan apulaiskaupunginlakimies oli saanut tiedon vuokraneuvottelijan antamasta luvasta viimeistään kantelijan kirjeellä. Apulaiskaupunginlakimies ei ollut puuttunut lupa an, vaan oli lähettänyt kantelijalle reklamaation kantelijan kirjeessä esitettyjen väitteiden todenperäisyydestä. Apulaiskaupunginlakimies oli ilmoittanut asian esitutkinnassa muun muassa, että ”asian ollessa riitautettuna ja keskeneräisenä luotoa ei tavallaan omista kukaan”. Sittemmin apulaiskaupunginlakimies oli allekirjoittanut kaupungin puolesta Helsingin hallinto-oikeudelle annetun lausunnon, jossa hän puolestaan oli todennut, että lupa oli annettu ”vain kaupungin puolesta”, eikä siitä hänen mukaansa tullut vetää johtopäätöksiä saaren hallinnan suhteen.

Apulaiskaupunginlakimiehen virkavelvollisuuksiin on kaupunginhallituksen toimeksiannon mukaisesti ja kaupunginkanslian lainopillisen osaston sisäistä työn-

jakoa noudattaen kuulunut suorittaa etuostopäätöksen täytäntöönpanoon tarvittavat käytännön toimenpiteet. Näin ollen AOA katsoi, että apulaislakimiehen olisi tullut saatuaan tiedon luvasta huolehtia siitä, että entinen vuokralainen olisi saanut asianmukaisen ohjauksen kääntyä Y:n puoleen saadakseen säilytysluvan, koska kaupungilla ei ollut oikeutta päättää kiinteistön hallinnasta ja käytöstä ennen etuoston loppuunsaattamista.

AOA katsoi, että silloinen apulaiskaupunginlakimies oli menettänyt asiassa tuolloin voimassa olleessa kuntalain 44 a §:ssä säädetyn virantoimitusvelvollisuutensa vastaisesti.

Tutkinnanjohtajan menettely

Kantelija arvosteli sitä, että komisario oli kantelijan rikosilmoituksen johdosta tekemässään esitutkintaa koskevassa päätöksessä katsonut, että asiassa ei ole tapahtunut rikosta.

Rikosilmoituksen perusteella asiaa selvitetiin hallinnan loukkauksen nimisenä rikoksena. Rikoslain 28 luvun 11 §:n mukaan se, joka luvattomasti ottaa haltuunsa toisen hallinnassa olevaa maata tai rakennuksen tai sen osan (ym.) on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, hallinnanloukkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Hallinnanloukkauksena ei kuitenkaan pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta.

Kun otetaan huomioon asiassa saatu selvitys toisaalta kaupungin virkamiesten menettelystä säilytysluvan antamisesta ja siitä, että entinen vuokralainen säilytti omaisuutta kiinteistöllä kaupungin virkamiehen antamalla luvalla, AOA katsoi, että tutkinnanjohtaja oli toiminut asiassa harkintavaltansa puitteissa arvioidessaan, että hallinnanloukkauksena tunnusmerkistö, erityisesti teolta edellytettävän tahallisuuden osalta, ei täytynyt entisen vuokralaisen osalta.

AOA:n mielestä esitutkinnan toimittamista harkittaessa olisi kuitenkin tullut arvioida apulaiskaupunginlakimiehen menettelyä virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten kannalta. Tutkinnanjohtaja ei lainkaan arvioinut, olisiko asiassa ollut syytä epäillä virkarikosta. AOA piti tutkinnanjohtajan menettelyä tältä osin virheellisenä.

Johtopäätökset

AOA katsoi vuokraneuvottelijan ja apulaiskaupunginlakimiehen menettelleen etuostolain ja velvollisuuksiensa vastaisesti: vuokraneuvottelijan, kun hän antoi kiinteistön entiselle vuokralaiselle oikeuden säilyttää omaisuuttaan kantelijan omistamalla kiinteistöllä, ja apulaiskaupunginlakimiehen, kun hän laiminlöi puuttua lupaan ja jätti antamatta entiselle vuokralaiselle ohjauksen kääntyä asiassa oikean haltijan puoleen. Entiselle vuokralaiselle oli virkamiesten menettelystä mitä ilmeisimmin syntynyt käsitys, että kiinteistö oli kaupungin hallinnassa. Kantelija oli ollut estynyt käyttämästä omistamaansa kiinteistöä yli vuoden ajan. Toisaalta asiassa ei ollut myöskään ilmennyt, että X olisi ryhtynyt oikeudellisiin toimiin entistä vuokralaista kohtaan tämän häätämiseksi kiinteistöltä.

Ottaen huomioon vuokraneuvottelijan aseman ja sen, ettei apulaiskaupunginlakimies ollut itse lupaa antanut, AOA piti näiden menettelyn osoittamaa huolimattomuutta kuitenkin vähäisenä. Kun vielä otettiin huomioon kantelijayhtiön käytettävissä olleet muut siviilioikeudelliset oikeussuojakeinot, AOA katsoi, että asia voidaan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:stä ilmenevin tavoin jättää oikeusasiamiehen huomautuksen varaan.

AOA antoi Helsingin kaupungin entiselle apulaiskaupunginlakimiehelle ja vuokraneuvottelijalle huomautuksen heidän edellä kuvatusta lainvastaisesta menettelystään. Lisäksi AOA kiinnitti Helsingin kaupungin huomiota siihen, että vuokrasopimusasioita käsitteleville virkamiehille ja työntekijöille annetaan riittävää koulutusta etuostolain säännöksistä, erityisesti hal-

lintaoikeudesta ennen etuosto-oikeuden käyttämistä koskevan päätöksen lainvoimaisuutta.

AOA saattoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen komisarion tietoon käsityksensä tämän virheellisestä menettelystä siinä, ettei hän esitutkinnan toimittamisesta päättäessään ollut arvioinut apulaiskaupunginlakimiehen menettelyä rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten kannalta.

AOA Jääskeläisen päätös 27.2.2003, dnro 864/4/02 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

PYSÄKÖINNINVALVOJAN HENKILÖLLISYYDEN ESITTÄMINEN

Kantelija arvosteli kaupungin pysäköinninvalvonnassa noudatettua menettelyä, että pysäköintivirhemaksuun merkitään maksukehotuksen antajan allekirjoitukseksi pelkkä numero normaalisti asiakirjoissa käytetyn nimen ja virka-aseman sijaan. Toinen kantelija arvosteli pysäköinninvalvojan apulaisen menettelyä, kun tämä kieltäytyi esittämästä virkamerkkiään.

Pysäköinninvalvoja totesi selvityksessään ensin mainitun kantelun johdosta, että pienessä kaupungissa pysäköinnintarkastajat tunnettiin nimeltä, mistä oli aiheutunut ongelmia pysäköinnintarkastajille. Tästä syystä oli siirrytty käytäntöön, että maksukehotukseen merkitään allekirjoitukseksi pysäköinnintarkastajan tunnusnumero. Pysäköinninvalvoja viittasi sisäasiainministeriön otamaan kantaan, jonka mukaan pysäköintivirhemaksua koskeva normisto ei edellytä pysäköintiä valvovan viranomaisen allekirjoitusta maksukehotuksessa.

Selvityksessä toisen kantelun johdosta pysäköinninvalvoja totesi, että pysäköinnintarkastajalla oli ollut tummanpunainen virka-asu, jossa oli sisäasiainministeriön päätöksen mukainen tunnusmerkki. Tästä syystä pysäköinnintarkastajalla ei ollut tarvetta virkamerkin esittämiseen. Pysäköinninvalvojan mukaan pysäköintivirhemaksukehotuksen saajan oikeusturva tuli riittävästi suojatuksi, koska hänellä on mahdollisuus esittää kirjal-

linen vastalause pysäköinninvalvojalle, joka ei ratkaise vastalauseetta kuulematta maksukehotuksen antanutta pysäköinnintarkastajaa.

Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että kansalaisella on oikeus saada tietää, kenen virkamiehen kanssa hän on tekemisissä. Pysäköinnin valvonta-apulainen käyttää virhemaksun määräämisen yhteydessä päätösvaltaa. Pysäköintimaksun määrääminen ei edellytä pysäköinninvalvojan erillistä päätöstä, vaan mikäli maksun saanut henkilö ei säädetyn maksuajan kuluessa esitä vastalauseetta pysäköinninvalvojalle, valvonta-apulaisen antama maksukehotus jää lopulliseksi. Sisäasiainministeriö viittasi hyvän hallinnon periaatteisiin ja poliisitoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja katsoi, että valvonta-apulaisten toimintaa nimettömänä voidaan varsin rajoitettusti perustella asiattomien yhteydenottojen esittämisellä. Siten voimassa olevat säännökset tarvitsevat täydentämistä, jotta hyvän hallinnon periaatteet toteutuisivat myös pysäköinninvalvonnassa.

AOA Rautio katsoi, että pysäköinninvalvonnassa noudatettu menettely, että maksukehotukseen merkittiin numero allekirjoituksen sijaan, ei ollut säännösten vastainen. Kuitenkin se on arvostelulle altis etenkin siitä syystä, että maksukehotus allekirjoitetaan yksinomaan numerolla. Tämän vuoksi menettelystä olisi AOA:n käsityksen mukaan syytä luopua ja allekirjoittaa lomake tavanomaiseen tapaan nimellä.

Toisen kantelun johdosta AOA totesi, että pysäköinninvalvojan velvollisuus esittää virkamerkki liittyy tarpeeseen osoittaa toimivaltuutensa virkatehtäviin. Jollei toimivaltuudesta ole epäselvyyttä, velvollisuutta virkamerkin esittämiseen ei pääsääntöisesti ole. Kun pysäköinnintarkastaja oli pukeutunut virkapukuun, jossa oli pysäköinninvalvojan tunnus, ei pitänyt olla perusteltua epäilystä hänen oikeudestaan toimia pysäköinninvalvontatehtävissä. Siten pysäköinnintarkastaja ei menettellyt lainvastaisesti jättäessään esittämättä virkamerkinsä sitä vaatineelle henkilölle.

AOA:n mukaan hyvän hallinnon edellytyksiin kuuluu viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus. Sen kannalta on merkitystä sillä, että virkatoimen tehneen virkamiehen henkilöllisyys on helposti selvitettävissä. Tämä on paitsi välttämätöntä virkavastuun toteutumiseksi, myös tarpeen virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen edistämiseksi. Henkilöllisyyden selvittämistä helpottaa ja jouduttaa se, että virkatoimen tehneen virkamiehen nimi on nähtävissä hänen tekemässään päätöksessä. Kun virkamies tehtävänsä luonteen vuoksi on välittömästi tekemisissä virkatoimen kohteena olevien kanssa, on tärkeää, että hänen toimioikeutensa ja henkilöllisyytensäkin on helposti todettavissa. Henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta. Esimerkiksi poliisilla on virka-asuunsa nimikirja.

Maksukehotuksen laatija, joka kunnallisena viranhaltijana on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa, esittää kehotuksessa virkavastuulla oman näkemyksensä pysäköintivirheestä. Ilmoitus johtaa velvollisuuteen suorittaa pysäköintivirhemaksu, jollei sitä vastusteta. Maksukehoitus on useimmissa tapauksissa ainoa asiakirja, jonka maksuvelvollinen viranomaiselta saa. Allekirjoituksen korvaaminen kooditiedolla ei herätä samalla tavalla luottamusta kuin esiintyminen omalla nimellä. Hyvän hallinnon vaatimuksiin perustuvien näkökohtien vuoksi tällainen asiakirja tulisi AOA:n käsityksen mukaan allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan.

Pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla virkamerkki, joka on tarvittaessa esitettävä (pysäköintivirhemaksuasetus 3 §). Hyvän hallinnon vaatimuksista johtuen henkilöllisyyden ilmoittamiseen ja toimivaltuuden osoittamiseen olisi perusteltua suhtautua pysäköinninvalvonnassa nykyis-

tä myönteisemmin, jollei tähän ole olemassa erityisiä vastasyitä. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan vastaisuudessa tulisivin pyrkiä siihen, että pysäköinninvalvojan tai hänen apulaisensa olisi yleensä ilmoitettava henkilöllisyytensä sitä virkatoimen johdosta kysyttäessä ja myös esitettävä virkamerkinsä. Toisaalta pysäköinninvalvojat ja heidän apulaisensa voivat joutua virkatehtäviensä vuoksi asiattomien yhteydenottojen kohteeksi tai heidän turvallisuutensa voi virkatehtävissä vaarantua. Siten heidän työturvallisuudesta on pyrittävä huolehtimaan. AOA katsoi kuitenkin, ettei pysäköinninvalvontatehtävissä toimivan virkamiehen henkilöllisyyden salaaminen ole oikea tapa lisätä työturvallisuutta.

AOA saattoi käsityksensä hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä tiedoksi asianomaisille pysäköinninvalvojille. Lisäksi AOA eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:ään viitaten esitti sisäasiainministeriölle, että se ottaisi edellä esitetyt näkökohdat huomioon pysäköinninvalvontaa koskevia säännöksiä uudistettaessa.

AOA Raution päätökset 2.2.2004, dnrot 386/4/02 ja 1299/4/02 (esittelijänä Kari Huttunen)

OPETUS

Yleiskatsaus

Opetusalaan kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Kanteluasiat koskivat kertomusvuonna edellisvuosien tapaan opetusalaan monipuolisesti, mm. peruskoulujen, ammatillisten oppilaitosten ja yliopistojen antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta.

Opetusalaan koskeva laillisuusvalvonta kuului kertomusvuonna oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan perusopetuksen osalta AOA *Rautiolle* (30 asiaa) ja muun opetusalan osalta AOA *Jääskeläiselle* (42 asiaa). Myös OA *Paunio* ratkaisi viisi periaatteellisesti merkittävää opetusalan kanteluasiata. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* on toiminut tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

LAILLISUUSVALVONTA OPETUSALALLA

Vuonna 2004 ratkaistuista 77 (47 vuonna 2003) opetusalan kanteluasiasta 20 (14) koski perusopetusta, 20 (10) yliopistoja ja muita korkeakouluja, 3 (4) opetusministeriötä, 7 (6) ammattikorkeakouluja, 2 ylioppilastutkintoa sekä loput 25 muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita. Opetusalan kanteluiden määrä oli kertomusvuonna palannut vuosien 2000–2002 tasolle. Toimenpiteisiin (ohjaava tai moittiva käsitys) johti yhteensä 13 asiaa. Huomautuksia ei annettu, mutta opetusministeriölle tehtiin yksi yliopistokirjastojen perimiä maksuja koskenut esitys.

Käsityksen esittämiseen johtaneet kantelut koskivat jäljempänä tarkemmin selostettujen tapausten lisäksi viivästymistä, ammattikorkeakoulun opettajan laiminlyöntiä opintosuoritusten rekisteröinnissä, kunnan opetustoimen virkamiesten menettelyä oppilaan kirjeisiin vastaamisessa, kaupungin opetustoimen antamaa puutteellista neuvontaa ja tietohallintoa, hyvän hallinnon vaatimuksia lapsen lähikoulun määräämisessä,

lukiossa oppilaille suoritettuja huumetestejä sekä opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua myönnettäessä uusille ylioppilaille lisäpisteitä yliopistohaussa.

Toimenpiteisiin johtamattomat kantelut koskivat mm. opiskelijaksi ottamista lukio-opetukseen, ylioppilaskunnan kansainvälisten asioiden sihteerin tehtävää, steinerkoulujen opetusmenetelmiä, ammattikorkeakoulun fysioterapian alan päättötöiden arvostelua, yliopistoharjoittelijoiden kesäharjoittelupaikkojen täyttämistä Suomen Akatemiassa, kunnan yläasteen rehtorin viran täyttämistä, yliopiston opinnäytetyön salaisena pitämisestä, yliopiston pääsykoekirjan virhettä, oikeusnotaariopiskelijoiden jatko-opinto-oikeutta, oppisopimuskoulutuksen järjestelyjä, kielikylpykoulun järjestelyjä kaksikielisessä kaupungissa sekä evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvan oppilaan mahdollisuutta kirjoittaa elämäntutkimustieto ylioppilaskokeessa.

OPETUSALAN UUDISTUKSIA

Vuoden 2004 merkittäviä opetusalan asioita olivat mm. selonteko lasten esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (VNS 7/2004 vp). Valtioneuvoston tavoitteiden perusteella vuoden aikana keskusteltiin myös korkeakoulujen opiskeluaikojen lyhentämisestä. Korkeakouluja pyrittiin kehittämään ja niiden tutkimustulosten hyödyntämistä yhteiskunnassa lisäämään.

Yliopistolain eräitä yliopistojen tehtäviä ja hallintoa koskevia säännöksiä ehdotettiin (HE 10/2004 vp) muutettaviksi ja siten siirrytään 1.8.2005 kaksiportaiseen perustutkintorakenteeseen. Myös opiskelijoita koskevia säännöksiä muutettiin sekä eräät yliopistoasetukseen sisällyneet opetusta ja opiskelijoita koskevat säännökset siirrettiin perusoikeusuudistuksen edellyttämällä tavalla yliopistolakiin.

Kertomusvuonna toteutettiin joukko muitakin opetusalan lainuudistuksia. Niistä merkittävimpiä olivat ylioppilastutkinnon rakennekokeilun vahvistaminen (HE 47/2004 vp) sekä muutokset lukiokoulutuksen ja am-

matillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatukeen (HE 97/2004 vp) ja laki yleisistä kielitutkinnoista (HE 86/2004 vp).

Peruskoululain uudistus vuodelta 2003 (1139/2003) käsitti mm. oppilashuoltoa ja oppilaiden kurinpitoa koskevien säännösten tarkistamisen. Nämä muutokset sisällytettiin vuodenvaihteessa 2003–2004 Opetushallituksen vahvistamiin opetussuunnitelman perusteisiin. Tähän uudistukseen liittyen AOA Rautio osallistui syksyllä 2004 opetussuunnitelmia koskeneeseen lääninhallitusten ja Opetushallituksen neuvottelutilaisuuteen. Hän alusti tilaisuudessa oppilashuoltoa koskevien lainmuutosten vaikutuksista oppilaiden oikeusturvaan.

Tarkastustoiminta

Opetusallalla tehtiin vuonna 2004 neljä tarkastusta. AOA Rautio, jolle kuuluu perusopetuksen kanteluiden käsittely ja ratkaiseminen, teki marraskuussa 2004 Helsingin kaupungin kouluvirastossa ja kolmessa Helsingin kaupungin peruskoulussa tarkastukset. Ne liittyivät 1.8.2003 voimaan tulleeseen perusopetuslain muutokseen ja siten erityisesti oppilashuoltoon ja oppilaiden kurinpitoon. Tarkastuksen aikana perehdyttiin näissä kysymyksissä Helsingin kaupungin oppilashuoltoon ja eri ikäluokkien opetussuunnitelmien toteuttamiseen kouluissa.

OPETUSTOIMEN TARKASTUKSET 2004

Helsingin kaupungin opetusvirasto	2.11.2004
Helsingin kaupungin Vesalan peruskoulun ala-aste	2.11.2004
Helsingin kaupungin Vesalan peruskoulun yläaste	2.11.2004
Högstadieskolan Lönkan (Lönkanin ylä-aste)	2.11.2004

Ratkaisuja

OPETUSVIRASTON ANTAMA NEUVONTA JA PUUTTEELLINEN TIETOHALLINTO

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä ryhtymään toimenpiteisiin, koska erityiskoulun rehtori ei ollut viipymättä antanut kantelijalle hänen pyytämänsä jäljennöistä erityiskoulun oppilaan numeerisesta arvioinnista.

AOA Rautio arvosteli kaupungin opetusvirastoa siitä, että se oli antanut koulun rehtorille puutteellista neuvontaa. Hän kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että opetusviraston oppilastietojärjestelmää koskeva rekisterinpito oli tietopyyntöjen toteuttamisen kannalta puutteellisesti järjestetty. Samalla AOA arvosteli virastoa siitä, että se oli antanut selvityksessään hänelle tarkistamattomia ja osin paikkansa pitämättömiä tietoja oppilaiden todistusten tallentamisesta opetusviraston oppilastietojärjestelmään.

AOA Raution päätös 16.3.2004, dnro 479/4/02
(esittelijänä Jorma Kuopus)

VALINTAMENETTELYSTÄ ILMOITTAMINEN

Kantelija arvosteli aikuiskoulutuskeskuksen menettelyä opiskelijoiden valintamenettelyssä. Hakijalle ei ollut ilmoitettu hylkäämisen perusteluja, ja hän epäili syrjintää ihonvärinsä perusteella. Työvoimatoimisto myönsi selvityksessään AOA:lle, ettei hakijalle ollut lähetetty ilmoitusta hylkäämispäätöksestä.

AOA Rautio ei havainnut koulutuskeskuksen menettelyssä ihonvärin perusteella tapahtunutta syrjintää tai muutakaan lainvastaista menettelyä. Hän kiinnitti kuitenkin työvoimatoimiston huomiota työvoimapolitiikkaan koulutukseen liittyvien valintapäätösten asianmukaiseen ilmoittamiseen ja niiden huolelliseen kirjaamiseen.

AOA Raution päätös 23.6.2004, dnro 2572/4/03
(esittelijänä Jari Pirjola)

YLIOPISTOKIRJASTOJEN MAKSUT

Oikeusasiamiehelle kanneltiin siitä, että kuuden eri yliopistokirjaston päätökset periä asiakkailtaan sakko- ja korvausmaksuja olivat kohtuuttomia ja poikkesivat toisistaan. Kantelun mukaan nämä kirjastot olivat tekemiensä päätösten nojalla perineet kadonneesta tai vahingoittuneesta aineistosta vahingonkorvauksen luontoisina korvauksina summia 50–84,10 euron väliltä. Lisäksi Helsingin yliopiston kirjasto oli perinyt 8,40 euron sakkomaksuja, Lapin yliopiston kirjasto 10 euron käsittelykuluja sekä Tampereen teknillisen korkeakoulun kirjasto 8 euron toimenpidemaksuja.

AOA Rautio esitti opetusministeriölle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten yliopistokirjastojen maksuja koskevien säännösten selkiyttämistä.

AOA:n mukaan eri yliopistokirjastojen vaihtelevia palvelumaksuja ja palvelusopimuksia tulisi yhdenmukaistaa ja täsmentää sekä selvittää niiden oikeudellisia perusteita. Myös kirjastojen perimiä korvauksia vahingoittuneesta tai kadonneesta materiaalista ja korvausten perusteita tulisi yhdenmukaistaa ja huolehtia siitä, että korvauksien oikeudellinen perusta on niin kirjastoille kuin niiden käyttäjillekin selvä.

AOA Raution kirje opetusministeriölle 11.5.2004, dnro 1996/4/02 (esittelijänä Jorma Kuopus)

MUSIIKKILUKION "MOKUTUSJUMPPA"

Oikeusasiamiehen kanslian lehdistöseurannassa huomattiin uutinen Kaustisten musiikkilukion ns. mopokastajaisista. Lukion ensiluokkalaisen huoltaja oli tehnyt poliisilaitokselle tutkintapyyntönsä tyttärensä osallistumisesta kastajaisiin sisältyneestä "mokutusjumpasta",

johon hänen tyttärensä oli osallistunut. Tytär oli tullut jumpasta niin huonoon kuntoon, että hänet oli täytynyt viedä terveyskeskukseen. Myös eräät muut oppilaat olivat tarvinneet hoitoa. Keskussairaalassa oli kastajaisilaisuuden seurauksena hoidettu kaikkiaan kahdeksaa musiikkilukion oppilasta.

AOA Rautio otti asian omana aloitteena tutkittavaksi.

Poliisin kuulusteluissa oli käynyt ilmi, että mokutus oli ollut vapaaehtoista. Oppilaat olivat kuitenkin toisaalta kokeneet osallistumisen musiikkilukion sisäisen hengen kannalta velvoittavana siten, että ainoastaan mokutuksen läpikäynyt oli "täysiverinen" musiikkilukiolainen.

Opetushallitus katsoi lausunnossaan, että oppilaitoksen järjestämä ohjelmallinen kastajaisilaisuus oli ollut oppilaitoksen opetushenkilöstön valvoma tilaisuus, jossa oppilaat esiintyivät. Tältä osin asiakirjoista ei ilmennyt, että toiminnassa olisi jäänyt toteutumatta lukiolain 21 §:n tarkoittama opiskelijoiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Sen sijaan rehtorin ja opetushenkilökunnan valvontavastuun piiriin eivät kuuluneet opiskelijoiden järjestämät, opiskelulaitoksen toimintaan kuulumattomat tilaisuudet. Opetushallituksen näkemyksen mukaan toisen vuosikurssin opiskelijoiden järjestämä "mokutustapahtuma" ei kuulunut Kaustisen musiikkilukion rehtorin ja opetushenkilöstön valvontavastuun piiriin.

AOA oli samaa mieltä opetushallituksen lukiolain 21 §:n tulkinnasta, jonka mukaan koulun rehtorin ja opetushenkilökunnan valvontapiiriin eivät kuulu opiskelijoiden järjestämät, opiskelulaitoksen toimintaan kuulumattomat tilaisuudet, jotka toteutetaan kouluajan ulkopuolella ja muualla kuin koulussa. Kaustisen musiikkilukion "mokutustapahtumassa" oli kuitenkin useita piirteitä, jotka sitoivat sen koulun toimintaan. Ensikin ohjelman suunnittelu oli tapahtunut kouluajalla koulunkäynnin yhteydessä ja ohjelmasuunnitelma oli esitetty koulun rehtorille. Osa ohjelmasta oli järjestetty välittömästi osana koulun toimintaa koulutiloissa.

Vaikka olikin ilmeistä, että pelkkä ohjelmasuunnitelma ei ollut voinut paljastaa kaikkia tapahtumaan liittyviä terveydellisiä uhkia, koululle oli AOA:n mielestä syntynyt velvollisuus arvioida ohjelmasuunnitelmaa myös oppilaiden mahdollisen kiusaamisen ja terveysuhkien kannalta, kun ohjelma oli tehty näinkin kiinteässä yhteistyössä koulun kanssa. Tässä tapauksessa ohjelmasta oli sitä paitsi ilmennyt, että siihen sisältyi mm. sammakohyppelyä ja käsijumppaa. Ohjelma olisi sen vuoksi ollut syytä ”käydä läpi” etukäteen myös siinä tarkoituksessa, että järjestävien oppilaiden kanssa selvitetäisiin mahdolliset terveydellisten vaarojen uhat ja annettaisiin niiden välttämiseksi tarpeellinen ohjaus.

Erikseen olisi ollut syytä korostaa osallistumisen vapaaehtoisuutta mutta myös sitä, että vapaaehtoisuus ei oikeuta minkäänlaista terveyttä vaarantavaa tai nöyryyttävää kohtelua. AOA muistutti vielä siitä, että tilaisuuksia järjestävät oppilaat olivat nuoria, joilla ei välttämättä ollut sellaista kokemusta, joka auttaa esimerkiksi terveydellisten uhkien arvioinnissa tai kykyä hillitä liiallista innostusta ohjelman rasittavien osien toteuttamisessa. Koulun taholta annetulla etukäteisohjauksella voitiin hänen nähdäkseen torjua vaaroja. AOA piti sinänsä hyvänä, että koulu oli pyrkinyt seuraamaan tapahtumia ja että ohjelma oli esitetty rehtorille.

AOA korosti sitä, että koulutuksen järjestäjän tuli toimia aktiivisesti niin, että oppilaan oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön toteutuu. Koulutuksen järjestäjän tulee olla tietoinen kokonaisvastuustaan oppilaan turvallisuuden toteutumisesta ja huolellisesti ennalta varautua turvallisuusuhkien torjumiseen esimerkiksi antamalla ohjeistusta ja järjestämällä valvonnan siltä osin kuin se on mahdollista.

AOA:n käsityksen mukaan Kaustisten musiikkilukion ns. ”mopokatajaistilaisuudessa” ei huolehdittu opiskelijoiden turvallisuudesta parhaalla mahdollisella tavalla eikä lukiolain suojaama opiskelijoiden oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön toteutunut. Koulun olisi tul- lut ohjeistuksella ja neuvonnalla varautua tilanteeseen paremmin.

Poliisin toiminnasta AOA totesi, että tutkinnanjohtaja ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun hän on katsonut, ettei rikosta ollut tehty eikä ketään voitu panna syytteen. Koulun vastuun oikeudellisen tulkinnanvaraisuuden johdosta ja kun tapauksesta oli aiheutunut melko vakavaakin terveydenvaaraa, olisi AOA:n mukaan kuitenkin ollut perusteltua saattaa asia syyttäjän ratkaistavaksi.

Saatuaan Opetushallituksen lausunnon asiasta AOA totesi vielä, että koulun tulisi edellä tarkoitettunkaltaisissa tilanteissa etukäteen tarkoin selvittää mahdollisen vastuunsa tilaisuuden järjestelyistä.

AOA Raution päätös 22.9.2004, dnro 2678/2/02
(esittelijänä Henrik Åström)

UUSIEN YLIOPIILAIDEN LISÄPISTEET

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Vaasan yliopiston valintaperusteita talvella 2004 alkaneeseen koulutukseen. Valintaperusteiden mukaan kevään 2003 ylioppilaat saivat kauppatieteelliseen tiedekuntaan hakiessaan seitsemän lisäpistettä pelkästään siitä, että olivat kirjoittaneet sinä vuonna ylioppilaisiksi. Kantelijan mielestä tämä kohtelee eriarvoisesti eri-ikäisiä ylioppilaita. Hän viittasi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, jonka mukaan jatko-opetuksen on oltava avoinna yhtäläisesti kaikille heidän kykyjensä mukaan. Kantelijan mielestä valintaperusteiden myötä syntyy ihmisryhmä, joka ei ole saanut opiskelupaikkaa, ja jonka mahdollisuudet saada opiskelupaikka heikkenevät merkittävästi.

AOA Jääskeläinen arvioi menettelyä mm. perustuslain 6 §:n ns. yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ja syrjintäkiellon valossa. Hän totesi, että erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä ei hyväksyttävyyttä riippuu mm. erot- telun perusteesta (tarkoituspäätöstä) ja asteesta (vaikutuksista). Tekijät, joiden nojalla erottelu voidaan katsoa syrjinnäksi tai ei-syrjinnäksi, voidaan siis pelkistää kah- teen seikkaan: erottelun tarkoituspäätös ja asteeseen.

Hakijoiden erottelun tarkoituserä

Lähtökohtana on se, että yliopistot päättävät itse opiskelijaksi otettavien määrästä ja valinnan perusteista. Yliopistot päättävät myös siitä, millaisilla toimilla pyritään opiskelijavalintaa ja koulutuspaikkojen käyttöä koskeviin tavoitteisiin. Uusien ylioppilaiden suosimisen tarkoituserät liittyvät yhtäältä heidän saattamiseen valintakokeessa samaan asemaan aiemmin koulussa päättäneiden kanssa ja toisaalta koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.

Lisäpisteiden antamista saman hakuvuoden ylioppilaille voidaan siten perustella muun ohella sillä, että he ovat tottumattomia vaatimaan, erityisesti valmistautumista edellyttävään valintakokeeseen. Valmistautumisen aikakin voi jäädä lyhyeksi. Siten he voivat olla heikommassa asemassa jo aiemmin koulunsa päättäneisiin ja pääsykokeen valmennuskursseihin osallistuneisiin verrattuna. Tämä jo aiemmassakin laillisuusvalvontakäytännössä hyväksytty syy uusien ylioppilaiden lisäpisteille on perusteltu. Toisaalta valintakokeita tulisi AOA:n mielestä pyrkiä kehittämään siihen suuntaan, että kokeeseen valmistautumisella ei olisi siinä menestymisen kannalta niin suurta merkitystä kuin nykyisin.

Koulutuspoliittisista tavoitteista viitattiin selvityksessä yliopistojen opintoaikojen nopeuttamiseen, toiselta asteelta korkeakoulutukseen siirtymisajan lyhentämiseen ja uusien ylioppilaiden yliopisto-opintoihin sijoittumisen nopeuttamiseen. Suomessa pyritään valtakunnallisestikin opiskelijoiden opiskeluaikojen lyhentämiseen. Suomen yliopistojen tutkinnonuudistuksen yksi tavoite on myös tutkintoaikojen lyhentäminen.

Yliopistolain 18 §:n säännöstä opiskelijaksi ottamisesta on muutettu 1.8.2005 voimaan tulevalla lailla (715/2004). Tulevan 18 §:n 3 momentin mukaan opiskelijaksi hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi jakaa valinnoissa erilaisiin ryhmiin. Tällöin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita ryhmään kuuluviin hakijoihin. Hallitusohjelman sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2003–

2008 linjausten mukaisesti opiskelijavalintoja uudistetaan siten, että opintoihin sijoittuminen tehostuu ja valinnat kevenevät nykyisestä. Tähän liittyy yliopistolain 1.8.2005 tapahtuva uudistus.

AOA piti näitä tavoitteita sinänsä hyväksyttävänä syinä uusien ylioppilaiden suosimiselle yliopistojen opiskelijavalinnoissa.

Hakijoiden erottelun aste

AOA katsoi siis, että esitetyt erottelun tarkoituserät ovat sinänsä hyväksyttäviä perusteita uusien ylioppilaiden lisäpisteille oppilasvalinnassa. Näin ollen kysymys on siitä, onko erottelun aste eli lisäpisteiden määrä hyväksyttävä.

Käytännössä ei ole osoitettavissa, mikä uusien ylioppilaiden hyväksi annettava lisäpisteiden määrä kussakin valintatilanteessa on "oikea" siltä kannalta, että heidät saatettaisiin samaan asemaan aiemmin valmistuneiden hakijoiden kanssa. Asiaan vaikuttaa mm. hakutilanne ja valintakokeen luonne ja sisältö. Esimerkiksi mitä tiukempi kilpailu on, sitä suurempi merkitys voidaan arvioida olevan vähilläkin lisäpisteillä. Vaasan yliopiston selvityksen mukaan uusille ylioppilaille aikaisempina vuosina annetut kolme lisäpistettä eivät olleet vaikuttaneet uusien ylioppilaiden osuuteen valituksi tulleista. AOA:n käsityksen mukaan tältä osin ei ole osoitettavissa yhtä tiettyä hyväksyttävää lisäpisteiden ylärajaa. Hän viittasi kuitenkin siihen, mitä on edellä lausunut valintakokeiden kehittämisestä.

Myöskään koulutuspoliittisten tavoitteiden näkökulmasta ei ole osoitettavissa yhtä tiettyä hyväksyttävää lisäpisteiden ylärajaa. Mitä enemmän uusia ylioppilaita suositaan, sitä painavampia perusteita se edellyttää yhdenvertaisuuden kannalta. Pelkästään opiskeluaikojen lyhentämisen näkökulmasta vain uusien ylioppilaiden voimakas suosiminen voi olla ongelmallista esimerkiksi vuotta aikaisemmin ylioppilastutkintonsa suorittaneisiin verrattuna. Kuten edellä on ilmennyt, kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään opiskeluaikojen ly-

hentämisestä, vaan myös muista koulutuspoliittisista tavoitteista, kuten uusien ylioppilaiden yliopisto-opintoihin sijoittumisen nopeuttamisesta. Yhdenvertaisuuden kannalta saattaisi AOA:n mielestä silti olla perusteltua harkita lisäpisteiden jonkinlaista porrastamista ylioppilaaksi tulovuoden mukaan.

AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että mitä enemmän lisäpisteitä annetaan, sitä tärkeämmäksi tulee kysymys siitä, keillä niihin on oikeus. Esimerkiksi asevelvollisuuden suorittamisen, raskauden, pitkäaikaisen sairauden, vakavan loukkaantumisen, ulkomailla oleskelun tai muun perustellun synn vuoksi on mahdollista, että hakija ei tosiasiallisesti ole voinut hakea yliopistoon ”uutena ylioppilaana”. Tällaisten hakijoiden oikeusturvan tarve muodostuu siitä korostetummaksi, mitä voimakkaampaa uusien ylioppilaiden suosiminen on.

Johtopäätös ja toimenpide

AOA piti Vaasan yliopiston kauppatieteellisen tiedekunnan opiskelijavalinnassa uusille ylioppilaille myönnettyjä seitsemää lisäpistettä edellä esitettyjen näkökohtien kannalta jossakin määrin ongelmallisena. Hän ei kuitenkaan pitänyt toteutettuja ratkaisuja perustuslaissa kielletyllä tavalla syrjivinä tai muutoinkaan lainvas-
taisina. Päätös valintaperusteista ei siten myöskään

ylittänyt Vaasan yliopistolle kuuluneen hallinnollisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajoja. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole arvioida viranomaisen harkintavallassa olevien ratkaisujen eli tässä tapauksessa valintaperusteiden tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttaa sinänsä yliopistojen opiskelijavalinnan perusteisiin.

AOA piti kuitenkin perustuslain 6 ja 22 §:n näkökulmasta aiheellisenä saattaa päätöksensä ja esittämänsä käsitykset opiskelijavalintojen ja niihin liittyvien lisäpisteiden ongelmallisuudesta yhdenvertaisuuden kannalta tiedoksi sekä Vaasan yliopistolle että yliopistojen kanssa tulosneuvotteluja käyvälle opetusministeriölle.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2004, dnro 2839/4/03 (esittelijänä Jorma Kuopus)

KIELIASIAT

Yleiskatsaus

Vuodesta 1998 on oikeusasiamiehen toimintakertomukseen sisällytetty luku, jossa on käsitelty ns. kielikan teluja oikeusasiamiehen toiminnassa. Vähemmistöoi keuksia koskevia kanteluita on erikseen tilastoitu vuo desta 2001 oikeusasiamiehen toiminnassa.

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen mukaan kielilainsäädäntöä ja kielellisiä oikeuksia koskevat asiat kuuluvat AOA *Raution* ratkaistaviin asioihin. Näi tä kanteluita voi kuitenkin tulla asian laadusta ja asia yhteydestä riippuen myös OA *Paunio* tai AOA *Jääske läisen* käsiteltäviksi. Pääesittelijänä kieliasioissa on kertomusvuoden aikana toiminut oikeusasiamiehen sihteeri *Mikko Sarja*.

Kieliasioiksi luokitellaan sellaiset asiat, joissa on kys ymys perustuslain 17 §:ssä turvatusa oikeudesta käyt tää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön si vityksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista saman laisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kiel elisten oikeuksien turvaamisesta.

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden tutkintaan. Näissä on yleensä kysymys omakielisen palvelun ja tiedotuksen väitetyis tä puutteista, useimmiten ruotsinkielisten palvelujen puutteesta. Kieliasiana kantelu käsitellään silloin, kun kysymys kielellisistä oikeuksista on kantelun pääasia na. Toisaalta kysymys viranomaistoiminnassa käytettä västä kielestä voi myös liittyä laajempaa kokonaisuutta koskevaan kanteluun, jolloin kielikysymys käsitellään ja luokitellaan pääasian osana.

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ

Helmikuussa 2003 eduskunta hyväksyi hallituksen esi tyksen uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädän

nöksi (HE 92/2002 vp). Kielilaki tuli voimaan kertomusvuoden alusta lukien. Kertomusvuonna on kuitenkin ratkaistu vielä myös kanteluita, joissa aiempi kielilaki on tullut sovellettavaksi. Uuteen kielilakiin liittyvät laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidos ta (424/2003) ja valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnos sa (481/2003).

Perustuslain mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskieliä, joita ihmisillä on oikeus käyttää asioi dessaan viranomaisten kanssa. Kielilaissa säädetään tarkemmin, miten nämä kielelliset perusoikeudet käy tännössä toteutuvat. Lain tavoitteena on turvata suo men- ja ruotsinkieliseen väestöön kuuluville mahdolli suus elää täysipainoista elämää omalla kielellään. Kielilaki sisältää täsmälliset säännökset oikeudesta käyttää suomea ja ruotsia valtion viranomaisissa, kun nallisissa viranomaisissa, tuomioistuimissa sekä julki sia hallintotehtäviä muutoinkin hoidettaessa. Laki ei kuitenkaan anna kenellekään uusia oikeuksia, vaan ta voitteena on, että perustuslaissa taatut, niin suomen kuin ruotsinkielistenkin kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Uutta on, että viranomaisen tulee oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuk sien toteutumisesta ilman, että hänen tarvitsee erik seen vedota niihin.

Kielilaki on kielellisen palvelun vähimmäistason mää rittävä yleislaki. Esimerkiksi potilaan kielellisistä oikeuk sista säädetään tarkemmin potilaan asemasta ja oi keuksista annetussa laissa. Oikeus käyttää omaa kieltään, oikeus tulkkaukseen ja oikeus asiakirjan kään nökseen ovat kuitenkin erityislainsäädännönkin lähtö kohtana. Viranomainen voi antaa parempaa palvelua kuin kielilaki edellyttää. Oikeudesta käyttää vieraita kie liä ja saada tulkin apua on puolestaan säännöksiä esi merkiksi uudessa hallintolaissa samoin kuin oikeuden käyntiä, sosiaalihuoltoa ja sairaanhoitoa koskevissa laeissa.

Oikeusministeriö seuraa kielilain 35 §:n 2 momentin mukaan lain täytäntöönpanoa ja soveltamista sekä antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädän

töön liittyvissä kysymyksissä. Tarvittaessa ministeriö tekee aloitteita ja ryhtyy muihin toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Oikeusministeriö valmistelee valtioneuvoston kielilainsäädäntöä koskevan kertomuksen, joka annetaan vaalikausittain eduskunnalle. Oikeusministeriön tueksi on seurantatehtävien hoitamista varten asetettu keväällä 2004 kieliasian neuvottelukunta.

Saamelaisten, romanien ja viittomakielisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamisesta säädetään erikseen. Saamen kielen asemasta on oma lakinsa, saamen kielilaki (1086/2003), joka tuli voimaan niin ikään kertomusvuoden alusta. Sillä kumottiin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettu laki (516/1991) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Saamen kielen asemaa koskevia kanteluita ei kertomusvuonna ollut lainkaan käsitellyssä.

LAILLISUUSVALVONTA KIELIKANTELUIKSI LUOKITELLUISSA ASIOISSA

Kertomusvuonna tuli vireille 38 kielikanteluksi luokiteltua asiaa, kun edellisvuonna niitä tuli 23. Määrä on siten ollut kasvussa, mitä selittävät ainakin osaksi lain uudistaminen ja siihen liittynyt julkisuus. Kielikanteluita ratkaistiin kertomusvuoden aikana 24. Niistä seitsemän johti ns. toimenpideratkaisuun, näissä tapauksissa käsityksen esittämiseen. Ratkaisut koskivat kunnan eri viranomaisten ruotsinkielistä asiakaspalvelua, kirjalliseen tiedusteluun vastaamisessa ja ratkaisukokoelman julkaisemisessa käytettävää kieltä, Yleisradio Oy:n julkisen palvelun erityistehtävää ja tiedottamista muutuneista liikennejärjestelyistä.

Muut ratkaistut kantelut (17) koskivat mm. tienviitoissa ja kantelun johdosta annetussa lausunnossa käytettyä kieltä, suomenkielisen käännöksen saamista ruotsinkielisestä toimituskirjasta, eräiden Internet-sivujen ruotsin- ja suomenkielisten versioiden eroja, esitteen kieliasun oikeellisuutta, ruotsin kielen käyttöä vankilassa, viranhakuilmoituksessa käytettyä kieltä ja tuomarin kielitaitoa.

Laillisuusvalvonnassa kuvan saaminen virkamiesten todellisesta käytännön kielitaidosta on ongelmallista. Koska kanteluiden käsittely perustuu kirjalliseen menettelyyn, oikeusasiamies ei voi määrätä ketään yksittäistä virkamiestä kielikokeeseen sen selvittämiseksi, onko hänellä tosiasiallisesti riittävä ruotsin tai suomen kielen taito. AOA Jääskeläinen on viitannut juuri tähän näkökohtaan (dnro 1562/4/04). Käytettävissä olleen käräjätuomarin kielitaitoa koskeneen kirjallisen selvityksen perusteella asiassa ei voitu osoittaa, etteikö hänen ruotsin kielen taitonsa olisi ollut riittävä oikeudenkäynnin läpiviemiseksi asianmukaisesti.

Uuden kielilain aikana vireille tulleista kanteluista on ratkaistu runsaat 10. Tämän aineiston pohjalta ei kuitenkaan vielä ole tehtävissä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä lain toimivuudesta tai sen vaikutuksista. Määrään sisältyy myös joukko lakia koskevia suomenkielisten kantelijoiden esittämiä kriittisiä kielipoliittisia mielipiteenilmaisuja. Uuden kielilain aikana vireille tulleista vielä ratkaisematta olevista kielikanteluista suurin yksittäinen ryhmä koskee kuitenkin poliisien uusia kielitaitovaatimuksia.

Muut kertomusvuonna vireille tulleet ja vielä ratkaisematta olevat kantelut koskevat mm. postileimojen ja tiekylttien kaksikielisyyttä, erilaisissa maksulomakkeissa käytettyä kieltä, ruotsin kielen käyttöä vankilassa, ruotsinkielisen asiakaspalvelun puutteita, ruotsinkielisten juttujen käsittelyaikoja eräissä hovioikeudessa sekä poliisikuulusteluissa ja viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa käytettyä kieltä. Uuden kielilain myötä ja huolimatta kielikanteluiden määrän kasvusta mitään suoranaisesti asiasisältönsä puolesta olennaisesti uutta kantelutyyppeä ei siten tullut esiin, vaan kanteluiden perusteella ongelmat ovat hyvin pitkälle samanlaisia kuin aiemminkin.

AOA antoi kertomusvuonna ulkoasiainministeriölle lausunnon alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskevan kolmannen määräaikaisraportin laatimista varten (dnro 2996/5/04).

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna ei järjestetty pelkästään kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia tarkastuksia. Tarkastuksilla kiinnitetään kuitenkin säännönmukaisesti huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä osana muuta tarkastustoimintaa. Erityisesti potilaiden ja asiakkaiden kielellisten oikeuksien huomiominen psykiatrisen erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon laitosten ja viranomaisten sekä vankeinhoidon laitosten tarkastusten yhteydessä on osa laillisuusvalvontaa näissä asioissa.

Kertomusvuonna AOA antoi päätöksen asiaan, jonka hän oli ottanut tutkittavakseen omana aloitteenaan vuonna 2003 Vaasan kihlakunnan poliisilaitokselle tekemänsä tarkastuksen johdosta. Siinä oli kyse ruotsinkielisen talousrikostutkinnan tilasta Vaasassa. Tarkastuksen yhteydessä oli käynyt ilmi, että Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen erityinen ongelma oli pula ruotsinkielentaitoisista talousrikostutkijoista. AOA:n tarkastuksen jälkeen poliisin lääninjohto oli käynyt puheena olevalla poliisilaitoksella ja selvittänyt nimenomaan ruotsinkielisen talousrikostutkinnan tilannetta ja tutkinnan organisointia. Heti tämän jälkeen Vaasan, Kyrönmaan, Mustasaaren ja Närpiön kihlakuntien poliisilaitokset sekä keskusrikospoliisin Vaasan yksikkö olivat sopineet, että Mustasaaren ja Närpiön poliisilaitokset vastaavat ruotsinkielisen esitutkinnan erityistarpeista. Poliisin lääninjohto ilmoitti myös tulevansa antamaan koko läänin alueellista talousrikostutkintaa koskevan ohjeen tai määräyksen, jossa huomioidaan myös ruotsinkielisten juttujen tutkinta.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että epäselvissä tilanteissa poliisiin tulee tiedustella, kumpaa kieltä kuultava haluaa käyttää sen sijaan, että poliisi ohjaisi käytettävän kielen valintaa haluamaansa suuntaan. Tähän liittyen AOA sai kertomusvuonna Porvoon kihlakunnan poliisilaitokselle ja syyttäjätoimeen tekemänsä tarkastuksen yhteydessä positiivista palautetta siitä, että asioiden käsittelyn kielelliset ongelmat olivat vähentyneet sen jälkeen, kun poliisi siirtyi käytäntöön, jossa kuultavalta nimenomaan tiedustellaan

hänen toivomaansa asian käsittelykieltä. Käytäntö oli helpottanut kielellisiin vaatimuksiin valmistautumista oikeudenkäyntiä varten.

Ratkaisuja

SOSIAALI- JA TERVEYSASEMAN RUOTSINKIELINEN ASIAKASPALVELU

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveysasemalla saamaansa ruotsinkielistä palvelua puutteelliseksi mm., koska vastaanottovirkailijat ja kriisipuhelimen hoitajat eivät osanneet ruotsia, ilmoittautumispisteen ovelta olevat ohjeet samoin kuin kriisipuhelinta koskevat ohjeet olivat ainoastaan suomeksi, liikennemerkkien lisätekstit terveysaseman pysäköintialueella olivat vain suomeksi ja kantelijalle kirjoitetut reseptit olivat suomenkielisiä.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on korostuneesti kyse perusoikeuksia koskevista asioista. Siksi on tärkeää pyrkiä huolehtimaan asiakkaiden ja potilaiden oikeudesta palveluun heidän omalla äidinkielellään. Perustuslain, kielilain ja kaupungin omien säädösten sisältämä sääntely kansalliskielten asemasta ei pyri pelkästään muodolliseen samanarvoisuuteen vaan ennen kaikkea siihen, että suomen- ja ruotsinkielistä väestöä käytännössä kohdellaan samanlaisin perustein.

Saadun selvityksen perusteella AOA:n käsitys oli, että sosiaali- ja terveyskeskuksen toiminnassa oli kantelijan tapauksessa ollut useita puutteita siinä, mitä tulee hänen kielellisten perusoikeuksiensa täysimääräiseen toteuttamiseen. Toisaalta ongelmat oli tiedostettu ja niihin oli puututtu yhtäältä periaatteellisella tasolla toimenpideohjelman muodossa sekä myös ohjelmaa toteuttavin käytännön toimenpitein (mm. vastaanottovirkailijoiden kielikoulutus, kriisipuhelinhenkilöstön lisääminen ja ohjeistus, opastekylttien ja reseptijärjestelmän uusiminen).

Koska ilmenneisiin ongelmiin oli AOA:n käsityksen mukaan jo puututtu asiaankuuluvalla tavalla, hän ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä enempään toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti sosiaali- ja terveyskeskuksen huomiota sen velvollisuuteen kunnioittaa ihmisten kielellisiä perusoikeuksia vastaisuudessa.

AOA Raution päätös 2.2.2004, dnro 328/4/02
(esittelijänä Mikko Sarja)

RUOTSINKIELISTEN ESITTEIDEN JA KAAVAKKEIDEN SAATAVUUS

Kantelija arvosteli kahdessa kirjoituksessaan Espoon kaupungin menettelyä, koska sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva esite ja viheraluesuunnittelua koskeva kyselykaavake oli jaettu asukkaille ainoastaan suomenkielisenä.

Selvitysten mukaan sosiaali- ja terveyskeskus oli yhtenä vuonna jakanut rajoitetun erän suomenkielisiä esitteitä vain tietyn alueen asukkaille. Tämä oli tapahtunut osana palveluyksikön toimintaa, eikä esitettä tässä vaiheessa vielä ollut käännetty ruotsiksi. Tämän ensimmäisen palveluluettelon laatiminen oli ollut kokeilu, joka oli ollut mahdollista toteuttaa osaltaan siksi, että sosiaali- ja terveyskeskus oli saanut luettelon jakamiseen (noin 2000 kotitalouteen) apua erilaisten järjestöjen vapaaehtoistyöntekijöiltä. Kokeilu oli saanut asiakkailta hyvän vastaanoton. Sen johdosta sekä suomen- että ruotsinkielinen versio oli päätetty jakaa kaikille sosiaali- ja terveyskeskuksessa kävijöille.

Esitteen tultua käännettyksi seuraavana vuonna sitä ei enää ollut jaettu ruotsinkielisille asukkaille, vaan se oli saatavilla sosiaalitoimistoissa, terveysasemilla ja palvelutalolla. Taloudellisista syistä esitettä ei ollut voitu jakaa jokaiseen ruotsinkieliseen kotitalouteen.

Viheralueiden rakentamista koskeva kysely puolestaan oli selvitysten mukaan yhtenä vuonna toimitettu kaikkiin koteihin suomenkielisenä. Alkuperäinen tarkoitus oli kuitenkin ollut, että lomake olisi käännetty ruotsiksi,

mutta lomakkeen myöhäisestä valmistumisesta johtuen se oli jaettu vain suomenkielisenä. Kiireestä johtuen lomakkeesta olivat jääneet myös pois sen henkilön yhteystiedot, jolta ruotsinkielinen lomake olisi ollut saatavissa. Ruotsinkielinen lomake oli kuitenkin jälkikäteen lähetetty niille, jotka olivat sitä pyytäneet. Sittemmin oli omaksuttu menettely, että asukaskirjeet jaetaan vastaanottajan väestötietojärjestelmään ilmoitetun äidinkielen perusteella.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Sosiaali- ja terveyskeskuksen menettely

Viranomaisilla on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 1 momentin nojalla velvollisuus edistää toimintansa avoimuutta. Saman pykälän 2 momentin mukaan niiden on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan. Tämä voi mainitun pykälän nojalla tapahtua esimerkiksi erilaisia oppaita ja esitteitä julkaisemalla. AOA:n käsityksen mukaan sosiaali- ja terveyskeskus oli toiminnallaan lähtökohtaisesti pyrkinyt täyttämään edellä mainittuja velvoitteitaan.

Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon ja julkisuuslain 20 §:n näkökulmasta puheena olevan kaltaisen esitteen laatimista ja sen myötä tärkeän tiedon jakamista kuntalaisille voitiin pitää sinänsä perusteltuna, vaikkei oikeusasiamies toimivaltansa perusteella voikaan yksityiskohtaisesti ottaa kantaa kulloisenkin tiedonvälitystavan tarkoituksenmukaisuuteen. Sosiaali- ja terveyskeskuksella ei kuitenkaan ollut lakiin tai kunnallisiin määräyksiin perustuvaa velvoitetta jakaa kyseistä esitettä suoraan kotitalouksiin.

AOA:n mukaan olennaista on, että viranomaiset tällaisissa harkinnanvaraisissa tilanteissa noudattavat valitsemansa toimintatapaa johdonmukaisesti ja asukkaiden yhdenvertaisuutta toteuttavalla tavalla. Saadun selvityksen perusteella oli AOA:n mukaan ilmeistä, että puheena olevan palveluesitteen jakamisessa suomen- ja ruotsinkielistä väestöä ei ollut kohdeltu samanarvoi-

sesti. Koska sosiaali- ja terveyskeskus oli harkintavaltansa perusteella päättänyt jakaa esitteitä suoraan kotitalouksiin, tämän jälkeen olisi tullut menetellä tavalla, joka olisi turvannut palvelun saatavuuden kummallakin kansalliskielellä.

Eriarvoiseen kohteluun tulee perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan olla perusteltu syy. Tällaisena ei voitu pitää kaupungin esittämiä taloudellisia näkökohtia siitäkään huolimatta, että esitteen jakamiseen suoraan kotitalouksiin ei olisi ollut lakisääteistä velvollisuutta. Näin ollen sosiaali- ja terveyskeskuksen menettely ei ollut sopusoinnussa kielellisen syrjinnän kieltävän perusoikeussäännöksen kanssa.

Koska esite kuitenkin oli sittemmin ollut yhtäläillä saatavissa sekä suomen- että ruotsinkielisenä, asia ei antanut aiheutta enempiin toimenpiteisiin kuin että AOA kiinnitti sosiaali- ja terveyskeskuksen huomiota sen velvollisuuteen kunnioittaa ihmisten kielellisiä perusoikeuksia vastaisuudessa.

Teknisen keskuksen menettely

AOA piti tärkeänä, että ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskeviin asioihin. Kyse on perustuslain 14 §:ssä perusoikeutena turvatusta osallistumisoikeudesta, jonka edistäminen on julkisen vallan tehtävä. Jotta tämä olisi täysimääräisesti mahdollista, ihmisen on voitava ymmärtää, mistä asiassa kulloinkin on kyse.

Saadun selvityksen perusteella oli AOA:n käsityksen mukaan ilmeistä, että asian hoidossa olisi ollut parantamisen varaa. Ongelma oli kuitenkin jo tiedostettu kaupungin ylintä johtoa myöten, koska sitä oli käsitelty asiasta tehdyn kysymyksen johdosta kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa ja asian vaatimiin toimenpiteisiin oli myös jo ryhdytty menettelytapoja uudistamalla. Tämän vuoksi AOA ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä tältäkään osin enempiin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti teknisen keskuksen viherpalvelun

huomiota niin ikään kielellisten perusoikeuksien toteutamisvelvollisuuden huolelliseen noudattamiseen.

AOA Raution päätökset 2.2.2004, dnrot 143/4/02 ja 1774/4/03 (esittelijänä Mikko Sarja)

KIRJALLISESSA VASTAUKSESSA KÄYTETTÄVÄ KIELI JA RATKAISU- KOKOELMAN JULKAISUKIELET

Kantelussa arvosteltiin virkamiestä siitä, että tämä oli vastannut kantelijan ruotsinkieliseen sähköpostiviestiin suomeksi. Kantelussa oli kyse myös siitä, olisiko viranomaisen julkaisema ratkaisutiivistelmien kokoelma tullut julkaista molemmilla kansalliskielillä.

Yhteydenottoon vastaamisesta

Vuoden 2003 loppuun voimassa olleessa kielilaissa oli säädetty siitä, mitä kieltä viranomaisessa vireillä olleessa asiassa oli käytettävä. Sen sijaan erikseen ei ollut säädetty, mitä kieltä oli käytettävä esimerkiksi silloin, kun henkilön yhteydenotto viranomaiseen ei liittynyt mihinkään sellaiseen asiaan, jossa kyseinen henkilö olisi ollut asianosainen. Nyt puheena olevassa asiassa kantelijan aiemmat yhteydenotot olivat pääosin olleet suomenkielisiä.

Hyvän hallinnon periaatteesta oli AOA Raution käsityksen mukaan jo vanhastaan ollut johdettavissa se peruslähtökohta, että kirjallisiin tiedusteluihin – riippumatta siitä, koskevatko ne tiedustelijan omaa vireillä olevaa asiaa – vastataan kaksikielisellä virka-alueella sillä kielellä, jota ihminen itse on käyttänyt, joko suomeksi tai ruotsiksi. Tämä lähtökohta ilmenee nyttemmin myös uuden, vuoden 2004 alusta voimassa olleen kielilain 10 §:stä. Pyynnön tai yhteydenoton ei siten tarvitse liittyä vireillä olevaan tai vireille tulevaan asiaan. Erottelu henkilön oman asian ja muun asian välillä on tarpeeton, koska valtion viranomainen on joka tapauksessa velvollinen palvelemaan yleisöä molemmilla kansalliskielillä.

AOA:n mukaan merkitystä ei ole myöskään sillä, mikä kantelijan äidinkieleksi oli merkitty väestötietojärjestelmään. Tämä johtui siitä, että rekisteröintiperuste saattaa olla sattumanvarainen eikä kielirekisteröinti anna kattavaa kuvaa ihmisen ”omasta kielestä”. Kaksikielinen henkilö ei nimittäin voi rekisteröityä kaksikieliseksi, vaan hänen tulee ilmoittaa äidinkielekseen joko suomi tai ruotsi. Henkilö voi olla kaksikielinen, jolloin hänen kielensä on joko suomi tai ruotsi ja yksittäistapauksessa näistä kahdesta kielestä se kieli, jota asianomainen itse haluaa käyttää. Tietyssä tilanteessa yksilö eri syistä saattaa haluta käyttää toista kieltä kuin omaa kieltään eikä tätä oikeutta tulisi häneltä evätä.

Oikeus valita, kumpaa kieltä ihminen haluaa käyttää, ei kuitenkaan merkitse, että hänellä olisi oikeus kesken asian käsittelyä tai viranomaisasiointia vaihtaa kieltä. AOA:n mukaan kielen vaihtamista koskeva kielto koski ja koskee edelleen yhtä lailla nyt puheena olevan kaltaista muuta yhteydenpitoa viranomaiseen kuin varsinaisen asianosaisasian käsittelyä. Käytettävissä olleen aineiston perusteella poissuljettu ei AOA:n mukaan olisi ollut sellainenkaan tulkinta, että kyse olisi kokonaisuutena arvioiden ollut samaan asiaan liittyneestä viranomaisasioinnista. Tällöin asiassa ei olisi menetelty virheellisesti. Toisaalta AOA totesi kuitenkin, että kielen vaihtamista koskeva kielto ei olisi suoranaisesti estänyt puheena olevaa virkamiestä vastaamasta ruotsiksi. Tämänkaltaisessa muussa viranomaisasioinnissa voi nimittäin olla kovinkin tulkinnanvaraista, onko kyse sellaisesta samaan asiaan liittyvästä asioinnista, jossa kielen vaihtaminen ei olisi oikeutettua. Lisäksi AOA katsoi, että kielen vaihtamista koskeva kielto jyrkimmillään soveltuu paremmin varsinaisiin asianosaisasioihin kuin puheena olevan kaltaiseen epäviralliseen kanssakäymiseen viranomaisten kanssa.

Ratkaisukokoelman julkaisemisesta molemmilla kansalliskielillä

Viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, millaista aineistoa kulloinkin olisi tuotettava. Siihen on kuitenkin

mahdollista ottaa kantaa, onko suomen- ja ruotsinkielistä väestönosaa kohdeltu perustuslain tarkoittamalla tavalla samanlaisten perusteiden mukaan silloin, kun jotakin aineistoa on ylipäättään päätetty tuottaa.

AOA totesi, että perustuslain ilmaisua ”samanlaisten perusteiden mukaan” ei vakiintuneen käsityksen mukaan tule tulkita siten, että kielelliset oikeudet olisi molempien kieliryhmien sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden täyttymiseksi kaikissa tapauksissa turvattava samalla tavalla. Myöskään kielilain säännös, joka koskee viranomaisten tiedottamista, ei edellytä, että viranomaisten laatimat selvitykset, päätökset ja muut niihin rinnastettavat tekstit olisi julkaistava sekä suomeksi että ruotsiksi samassa muodossa tai samassa laajuudessa, ellei asian laatu sitä vaadi. Näin ollen viranomainen voisi täyttää velvoitteensa myös silloin, kun toisella kansalliskielellä tiedottaminen tapahtuu joko toisessa muodossa tai suppeammin.

Kysymystä viranomaisen velvollisuudesta julkaista koelma sen ratkaisuista tehdyistä tiivistelmistä molemmilla kansalliskielillä voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Koska puheena oleva viranomainen oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla ruotsinkielistä julkaisutoimintaa olisi mahdollista edistää, asia ei tältä osin antanut aiheita toimenpiteisiin.

AOA Raution päätös 30.9.2004, dnro 552/4/03
(esittelijänä Mikko Sarja)

KIELELLINEN YHDENVERTAISUUS YLEISRADIO OY:N VAALIVALVOJAIS- LÄHETYSTEN TARJONNASSA

Kahdessa kantelussa arvosteltiin Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston 16.3.2004 tekemää päätöstä, jonka mukaan 13.6.2004 toimitettavien Euroopan parlamentin vaalien ruotsinkieliset vaalivalvoijat oli tarkoitus lähettää Finlands Svenska Televisionin (FST) digitaalisessa verkossa analogisen sijaan. Kanteluiden mukaan digitaalisen verkon käyttäjien toistaiseksi vähäisestä määrästä johtuen hallintoneuvoston päätös ei

tukenut toimivaa kansanvaltaa eikä kohdellut suomen- ja ruotsinkielisiä kansalaisia yhtäläisin perustein siten kuin Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 2 momentin 1- ja 4-kohdat yhtiöltä julkisen palvelun erityisinä tehtävinä edellyttivät.

Yleisradiolain 7 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan yhtiön toiminnan tulee julkisen palvelun erityisinä tehtävinä mm. tukea toimivaa kansanvaltaa tarjoamalla yhteiskunnallisista kysymyksistä monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja, myös vähemmistöryhmille ja erityisryhmille, sekä kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielisiä kansalaisia ja tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muille kieliryhmille. Kysymys oli viime kädessä siitä, millä tavoin yleisradiolain 7 §:n vaatimusta ”yhtäläisistä perusteista” oli tulkittava. Ilmaisun sisältöä ei ole asiaa koskevis- sa lainvalmisteluasiakirjoissa erikseen määritelty tai täsmennetty.

AOA Raution käsityksen mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännös ja syrjintäkielto eivät edellytä kaikkien julkisen palvelun ohjelmien tekemistä sellaisiksi, että suomen ja ruotsin kielellä tulisi olla täsmälleen samalaiset edellytykset niiden seuraamiseen. Ohjelmien välittämistapa voi kuitenkin olla ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta, jos se rajoittaa mahdollisuutta seurata ohjelmia. Näin on silloin, jos tietynlainen ohjelmatarjonta on siirretty ainoastaan sellaiseen verkkoon, jonka käytettävyys ei vielä ole tosiasiallisesti yleistynyt esimerkiksi verkkoon itseensä liittyvistä syistä (kattavuus) tai sen johdosta, että verkon käyttäminen aiheuttaisi kuluttajalle normaalia televisiolupamaksua korkeampia kustannuksia verkon käytön edellyttämien teknisten lisäinvestointien johdosta. Vaikka kustannusten suuruus saattaa vaikuttaa sananvapauteen sisältyvään oikeuteen vastaanottaa tietoa, on kuitenkin sinänsä yleisesti voitu katsoa hyväksytyn, että oikeus tiedon vastaanottamiseen aiheuttaa kustannuksia.

Yleisradio Oy vetosi selvityksessään siihen, että demokratian toteutumisen näkökulmasta vaaleja edeltävillä keskusteluohjelmilla on vaalivalvojislahetyksiä olen-

naisempi merkitys. AOA puolestaan katsoi, että vaaleja edeltävät keskustelut sekä tulosten julkistaminen ja niiden perusteella esitettävät analyysit tuloksen vaikutuksesta ja merkityksestä tulevaisuutta ajatellen ovat kokonaisuus, jossa kullakin tekijällä on oma merkityksensä ja kiinnostavuutensa. AOA piti myös selvänä, että vaalien tulospalvelu oli erityisen kiinnostava vaalilähetys. Erilaiset vaalilähetykset – mukaan lukien vaalien tulosten julkistamisen yhteyteen rakennettu ohjelmatarjonta – toteuttavat siten merkittävällä tavalla kansanvallan toteutumista.

Yhtiön mukaan analogisen TV1-kanavan lähettämä tulospalvelu oli kokonaisuus, joka kattoi myös ruotsinkielisen perustulospalvelun. Tulosuutisia välitettiin myös ruotsiksi, joten ruotsinkielinen väestö voi saada perustietoa ja arvioita vaaleista myös analogisen televisioverkon kautta. Laajempi erikoistulospalvelu ruotsiksi lähetettiin digitaalisella FST-kanavalla. Mikäli asiaa tarkasteltiin vain yksittäisten ohjelmien näkökulmasta, voitiin AOA:n mukaan todeta, että ruotsinkielinen vaalitulospalvelu oli analogisessa verkossa olennaisesti suppeampaa mutta digitaalisessa verkossa taas laajempaa kuin suomenkielinen tulospalvelu. Tosiasiallisen tavoitettavuuden näkökulmasta taas päädyttiin siihen lopputulokseen, että ruotsinkielistä väestönosaa ei suomenkieliseen verrattuna tältä osin kohdeltu yhtäläisin perustein, koska vaalitulospalvelu analogisessa verkossa oli olennaisesti laajempi suomen kielellä kuin ruotsin kielellä ja oli ilmeistä, että myös valtaosa ruotsinkielistä palvelua käyttävistä katsojista oli tavoitettavissa vain analogisen verkon kautta.

Arvioidessaan kielellisten oikeuksien toteutumista laillisuusvalvojan ei kuitenkaan tule kiinnittää ensisijaisesti huomiota yksittäisten ohjelmien sisältöön. Sen sijaan oikeusasiamiehen toimivallan kannalta on merkityksellistä se, onko tietyn julkisen palvelun tehtävään sisältyvän ohjelmiston sisältö kokonaisuutena sellainen, että se täyttää laissa säädetyt velvoitteet. Kyse on siitä, kohdellaanko eri ohjelmistokokonaisuuksien (esim. uutis- ja ajankohtaistoiminta, urheilu, viihde, jne.) tarjonnassa suomen- ja ruotsinkielistä väestönosaa yhtäläisin perustein.

Asiaa arvioitaessa oli syytä ottaa huomioon myös se, että ruotsinkielisen vaalitulospalvelun järjestämistapaan näissä vaaleissa vaikutti se poikkeuksellinen tilanne, että toisen Yleisradion käytettävissä olevan analogisen televisiokanavan lähetyksajasta ”kilpaili” suora lähetyksen ilmeisen suositusta urheilutapahtumasta ja että tuo lähetyksen tekniikasta johtuen voitiin lähettää selostettuna sekä suomeksi että ruotsiksi. Tästä näkökulmasta ruotsinkielinen ohjelmatarjonta oli tuolloin kokonaisuutena sinänsä melko laajaa. Tämä ”kilpailutilanne” ei AOA:n näkemyksen mukaan olisi kuitenkaan vaatinut näin jyrkkää joko/tai–ratkaisua, vaan mahdollista olisi ollut esimerkiksi kasvattaa ruotsinkielisen vaalipalvelun osuutta nyt vahvasti suomenkielisenä toteutetussa vaalitulohjelmassa. Asian kokonaisarviossa vaikutti myös se, että vaaliohjelmien kokonaistarjonnassa ruotsinkielisten ohjelmien osuus oli selvästi suurempi kuin vaalitulospalvelussa.

AOA:n mukaan yleisradiolain julkisen palvelun erityis-tehtävää koskeva säännös on tulkinnanvarainen. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta kyse oli ensisijaisesti siitä, voitiinko yhtiön osoittaa ylittäneen harkintavaltansa tavalla, jossa ei enää voitaisi katsoa olleen kyse lain rajojen sisäpuolelle mahtuvasta hyväksyttävästä tulkinnasta.

Arvioidessaan asiaa kokonaisuudessaan AOA päätyi siihen johtopäätökseen, että riittäviä perusteita ei ollut ilmennyt katsoa yhtiön omaksuman tulkinnan olevan selvästi lainvastainen. AOA totesi kuitenkin, että asiassa olisi voitu perusoikeuksien, erityisesti kielellisten oikeuksien näkökulmasta perustellusti päätyä toiseenkin lopputulokseen, mistä hallintoneuvoston äänestysratkaisukin oli omalta osaltaan osoitus. Ehdotus ruotsinkielisten vaaliohjelmien sijoittamisesta TV2:n ohjelmistoon digitaalisen FST-kanavan sijasta nimittäin hävisi äänin 8–4. Laillisuusvalvonnessa omaksutun näkemyksen mukaan tulkinnallisissa tilanteissa julkista valtaa käytettäessä ja julkista tehtävää hoidettaessa lakeja tulisi soveltaa perusoikeusmyönteisellä tavalla. Tätä tavoitetta ilmentää myös perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettama velvoite.

AOA otti huomioon myös sen, että yleisradiolain muutoksen (396/2003) velvoittaa yhtiön hallintoneuvoston jatkossa vuosittain antamaan eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan. Muutoksen johdosta eduskunnalla, jonka valvonnassa yhtiö toimii, on tämän kertomuksen käsittelyn yhteydessä mahdollisuus arvioida mm. myös sitä, miten julkisen palvelun erityisen tehtävän hoitaminen on onnistunut ja onko asiaa koskevassa lainsäädännössä tältä osin mahdollisesti täsmentämisen varaa.

Kirjoitukset eivät antaneet aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi Yleisradio Oy:n hallintoneuvostolle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle.

AOA Raution päätös 9.12.2004, dnrot 757/4/04 ja 831/4/04 (esittelijänä Mikko Sarja)

LIIKENNEJÄRJESTELYSTÄ TIEDOTTAMISESSA KÄYTETTY KIELI

Kantelun mukaan Kampin keskuksen rakennustyömaan ympäristöön pystytetyt muuttuneista liikennejärjestelyistä kertoneet opastetaulut olivat kielilain vastaisia, koska niissä tekstit olivat ainoastaan suomeksi.

Saatujen tietojen mukaan rakennushankkeen kokonaisvastuullisena toteuttajana toimi yksityinen rakennusyritys, ja liikennejärjestelyistä puolestaan huolehti kaupunkisuunnitteluviraston liikennesuunnitteluosasto. Informoiminen työmaan järjestelyistä oli hoidettu yhteistyössä kaupungin ja rakennusyrityksen kanssa siten, että liikennesuunnitteluosasto oli laatinut puheena olevat opaskartat, ja rakennusyritys puolestaan oli teettänyt niiden pohjalta isot kartat ja kiinnittänyt ne työmaa-aiheeseen tai sen välittömään läheisyyteen.

Ensimmäiset kartat vuonna 2002 olivat olleet vain suomeksi, mutta seuraavaan painokseen vuonna 2003 oli lisätty myös ruotsin kieli. Viimeisin kartta oli päivitetty keuhäällä 2004. Opaskarttoja työmaan ympärillä oli kaikkiaan seitsemän. Niistä viidessä tiedot olivat myös

ruotsiksi. Opaskartasta oli tarkoitus ottaa edelleen muuttuneiden järjestelyiden vuoksi vielä yksi painos. Tietojen oli tällöin tarkoitus tulla myös ruotsiksi.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Puheena olevana ajankohtana voimassa olleessa kielilaissa ei ollut erikseen säädetty kylteissä tai muissa opasteissa käytettävästä kielestä. Vakiintuneesti kuitenkin katsottiin, että kielilain 10 § soveltui myös opasteisiin, kyltteihin, liikennemerkkeihin ja väestön käyttöön tarkoitettuihin lomakkeisiin täyttöohjeineen. Uudessa, kuluvan vuoden alusta voimaan tulleessa kielilaissa on erillinen mm. kilpiä koskeva säännöksensä (33 §).

Vaikka opasteiden rakentamisesta ja asentamisesta olikin käytännössä huolehtinut yksityinen yhtiö, jonka toimintaan oikeusasiamiehen toimivalta ei ulotu ja johon ei tule sovellettavaksi myöskään kielilaki, kylttien pohjana olevat kartat oli kuitenkin laadittu kaupunkisuunnitteluviraston liikennesuunnitteluosastolla, jonka tehtävänä oli huolehtia rakennustyömaan aikaisista liikennejärjestelyistä. Tähän liittyi AOA:n käsityksen

mukaan osaltaan myös velvollisuus tiedottaa näistä järjestelyistä mm. opastein. Näin ollen oikeusasiamiehen tutkintatoimivallan näkökulmasta merkitystä ei ollut sillä, että opasteiden tosiasiallinen asettaminen oli hoidettu yksityisen yrittäjän toimenpitein. Kyseiset opasteet olivat laillisuusvalvonnan näkökulmasta viranomaisen asettamia.

Koska kaksikielisellä virka-alueella viranomaisten asettamien kylttien tulee olla sekä ruotsiksi että suomeksi, ensimmäiset vuonna 2002 asennetut opastekyltit eivät siten näyttäneet vastanneen kielilain 10 §:n tulkin mukaisia vaatimuksia. Saatujen tietojen mukaan tilanne näytti vuosina 2003 ja 2004 korjaantuneen. Sen vuoksi AOA lähetti enempiin toimenpiteisiin ryhtymättä jäljennöksen ratkaisustaan tiedoksi kaupunkisuunnitteluvirastolle.

AOA Jääskeläisen päätös 25.8.2004, dnro 2484/4/02 (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 yksityisiä ihmisiä 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 laiskidonnaisuuden 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 ajoneuvoverotuksen. Ajoneuvovero on uudistunut 1.1.2004. Entistä ajoneuvo- ja dieselve-roa koskevat säännökset on yhdistetty uuteen ajoneuvoverolakiin (1281/2003).

Kertomusvuonna ratkaistiin verotusta koskevia kanteluja 113 kappaletta. Ratkaisujen määrä on suurempi kuin edellisen vuoden (81 kappaletta). 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 kovin suuri. Kantelujen

määrän kasvu selittyy sillä, että ajoneuvoverotusta koskevia kanteluja on tullut aikaisempaa enemmän. Vuonna 2004 ajoneuvoverotuksesta tehtiin 27 kantelua, kun vuonna 2003 niitä tuli vireille vain kolme kappaletta.

Yksityishenkilöiden kantelut tuloverotuksestaan ovat koskeneet lähinnä veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden menettelyä sekä niiden päätösten perusteluja. Välillisessä verotuksessa epäselvyyttä ja -varmuutta on ollut lähinnä metsätalouden ja puun myynnin arvonlisäverotuksessa. Verosäännösten sisältöä ja tulkintaa tai verotusmenettelyä ei ole aina ymmärretty. Vastauksissa kanteluihin on pyritty selostamaan oikeuskäytäntöä ja verotusmenettelyä. Usein vireillä olevan muutoksenhakuasian käsittelyyn on pyritty vaikuttamaan kantelulla. Oikeusasiamies ei kuitenkaan puutu sellaiseen asiaan, joka on vireillä viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Oikeusasiamies ei myöskään anna suosituksia verosäännösten tulkinnasta, vaan muutoksen saamiseksi toimitettuun verotukseen tulee käyttää verotusmenettelystä annetussa laissa säädettyjä muutoksenhakeinoja.

Paluumuuttajien Ruotsista saaman eläketulon verotus Suomessa ja siihen liittyvän Pohjoismaiden välillä tehdyn verosopimuksen määräykset ovat edelleen olleet vaikeasti ymmärrettäviä. Suomen perimää lähdeveroa eläketulosta ja sen tasoa on myös arvosteltu. Asiaa selvittäessä saatiin valtiovarainministeriöstä tieto, että lähdeverotuksen muuttamista koskeva selvitystyö on valmisteilla ministeriössä Euroopan komission vuonna 2001 Suomelle antaman virallisen huomautuksen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännön johdosta. Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta 29.12.2004 ennakoratkaisua siitä, olivatko perustamissopimuksen 19 tai 39 artikla tai mahdollisesti direktiivi 90/365/ETY esteenä Suomessa rajoitetusti verovelvolliselle eläkkeestä määrättävälle 35 prosentin lähdeverolle, kun henkilö eläkkeellä tai eläkkeelle jäätyään on muuttanut asumaan toiseen sopimusvaltioon toimimatta siellä työntekijänä tai muussa taloudellisessa toiminnassa.

Yhtiöiden ja niiden osakkaiden kanteluissa on erityisesti arvosteltu verotarkastuksia ja tarkastuskertomusten perusteella toimitettuja jälkiverotuksia. Pyrkimyksenä on usein ollut vaikuttaa verovirastossa tai tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisuun. Näyttö- ja tulkintakysymysten ratkaiseminen kuuluu kuitenkin riippumattomille hallintotuomioistuimille, ylimpänä asteena korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Oikeusasiamies ei voi myöskään antaa tuomioperusteluita, vaan hän voi vain selvittää asiassa voimassa olevaa verotus- ja oikeuskäytäntöä.

Ajoneuvoverotusta koskevissa kanteluissa on erityisesti arvosteltu ajoneuvoverolain 18 §:ssä säädettyä maksutapalisää. Kanteluissa viiden euron maksutapalisää on pidetty kohtuuttoman suurena, kun se saattoi erää kohden olla yli 20 prosenttia erän määrästä. Ajoneuvoverolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 111/2003) maksutapalisää perusteltiin muun ohella sillä, että veron jakaminen useampaan erään tarkoitti verovelvolliselle maksuaikaetua verrattuna niihin, jotka maksoivat veronsa jo verokauden alussa yhdessä erässä. Lisäksi useamman erän käsittely aiheutti hallinnollista työtä ja kustannuksia. 1.1.2005 voimaan tulleella ajoneuvoverolain muuttamisesta annetulla lailla (1235/2004) maksutapalisää määrä alennettiin kolmeen euroon erää kohden.

Arvostelua on aiheuttanut myös pienin maksuunpantava ajoneuvoveron määrä. Ajoneuvoverolain 62 §:n mukaan maksuunpantava ajoneuvoveron vähimmäismäärä on verokaudelta 17 euroa. Kun ajoneuvo on ollut rekisteröitynä kantelijan nimiin vain muutaman päivän ajan, maksuunpantua vähimmäismäärää on pidetty korkeana. Edellisen omistajan ajoneuvoveron maksun laiminlyönnin johdosta uudelle omistajalle määrätty ajoneuvon käyttökielto on koettu kohtuuttomaksi. Myös vammaisuuden perusteella myönnettävien veronvapaudesta koskevien hakemusten käsittely on aiheuttanut arvostelua, kun vapautushakemuksia ei ole ehditty ratkaista ennen ajoneuvoveron eräpäivää. Hakija joutuu tämän vuoksi maksamaan ajoneuvoveron ja odottamaan sen palauttamista hakemuksen ratkaisemisen jälkeen.

Ratkaisuja

VEROEHDOTUSMENETTELYYN SIIRTÄMISESTÄ ILMOITTAMINEN

Kantelija arvosteli tapaa, jolla verovelvolliset siirretään veroehdotusmenettelyn piiriin. Verovelvolliselle ei lähetetty siitä henkilökohtaista ilmoitusta. Kun veroilmoituksen antamisajankohta lähestyi, kantelija etsi kotoaan veroilmoituslomakkeita, mutta ei löytänyt niitä. Hän soitti verovirastoon, jossa virkailija ilmoitti, että hänet ja hänen puolisonsa oli siirretty veroehdotusmenettelyyn. Kantelijalle selvitettiin, että veroehdotusmenettelyn piirissä olevat eivät saa vuodenvaihteessa veroilmoituskaavakkeita, vaan heille lähetetään toukokuussa veroehdotus. Jotta kantelija ja hänen puolisonsa eivät olisi laiminlyöneet veronkorotushalla sanktioitua ilmoitusvelvollisuuttaan, he joutuivat verohallinnon käytännön johdosta tiedustelemaan veroviranomaisilta, tuliko heidän antaa veroilmoitus vai oliko heidät siirretty veroehdotusmenettelyyn.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Verohallituksen veroilmoitusta koskevan päätöksen ja apulaisoikeusasiamiehelle annetun selvityksen mukaan silloin, kun verovelvollinen siirretään verotusilmoitusmenettelystä veroehdotusmenettelyyn, riittävänä osoituksena tästä pidetään sitä, että verovelvollinen ei saa vuodenvaihteessa veroilmoituslomaketta eikä veroilmoituksen täyttöohjetta. Vastaavasti, jos verovelvollinen siirretään veroehdotusmenettelystä ilmoitusmenettelyyn, hänelle lähetetään vuodenvaihteessa veroilmoituslomake ja veroilmoituksen täyttöohje. Verovelvolliselle ei siten anneta mitään ilmoitusta siitä, että hänen ilmoitusvelvollisuutensa tapaa on muutettu, eikä ohjetta siitä, miten hänen uudessa menettelyssä tulee toimia täyttääkseen ilmoitusvelvollisuutensa.

Verotusmenettelystä annetun lain säännökset korostavat edelleenkin verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuutta. Oikeuskirjallisuudessa tätä velvollisuutta on pidetty kansalaisvelvollisuutena. Tulo- ja varallisuusverotusten on todettu perustuvan ensisijaisesti verovelvollisen il-

moitusvelvollisuutensa nojalla antamaan veroilmoitukseen. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiin on liitetty myös hallinnollisena seuraamuksena veronkorotus. Verohallituksen selvityksen mukaan veronkorotusta ei tosin määrätä, jos verovelvollinen perustellusti on pitänyt itseään veroehdotusasiakkaana ja jättänyt veroilmoituksen 19.6. mennessä. Oikeuskirjallisuuden mukaan näyttövelvollisuus laiminlyöntiin johtaneen pätevän syyn olemassaolosta on kuitenkin verovelvollisella. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena voi olla lisäksi arvioverotus ja jälkiverotus.

Verotusmenettelystä annetun lain määräykset ilmoitusvelvollisuudesta eivät ole yhtä yksityiskohtaiset kuin aikaisemmin verotuslaissa ja -asetuksessa. Veroilmoituksen ja veroehdotuksen antamisajankohdasta päättää Verohallitus. Verohallituksen päätöksen määräykset veroilmoituksen ja veroehdotuksen antamisajankohdasta eivät ole kaikkien verovelvollisten tiedossa. Kysymyksessä ovat kuitenkin verotusmenettelyyn ja verovelvollisen ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvat keskeiset seikat.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain määräyksillä on täsmennetty säännöksestä johdettavia hyvän hallinnon perusteita. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan säännös merkitsee luottamuksensuojan laintasoista vahvistamista. Yksilön tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Hallituksen esityksessä on korostettu asiakkaan tarpeiden huomioon ottamista palvelujen järjestämisessä.

Tulo- ja varallisuusverotuksen toimittaminen on perinteisesti perustunut veroilmoitukseen, jonka verovelvollinen antaa kultakin vuodelta kehotuksesta. Kun veroviranomainen yksipuolisesti muuttaa verovelvollisen

keskeistä ilmoitusvelvollisuuden perustetta siirtämällä hänet veroilmoitusmenettelystä veroehdotusmenettelyyn tai päinvastoin, perustuslaissa turvattuun hyvään hallintoon ja asianmukaiseen asian käsittelyyn kuuluu, että siitä ilmoitetaan henkilökohtaisesti verovelvolliselle. AOA:n mielestä verovelvollisen kansalaisvelvollisuuteen käsittämän ja sanktoidun ilmoittamisvelvollisuuden toteuttamistavasta ja -ajankohdasta ei saa olla epätietoisuutta. Pelkkä tiedottaminen lehdistössä ei ole riittävää.

AOA:n käsityksen mukaan hyvä hallinto ja asianmukainen viranomaistoiminta edellyttävät, että verovelvolliselle ilmoitetaan viimeistään veroilmoituslomakkeiden lähettämisaikana siitä, että hänen ilmoitusvelvollisuuttaan on muutettu ja että hänet on siirretty veroilmoitusmenettelystä veroehdotusmenettelyyn tai päinvastoin. Samalla hänelle tulee antaa ohjeet siitä, miten hänen uudessa menettelyssä tulee toimia täyttääkseen laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa.

Verohallituksen selvityksessään esittämät tarkoituksenmukaisuus- ja muut perusteet eivät AOA:n mielestä olleet hyväksyttäviä syitä sille, että verovelvollinen ei saanut asianmukaista palvelua tässä verotusmenettelyyn kuuluvassa keskeisessä ja tärkeässä asiassa. AOA:n käsityksen mukaan verohallinnon menettely ei siten ole ollut hyvän hallinnon mukainen. Erityisesti menettely ei hänen mielestään täyttänyt vuoden 2004 alusta voimaan tullessa hallintolaissa viranomaistoiminnalle säädettyjä hyvän hallinnon laadullisia vaatimuksia.

AOA saattoi käsityksensä verohallinnon menettelyn puutteellisuudesta Verohallituksen tietoon. AOA pyysi Verohallitusta ilmoittamaan 1.12.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aiheutta.

AOA Jämskäläisen päätös 31.5.2004, dnro 200/4/03 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Verohallitus ilmoitti 29.11.2004 päivätyssä selvityksessään niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt AOA:n päätöksen johdosta. Verohallinnon asiakkaille, jotka on

siirretty veroilmoitusmenettelystä veroehdotusmenettelyyn tai päinvastoin, on lähetetty kirje, jossa kerrotaan, missä menettelyssä asiakas on verovuonna 2004.

Asiakkaille, jotka olivat aiemmin velvollisia antamaan veroilmoituksen, on lähetetty kirje siitä, että heidän ei tarvitse antaa veroilmoitusta 31.1.2005 mennessä. Vuoden 2004 veroilmoituslomakkeen sijasta heille lähetetään veroehdotus touko–kesäkuussa. Tämän lisäksi asiakasta on kirjeessä informoitu siitä, mitä veroehdotukseen siirtyminen tarkoittaa. Asiakkaille, jotka ovat aiemmin olleet veroehdotuksen piirissä, on lähetetty kirje siitä, että heille lähetetään veroehdotuksen sijasta täytettäväksi veroilmoituslomake. Lisäksi kirjeessä on kerrottu, että vuoden 2004 veroilmoituslomake ja täyttöopas lähetetään joulukuun aikana ja että veroilmoituksen palautuspäivämäärä löytyy täyttöoppaasta.

Kirjeet olivat perillä asiakkailta viimeistään 26.11.2004 eli hyvissä ajoin ennen veroilmoituksen viimeistä jättöpäivää 31.1.2005. Myös veroehdotusoppaaseen ja veroilmoituksen täyttöohjeisiin on lisätty ilmoitukset siitä, että verohallinto on lähettänyt kirjeet niille henkilöille, joiden ilmoitusvelvollisuutta on edellä todetulla tavalla muutettu.

Uusia veroehdotusasiakkaita oli 128 765 ja ehdotusmenettelystä ilmoitusmenettelyyn siirrettyjä asiakkaita oli 110 553.

VEROVEROLLISEN KUULEMINEN JA VEROVIRANOMAISEN VIRHEEN KORJAAMINEN

Verovelvollisen kuuleminen ja asian selvittäminen

Toimittaessaan verovuoden 2000 verotusta verotoimisto lisäsi kantelijaa kuulematta hänen kansaneläke- ja työeläketuloon, yhteensä 64 516 markkaa, Ruotsista saaduksi luultua eläketuloa 29 862 markkaa. Ruotsista saaduista Suomen kansalaisten eläketuloista lähetetään Suomen veroviranomaisille luettelo. Verohallituk-

sesta lähetetty tarkkailutieto oli verotoimiston selvityksen mukaan tullut verotoimistoon 5.10.2001 eli niin myöhään, ettei kantelijaa ehditty kuulla ennen verotuksen päättymistä 31.10.2001. Tämän vuoksi verovelvolliselle oli tulostettu verolippu.

Kantelija teki toimitetusta verotuksesta oikaisuvaatimuksen 4.11.2001 ja häntä kuultiin Ruotsista tulleesta ilmoituksesta vasta 5.11.2001. Oikaisuvaatimus hyväksyttiin 9.11.2001 päivätyllä oikaisupäätöksellä ja verotuksessa lisätty ulkomaan tulo poistettiin. Verotoimiston selvityksen mukaan asiakkaalle lähetettiin 17.12.2001 vastaus, jossa selostettiin tapahtuneen virheen syitä. Vastauksessa todettiin muun ohella, että jos Ruotsista Suomeen lähetetyn luettelon henkilötiedot ovat puutteelliset, tunnistus tehdään nimen perusteella. Kantelijan tapauksessa tunnistus oli valitettavasti epäonnistunut. Kysymys ei siis ollut kantelijan eläketulosta.

AOA Jääskeläinen katsoi, että verotoimiston esittämä peruste verovelvollisen kuulematta jättämiselle ei ollut laissa säädetty peruste. Lain mukaan kuulematta jättämistä voidaan perustella ainoastaan sillä, että verotusta toimitettaessa poikkeama verovelvollisen ilmoituksesta ei ole olennainen. Kantelijan veroehdotuksesta poikkeamista oli pidettävä laissa tarkoitettulla tavalla olennaisena, minkä vuoksi häntä olisi tullut kuulla ennen verotuksessa tehtyä tulonlisäystä. Lisäksi verotoimiston olisi tullut hankkia asiaan selvitystä voidakseen tehdä oikean päätöksen. Kun Ruotsista saatu eläketulo lisättiin kantelijan verovuoden tuloon pelkän nimitiedon perusteella, verotoimisto ei ollut selvittänyt asiaa riittävästi. Seurauksena oli virheellinen verotus.

AOA katsoi, että verotoimiston menettely oli verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 3 ja 5 momentin sekä hallintomenettelylain 17 §:n 1 momentin vastainen. AOA totesi, että viranomaisen kuulemis- ja selvittämisvelvoite on erityisen korostunut tällaisessa tilanteessa, jossa toisen maan veroviranomaiselta saatu tieto on puutteellinen.

Veroviranomaisen virheen korjaamisesta

Verotuksen toimittamisen jälkeen tehdyt muutokset eivät automaattisesti välity verokorttilaskentaan. Kantelijan ennakonpidätysprosentti vuodelle 2002 määrättiin verovuodelta 2000 toimitetun säännönmukaisen verotuksen pohjalta. Tämä johti liian suureen ennakonpidätykseen.

AOA totesi, että verotoimiston virheellinen kuulemis- ja selvittämismenettely toimitettaessa kantelijan verovuoden 2000 verotusta johti myös siihen, että hänelle määrättiin verovuodelle 2002 liian suuri ennakonpidätys. Virheellinen ennakonpidätys olisi ollut korjattavissa, jos verotoimisto olisi välittänyt oikeat tulotiedot verokorttilaskentaan. Kun virhe alun perin johtui verotoimiston laiminlyönnistä, sillä olisi AOA:n käsityksen mukaan ollut erityinen velvollisuus huolehtia siitä, että virhe tulee kokonaisuudessaan ja siten myös toimitettavan ennakonpidätyksen osalta korjatuksi. Kun verotoimisto jätti virheen tältä osin korjaamatta, AOA katsoi, että se ei noudattanut asiassa riittävää huolellisuutta.

Menettelyn moitittavuutta kantelijan tapauksessa ei vähentänyt se, että verovelvollinen itse voi hakea muutosta ennakonpidätykseensä eikä myöskään se, että verotuksessa hyväksi luettavat määrät, joita ei tarvita verovelvollisen verojen suorituksiksi, verotuksen toimitamisen jälkeen palautetaan ennakonpalautuksena säädettyine korkoineen.

AOA kiinnitti verotoimiston huomiota siihen, että veroviranomaisen asiantuntemukseen ja huolelliseen toimintaan kuuluu, että verovelvollisen verotuksessa tapahtuneet virheet oikaistaan kokonaisuudessaan ja siten myös siltä osin kuin virhe voi vaikuttaa seuraavien vuosien verotukseen. Erityinen velvollisuus huolehtia virheen korjaamisesta kokonaisuudessaan on silloin, kun virhe on johtunut viranomaisen omista laiminlyönneistä.

AOA saattoi edellä todetut käsityksensä menettelyn virheellisyydestä verotoimiston tietoon. Hän lähetti jäljen-

nöksen päätöksestään myös Verohallitukselle ja verovirastolle tiedoksi.

AOA Jämskeläisen päätös 5.4.2004, dnrot 572 ja 573/4/03 (esittelijä Ulla-Maija Lindström)

VEROVELVOLLISEN KUULEMINEN VEROTARKASTUKSEN YHTEYDESSÄ

Poliisi oli verovirastojen virka-apupyynnöstä takavari-koinut yhtiöiden kirjanpitoaineiston verotarkastusten suorittamista varten. Kantelukirjoituksessaan yhtiöt arvostelivat verovirastojen menettelyä yhtiöiden kuulemisessa alustavien verotarkastusten johdosta.

AOA katsoi, että varattaessa verovelvolliselle tilaisuus tulla kuulluksi verotarkastuksen johdosta, verovelvolliselle on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen sellaiseen viranomaisen hallussa olevaan aineistoon, jota hän vastinettaan varten tarvitsee. AOA:n mielestä perustuslaissa turvattu hyvä hallinto sekä kuulemis- ja palveluperiaatteet edellyttävät myös, että kuuleminen järjestetään verovelvollisen kannalta joustavalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos verovelvollisen vastineen laadintaa varten tarvitsema aineisto on viranomaisten toimenpiteiden johdosta hajallaan eri paikkakunnilla, niiden kokoaminen verovelvollisen kuulemistta varten yhteen voi olla tarpeellista ja hyvän hallinnon edellyttämää.

Käytettävissä olevien selvitysten ja asiassa sovellettavien oikeusohjeiden perusteella ei kuitenkaan ilmennyt, että verovirastot olisivat kysymyksessä olevien yhtiöiden verotarkastuksia toimittaessaan menettelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa. Tämän vuoksi asia ei antanut aihetta muuhun AOA:n toimenpiteeseen kuin että hän saattoi edellä esitetyt yleiset käsityksensä Verohallituksen tietoon.

AOA Jämskeläisen päätös 10.6.2004, dnro 465/4/03 (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

VEROHALLINNON PALVELUN ASIANMUKAISUUS JA YHDEN- MUKAISUUS

Kantelija arvosteli verohallinnon veroneuvontaa. Hän oli ottanut yhteyttä veroneuvontaan ja tiedustellut mahdollisuutta saada veroilmoituksen jättöaikaan pidennystä. Hän lähetti pidennyshakemuksen veroneuvonnasta saamaansa veroviraston telekopionumeroon. Kun hän ei saanut vastausta hakemukseensa, hän otti uudestaan yhteyttä veroneuvontaan ja sai uuden veroviraston telekopionumeron, jonne hän toimitti uuden hakemuksen. Kantelija oli tehnyt molemmat hakemukset samoilla perusteilla ja verohallinnon puhelinpalveluun tekemiensä yhteydenottojen ja sieltä saamansa ohjauksen perusteella. Noin viikon kuluessa hän sai verovirastosta hakemuksiinsa kaksi erisuuntaista päätöstä.

AOA katsoi, että verohallinnon asiakaspalvelu ei kantelijan kohdalla toteutunut asianmukaisesti. Menettely ei AOA:n käsityksen mukaan myöskään tukenut luottamusta verohallinnon toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen eikä sen hallintopäätösten pysyvyyteen, kun samoilla hakemuserusteilla verovirasto antoi sa-

malle asiakkaalle ensin hylkäävän ja sitten hyväksyvän päätöksen. AOA kiinnitti veroviraston huomiota siihen, että palvellessaan asiakkaita sen tulee varmistua siitä, että asiakas saa hyvää ja yhdenmukaista palvelua. Verovirastossa tulee olla selvyys ja tieto siitä, millaisia päätöksiä kukin asiakas on saanut ja milloin, jotta vältetään samassa asiassa annettavilta erisuuntaisilta päätöksiltä.

AOA kiinnitti Verohallituksen ja veroviraston huomiota vastaisen varalle vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain määräyksiin. Niillä on saatettu lain tasolle perustuslaista johdettavat hyvän hallinnon takeet, joihin kuuluvat muun ohella viranomaisen toiminnan asianmukaisuus ja asiakkaan asianmukainen kohtelu.

AOA Jääskeläisen päätös 3.12.2004, dnro 1027/4/03
(esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

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-asioiden seitsemänneksi suurin asiar ryhmä (157 kpl). Ratkaistujen ympäristökantelujen määrä lisääntyi yli 60 prosenttia edellisestä vuodesta. Syynä ei kuitenkaan ollut ympäristökantelujen määrän lisääntyminen, vaan se, että kanteluruuhkaa onnistuttiin purkamaan mm. sen johdosta, että ympäristöasioissa oli yksi määräaikainen esittelijä. Noin joka neljäs ympäristökantelu antoi aiheita arvosteluun.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtäikaa usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia eri viranomaiskäsittelyjä. Ympäristöasioissa myös tarkasteluperspektiivi ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Mm. nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita.

Ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä ei tapahtunut kertomusvuonna laillisuusvalvonnan kannalta olennaisia muutoksia. Kantelut koskivat – kuten aikaisemminkin – yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä yksittäisiä muita ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppisiä eli oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätösten muuttaminen ei kuiten-

kaan kuulu hänen toimivaltaansa. Monesti oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty loppuun.

Perinteisistä ympäristöasioista rakennuslupa- ja rakennusvalvonta-asiat sekä jätehuolto- ja ympäristölupa-asiat olivat jälleen yleisimpiä kanteluiden kohteita. Kaavoituksesta ja varsinkin yleiskaavoituksesta kanneltiin entistä enemmän. Yhä enemmän esille ovat nousseet myös erityyppisiä vesiasioita koskevat kantelut.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Marraskuun 30. päivänä 2004 Suomessa voimaan tullut Århusin yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa korostaakin osallistumisen ja vuorovaikutuksen merkitystä, kuten jo vuoden 2000 alusta voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslakikin. Kantelut ovat kuitenkin usein liittyneet vasta vireillä olevaan asiaan, jossa asianomaisella on ollut käytettävissään lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet. Oikeusasiamies ei ole voinut siinä vaiheessa yleensä puuttua näihin asioihin.

Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on ollut huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Ympäristöasioiden monimutkaisuus ja monivaiheisuus ovat todennäköisesti lisänneet pienten virheiden tapahtumisen todennäköisyyttä silloinkin kun varsinaisia laittomuuksia tai vakavia perusoikeusloukkauksia ei ole havaittu. Selvästi lainvastaista menettelyä havaittiin mm. kahdessa rakennuslupa/rakennusvalvonta-asiaa sekä erään kunnan jätemaksutaksassa.

AOA Jääskeläinen on jäljempänä tarkemmin selostettujen tapausten lisäksi kiinnittänyt huomiota mm. yhdenvertaisuuteen jätemaksujen perimisessä (dnro

2211/4/02) ja arvostellut mm. kuntien rakennusvalvontaviranomaisten menettelyä (mm. dnro 2020/4/02), asioiden käsittelyn viivästymistä (mm. huomautus asiassa dnro 500/4/04) ja laiminlyöntejä kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisessa (dnrot 384 ja 2874/4/02, 581/4/03, 240 ja 271/4/04). Eräässä asiassa AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevassa poikkeusluvassa ollut asetettu voimassaoloaikaa, jonka kuluessa poikkeuslupaa vastaavaa rakennuslupaa oli haettava (dnro 2656/4/03).

Perustuslain 20 §:ssä on säädetty jokaisen vastuusta ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ihmisten elinympäristöön liittyvä oikeudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Suhtautuminen ympäristöarvoihin on muuttumassa, mikä ilmenee myös oikeuskäytännössä. Onkin odotettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo kasvaa myös laillisuusvalvonnessa. Valvonta painottunee entistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn avoimuuteen.

Ratkaisuja

ASEMAKAAVOJEN MUUTOSEHDOTUSTEN NÄHTÄVÄNÄOLOAIKA

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Lahden teknisessä virastossa 22.12.2002–21.1.2003 nähtävänä pidettyjen, eräitä Keski-Lahden kaupunginosassa sijaitsevia alueita koskevien asemakaavaehdotusten nähtävillä pitämisessä menetelty lain ja hyvän hallintotavan mukaisesti. Kantelussa viitattiin maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 27 §:ään. Säännöksen mukaan asemakaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Vaikutuksiltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Kantelusta ilmeni, että tässä ta-

pauksessa ei ollut kysymys vähäisestä asemakaavan muutoksesta.

Kantelun mukaan asemakaavojen nähtäville asettamisesta ilmoitettiin 21.12.2002 Uusi Lahti -lehdessä. Ensimmäinen nähtävänäolopäivä oli sunnuntai 22.12.2002, jolloin tekninen virasto oli suljettuna. Sen jälkeen virasto oli suljettuna vielä viikon ajan. Etelä-Suomen Sanomissa oli ollut sunnuntaina 15.12.2002 teknisen viraston tiedotus, jonka mukaan tekninen virasto pidettiin suljettuna viikolla 52 maanantaina 23.12. ja perjantaina 27.12. Kantelijoiden käsityksen mukaan ensimmäinen päivä, jolloin kaavaehdotukset ensimmäisen kerran olivat tosiasiallisesti nähtävänä, oli vasta 30.12.2002, minkä vuoksi 30 päivän nähtävänäoloaika ei kantelijoiden mielestä täytynyt.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Määritettäessä nähtävilläpitoa varten ajanjaksoa, joka täyttää MRA 27 §:ssä säädetty 30 tai 14 päivän vähimmäisajat, ei ajanjaksosta tarvitse vähentää päiviä, jotka kunnan asianomainen virasto on suljettuna pyhäpäivän, itsenäisyyspäivän, vapunpäivän, joului- tai juhannusaaton tai arkilauantain vuoksi. Asetuksessa tarkoitettuun nähtävänäoloaikaan sisältyy siten väistämättä sellaisia päiviä, joina nähtävillä pidettäviin asiakirjoihin ei käytännössä yleensä ole mahdollista tutustua.

Tässä tapauksessa nähtävänäoloaika oli ilmoitettu alkaavaksi sunnuntaina 22.12.2002. Tekninen virasto oli suljettuna yhtäjaksoisesti kahdeksan päivää nähtävänäoloajan alusta lähtien. Kaavaehdotuksiin ei päässyt tutustumaan ennen maanantaita 30.1.2002. Tämän jälkeen nähtävänäolo jatkui vielä noin kolme viikkoa eli 21.1.2003 saakka siten, että loppujaksoon sisältyi tavanomaiset viikonloput sekä uudenvuodenpäivä ja loppiaispäivä.

AOA:n mielestä MRA 27 §:n 1 momentin säännöstä tulisi siinä säädettyjen nähtävänäoloaikojen (30 ja 14 päivää) osalta tulkita siten, että nähtävänäoloajan ensimmäinen päivä ei voisi olla lauantai, sunnuntai tai muu sellainen päivä, jolloin asiakirjoihin ei ole mahdol-

lista tutustua viraston suljettuna olon vuoksi. Toisin sanoen asiakirjoihin tulisi olla mahdollisuus tutustua jo nähtävänäoloajan ensimmäisenä päivänä. Tämän tulkintakannanoton mukaan ei nähtävänäoloaikaakaan luonnollisesti saisi määrätä myöskään siten, että virasto olisi edellä mainitun vaikutuksin suljettuna useita päiviä nähtävänäoloajan alusta lukien.

Mikäli asianomainen virasto pidetään nähtävänäoloaikana suljettuna lauantai-, pyhä- tai juhlapäivien lisäksi yhtenä tai useampana arkipäivänä, nähtävänä olevat asiakirjat tulisi näinä arkipäivinä pitää saatavilla sellaisessa kuulutuksessa mainittavassa ”päivystävissä toimipisteessä”, joka on auki viraston ollessa muutoin suljettuna. Jos asiakirjoja ei ole mahdollista pitää mainitulla tavalla saatavilla, ei niitä arkipäiviä, jolloin virasto pidetään suljettuna, myöskään tulisi lukea MRA 27 §:n 1 momentin mukaisesti määrättävään nähtävänäoloaikaan kuuluviksi. Tällöin nähtävänäoloajan alkamis- ja päättymispäivien välistä aikaa tulisi pidentää näiden arkipäivien lukumäärällä, ja nähtävänäoloa koskevassa ilmoituksessa tulisi nimenomaisesti mainita, että virasto on kyseisinä arkipäivinä suljettu ja että asiakirjat eivät tuolloin ole saatavilla.

AOA katsoi, että kantelussa esiin tuotu menettely ei vastannut perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon vaatimuksia. Jos kunnan jäsenet tai osalliset aiheellisesti kokevat, että kaavaehdotukseen tutustuminen on esimerkiksi nähtävilläpidon epätarkoituksenmukaisen ajoittamisen vuoksi käytännössä hankalaa tai vaikeaa, voi syntyä vaikutelma, että kaavaa valmisteleva kunnallinen viranomais suhtautuu välinpitämättömästi tai suorastaan torjuvasti heidän osallistumiseensa kaavan valmisteluun. Tilanteesta voi siten saada sellaisen kuvan, että kaavoitusviranomais pitääkin kaavaehdotuksen nähtävilläpitoa vain ”menettelyteknisenä muodollisuutena” ajattelematta menettelyn tarkoituksen toteutumista käytännössä. Tällainen tilanne ei olisi myöskään omiaan edistämään MRL:n keskeistä tavoitetta kehittää maankäytön suunnittelu-prosessia aikaisempaa vuorovaikutteisemmaksi.

AOA saattoi edellä mainitut käsityksensä Lahden kaupungin teknisen lautakunnan tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 10.6.2004, dnro 769/4/03 (esittelijänä Jouni Toivola)

AITTOJEN RAKENTAMINEN RANTA- ALUEELLE ILMOITUSMENETTELYLLÄ

Kantelijat pyysivät tutkimaan, oliko Tuusniemen kunnan silloisen rakennustarkastajan menettely ollut lainmukaista, kun tämä oli loppuvuodesta 2000 hyväksynyt ilmoitusmenettelyllä kolmen aitan rakentamisen naapurikiinteistön ranta-alueelle. Kantelijoiden mielestä aitat eivät voineet olla ranta-alueella ennestään olleen saunan talousrakennuksia, vaan olivat lomailukäyttöön tarkoitettuja kesämökkejä. Kantelijat katsoivat, että rakennustarkastajan olisi pitänyt edellyttää niiden rakentamiseen rakennuslupa.

Kanteluasiakirjoista ilmeni, että alueella jo olevan rantasaunan rakentamista edeltäneessä poikkeuslupa-asiassa oli Kuopion lääninhallitus aikanaan vuonna 1988 päätöksessään katsonut, että rantasaunalle ei tarvittu poikkeuslupaa, koska lääninhallitus oli pitänyt sitä kyseisen ranta-alueen kohdalla olleen tilakokonaisuuden asuinrakennukseen kuuluvana talousrakennuksena.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Aittojen rakentaminen ilmoitus- menettelyllä

AOA arvioi ensin rakennustarkastajan menettelyä siitä näkökulmasta, että aittojen tulkittaisiin olevan talousrakennuksia. Lisäksi hän arvioi menettelyä jäljempänä esitetyin tavoin myös niiden näkökohtien perusteella, jotka koskivat aittojen käyttötarkoituksen tulkintaa (talousrakennus vai loma-asunto).

Rakennustarkastaja oli pitänyt ranta-alueita omarantaisena rakennuspaikkana. Hän näytti pitäneen alueella jo ollutta saunarakennusta itsenäisenä rakennuksena eikä tilan talouskeskukseen liittyvänä talousrakennuksena. AOA katsoi, että rakennustarkastajan olisi ilmoituksen käsittelyn yhteydessä tullut selvittää, minkä rantarakentamista koskevien säännösten nojalla ranta-sauna oli rakennettu. Tämä olisi ilmennyt lääninhallituksen päätöksestä, johon saunan rakennusluvassa oli viitattu. Näiltä osin AOA kiinnitti rakennustarkastajan huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen.

Rakennustarkastajalla oli ollut tieto siitä, että ranta-alueella ennestään oleva rakennus oli saunarakennus (eikä esimerkiksi kesämökki tai omakotitalo). Saunarakennus on käyttötarkoitukseltaan talousrakennus. Tuusniemen kunnan rakennusjärjestyksen mukaan ilmoitusmenettelyä voitiin soveltaa talousrakennukseen vain sillä edellytyksellä, että kysymyksessä oli jo olevaan *asuntoon* kuuluvan tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen, pienehkön, enintään 30 neliömetrin suuruisen muun talousrakennuksen kuin saunarakennuksen rakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolella. Alueella jo olevaa rantasaunaa ei AOA:n mukaan voitu pitää sellaisena rakennusjärjestyksessä tarkoitettuna asuntona, johon aittojen olisi voitu katsoa kuuluvan.

Lääninhallituksen päätöksessään 1988 esittämä tulkinta, jonka mukaan saunan oli katsottu kuuluvan olemassa olevaan asuntoon, oli tehty aiemman rakennuslain nojalla yli kymmenen vuotta ennen aittoja koskevan asian käsittelyä. Siinä puolestaan sovellettiin maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL). AOA:n mukaan lääninhallituksen aikanaan tekemästä ratkaisusta ei voitu johtaa sellaista tulkintaa, että myös aitat olisivat jo olevaan asuntoon kuuluvia talousrakennuksia.

Kun otettiin huomioon edellä esitetyt seikat, rakennustarkastajan ei olisi tullut hyväksyä kyseisten kolmen aitan rakentamista ilmoitusmenettelyllä. Rakennuslupamenettelyä ei siten olisi voitu korvata ilmoitusmenettelyllä. AOA katsoi, että rakennustarkastaja oli tältä osin soveltanut virheellisesti talousrakennuksen lu-

van- ja ilmoituksenvaraisuutta koskevaa Tuusniemen kunnan rakennusjärjestyksen määräystä. Ilmoitusmenettelyn käyttäminen oli tässä tapauksessa samalla ristiriidassa myös maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 61 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaan rakennusjärjestyksessä määrättävä ilmoitusmenettely voi koskea mainitussa asetuksenkohdassa tarkemmin määritellyin lisäedellytyksin vain *jo olevaan asuntoon kuuluvan* (tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen) talousrakennuksen rakentamista.

Lisäksi rakennustarkastajan olisi AOA:n mukaan tullut selvittää, olisiko aittojen rakentamiseen tullut (ennen rakennuslupaa) hakea myös MRL 23 luvussa tarkoitettua poikkeamislupaa suunnittelutarvetta ranta-alueella koskevasta, MRL 72 §:n säännöksistä johtuvasta rakentamisrajoituksesta. Asiakirjoista ilmenevien tietojen valossa alueella näytti ilmoitusasiaa käsiteltäessä vallinneen MRL 72 §:n 2 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus, joten rakentaminen näytti AOA:n käsityksen mukaan edellyttäneen myös mainitunlaista poikkeamislupaa.

Aittojen käyttötarkoitus

Rakennustarkastaja oli pitänyt aittoja talousrakennuksina. Toisaalta hänen näkemyksensä siitä, että aittoja käytettäisiin lyhytaikaiseen ja tilapäiseen yöpymiseen, olisi AOA:n mukaan puoltanut pikemminkin tulkintaa, että niitä tulisi pitää loma-asuntoina. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella kysymys aittojen käyttötarkoituksesta jäi jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. AOA:n mielestä aittoja olisi asiakirjoista ilmenevät kanteluratkaisussa lähemmin yksilöidyt tiedot huomioon ottaen tullut pitää loma-asuntoina.

Aittojen katsominen loma-asunnoiksi merkitsi sitä, että jo käyttötarkoitus olisi estänyt niiden rakentamisen rakennusluvan sijasta ilmoitusmenettelyllä, koska kunnan rakennusjärjestyksen määräys (ja sen perusteena oleva MRA 61 §) ilmoitusmenettelyn soveltamisesta ylipäätään koskee vain talousrakennusta (muuta talousrakennusta kuin saunarakennusta).

Tässäkin yhteydessä AOA kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että rakennustarkastajan olisi tullut selvittää myös ranta-alesäännöksistä johtuvaa rakentamisrajoitusta koskevan poikkeamisluvan tarve.

AOA korosti sitä, että rantojen suunnitelmallisen rakentamisen, ympäristöarvojen ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi rakennusvalvontaviranomaisen on lupa- ja ilmoitusasioita käsiteltäessä kiinnitettävä riittävää huomiota rakennuksen käyttötarkoitukseen liittyviin näkökohtiin. Rakennusten käyttötarkoitusta koskevien käsitteiden liian väljä tulkinta voi johtaa tilanteisiin, joilla tosiasiaassa kierretään rantarakentamista koskevilla säännöksillä tarkoitettuja rakentamisrajoituksia.

AOA saattoi Tuusniemen silloisen rakennustarkastajan ja Tuusniemen ympäristölautakunnan tietoon käsityksensä rakennustarkastajan virheellisestä menettelystä. Samalla AOA kiinnitti rakennustarkastajan huomiota vastaisen varalle lupa- ja ilmoitusasioita koskevien säännösten ja määräysten oikeaan soveltamiseen sekä huolellisuuteen kyseisten asioiden käsittelyssä.

AOA Jääskeläisen päätös 29.9.2004, dnro 194/4/03 (esittelijänä Jouni Toivola)

RAKENNUSTARKASTAJAN TOIMIALTA RAKENNUSLUPA-ASIASSA

Hämeen ympäristökeskus oli myöntänyt kantelijan naapurille poikkeusluvan enintään 80 kerrosneliömetrin suuruisen lomarakennuksen rakentamiseksi ranta-kaavan tarpeellisuusalueella sillä ehdolla, että rakennuksen etäisyys rantaviivasta oli vähintään kunnan rakennusjärjestyksen edellyttämä 25 metriä ja että vanha lomarakennus puretaan.

Tammelan kunnan rakennustarkastaja oli tämän jälkeen myöntänyt naapurille rakennusluvan edellä mainitun vanhan, kerrosaltaan 73 neliömetrin suuruisen lomarakennuksen laajentamiseksi 13 neliömetrillä, jolloin kerrosalaksi tuli 86 neliömetriä. Rakentamistoimen-

piteen jälkeen rakennuksen etäisyys rantaviivasta oli lähimmillään noin 8–9 metriä. Kantelijan mukaan rakennuslupa oli myönnetty vastoin poikkeuslupaa.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään mm. seuraavan.

Naapuri oli poikkeusluvassa esitetystä rakennushankkeesta poiketen hakenut rakennuslupaa vanhan lomarakennuksen laajentamiseksi. Rakennustarkastaja oli selvityksensä mukaan myöntänyt luvan tähän rakentamistoimenpiteeseen tavallisena rakennuslupana eikä poikkeuslupan perusteella.

Rantakaavallinen rakentamiskielto ja rakennusjärjestyksen määräys etäisyydestä rantaviivasta koskivat uudisrakentamista. Rakennuslain mukaan uudisrakennukseksi oli katsottava, paitsi kokonaan uusi rakennus, myös lisärakennus (laajennus). Uudisrakennusta koskevia säännöksiä oli sovellettava myös uudestaan rakentamiseen sekä rakennuksen sisärakenteiden olennaiseen muuttamiseen ja muihin sellaisiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka olivat uudestaan rakentamiseen verrattavat. Uudisrakennuksena ei kuitenkaan pidetty muutosta, joka oli vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna eikä muuttanut rakennuksen käyttötarkoitusta.

Rakennuslupapäätöksen mukaan lupa koski lomarakennuksen laajentamista 13 kerrosneliömetrillä kerrosluvun ollessa I. Tämä rakennustoimenpiteen sanallinen määrittely ei kuitenkaan vastannut hyväksyttyjä rakennuslupapiirustuksia. Hyväksyttyjen rakennuslupapiirustusten mukaan vanhaan lomarakennukseen tuli yli 30 kerrosneliömetrin suuruisen laajennus. Vanha lähes 20 kerrosneliömetrin suuruisen saunanosa purettiin samassa yhteydessä. Laajennus- ja purkamistoimenpiteiden jälkeen rakennus tuli sisältämään noin 32 kerrosneliömetriä uudisosaa ja noin 54 kerrosneliömetriä vanhaa osaa. Sen lisäksi rakennukseen tuli kylmä ullakko, rakennuksen koko vesikatto uusittiin sekä kattokaltevuus ja harjansuunta muutettiin. Rakennuksen koko ulkovalkeilu uusittiin. Sauna sijoitettiin uudelleen sekä tulisijan ja palomuurin sijoitus muutettiin. Näiltä osin kysymys oli ilmeisesti sellaisista uudisrakentami-

seen verrattavista rakenteellisista muutoksista, joita ei voitu pitää vähäisinä rakennuksen arvoon verrattuna.

Rakennusluvan uudisrakentamiseen sai myöntää ilman ympäristökeskuksen myöntämää poikkeuslupaa vain, jos rakennustoimenpiteessä oli kysymys rakennuslain 132 §:n 4 momentissa tarkoitettua vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Rakennustoimenpiteiden laajuus ja laatu huomioon ottaen kysymyksessä ei kuitenkaan ollut vähäinen poikkeus rantakaavallisesta rakentamisrajoituksesta. Päätöksestä tarkemmin ilmenevistä syistä kysymys ei myöskään ollut vähäinen poikkeus etäisyyttä rantaviivasta koskevasta rakennusjärjestyksen määräyksestä. Rakennustarkastaja oli näin ollen ylittänyt toimivaltansa myöntäessään lomarakennuksen laajennukseen rakennusluvan.

Rakennustarkastajan menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava tosiasiana huomioon, että ympäristökeskus oli myöntänyt poikkeusluvan rakennuslain rantakaavallisesta rakentamiskiellosta tilan käyttämiseen uuden lomarakennuksen rakennuspaikana poikkeusluvasta ilmenevin ehdoin. Jos rakennuslupa olisi myönnetty poikkeusluvan perusteella, olisiko kyse tuolloin ollut vain rakennuslain 132 §:n 4 momentin mukaisesta vähäisestä poikkeamisesta poikkeusluvan enimmäiskerrosalaa ja etäisyyttä rantaviivasta koskevista ehdoista?

Oikeuskäytännössä poikkeuksen vähäisyyttä on arvioitu tapauskohtaisesti kokonaisharkinnan perusteella. Yleensä yli 10 prosentin rakennusoikeuden ylitystä ei ole pidetty hyväksyttävänä. Naapurille myönnetyn poikkeusluvan mukaisen kerrosalan ylitys oli lähes 8 prosenttia, mikä oikeuskäytännön mukaan oli jo vähäisen poikkeuksen ylärajoilla, mutta jota voitiin pitää sinänsä vielä hyväksyttävänä.

Poikkeusluvan nimenomaisena ehtona oli ollut, että etäisyys rantaviivaan oli vähintään 25 metriä. Saadun selvityksen mukaan tämä rakennusjärjestyksen mukainen 25 metrin etäisyys vastasi ympäristökeskuksen

noudattamaa poikkeuslupakäytäntöä alueella. Siitä poikkeaminen loukkaisi maanomistajien tasapuolista kohtelua. Kun otetaan huomioon ympäristökeskuksen asettama etäisyysvaatimus ja vanhan rakennuksen purkamisehto, lupapäätöksen mukaisen rakennushankkeen jälkeen alle 25 metrin etäisyydellä rantaviivasta ei pitänyt olla sen paremmin uutta kuin vanhaakaan lomarakennusta. Poikkeaminen etäisyysvaatimuksesta olisi ollut omiaan kiertämään poikkeusluvan ehtoa.

Näissä olosuhteissa poikkeamista poikkeusluvan ehdosta, joka koski etäisyyttä rantaviivasta, ei olisi voitu pitää rakennuslain 132 §:n 4 momentissa tarkoitettuna vähäisenä poikkeuksena. Tällöin rakennushanke olisi edellyttänyt ympäristökeskuksen myöntämää uutta poikkeuslupaa rantakaavallisesta rakentamisrajoituksesta ja poikkeuslupaa myös rakennusjärjestyksen etäisyyttä rantaviivasta koskevista määräyksistä. Näin ollen rakennustarkastajan menettelyä ei tältäkin kanalta arvioituna voitu pitää hyväksyttävänä.

AOA antoi rakennustarkastajalle huomautuksen vastaisen varalle sen johdosta, että hän oli ylittänyt toimivaltansa myöntäessään lomarakennuksen laajennuksen rakennusluvan.

AOA Jääskeläisen päätös 11.2.2004, dnro 34/4/02 (esittelijänä Erkki Hännikainen)

ILMAN LAINVOIMAISTA LUPAA ALOITETTU PÄIVÄKODIN KORJAUS- JA MUUTOSTYÖ

OA Paunio antoi Tampereen kaupungin tilakeskukselle ja rakennusvalvontayksikölle huomautuksen sen johdosta, että päiväkotirakennuksen korjaus- ja muutostyöt oli aloitettu ennen kuin hanketta koskeva rakennuslupa oli saanut lainvoiman. Rakennustyöt oli aloitettu sinä aikana, kun asia oli ollut vireillä oikaisuvaatimuksena ja sen jälkeen valituksena hallinto-oikeudessa. Hankkeelle ei ollut myöskään haettu maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:ssä tarkoitettua aloittamisoikeutta.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan syynä menettelyyn oli se, että tilakeskuksessa ja rakennusvalvonassa valittajaa ei pidetty asianosaisena rakennuslupa-asiassa, koska hän oli vuokrannut määräalan rakennusalueen naapurista vasta rakennusluvan myöntämisen jälkeen. Mikäli aloittamisoikeutta olisi haettu, se olisi kaupunginhallituksen käsityksen mukaan varsin todennäköisesti myönnetty.

OA totesi, että kaupungin puolesta toiminut tilakeskus oli aloittanut rakennustyöt siitä huolimatta, että rakennuslupa ei ollut lainvoimainen. Saadun selvityksen mukaan kaupungin rakennusvalvontayksikkö oli asiasta tietoinen, mutta ei puuttunut siihen. Se seikka, että viranomaiset olettivat, että valittajalla ei ollut rakennuslupa-asiassa asianosaisasemaa, ei OA:n mielestä vaikuta asiaan. Valittajan asianosaisaseman ratkaiseminen kuuluu muutoksenhakuviranomaiselle. OA katsoi kaupungin tilakeskuksen menetelleen lainvastaisesti ja rakennusvalvontayksikön laiminlyöneen valvontavollisuutensa.

OA Paunion päätös 16.4.2004, dnro 137/4/02
(esittelijänä Håkan Stoor)

VIIVÄSTYS HALLINTOPAKKOASIASSA

Kantelija arvosteli Nummi-Pusulan kuntaa ja sen rakennustarkastajaa siitä, etteivät nämä olleet valvoneet, että hänen naapurinsa luvaton lomarakennus puretaan. Korkein hallinto-oikeus oli purkanut vuonna 1992 lomarakennuksen rakennusluvan, jonka rakennuslautakunta oli myöntänyt naapurille vastoin rantakaavaa. Tämän jälkeen lomarakennuksella ei ollut rakennuslupaa.

AOA Jääskeläinen lausui kannanottonaan mm. seuraavan.

Ulkasakkomennettely on kaksivaiheinen. Sekä asettamis- että tuomitsemispäätöksestä voi valittaa aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, mikä voi olennaisesti viivästyttää hallintopakkoasioiden käsittelyä varsinkin silloin, kun käytetään kertaluonteisia eikä

juoksevaa uhkasakkoa. Uhkasakkoa ei myöskään saa tuomita maksettavaksi ennen kuin sen asettamispäätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Luvattoman rakentamisen kyseessä ollen viivästymisen syynä voivat olla myös kerta toisensa jälkeen vireille pannut uudet lupahakemukset, joihin asianosainen vetoaa.

Puheena olevassa tapauksessa kantelijan valitukset päätöksistä, jotka koskivat uhkasakkojen asettamista ja purkamiselle asetetun määräjän pidentämistä, olivat osaltaan vaikuttaneet luvattoman lomarakennuksen purkamisasian käsittelyn viivästymiseen. Läänin oikeus oli nimittäin ratkaissut hänen valituksensa vasta purkamiselle asetettujen määräaikojen jälkeen, eivätkä lautakunnan päätökset näin ollen olleet saavuttaneet lainvoimaa purkamiselle asetettuihin määräaikoihin mennessä. Tämän vuoksi ympäristölautakunnan on ollut kullakin kertaa asetettava uusi määräaika purkamiselle.

Lomarakennuksen purkamisasian käsittelyn viivästymisen olennaisin syy näyttää olleen se, että rakennuslautakunta oli aluksi lykännyt ryhtymistä toimenpiteisiin ja että ympäristölautakunta oli sittemmin useasti jatkanut purkamiselle asetettua määräaikaa naapureiden peräkkäisten poikkeus- ja rakennuslupahakemusten ja vireille paneman kaavamuutoshankkeen johdosta. Lisäksi ympäristölautakunta oli viimeksi asetetun määräjän umpeuduttua jäänyt vain odottamaan kaavamuutoksen etenemistä.

Kantelussa tarkoitetun luvattoman lomarakennuksen poistamista koskevan asian käsittely oli kestänyt jo yli 11 vuotta, mikä oli kohtuuttoman pitkä aika. Asian käsittelyn viivästymiseen oli vaikuttanut edellä kerrotun mukaisesti myös osittain hyväksyttäviä ja osittain lautakunnasta riippumattomia syitä. AOA kuitenkin havaitsi puheena olevan hallintopakko-prosessin monissa yksittäisissä vaiheissa arvosteltavaa ja kiinnitti sen johdosta ympäristölautakunnan sekä rakennustarkastajan huomiota vastaisen varalle seuraaviin seikkoihin:

- päävelvoitteen täyttämiseksi asetettavaa määräai-

kaa ei tule määrätä liian pitkäksi ottaen huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat,

- uhkasakon kohdistamista ja asianosaisen kuulemisesta koskeviin uhkasakkolain 7 ja 22 §:n säännösten oikeaan soveltamiseen tulee kiinnittää huomiota, jotta näiltä osin sattuneet virheet eivät johda hallintopakko päätösten kumoamiseen ja asioiden käsittelyn pitkittymiseen,
- jos uhkasakkolain 10 §:n mukaiset edellytykset muutoin täyttyvät, uhkasakko tulisi tuomita maksettavaksi, jollei päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä,
- rakennusvalvontaviranomaisen toiminnan tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi ympäristölautakunnan tulisi vastaisuudessa harkita juoksevan uhkasakon tai joissain tapauksissa teettämishuon käyttämistä perästäisten kertaluonteisten uhkasakkojen sijasta; jos käytetään kertaluonteisia uhkasakkoja, uusi uhkasakko on syytä asettaa jo samalla, kun aikaisempi tuomitaan maksettavaksi.

AOA katsoi myös, että ympäristölautakunnan tulisi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla puuttua siihen, että luvattomalle lomarakennukselle ei ollut vielääkään haettu rakennuslupaa. Ympäristölautakunta ei voi sinänsä velvoittaa naapureita hakemaan rakennuslupaa. Ympäristölautakunta voi kuitenkin tarvittaessa velvoittaa naapurit uudella sakon uhalla tai teettämishuon purkamaan luvattoman lomarakennuksensa määräaikaan mennessä, jolleivät he osoita siihen mennessä saaneensa sille rakennuslupaa. AOA kehotti ympäristölautakuntaa ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin se on asian johdosta ryhtynyt.

AOA Jääskeläisen päätös 19.5.2004, dnro 2020/4/02 (esittelijänä Erkki Hännikäinen)

Nummi-Pusulan rakennustarkastaja oli 19.7.2004 myöntänyt kantelijan naapurin luvattomalle lomarakennukselle rakennusluvan. Päätös on lainvoimainen.

LIITO-ORAVIEN LISÄÄNTYMIS- JA LEVÄHDYSPAIKKOJEN SUOJELU METSÄNHAKKUIDEN YHTEYDESSÄ

Luonnonsuojeluyhdistys pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, olivatko Hämeen ympäristökeskuksen virkamiehet ja Metsäkeskus Häme-Uusimaa menettelleet moittitavasti asiassa, joka koski Forssan kaupungissa sijaitsevan Konikallion alueen liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua metsänhakkuiden yhteydessä. Kantelun mukaan Konikallion lähimetsissä, erityisesti Konikallio- ja Mansikkamäki-nimisten tilojen alueella, oli havaittu ja todennettu useita liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Alueella oli kantelijan kertoman mukaan viime vuosina tehty jatkuvasti avohakkuita.

Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että ympäristökeskuksen tietoon tulleita havaintoja alueen liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikoista ei ollut tallennettu ympäristöhallinnon Eliölajit-rekisteriin, jossa oli merkinnyt vain kahdesta havainnosta vuodelta 1997. Kantelussa katsottiin, että luonnonsuojelulain (LSL) 49 §:n noudattamista ei ollut asianmukaisesti valvottu ja että viranomaisten toimimattomuuden vuoksi alueen hakkuissa oli hävitetty ja heikennetty liito-oravien elinpaikkoja. Kantelija viittasi myös EU:n komission Suomalaiselle 2.4.2003 antamaan perusteltuun lausuntoon, jossa oli erityisesti mainittu Konikallion metsänhakkuitoimet osoituksena luontodirektiivin vastaisesta toiminnasta.

AOA Jääskeläinen totesi kannanotossaan mm. seuraavan.

Eliölajit-tietojärjestelmän ylläpidossa ei ollut menetetty lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti. AOA totesi kuitenkin, että LSL 49 §:n 1 momentissa säädetyn lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiellon asianmukaista valvontaa ajatellen ympäristöhallinnossa näytti olevan aiheellista selvittää, tapahtuiko lajeja koskevien havaintotietojen tallentaminen tiedostoihin tai muihin asiakirjoihin riittävän selkeiden ja yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.

Konikallion tilalla vuonna 2001 suunniteltujen hakkuiden osalta naapuritilan omistajat sekä luonnonsuojeluyhdistys olivat vaatineet ympäristökeskusta kieltämään hakkuut. Ympäristökeskuksen hylättyä vaatimuksen asiaa käsiteltiin valitusten johdosta Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, joka valitukset muutoin hyläten määräsi ympäristökeskuksen merkitsemään hakattavalla alueella selvästi havaittavissa olevat lisääntymis- ja levähdyspaikat eli käytössä olevat pesä-, kolo-, suoja- ja ravintopuut kulkuyhteyksineen. Valittajat tekivät jatkovalitukset korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Päätöksellään 25.6.2003 t. 1540 KHO hylkäsi vaatimukset, että hakkuut pitäisi kieltää kokonaan. Toisaalta KHO hyväksyi vaatimukset hakkuiden toteuttamisesta ja muutti hallinto-oikeuden päätöstä siten, että kasvatushakkuukuviolla ja suojuspuuhakkuukuviolla olevat lisääntymis- ja levähdyspaikat eli pesäpuut ja muut kolopuut näitä ympäröivine suoja- ja ravintopuineen sekä tarpeellisine kulkuyhteyksineen jätettiin riittävän laajoina hakkuun ulkopuolelle. Avohakkuukuvion osalta KHO kumosi hallinto-oikeuden ja ympäristökeskuksen päätökset ja LSL 57 §:n nojalla kielsi tältä osin metsänkäyttöilmoituksen mukaisen hakkuun, koska se kyseisessä paikassa olisi merkinnyt liito-oravan suojelun kannalta liian suurta yhtenäistä avohakkuuta.

AOA totesi, että mainitussa valitusasiassa Hämeenlinnan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus olivat käytössään olleen asiakirjaselvityksen ja valitusasiassa tehtyjen katselmusten johdosta katsoneet selvitetyn, että myös metsänkäyttöilmoituksen mukaisten hakkuukuvien alueella oli liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoina toimivia kolopuita yms. säilytettäviä puita. Se seikka, että hallinto-oikeus ja KHO olivat päätyneet luonnonsuojelulain 49 §:n tulkinnan ja Konikallion alueella sijaitsevia lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevien tosiseikkojen arvioinnissa toiseen lopputulokseen kuin ympäristökeskus, ei AOA:n mukaan tässä tapauksessa merkinnyt sitä, että asiassa olisi menetelty virkavelvollisuuksien vastaisesti.

Kun otettiin huomioon luontodirektiivin tavoite sen 12 artiklan 1 kohdan d) -alakohdan mukaisen, liitteessä

IV (a) olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja direktiivin tulkintavaikutus sekä Konikallion tilalla suunniteltuja hakkuita koskevan valitusasian lopputulos, ympäristökeskuksen olisi kuitenkin AOA:n käsityksen mukaan ollut perusteltua järjestää luonnonsuojelulain 49 §:n valvontaa ja 57 §:n mukaisia hallintopakkoasioita koskevien tehtävien hoitaminen siten, että asiassa jo sen alkuvaiheista lähtien olisi voitu nyt tapahtunutta yksityiskohtaisemmin ja huolellisemmin selvittää ympäristökeskuksen tietoon tulleiden metsänkäyttöilmoitusten mukaisilla metsäkuviolla olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat ja varmistaa niiden säilyminen yksittäisten kohteiden (pesäpuiden ym.) selkeällä ja täsmällisellä rajaamisella.

AOA kiinnitti Hämeen ympäristökeskuksen huomiota erityisesti luontodirektiivin tulkintavaikutukseen luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin soveltamisessa ja 57 §:n mukaisia hallintopakkoasioita käsiteltäessä.

AOA saattoi Hämeen ympäristökeskuksen tietoon edellä lausutut käsityksensä luontodirektiivin tulkintavaikutuksen huomioon ottamisesta sekä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen selvittämisestä sekä niiden säilymisen varmistavasta rajaamisesta.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevien havaintotietojen tallentamisen kehittämisen ja yhtenäistämistarpeiden selvittämiseksi AOA lähetti päätöksestään jäljennöksen ympäristöministeriölle ja pyysi ympäristöministeriötä ilmoittamaan 30.5.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös tältä osin mahdollisesti on antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 31.8.2004, dnro 3130/4/02 (esittelijänä Jouni Toivola)

Valtioneuvoston tiedotusyksikön 20.12.2004 päivätyn tiedotteen mukaan EU:n komissio on lopettanut edellä mainitun liito-oravien suojelua koskevan valvontamenettelyn. Tekemästään kannepäätöksestä huolimatta komissio ei nostonut kannetta Suomea vastaan.

RUOPPAUSTEN LUVAN TARPEEN ARVIOINTI

Kantelijat arvostelivat viranomaisten ja virkamiesten menettelyä Espoon Saunalahdessa olevien kiinteistöjen rannoilla vuosina 2001 ja 2002 tehtyjä ruoppauksia koskevassa asiassa. Kaikki ruoppaukset oli tehty imuruoppauksena ja massat läjitetty tilojen ranta-alueelle. Kantelun mukaan ruoppaukset oli tehty kesäaikaan erityisesti suojeltavan meriuposkuoraisen esiintymisalueella tai sen välittömässä läheisyydessä, eikä toimenpiteiden vaikutuksia meriuposkuoriaiseen ja Espoonlahden Natura-alueeseen ollut selvitetty. Kantelijoiden mukaan viranomaiset eivät olleet menettelleet asianmukaisesti hyväksyessään vähäisinä erillisinä hankkeina pitämänsä ruoppaukset pelkästään puhelinkeskustelujen perusteella ilman kirjallista lupamenettelyä.

Selvitysten mukaan Espoon ympäristökeskuksen ympäristösuunnittelija oli ensimmäisen kerran asiasta kuuluttuaan erikseen kehottanut kaupungin rakennusvalvontakeskusta pyytämään hankkeesta Uudenmaan ympäristökeskuksen kannanoton tai vaatimaan ruoppauksille maisematyölupaa. Kyseinen viesti oli mennyt tiedoksi myös alueelliseen ympäristökeskukseen. Seuraava tieto ruoppauksista oli tullut kantelijalta, jolloin työt oli käytännössä jo tehty.

Espoon kaupungin rakennusvalvontapäällikkö tulkitsi puhelinkeskusteluissa erikseen esille tulleet ruoppaukset niin vähäisiksi, ettei maisematyölupaa edellytetty. Uudenmaan ympäristökeskuksen vesirakentamisen valvontaa hoitava virkamies oli puhelimitse tehtyihin vesialueen ruoppausta koskeviin tiedusteluihin vastannut, että hankkeelle ei tarvittane lupaa, koska Espoon rakennusvalvontaviranomainen ei ollut hankkeen vähäisyyden vuoksi vaatinut maisematyölupaa. Kyseinen virkamies ei selvitysten mukaan ollut tietoinen Espoon ympäristökeskuksen ympäristösuunnittelijan Uudenmaan ympäristökeskukseen toimittamasta viestistä, jossa kiinnitettiin huomiota alueen meriuposkuoraisen esiintymään.

AOA Jääskeläinen katsoi, että asianomaisten viranomaisten ja virkamiesten menettelyä ei ollut pidettävä lainvastaisena. Hänen mielestään olisi perustuslain 20 §:n tarkoittaman luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan vastuun edistämisen kannalta arvioiden ollut kuitenkin parempi menettellä niin, että nyt kyseessä olevista ruoppaushankkeista olisi ohjattu tekemään vesilain mukaiset ilmoitukset alueelliselle ympäristökeskukselle. Kirjallisen ilmoituksen perusteella voidaan asianmukaisesti arvioida mahdollista luvantarvetta.

AOA kiinnitti myös huomiota lupa-, valvonta- ja luonnonsuojeluviranomaisten yhteistyön tehostamiseen erityisesti luontoarvoja koskevan tiedonkulun kannalta osin eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa hankkeissa. Luontoarvojen kannalta herkillä alueilla saattaa yleisemminkin olla ongelmallista, että vaikutuksiltaan vähäisenä pidetty toimenpide ei tule maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun maisematyölupamenettelyn piiriin. Jos etukäteistietojen perusteella vähäiseksi katsottu toimenpide sittemmin osoittautuikin annettuja tietoja laajemmaksi ja lupakynnyksen ylittäväksi, valvontaviranomainen voi puuttua asiaan jälkikäteen, mutta tällöin luontoarvoja on saatettu jo menettää.

Myöskään vesilaissa tarkoitettu merkitykseltään vähäinen ruoppaus ei edellytä lain mukaan ilmoitusta viranomaiselle. Kuitenkin kynnys luvan tarpeelle saattaa ylittyä erillisten hankkeiden yhteisvaikutusten vuoksi. Tähän nähden vesilain mukainen ilmoitusmenettely olisi paikallaan erityisesti suojelun kannalta herkillä alueilla myös yksittäisissä, vähäisiksi arvioituissa hankkeissa. Tällöin viranomaisella olisi parempi tieto erillisistä hankkeista luvan tarpeen arvioimiseksi. Kirjallisessa ilmoituksessa hanke tulee yksilöidä ja kirjallisessa vastauksessa voidaan antaa ohjeita myös hankkeen toteuttamisesta, esim. toteuttamisajasta ja -tavasta, ja tarvittaessa kehottaa hakemaan lupaviranomaisen lupaa. Kirjallisen dokumentin olemassaolo tehostaa valvontaa.

AOA:n käsityksen mukaan nyt esille tullut lupa- ja valvontaviranomaisten menettely ei ollut toiminut riittävästi tehokkaasti Espoonlahden alueella olevien luonto-

ja maisema-arvojen turvaamiseksi. AOA piti tärkeänä, että yksittäistapauksina esille tulevien hankkeiden kokonaisvaikutuksiin kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota maankäyttö- ja rakennuslain ja vesilain mukaisia lupia ja ilmoituksia harkittaessa ja että alueella olevat suojeluarvot, tässä tapauksessa erityisesti suojeltavan meriuposkuoraisen elinalueet, ovat entistä paremmin asioita käsittelevien virkamiesten tiedossa. Luonnonsuojelulain sisältämän luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteen kannalta olisi perusteltua saattaa luonto- ja maisema-arvoja koskevat hankkeet aikaisempaa enemmän kirjalliseen lupa- tai ilmoitusmenettelyyn.

AOA saattoi käsityksensä asianmukaisesta menettelystä Uudenmaan ympäristökeskuksen sekä Espoon rakennus- ja ympäristölautakuntien tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 2.3.3004, dnro 2105/4/02 (esittelijänä Kristiina Toivola)

ESITUTKINNAN TOIMITTAMATTA JÄTTÄMINEN

Kantelija oli pyytänyt Alavuden kihlakunnan poliisia tutkimaan, oliko joku syyllistynyt rikokseen erään puron juokсутusta lisäävällä toimenpiteellä.

Tutkinnanjohtaja teki ilmoituksen johdosta päätöksen, jonka mukaan poliisi ei ryhtynyt asiassa esitutkintatoimiin. Päätöksessä todettiin, että vesilain 21 luvun 1 §:n mukaisesti vesilain säännösten ja määräysten valvonta kuuluu ympäristönsuojeluviranomaisille. Vesilain 21 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla valvontaviranomainen tekee ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten, jollei tekoa ole olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä eikä yleinen etu vaadi syytteen nostamista. Edellä mainittuihin lainkohtiin viitaten tutkinnanjohtajan päätöksessä todettiin, että poliisi ei ryhdy esitutkintatoimiin ilman valvontaviranomaisen ilmoitusta asian saattamisesta esitutkintaan.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Tutkinnanjohtajan päätöksessä mainitut lainkohdat, vesilain 21 luvun 1 § ja 2 §:n 1 momentti, koskevat vain valvontaviranomaisen velvollisuuksia. Poliisin velvollisuudesta esitutkinnan suorittamiseen säädetään puolestaan esitutkintalain 2 §:ssä. Sen mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Tutkintapyyntöön perusteella olisi tässä tapauksessa ollut selvittävänä lähinnä kysymys siitä, oliko joku tehnyt teon, joka mahdollisesti täyttäisi joko vesilain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetun vesilain luparikkomuksen taikka rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ympäristön turmelemisen tunnusmerkit.

Esitutkinnan toimittamisen edellytyksenä ei ollut, että vesilain noudattamista valvova valvontaviranomainen olisi ilmoittanut asiasta poliisille esitutkintaa varten. Siten tutkinnanjohtajan ei olisi tullut jättää esitutkintaa suorittamatta päätöksessään mainitsemallaan perusteella.

AOA saattoi mainitun käsityksensä Alavuden kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon.

AOA Jääskeläisen kirje 19.11.2004, dnro 1273/4/04 (esittelijänä Jouni Toivola)

MAA- JA METSÄTALOUS

Tähän asiaryhmään on tilastoitu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevat asiat.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan maa- ja metsätaloutta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jääskeläiselle* lukuun ottamatta poronhoitoa koskevia asioita, jotka ovat kuuluneet AOA *Rautiolle*. Maa- ja metsätaloutta koskevien asioiden pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihiteeri *Mirja Tamminen*.

Yleiskatsaus

Kertomusvuonna ratkaistiin maa- ja metsätaloutta koskevia kanteluja 81 kappaletta. Niistä oikeusasiamiehen esitykseen johti kaksi sekä moittivan tai ohjaavan käsityksen lausumiseen kahdeksan kantelua (noin 12 %). Useimmin kantelun kohteena olivat metsästystä ja kalastusta sekä maanmittausta koskevat asiat. Muutoin kantelut kohdistuivat tasaisesti tämän ryhmän asioihin ja koskivat mm. maa- ja metsätalousministeriötä, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoja, lääninhallituksia, riistanhoitopiirejä ja -yhdistyksiä, alueellisia metsäkeskuksia ja kuntien tielautakuntia. Kanteluissa oli kysymys mm. hirvieläimen ja suurpetojen pyyntiluvista, yksityistietoimituksista, vesijätön lunnastamisista, maatalouden tuista ja eläinsuojeluvalvonnasta.

Kertomusvuoden kannanotoissa oli useimmiten kysymys hyvästä hallinnosta. Viranomaisten ja muiden valvottavien huomiota kiinnitettiin jokaisen oikeuteen saada asiansa käsiteltyksi, oikeussuojan tehokkuuden vaatimukseen, asioiden joutuisaan käsittelyyn, asianosaisten kuulemiseen sekä huolellisuuteen asioiden käsittelyssä. AOA Jääskeläinen otti kantaa ulkomaisen metsästäjätutkimuksen suorittaneiden yhdenvertaisuus-

teen (dnro 2586/4/02 s. 309) sekä vahingonkäräjöiden yhdenvertaisuuteen korvattaessa hirvieläinten aiheuttamia liikennevahinkoja (dnro 3239/2/04 s. 310).

AOA Jääskeläinen kiinnitti vastaisen varalle lääninhallituksen huomiota hallintolain säännösten noudattamiseen eläinsuojeluvalvojen toimintaa koskevien kanteluasioiden ratkaisuihin ja niiden tiedoksiannossa. Tapahtuma-aikaan voimassa ollut hallintomenettelylaki ei nimenomaisesti edellyttänyt kanteluasiassa kirjallista ratkaisua. AOA:n mielestä hyvän hallinnon ja kantelun kohteen oikeusturvan mukaista olisi kuitenkin ollut, että lääninhallitus olisi tehnyt eläinsuojeluvalvojan toimintaa koskevissa kanteluasioissa kirjalliset ratkaisut, jotka olisi toimitettu tiedoksi kantelijoille ja kantelujen kohteelle. Hyvän hallinnon mukaisena ei voitu pitää lääninhallituksen ilmoittamaa käytäntöä, jonka mukaan ratkaisusta ilmoitettiin tutkintapyyntöön tekijälle vapaamuotoisesti silloin, kun asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin (dnro 928/4/02).

Oikeussuojan tehokkuuden vaatimuksesta oli kysymys AOA Jääskeläisen kahdessa ratkaisussa, joissa kunnan viranomainen ei ollut antanut päätökseensä asianmukaista muutoksenhakuohjausta. AOA katsoi kunnan tielautakuntana toimineen kunnan ympäristölautakunnan menettelleen virheellisesti, kun se ei ollut antanut valitusosoitusta päätökseen, jolla se oli tosiasiallisesti kumonnut yksityistien tiekunnan kokouksen päätöksen (dnro 1276/4/02). Toisessa tapauksessa kantelija oli pyytänyt kunnalta suostumusta liikennemerkkien asettamiseen yksityistielle. Teknisen lautakunnan yksityistiejaosto oli liittänyt päätökseensä ilmoituksen muutoksenhakukiellosta, joka perustui siihen, että yksityistiejaosto katsoi päätöksen koskevan asian valmistelua. AOA katsoi lautakunnan yksityistiejaoston menettelleen virheellisesti, kun se ei ollut liittänyt päätökseensä ohjeita oikaisuvaatimuksen tekemiseksi, vaikka se oli tosiasiallisesti jättänyt kantelijan hakemuksen tutkimatta (dnro 2042/4/03).

AOA Jääskeläinen kiinnitti TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota maksatushakemusten joutuisaan käsittelyyn ALMA-maksatushakemuksen käsittelyä koske-

neessa kanteluasiassa (dnro 1307/4/04). Asian käsittelyn joutuisuudesta oli kysymys myös yleistietoisuudesta koskeneessa kanteluasiassa, jonka yhteydessä AOA kiinnitti maanmittaustoimiston huomiota sellaiseen töiden järjestelyyn, että maanmittaustoimitukset kyetään saattamaan loppuun kohtuullisessa ajassa (dnro 1326/4/03).

Koirakuria koskevassa asiassa riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaaja oli antanut koiranomistajalle kirjallisen huomautuksen siitä, että tämä ei ollut noudattanut metsästyslain 51 §:n säännöstä koiran kiinnipitovelvollisuudesta. Kirjelmästä ei ilmennyt, miten lainkohtaa katsottiin rikotun, eikä koiranomistajaa ollut kuultu ennen kirjelmän laatimista. AOA Jääskeläinen katsoi, että tässä tapauksessa olisi ollut hyvän hallinnon mukaista varata koiranomistajalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjelmän laatimista varsinkin, kun kirjelmä perustui toiminnanohjaajalle tehtyihin valituksiin eikä hänen omiin havaintoihinsa. AOA ei pitänyt asianmukaisena kirjelmän otsikointia viralliseksi huomautukseksi eikä kirjelmään sisällytettyä lausumaa koiranomistajan syyllistymisestä metsästyslain 51 §:n vastaiseen menettelyyn. AOA:n mielestä kirjelmä olisi tullut muotoilla ilmoitukseksi toiminnanohjaajan tietoon tulleista valituksista ja siitä, mitä seurauksia väitetyistä menettelyistä saattoi olla (dnro 3015/4/02).

AOA Jääskeläinen katsoi, että ympäristökeskus menetteli virheellisesti, kun se vastoin kalastuslain säännöksiä aloitti vesistön kunnostushankkeeseen kuuluvan tehokalastuksen ilman TE-keskuksen lupaa. TE-keskus myönsi jälleenpäin ympäristökeskukselle kalastuslain 38 §:n mukaisen sulkemisluvan vähäarvoisten kalojen poistamiseksi kalaveden ja kalakantojen hoitoa varten. AOA kiinnitti ympäristökeskuksen huomiota asioiden asianmukaiseen käsittelyyn sisältyvään yleiseen huolellisuusvelvollisuuteen. Viranomaisen on huolellisesti noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä (dnro 2825/2/04).

Valtioneuvosto antoi 19.5.2004 asetuksen lohenkalastusta koskevista rajoituksista Suomen aluevesillä ja kalastusvyöhykkeellä varsinaisella Itämerellä ja Poh-

janlahdella sekä Simojossa annetun asetuksen väliaikaisesta muuttamisesta (397/2004). Asetus perustui monelta osin maa- ja metsätalousministeriön asettaman lohen rannikkokalastuksen kehittämistyöryhmän esityksiin. Maa- ja metsätalousministeriön menettelyä työryhmän asettamisessa sekä asetuksen valmistelussa arvosteltiin oikeusasiamiehelle tehdyissä 23 kantelussa, joissa mm. työryhmän kahden jäsenen epäiltiin olleen esteellisiä. AOA Jääskeläinen katsoi ratkaisussaan kanteluihin, ettei asiassa ilmennyt lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä (mm. dnro 794/4/04).

Tarkastustoiminta

AOA Jääskeläinen suoritti 23.11.2004 Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen tarkastuksen. Tarkastuksen tavoitteena oli saada tietoa työvoima- ja elinkeinokeskuksen toiminnasta ja toiminnassa mahdollisesti esiin tulleista ongelmista. Sen aikana keskusteltiin mm. maatalouden tukien valvonnasta ja tukipäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelystä. Tarkastus ei antanut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Ratkaisuja

YHDENVERTAISUUS METSÄSTYSKORTIN MYÖNTÄMISESSÄ

Ruotsissa vakinaisesti asuva Suomen kansalainen kertoi, että Metsästäjien keskusjärjestö ei ollut toimittanut hänelle suomalaista metsästyskorttia, koska hän ei ollut suorittanut suomalaista metsästäjäkätutkintoa. Hän oli kuitenkin Ruotsin lainsäädännön mukaan oikeutettu metsästäämään Ruotsissa. Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan suomalaista metsästäjäkätutkintoa ei edellytetty ulkomaalaiselta, joka kotimaassaan oli oikeutettu metsästäämään.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 2 §:n 2 momentin säännös suomalaisen metsästäjätutkinnon suorittamisesta vapautetuista johti kante-lun kohteena olevassa tapauksessa tilanteeseen, jossa metsästyskortti olisi voitu antaa Ruotsin kansalaiselle, joka kotimaassaan oli oikeutettu metsästämään. Met-sästyskorttia ei kuitenkaan olisi voitu antaa Suomen kansalaiselle, joka asui vakinaisesti Ruotsissa ja oli Ruotsissa oikeutettu metsästämään.

Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta tuli voimaan 1.8.1993. Sen jälkeen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännös laajennettiin koskemaan Suomen kansa-laisten lisäksi kaikkia muita Suomen oikeudenkäyttöpäi-rissä olevia ihmisiä. Säännös vastasi voimassa olevaa perustuslain 6 §:ää. Sen sisältämä yleinen yhdenver-taisuusperiaate velvoittaa kohtelevaan kaikkia ihmisiä samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla, jollei erilai-seen kohteluun ole hyväksyttävää syytä. Säännökseen sisältyvän syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan esimerkiksi kansalli-sen alkuperän perusteella.

AOA katsoi, että riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamak-susta annetun lain 2 §:n 2 momentin säännöksen sa-namuoto asetti vieraassa valtiossa siellä voimassa ole-van lainsäädännön mukaan metsästämään oikeutetut henkilöt eri asemaan Suomessa toisiinsa nähden sen perusteella, minkä maan kansalaisia he olivat. Metsäs-täjätutkinnon suorittamisesta Suomessa oli vapautet-tu vain kyseisen vieraan valtion kansalainen, mutta ei Suomen tai muun valtion kansalainen, vaikka tämä asui vakinaisesti kyseisessä vieraassa valtiossa.

AOA piti tällaista tilannetta ongelmallisena perustus-lain 6 §:ään sisältyvän yleisen yhdenvertaisuuslausek-keen ja syrjintäkiellon kannalta silloin, kun asiaan vai-kuttavat olosuhteet olivat muutoin samanlaiset. Kyseis-ten henkilöiden välillä oli vaikea nähdä sellaisia eroja, jotka olisivat oikeuttaneet asettamaan heidät toisiinsa nähden eri asemaan.

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 2 §:n 2 momentin säännös metsästäjätutkinnosta oli lain säätämisvaiheessa voimassa olleen vain Suo-men kansalaisia koskeneen hallitusmuodon 5 §:n yh-denvertaisuussäännöksen mukainen. Uusi tilanne syn-tyi, kun perustuslain yhdenvertaisuussäännös vuonna 1995 ulotettiin koskemaan kaikkia ihmisiä. Lakia sää-dettäessä tilannetta ei voitu ennakoida, eikä lainsää-täjä ollut arvioinut asiaa siltä kannalta, oliko olemassa perustuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste asettaa vieraassa valtiossa metsästämään oikeutetut henkilöt Suomessa toisiinsa nähden eri asemaan kansalaisuu-den perusteella.

AOA saattoi käsityksensä maa- ja metsätalousministe-riön tietoon ja esitti ministeriön harkittavaksi, olisiko riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 2 §:n 2 momentin säännöstä metsästäjätutkinnos-ta aihetta tarkistaa.

Asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä Metsästäjien keskus-järjestön menetelleen lainvastaisesti. AOA:n käsityksen mukaan oli epävarmaa, olisiko perusoikeusmyönteisel-lä tulkinnalla voitu päätyä asiassa toisenlaiseen loppu-tulokseen.

AOA Jääskeläisen päätös 29.10.2004, dnro 2586/4/02 (esittelijänä Mirja Tamminen)

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti 23.2.2005, et-tä se oli Metsästäjien keskusjärjestölle vuodeksi 2005 antamassaan tulostavoitteissa edellyttänyt Metsästä-jäin keskusjärjestön selvittävän metsästäjätutkinnon kehittämistarpeet. Ministeriö ilmoitti myös jatkavansa osaltaan asian selvittelyä.

HIRVIELÄINVAHINKOJEN KORVAAMINEN

Kantelija oli väistäessään hirviä törmännyt kaiteeseen, jolloin hänen autonsa oli vaurioitunut korjauskelvotto-maksi. Kantelija arvosteli sitä, että valtio ei hänen saa-

miensa tietojen mukaan korvaa autolle hirvikolarista aiheutuneita vaurioita tällaisessa tapauksessa.

Metsästyslain 87 §:n mukaan mm. hirvieläinten liikenteelle aiheuttamat vahingot korvataan talousarvion rajoissa valtion varoista. Lain mukaan asetuksella määrätään mm. korvauksen maksamisen perusteista.

Metsästyslain esitöistä (HE 300/1992 vp) ei käy ilmi, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut esim. hirvieläinten liikenteelle aiheuttamilla vahingoilla.

Hirvieläinvahinkojen korvaamisesta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa (1162/2000). Sen nojalla Valtiokonttori voi korvata valtion varoista mm. hirvieläimen ja ajoneuvon yhteentörmäyksestä aiheutuneita vahinkoja. Sen sijaan hirvieläimen väistämisestä aiheutunut vahinko ei asetuksen sanamuodon mukaan korvattaisi. Myöskään oman auton pakollisesta liikennevakuutuksesta ei tätä esinevahinkoa liikennevakuutuslain mukaan korvata.

Se, missä laajuudessa ja millaisissa tapauksissa valtio ylipäänsä vastaa hirvieläinvahingoista, kuuluu ensisijaisesti yhteiskuntapolitiittisen päätöksenteon eikä laillisuusvalvonnan piiriin.

AOA Jääskeläisen mielestä asialla voi olla kuitenkin merkitystä vahingonkäräjien perustuslain takaaman yhdenvertaisen kohtelun kannalta, koska sekä yhteentörmäyksestä että väistämisestä aiheutuneet vahingot voivat olla samalla tavoin tosiasiallisesti hirvieläinten aiheuttamia. Se, että väistämistapauksiin saattaa liittyä näyttöongelmia, ei AOA:n mielestä riitä perusteeksi vahingonkäräineiden eriarvoiselle kohtelulle.

Helsingin kärjäoikeus on käsitellyt samantyyppistä asiaa 29.6.2004 antamassaan tuomiossa. Tapauksessa oli kysymys hirven väistämisestä aiheutuneesta vahingosta, jollaista vakuutusyhtiö ei vakuutus sopimuksen nimenomaisten ehtojen mukaan ollut velvollinen korvamaan. Kärjäoikeus velvoitti kuitenkin vakuutusyhtiön suorittamaan kantajalle korvausta vakuutuksen perusteella.

Vaikka mainittu päätös ei ole lainvoimainen ja vaikka se ei nimenomaan koske metsästyslain nojalla annettua asetusta, on sillä yhtymäkohtia kantelussa tiedusteltuun asiaan. Kysymystä voidaan AOA:n mielestä pitää kärjäoikeuden ratkaisunkin perusteella tulkinnanvaraisena.

Saadun tiedon mukaan maa- ja metsätalousministeriö on 22.9.2004 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on mm. selvittää, miltä osin metsästyslain 87 §:ää ja sen nojalla annettuja asetuksia on tarkistettava. Työryhmän tehtävänä on myös tarkistaa metsästyslain 87 §:ssä tarkoitettujen korvausten myöntämisperusteet.

Oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n mukaan tehtävänsä hoitaessaan valvoa perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin ja tehdä esityksiä säännösten kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

AOA esitti maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, kuinka vahingonkäräjien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus voitaisiin nykyistä paremmin ottaa huomioon metsästyslain 87 §:ssä tarkoitettujen korvausten myöntämisperusteissa.

AOA Jääskeläisen kirje maa- ja metsätalousministeriölle 29.11.2004, dnro 3239/2/04 (esittelijänä Raino Marttunen)

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 kasvanut koko ajan voimakkaasti. 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. Hallituksen laajakaista-strategian mukaan kaikille kansalaisille tulisi järjestää mahdollisuus nopeisiin ja kohtuuhintaisiin tietoliikenneyhteyksiin vuoden 2005 loppuun mennessä. Yhteiskunnan verkottuminen on näkynyt myös laillisuusvalvonnassa siten, että yhä enenevä määrä kanteluita ja kansalaisten yhteydenottoja tulee nykyään sähköpostin välityksellä.

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄ

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) tuli voimaan 1.1.2004. Lailla annettiin perustuslain sananvapaussäännöksessä edellytetyt tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Laki korvasi painovapauslain ja radiovastuulain.

Kertomusvuoden alussa tulivat voimaan uudet lait Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Me-

renkulkulaitoksesta (937–939/2003). Merenkulkulaitoksesta siirrettiin varustamotoiminnot ja luotsaus valtion liikelaitoksiksi. Muutoksen jälkeen Merenkulkulaitos toimii edelleen mm. talvimerenkulun avustamisesta, meriliikenteen ohjauksesta sekä alusturvallisuudesta vastaavana viranomaisena.

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004) tuli voimaan 1.9.2004. Lain tavoitteena on turvata mm. sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen.

Ilmailulaitoksen viranomaistehtävien uudelleen järjestelyä pohtinut työryhmä luovutti mietintönsä kertomusvuoden joulukuussa. Työryhmä esitti, että ilmailun julkiset hallintotehtävät siirrettäisiin Ilmailulaitoksesta eriyttävälle, uudelle itsenäiselle viranomaiselle eli Ilmailuhallinnolle. Työryhmän ehdotuksen mukaan viranomaistoiminnan uudelleen järjestelyn yhteydessä säädettäisiin uusi ilmailulaki, jolla korvataan vuonna 1995 voimaan tullut ilmailulaki. Ilmailulaitoksesta erillisen ilmailuviranomaisen on määrä aloittaa toimintansa vuoden 2006 alusta lukien.

Digitaaliseen televisiotointaan siirtymistä selvittänyt työryhmä antoi mietintönsä 13.10.2004. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti valtioneuvosto teki 4.3.2004 periaatepäätöksen, jonka mukaan Suomessa siirrytään kokonaan digitaalisiin televisiolähetysiin 31.8.2007. Työryhmä ehdotti, että mm. lasten ohjelmat ja tasa-arvo lisätään Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtäviin. Työryhmän ehdotuksen mukaan Yleisradion hallintomallia muutettaisiin siten, että hallintoneuvoston lisäksi radioon nimitettäisiin ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva hallitus.

Viestintälain kokonaisuudistuksen yhteydessä muutettiin vuonna 2003 Yleisradion Oy:stä annettua lakia mm. siten, että Yleisradio Oy:n tulee antaa toiminnastaan kertomukset sekä eduskunnalle että viestintävirastolle. Yleisradio Oy antoi 30.4.2004 viestintävirastolle ensimmäisen kertomuksensa edellisvuoden aikana tarjotusta julkisesta palvelusta. Liikenne- ja viestintäministeriön teettämän selvityksen mukaan valtakunnalli-

set analogiset televisiokanavat tarjosivat vuonna 2003 monipuolisemman ohjelmiston kuin koskaan aiemmin neljän valtakunnallisen kanavan aikana.

Liikenneministeriöstä erillisen rautatieviranomaisen perustamista pohtinut työryhmä luovutti mietintönsä liikenne- ja viestintäministeriölle kertomusvuoden toukokuussa. Uusi rautatievirasto on tarkoitus perustaa 1.9.2006 lukien. Se olisi Ratahallintokeskuksesta ja rautatieyrityksestä riippumaton virasto, joka vastaisi rautatieliikenteen turvallisuus- ja hallintotehtävistä. Suurin osa viraston tehtävistä siirtyisi Ratahallintokeskuksesta.

Kertomusvuoden syyskuussa liikenne- ja viestintäministeriössä valmistui luonnos viestintäpalvelujen esteettömyysstrategiaksi. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä erityisryhmien painoarvoa ja näkyvyyttä viestintäpalvelujen käyttäjinä sekä edistää erityisryhmien omia valmiuksia viestintäpalvelujen käyttäjinä. Ehdotuksen mukaan kaikilla kansalaisilla tulee olla tasavertaiset mahdollisuudet käyttää viestintäpalveluja. Niiden tulee olla myös iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa ja käytettävissä.

Kertomusvuoden syysistuntokaudella oli eduskunnassa käsiteltävinä mm. hallituksen esitykset tieliikennelain, ajoneuvolain, postipalvelulain, viestintämarkkinain ja radiolain muuttamisesta sekä esitys laiksi meluun liittyvistä toimintarajoituksista lentoasemilla. Kertomusvuoden joulukuussa hyväksyttiin laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä (1167/2004).

Liikenteen ja viestinnän sektorilla tapahtunut yksityistämiskeskitys on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa heijastunut toimivallan rajaongelmina. Liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa toimii lukuisia virastoja ja laitoksia, liikelaitoksia sekä valtionyhtiöitä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut erityisen hankalaa posti- ja teletoiminnan sekä yleisradiotoiminnan piirissä. Julkiselle vallalle asetettu perus- ja ihmis-oikeuksien edistämismuoto puoltaa tämän julkisen tehtävän suhteellisen laajaa tulkintaa. Liikenteen ja

viestinnän alueella laillisuusvalvonta voi ilmetä valvonnan valvontana eli käytännössä esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriöön, Tiehallintoon ja Viestintävirastoon kohdistuvana valvontana.

LAILLISUUSVALVONTA LIIKENNETTÄ JA VIESTINTÄÄ KOSKEVISSA ASIOISSA

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluja ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 50 kappaletta. Kantelut koskivat mm. liikenne- ja viestintäministeriön, Ilmailulaitoksen, Merenkulkulaitoksen, Ajo-neuvohallintokeskuksen ja Ratahallintokeskuksen menettelyä sekä televisiomaksujen suuruutta, television näkyvyysongelmia, postinjakelua sekä autojen rekisteröintiä ja katsastusta.

AOA ratkaisi muun Ilmailulaitoksen lentoasemalla työskentelevän henkilön kulkulupaa koskevan asian. AOA piti ongelmallisena Ilmailulaitoksen viranomaistehtävien epäselvää määrittelyä. Hän korosti, että viranomaistehtävien hoitamisen tulee olla puolueetonta ja luottamusta herättävää (dnro 2759/4/02).

Television näkyvyysongelmia koskevassa ratkaisussaan AOA totesi television katselijoiden yhdenvertaisen kohdeltun edellyttävän, että samaa palvelumaksua vastaan tulee saada ainakin lähes samantasoinen palvelu. AOA:n mukaan oli mahdollista, ettei kaikissa tapauksissa näkyvyysongelmia pystyttäisi ratkaisemaan myöskään digitaaliseen lähetystoimintaan siirryttäessä. AOA saattoi liikenne- ja viestintäministeriön tietoon käsityksensä tarpeesta kiirehtiä vireillä olevaa televisiomaksun kohtuullistamista koskevaa säädöshanketta (dnro 2140/4/02).

AOA esitti maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, kuinka vahingonkäräseiden yhdenvertainen kohdeltelu voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon hirvieläinten liikenteelle aiheuttamia vahinkoja korvattaessa (dnro 3239/2/04 s. 310).

MUUT ASIAT

ANNISKELULUVAN PERUUTTAMIS- PÄÄTÖKSEEN SISÄLTYVIEN TIETO- JEN SALASSAPITO

Yhtiö pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan sosiaali- ja terveyshuollon tuotevalvontakeskuksen ylitarkastajan menettelyn yhtiön anniskeluluvan peruuttamista koskevan valitusasian käsittelyn yhteydessä.

OA Paunio totesi ratkaisunaan seuraavan.

Tuotevalvontakeskuksen päätöksen julkisuus ja salassapito

PÄÄTÖKSEN VEROTUSTIEDOT

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettussa laissa (verotietolaki) säädetään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta. Lain 4 §:ssä säädetään salassa pidettävistä verotustiedoista. Säännöksen mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, ovat lain 5–9 ja 21 §:ssä säädetyn poikkeuksen pidettävä salassa.

Verotietolain 21 §:ssä säädetään verojäämiä koskevien tietojen julkaisemisesta. Säännöksen mukaan veronkantolain perusteella kannettavia veroja ja maksuja koskevia tietoja erääntyneistä maksamatta jätetyistä veroista voidaan ilmoittaa julkaistavaksi verojen erikoisperintänä. Veronkantolain 27 §:n 3 momentissa säädetään veroviraston erikoisperinnästä. Säännöksen mukaan ulosottoon lähettämisen sijasta tai sen ohella verovirasto voi verojen perimiseksi erikoisperintänä ryhtyä perintätoimiin, joissa maksamatta jätetyn määrän kertyminen ei edellytä ulosottoa tai joissa se edellyttää erityistoimenpiteitä, sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Veronkantoasetuksen 5 §:n 1 kohdan mukaan verovirasto voi ryhtyä verojen maksujärjeste-

lyyn ja pykälän 8 kohdan mukaan verovirasto voi ilmoittaa verojäämiä koskevia tietoja julkaistavaksi.

Tuotevalvontakeskuksen päätöksessä selostettiin muun ohella veroviraston selvitykseen perustuvia yhtiön verovelkoja. Vain veroviraston erityisperintänä julkaisemat luottolehtien protestilistoilta saadut verovelkatiedot ovat julkisia. Tuotevalvontakeskuksen päätöksen tiedot sen sijaan perustuivat sen alkoholilain 47 §:n nojalla verovirastolta virka-apuna saamaan selvitykseen. Siten tuotevalvontakeskuksen 23.11.2001 antaman päätöksen verotustietojen salassapitoa arvioitaessa merkitystä ei ole sillä, että myöhemmin 11.7.2002 tulostetussa Suomen Asiakastieto Oy:n rekisterissä oli merkintä, jolla yhtiön verovelkojen erääntymisestä ja maksamatta olleiden velkojen määrästä.

Päätöksessä todetut veroviraston selvitykseen perustuvat tiedot yhtiön erääntyneistä ja erääntymättömistä maksuunpannuista verovelloista olivat siten tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia verotietolain 4 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja. Näiden tietojen julkaisemiseen tuotevalvontakeskuksella ei ollut laissa säädettyä perustetta.

PÄÄTÖKSESSÄ SELOSTETUT TILINPÄÄTÖSTIEDOT

Tuotevalvontakeskuksen päätöksessä todettiin, että yhtiö oli menettänyt oman pääoman tilikaudella 1.8.1999–31.7.2000. Oma pääoma oli tilinpäätöksen 31.7.2000 perusteella negatiivinen. Tämä tieto oli voitu selvittää päätöksen perustana olleesta Suomen Asiakastieto Oy:n 2.10.2001 päivätystä rekisteriselosteesta. Kaupparekisteristä oikeusasiamiehen kansliaan tilattujen yhtiön rekisteröityjen tilinpäätöstietojen mukaan yhtiön seuraava tilikausi oli 17 kuukauden pituinen ja käsitti ajanjakson 1.8.2000–31.12.2001. Tilinpäätös oli allekirjoitettu 25.5.2002 ja tilintarkastusmerkintä oli allekirjoitettu 14.6.2002. Tuotevalvontakeskuksen päätöksessä selostetut 1.8.2001 alkaneen tilikauden tiedot oli saatu yhtiön kirjanpidontarkastuksen nojalla, eivätkä ne siten perustuneet kaupparekisterin tilinpäätösti-
toihin.

Yhtiön tilinpäätös- ja kirjanpitoaineiston perusteella päätöksessä selostettiin yhtiön oman pääoman negatiivisuutta ja todettiin käsityksenä yhtiön taloudellisesta tilanteesta näkemys, että yhtiö velkaantuu hallitsemattomasti eikä sen tulo-rahoitus kata edes juoksevia kuluja. Verovelkojen todettiin lisääntyvän jatkuvasti ja oman pääoman negatiivisuuden kasvavan. Päätöksen mukaan yhtiö ei ollut oman pääoman menettämisen johdosta ryhtynyt toimenpiteisiin selvitystilaan asettamiseksi.

Verotietolain 7 §:ssä säädetään verohallinnossa julkisista tilinpäätöstiedoista. Lain 26 §:n 2 momentissa pykälä säädettiin sovellettavaksi ensimmäisen kerran vuonna 2002 päättyvältä tilikaudelta. Lailla (1066/2002) verotietolain 26 §:n 2 momenttia muutettiin siten, että tilinpäätöstietojen julkisuutta koskevaa 7 §:ää sovelletaan 1.1.2006 jälkeen päättyviltä tilikausilta annettaviin tietoihin.

Kaupparekisteriin rekisteröivät tilinpäätöstiedot ovat julkisia. Kirjanpitolain 3 luvussa säädetään tilinpäätöksestä ja sen 10 luvussa julkaistavista tilinpäätöstiedoista. Julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Edellä todetun perusteella tuotevalvontakeskuksen päätöksessä selostettiin osin yhtiön julkisiin tilinpäätöstietoihin perustuvia tietoja ja osin suoritettuun yhtiön kirjanpitoaineiston tarkastukseen perustuvia tietoja yhtiön oman pääoman negatiivisuudesta ja sen kehittymisestä. Tilinpäätöstietojen ja kirjanpidon tarkastukseen perustuvien tietojen perusteella päätöksessä esitettiin johtopäätös yhtiön hallitsemattomaksi kuvattusta velkaantumisesta. Päätöksessä todettiin myös, ettei yhtiö ollut ryhtynyt osakeyhtiölaissa säädettyihin

toimenpiteisiin selvitystilaan asettamiseksi. Päätöksessä esitetyn johtopäätöksen johdosta selostettuja tilinpäätöstietoja tulee tarkastella siitä näkökulmasta, onko niitä pidettävä lainkohdassa tarkoitettuina yksityisen elinkeinotoimintaa koskevinä seikkoina, joiden antaminen saattoi aiheuttaa elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa.

Tietoja ja niiden perusteella tehtyä johtopäätöstä selostettiin anniskelulupaa koskevassa päätöksessä, jossa arvioitiin luvanvaraista anniskelutoimintaa harjoittavan luvanhaltijan luotettavuutta ja perusteita anniskeluluvan peruuttamiselle tai jatkamiselle. Nämä tiedot eivät siten olleet lainkohdassa tarkoitettuja kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisiä tietoja.

OA katsoi, että tilinpäätöstietoihin perustuvia osakepääoman tilannetta kuvaavia tietoja voitiin sen sijaan pitää elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevinä tietoina. Tilinpäätöstietojen perusteella päätöksessä esitettiin johtopäätös yhtiön hallitsemattomaksi kuvattusta velkaantumisesta. Tämän johtopäätöksen osalta kysymys ei kuitenkaan ollut OA:n käsityksen mukaan lainkohdassa tarkoitetuista elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia tai niiden hoitamista koskevista tiedoista, vaan se oli tuotevalvontakeskuksen arvio yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja sen kehittymisestä. Päätöksessä esitetystä johtopäätöksestä huolimatta yhtiöllä oli ollut veroviraston kanssa solmittu maksusuunnitelma, joka käsitti yhtiön perinnässä olleet verovelat. Korkein hallinto-oikeus kumosikin myöhemmin yhtiön taloudellisesta tilanteesta saadun uuden selvityksen johdosta tuotevalvontakeskuksen anniskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen.

OA katsoi, että kysymyksessä olevat tiedot yhteydessä päätöksessä lausuttuun johtopäätökseen ja arvioon yhtiön hallitsemattomasta velkaantumisesta sekä muihin arvioihin yhtiön taloudellisesta tilanteesta olivat julkisuuslain 24 §:n 20 kohdassa tarkoitettuja tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevista seikoista. Tiedon antaminen niistä saattoi aiheuttaa elinkeinon-

harjoittajalle taloudellista vahinkoa. Tiedot olivat siten salassa pidettäviä eikä tuotevalvontakeskuksella ollut laissa säädettyä perustetta julkaista myöskään näitä tietoja.

JOHTOPÄÄTÖS

Edellä todetun perusteella OA katsoi, että yhtiön anniskeluluvan peruuttamista koskevassa päätöksessä oli verotietolain ja julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Tuotevalvontakeskuksen päätöksessä oli selostettu verotietolain nojalla salassa pidettäviä, tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja sekä julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevista seikoista. Näiden salassa pidettävien tietojen antamiseen tuotevalvontakeskuksella ei ollut laissa säädettyä perustetta.

OA muistutti tuotevalvontakeskusta siitä, että julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta sai antaa tiedon vain, jos niin erikseen laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta oli salassa pidettävä, tieto oli annettava asiakirjan julkisesta osasta. Julkisuuslakiin otettujen hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten tarkoituksena oli varmistaa, että viranomaiset ottavat suunnittelutoiminnassaan huomioon tietoaineistoihin liittyvät erilaiset tiedontarpeet ja velvoitteet. Viranomaisen tulee huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, eheydestä ja suojaamisesta. Keskeinen osa hyvää tiedonhallintatapaa on huolehtiminen tietosuojasta. OA korosti, että yksilön ja yhteisön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisten haltuun luovutetut arkaluonteiset tai muut salassa pidettävä tiedot eivät joudu sivullisten käyttöön.

Vastoin tuotevalvontakeskuksen käsitystä sen päätös yhtiön anniskeluluvan peruuttamisesta oli siten ollut edellä selostettujen tietojen osalta salassa pidettävä. OA korosti, että hyvään hallintoon ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu, että viranomainen selvittää toiminnassaan sovellettavien keskeisten oikeusohjeiden oikean tulkinnan.

Ylitarkastajan menettely

Saadun selvityksen mukaan ylitarkastaja oli pyynnöstä selvittänyt, oliko yhtiö esittänyt todenperäisiä tietoja valituskirjelmässään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Tässä tarkoituksessa hän oli ollut puhelimitse yhteydessä yhtiön sopimuskumppaniin ja tarkastanut, oliko sopimuskumppani maksamassa yhtiölle 100 000 markan suuruista sopimuspalkkiota. Puhelinkeskustelussa ylitarkastaja oli selvityksensä mukaan kertonut anniskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen julkisena pitämiään tietoja. Hän oli oman ilmoituksensa mukaan puhelinkeskustelussa muun ohella ilmaissut yhtiön verovelkatietoja ja osakepääoman tilannetta.

Tuotevalvontakeskuksen päätöksen tiedot verovelloista ja niiden määristä olivat kuitenkin edellä selostettuja salassa pidettäviä verovirastolta saatuja tietoja. Päätöksen tiedot yhtiön osakepääoman tilanteesta perustuivat osin julkisiin tilinpäätöstietoihin ja osin yhtiön kirjanpidon tarkastuksen nojalla saatuihin tietoihin.

Edellä todetun johdosta asiassa oli siten käytettävissä olevan tiedon pohjalta todettavissa, että ylitarkastaja oli tässä puhelinkeskustelussa kertonut tuotevalvontakeskuksen lupaviranomaisena haltuun saamansa salassa pidettävän tiedon yhtiön verovelloista. Näin menetellessään hän rikkoi OA:n käsityksen mukaan alkoholilain 45 ja 47 §:ssä säädettyä salassapitovelvollisuutta. Ylitarkastajan menettelyn moitittavuutta arvioiessaan OA otti huomioon sen, ettei ylitarkastajan ilmaisemista tiedoista ollut käytettävissä täsmällistä selvitystä.

Lisäksi OA otti arviossaan huomioon sen, että ylitarkastaja oli toiminut tuotevalvontakeskuksen omaksuman ja virastossa noudatetun käytännön mukaisesti, jota OA pitää virheellisenä. Tämän vuoksi hän piti riittävästä toimenpiteenä saattaa ylitarkastajan tietoon käsityksensä tämän menettelyn lainvastaisuudesta.

Tuotevalvontakeskuksen viranomaistoiminta

Tuotevalvontakeskuksen ja ylitarkastajan selvityksissä perusteltiin anniskelulupa-asian peruuttamista koskevan asian käsittelyn yhteydessä tapahtunutta ylitarkastajan yhteydenottoa yhtiön sopimuskumppaniin muun ohella sillä, että tuotevalvontakeskuksessa haluttiin varmistua yhtiön valituskirjelmässään korkeimmalle hallinto-oikeudelle ilmoittaman rahoitusjärjestelyn todenperäisyydestä. Lisäksi selvityksissä todettiin, että alkoholielinkeinotoimintaa luvanvaraisesti harjoittavien yhtiöiden liiketoimien alkoholilain mukainen laillisuusvalvonta kuului tuotevalvontakeskuksen tehtäviin. Tässä yhteydessä ylitarkastaja myönsi selostaneensa myös yhtiön anniskeluluvan peruuttamiseen johtaneita edellä todettuja tietoja.

OA piti alkoholilain tarkoituksen ja tuotevalvontakeskukselle laissa säädetyn toimivallan kannalta ongelmallisena sitä, että tuotevalvontakeskus oli yhtiön anniskelulupa-asian käsittelyn yhteydessä ja selvityksissään selostetuista syistä ottanut yhteyttä ulkopuoliseen yritykseen. Alkoholilain nojalla tuotevalvontakeskuksen kuului tuolloin valvoa alkoholin anniskelua myöntämänsä luvan nojalla. Valvontaa varten sillä on myös oikeus suorittaa tarkastuksia ja saada tietoja. Sen sijaan tuotevalvontakeskuksella ei ole lakiin perustuvaa oikeutta valvoa yksityisten yritysten välisiä liiketoimia tai puuttua niiden sopimiin maksujärjestelyihin.

OA katsoi, että tuotevalvontakeskuksen menettely ei ollut perusteltu hallinnon tarkoituksenmukaisuus- eikä suhteellisuusperiaatteen kannalta. Asian arvioinnissa tuli ottaa huomioon myös se, että yksityisen elinkeinonharjoittamisen vapauteen kuuluu, että elinkeinonharjoittajalla on oikeus luottaa elinkeinotoimintaa valvovan, julkista valtaa käyttävän viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Kun tuotevalvontakeskus lupaviranomaisena suorittaa sille alkoholilaissa säädettyjä valvontatoimia, näiden toimien tulee OA:n käsityksen mukaan tapahtua sen toimivaltaan kuuluvassa tarkoituksessa ja kohdistua ensisijaisesti kysymyksessä olevaan anniskeluluvan haltijaan. Yhteyden-

otto ulkopuoliseen yritykseen voi olla perusteltu vain erityisestä syystä ja tällöin on varmistettava, ettei sen yhteydessä anneta valvottavasta salassa pidettävää tietoa. OA muistutti tuotevalvontakeskusta perustuslain velvoitteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja siihen, että kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.

Toimenpiteet

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla OA antoi sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle huomautuksen vastaisen varalle sen edellä todetusta julkisuuslainsäädännön vastaisesta menettelystä. OA kiinnitti tuotevalvontakeskuksen huomiota myös sen viranomaistoimintaa säänteleviin oikeusperiaatteisiin.

Edellä selostetuilla perusteilla OA saattoi käsityksensä ylitarkastajan lainvastaisesta menettelystä hänen tietoonsa vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa OA lähetti tuotevalvontakeskukselle ja ylitarkastajalle jäljennökset päätöksestään.

OA lähetti päätöksensä ja siinä esittämänsä käsitykset tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle, jolle kuuluu alkoholilain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten ylin johto ja ohjaus.

OA Paunion päätös 13.9.2004, dnro 507/4/02
(esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

HAUTAPIIKAN OSOITTAMINEN KUN- NALLISELTA HAUTAUSMAALTA

Kantelija arvosteli Turun kaupunkia siitä, että kaupungin hautausmaahan oli mahdollista haudata vain islamuskoa tunnustaneita vainajia. Kantelija, joka olisi halunnut haudata tunnustuksettoman henkilön tuhka-uurnan, piti menettelyä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.

Kaupungin selvityksen mukaan Turun seudulla on melko suuri islamilaisyhdykskunta. Turun kaupunginhallitus oli kiireellisessä tilanteessa vuonna 1993 joutunut anomaan lupaa perustaa kunnallinen hautausmaa, jossa olisi varattu erillinen alue islaminuskoisten hautaamista varten. Tämä johtui siitä, että ns. Islam-seurakunnan hautausmailta Turussa ja Helsingissä ei löytenyt tilaa islaminuskaisia pakolaisia varten, jotka eivät olleet seurakuntien jäseniä. Luvan saatuaan kaupunki oli kuitenkin toteuttanut hankkeen vain osittain ja perustanut vain erillisen islaminuskoisten hautausmaan. Tälle kunnalliselle hautausmaalle myönnettiin hautausluvat vain erittäin pakottavissa tapauksissa hautausmaan sääntöjen mukaisessa järjestyksessä. Muuta kuin islaminuskoa tai muuta vakaumusta tunnustavia haudattaessa oli selvityksen mukaan käytettävissä asianmukaiset hautaamismahdollisuudet muualla.

AOA Rautio totesi, että kysymys oli harvoin käytettävästä hautausmenettelystä, joka ei asettanut muiden uskontokuntien jäseniä tai tunnustuksettomia kovin olennaisesti poikkeavaan asemaan. Kun islaminuskoa edustavan ryhmän kohdalla hautausmaan käytön perusteena olivat poikkeukselliset tarpeet, AOA katsoi, että kaupungilla oli ollut hyväksyttävät perusteet tämänkaltaiseen yhden uskontokunnan tarpeiden täyttämiseen eikä kaupunki ollut menetellyt vastoin perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuusperiaatetta.

AOA Raution päätös 6.4.2004, dnro 649/4/02
(esittelijänä Henrik Åström)

PAPIN VAALIKELPOISUUDEN SELVITTÄMINEN

Kantelija arvosteli Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin menettelyä ehdokasasettelussa Raahen seurakunnan kirkkoherran vaalissa. Selvitys osoitti, että Oulun hiippakunnan tuomiokapituli oli antanut vaalisijan pastorille, jolta ehdokasasettelua tehtäessä puuttui kirkkoherranvirkaan nimittämisen edellytykseksi asetettu Suomen kansalaisuus.

AOA Rautio katsoi, että Oulun hiippakunnan tuomiokapituli ei ollut noudattanut hallintomenettelylain 17 §:n säännöstä, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Selvittämiselvollisuuden asianmukainen täyttäminen olisi AOA:n mukaan edellyttänyt, että kaikki asiaan vaikuttavat tosiseikat ja tarpeelliset todisteet niiden olemassaolon toteamiseksi olisivat olleet käsittelevän viranomaisen tiedossa.

AOA Raution päätös 16.6.2004, dnro 1174/4/01
(esittelijänä Henrik Åström)

HAUTAJAISTEN JÄRJESTÄMINEN KIRKKOON KUULUMATTOMILLE

Yhdistys arvosteli Vantaan seurakuntayhtymään kuuluvien seurakuntien menettelyä, kun ne rajoittivat kirkkoon kuulumattomien vainajien hautajaisten pitämistä siunauskappeleissa. Yhdistys arvosteli myös sitä, että seurakuntayhtymä ei ollut vastannut sen yhtymälle osoittamaan kirjoitukseen.

AOA Rautio totesi seurakuntayhtymän selvityksestä ilmenevän, että seurakunnat pitivät lähtökohtaisesti siunauskappeleita kirkkojärjestyksen 14 luvun 2 §:ssä tarkoitamina kirkollisina rakennuksina, joita saadaan käyttää ainoastaan kirkon pyhyyteen soveltuviin tarkoituksiin. AOA piti hyväksyttävänä sitä seurakuntien käsitystä, että niillä on oikeus kieltää sellaisten tilaisuuksien järjestäminen tiloissa, jotka ovat evankelis-luterilaisen kirkon tunnustuksen vastaisia.

Yhdistyksen seurakuntayhtymälle osoittaman kirjelmän käsittelystä AOA totesi, että koska yhdistyksen kirjelmässä esittämä käsitys seurakuntien tilojen käytöstä ei vastannut seurakuntayhtymän käsitystä, seurakuntayhtymän olisi ollut syytä vastata yhdistyksen kirjoitukseen ja oikaista virheellinen käsitys.

AOA Raution päätös 26.4.2004, dnro 744/4/02
(esittelijänä Henrik Åström)

PYHÄN HENRIKIN KYYNÄRVARSI- RELIIKIN TALLENTAMINEN

Kantelija arvosteli Museoviraston päätöstä tallentaa Pyhän Henrikin kyynärvarsireliikki viideksi vuodeksi roomalaiskatoliseen Pyhän Henrikin katedraaliin. Kantelija katsoi, että päätös ylitti viranomaisen toimivallan rajat ja oli syntynyt virheellisen ja puutteellisen valmistelun pohjalta. Kantelija pyysi myös tutkimaan, oliko virasto noudattanut hyvää hallinnollista käytäntöä tehdessään päätöksensä suullisen esittelyn pohjalta kirjaamatta päätöksen perusteluja pöytäkirjaan ja oliko virasto noudattanut yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta, kun se ei ollut ottanut kantaa sille osoitettuun toiseen reliikkiin sijoittamista koskevaan pyyntöön.

AOA Rautio katsoi selvityksen osoittavan, että Museovirastossa oli ollut yhtä aikaa vireillä kaksi reliikin sijoittamista koskevaa hakemusta ja että virasto oli valmistellut ainoastaan toista hakemusta. Virasto ei ollut kuullut toisen hakemuksen tehnyttä Turun ja Kaarinan seurakuntayhtymää Pyhän Henrikin seurakunnan tallentamishakemuksen johdosta, vaikka kummankin hakijan hakemuksessa esitettiin samaa reliikkiä koskeva, olennaisesti samansisältöinen pyyntö. Virasto ei myöskään käsitellyt hakemuksia yhdessä, vaikka sellaiseen me-

nettelyyn olisi hallintomenettelylain 14 §:n säännös huomioon ottaen ollut aihetta. Lisäksi virasto ei ollut antanut seurakuntayhtymän hakemukseen nimenomaista ratkaisua.

AOA katsoi, että Museoviraston menettely ei ollut hyvän hallintotavan mukainen, vaan viraston olisi tullut käsitellä molempia hakemuksia yhdessä ja varata toiselle reliikkiin sijoittamista hakeneelle taholle tilaisuus selvityksen antamiselle reliikkiin sijoittamista koskevan toisen pyynnön johdosta. Museovirasto laiminlöi AOA:n mukaan menettelyllään sille viranomaisena kuuluvan velvollisuutensa käsitellä kumpikin hakemus ja antaa perusteltu päätös kummankin hakemuksen johdosta. Hän piti Museoviraston menettelyä hallintomenettelylain ja myös yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.

AOA saattoi Museoviraston entiselle pääjohtajalle ja Museoviraston tutkijalle tiedoksi käsityksensä heidän virheellisestä toiminnastaan.

AOA Raution päätös 28.9.2004, dnro 1998/4/02
(esittelijänä Henrik Åström)

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 syyttä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §

Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön

työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettyä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen 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 virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen,

hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyhtä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnan syyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnan-oikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen 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 kante-
lijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kante-
lussa tarkoitettusta asiasta.

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena ole-
va asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on ai-
hetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastai-
sesti 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 eri-
tyistä syytä.

4 §

Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuulu-
van asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §

Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen
ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvon-
taansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitet-
tava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa lai-
toksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden
kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suo-
men rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten
ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhantur-
vaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen
edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston
tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä
oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitok-
sen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne si-
joitettujen 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 laillisuusvalvon-
taansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perus-
tuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §

Poliisi- tai esitutinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain
(493/1995) mukaisen poliisitutinnan tai esitutkinta-
lain (449/1987) mukaisen esitutinnan tutkittavanaan
olevan asian selvittämiseksi.

9 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta
arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen
on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle
tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa
asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastai-
sesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta
harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattami-
nen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän
voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varal-
le.

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, oi-

keusasiamies 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 APULAIKESIASIAMIEHIÄ 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 päätä.

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 hoitamisesta 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 haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

18 §

Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §

Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

4 LUKU

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET

20 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudattavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

5 LUKU

VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §

Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan 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 virkatoimen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvamislaisissa 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 syys-

tä 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
- työtömyysturvaa
- 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
- tietosuoja, 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 2004 KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT**

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 5 033

Vuonna 2004 vireille tulleet asiat	3 347
– kantelut oikeusasiamiehelle	2 913
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	37
– omat aloitteet	52
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	28
– muut kirjoitukset	317
Vuodelta 2003 siirtyneet asiat	1 193
Vuodelta 2002 siirtyneet asiat	488
Vuodelta 2001 siirtyneet asiat	5

Ratkaistut asiat 3 286

Kantelut	2 889
Omat aloitteet	54
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	29
Muut kirjoitukset	314

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 747

Vuodelta 2004	1 405
Vuodelta 2003	341
Vuodelta 2002	1

Muut käsitellyt asiat 205

Tarkastukset ¹	79
Kanslian hallintoasiat	126

¹ Tarkastuspäiviä 50

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 2004

Kanteluasiat 2 889

Sosiaaliviranomaiset		584
– sosiaalihuolto	306	
– sosiaalivakuutus	278	
Poliisiviranomaiset		424
Terveystuomiosuhteelliset viranomaiset		243
Tuomioistuimet		217
– yleiset tuomioistuimet	191	
– erityistuomioistuimet	3	
– hallintotuomioistuimet	23	
Vankeinhoitoviranomaiset		203
Ympäristöviranomaiset		153
Työvoimaviranomaiset		121
Kunnalliset viranomaiset		120
Veroviranomaiset		113
Ulosottoviranomaiset		90
Maa- ja metsäviranomaiset		80
Opetusviranomaiset		75
Syyttävien viranomaiset		58
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		50
Sotilasviranomaiset		43
Ulkomaalaisviranomaiset		37
Tulliviranomaiset		30
Ylimmät valtionelimet		21
Kirkolliset viranomaiset		15
Muut valvottavat		212

Omat aloitteet 54

Poliisiviranomaiset		14
Sosiaaliviranomaiset		11
– sosiaalihuolto	8	
– sosiaalivakuutus	3	
Terveystuomiosuhteelliset viranomaiset		10
Vankeinhoitoviranomaiset		5
Sotilasviranomaiset		4
Opetusviranomaiset		2
Ylimmät valtionelimet		2
Ympäristöviranomaiset		2
Maa- ja metsäviranomaiset		1
Syyttävien viranomaiset		1
Tuomioistuimet		1
– hallintotuomioistuimet	1	
Ulkomaalaisviranomaiset		1

Ratkaistut asiat yhteensä

2 943

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2004

Kantelut

2 889

Toimeenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 508)

– huomautus	35
– käsitys	443
– esitys	9
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	21

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 1 771)

– virheellistä menettelyä ei todettu	723
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 048

Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 610)

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	99
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	324
– ei yksilöity	56
– siirto oikeuskanslerille	16
– siirto valtakunnansyyttäjälle	9
– siirto muulle viranomaiselle	5
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	43
– raukesi muulla perusteella	58

Omat aloitteet

54

– syyte	3
– huomautus	2
– käsitys	18
– esitys	8
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	3
– lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	8
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	10
– peruutus	2

LIITE 4

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Oikeusministeriölle

- rikosprosessin tarkistamistyöryhmän loppumietinnöstä (2907/5/03)
- tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä (537/5/04)
- ympäristörikostyöryhmän mietinnöstä (839/5/04)
- ehdotuksesta hallituksen esitykseksi rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien säännösten muuttamisesta (1130/5/04)
- Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) selonteosta koskien komitean käyntiä Suomessa syyskuussa 2003 (1695/5/04)
- työryhmän muistiosta ”Julkisuusperiaate ja viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuus” (1917/5/04)
- nuorisorikostyöryhmän mietinnöstä, erityisesti nuorisorestitä koskevista ehdotuksista (3084/5/04)

Sisäasiainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain ym. muuttamiseksi (265/5/04)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- työryhmän muistiosta ”Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi; hoidon saatavuus ja jonojen hallinta” (176/5/04)
- Terveystieteiden tutkimuskeskuksen toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistiosta (1036/5/04)
- poikien ympärileikkausta koskevaa lainsäädäntötarvetta selvittäneen työryhmän muistiosta (1089/5/04)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifioimisedellytyksen selvittämiseksi (1578/5/04)
- alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskevan kolmannen määräaikaisraportin laatimista varten (2996/5/04)

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Hallintovaliokunnassa

- AOA *Rautio* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 26.2.2004 eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2002 kertomukseen sisältyvästä jaksosta, joka koskee telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa (K 10/2003)
- AOA *Rautio* 23.4.2004 julkisuuslainsäädännön konkansuudistuksen täytäntöönpanosta

Perustuslakivaliokunnassa

- OA *Paunio* 28.4.2004 valtioneuvoston selonteosta (nro 2/2004 vp) Suomen ihmisoikeuspolitiikasta
- OA *Paunio*, AOA *Rautio* ja AOA *Jääskeläinen* 1.10.2004 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2003
- OA *Paunio* 8.12.2004 hallituksen esityksestä laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

Lakivaliokunnassa

- AOA *Rautio* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Haapamäki* 10.3.2004 perustuslakivaliokunnalle annettavaa lausuntoa varten oikeusasiamiehen vuoden 2002 kertomukseen sisältyvästä jaksosta, joka koskee telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

- OA *Paunio* 23.4.2004 hallituksen esityksestä laiksi merimieseläkelain muuttamisesta sekä eläkelainsäädännön tarkistamiseksi
- OA *Paunio* 26.5.2004 hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta
- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen* 26.10.2004 hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi sekä sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä

Ulkoasiainvaliokunnassa

- OA *Paunio* 4.5.2004 valtioneuvoston selonteosta (nro 2/2004 vp) Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

LIITE 5**Tarkastukset***Tuomioistuimet*

Espoon kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
 Kotkan kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
 Kouvolan hovioikeus
 Lohjan kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
 Seinäjoen kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
 Turun hallinto-oikeus (mielenterveysasiat)
 Turun hovioikeus
 Turun kärjäoikeus

Syyttäjälaitos

Hyvinkään kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
 Lohjan kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
 Mikkelin kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
 Porvoon kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
 Seinäjoen kihlakunnanviraston syyttäjäosasto

Poliisihallinto

Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitos
 Keskusrikospoliisi
 Kotkan kihlakunnan poliisilaitos
 Lohjan kihlakunnan poliisilaitos
 Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto
 Porvoon kihlakunnan poliisilaitos
 Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitos
 Suojelupoliisi

Vankeinhoito

Haminan työsiirtola
 Hämeenlinnan vankila
 Jokelan vankila
 Kriminaalihuoltolaitoksen Kuopion aluetoimisto
 Kuopion vankila
 Käyrän avovankilaosasto
 Lounais-Suomen vankila
 Pyhäselän vankila
 Rikosseuraamusvirasto
 Vankimielisairaala
 Vantaan vankila

Ulosotto toimi

Kouvolan kihlakunnanviraston ulosotto-osasto
 Turun kihlakunnan ulosottovirasto

Puolustusvoimat

Karjalan Prikaati
 Lapin Ilmatorjuntarykmentti
 Lapin Lennosto
 Läntisen Maanpuolustusalueen esikunta
 Panssari-prikaati
 Reserviupseerikoulu
 Savon Prikaati
 Utin Jääkäri-rykmentti
 Uudenmaan Prikaati

Ulkomaalaishallinto

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi
 Joutsenon vastaanottokeskus
 Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos (ulkomaalaisasiat)
 Ulkomaalaisviraston Lappeenrannan toimipiste

Sosiaalihuolto

Joensuun kaupungin sosiaalitoimi
 Joensuun Perhekeskus
 Kauppilan hoitokodit
 Kyröskartanon yksityinen lastensuojelulaitos
 Lappeenrannan kaupungin Leirin lastenkoti
 Lappeenrannan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi
 Lappeenrannan kaupungin Turvakoti ja nuorisoryhmäkoti
 Pääjärven kuntoutuskeskus
 Tahkokankaan palvelukeskus

Terveystoimi

Lappeenrannan kaupungin mielenterveyskeskuksen ja terveyskeskuksen vastaanottotoiminta ja vuodeosastot
 Länsi-Suomen lääninhallituksen Tampereen palvelusikön sosiaali- ja terveysosasto

Psykiatriset sairaalat

Kaivannon sairaala
Pitkänien sairaalan erityisen vaikeahoidoisten
alaikäisten psykiatrin tutkimus- ja hoitoyksikkö
(EVA) ja nuorisopsykiatrin vastuuyksikkö
Tampereen yliopistollisen sairaalan lastenpsykiat-
rian klinikka
Turun kaupungin Kupittaa sairaala
Turun yliopistollisen keskussairaalan psykiatrin
klinikka

Edunvalvonta

Espoon kaupungin edunvalvontatoimisto
Helsingin maistraatin holhoustoimen yksikkö

Sosiaalivakuutus

Kansaneläkelaitoksen Kauniaisten toimisto
Kansaneläkelaitoksen Lounais-Suomen aluekeskus
Kansaneläkelaitoksen Malmin toimisto
Kansaneläkelaitoksen Nummi-Pusulan toimisto
Kansaneläkelaitoksen Turun toimisto
Kansaneläkelaitoksen Töölön toimisto
Kansaneläkelaitoksen Varissuon toimisto

Työvoima ja työttömyysturva

Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus (erityi-
sesti työvoimaosasto)
Vaasan työvoimatoimisto

Opetustoimi

Helsingin kaupungin opetusvirasto
Helsingin kaupungin Vesalan peruskoulun ala-aste
Helsingin kaupungin Vesalan peruskoulun yläaste
Högstadieskolan Lönkan (Lönkanin yläaste)

Muut tarkastuskohteet

Espoon tuomiokirkkoseurakunta
Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
Kirkkohallitus
Tullihallitus (erityisesti telepakkokeinoasiat)

LIITE 6**Kanslian henkilökunta vuonna 2004****Kansliapäällikkö (määräaikainen)**

Mäkinen, Pirkko, VT

Esittelijäneuvokset

Kuopus, Jorma, dosentti, OTT, VT

Kallio, Eero, VT

Marttunen, Raino, VT

Haapkylä, Lea, VT

Länsisyrjä, Riitta, VT (1.4. alkaen)

Vanhemmat**oikeusasiamiehensihteerit**

Åström, Henrik, VT

(osa-aikaeläkkeellä 1.9.2002 alkaen)

Ojala, Harri, VT

Länsisyrjä, Riitta, VT (31.3. saakka)

Hännikäinen, Erkki, OTK

Tamminen, Mirja, VT

Tanttinen-Laakkonen, Kaija, OTK

Haapamäki, Juha, VT

Linnakangas, Aila, OTK, VTK

Aantaa, Tuula, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen, Kari, VT

Kurki-Suonio, Kirsti, OTT

Stoor, Håkan, OTL, VT

Lindström, Ulla-Maija, OTK

Toivola, Jouni, OTK

Pölönen, Pasi, OTT, VT

Verronen, Minna, VT (virkavapaalla 28.1. saakka)

Pirjola, Jari, OTL, FM

Rita, Anu, VT (virkavapaalla 10.4. saakka)

Niemelä, Juha, VT

Eteläpää, Mikko, VT

Suhonen, Iisa, VT (1.10. alkaen)

Oikeusasiamiehensihteerit (määräaikaiset)

Arjola, Terhi, VT

Sarja, Mikko, OTL, VT

Toivola, Kristiina, VT

Andersin, Leila, OTK (30.9. saakka)

Vartia, Matti, VT (30.9. saakka)

Suhonen, Iisa, VT (12.1.–30.9.)

Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, VT (1.12. alkaen)

Esittelijät (määräaikaiset)

Holman, Kristian, HTM

Wirta, Pia, VT (1.1.–30.6.)

Neuvontalakimiehet

Wirta, Pia, VT (virkavapaalla 26.11. alkaen)

Rouhiainen, Petri, VT

Neuvontalakimiehet (määräaikaiset)

Hedding, Katja, VT (30.6. saakka)

Punkka, Saara, VT (22.1. alkaen)

Tiedottaja

Helkama, Ilta, FK

Tarkastaja

Huttunen, Kari

Tarkastajat (määräaikaiset)

Paavilainen, Anette (30.4. saakka)

Calin, Elisa (17.5. alkaen)

Notaarit

Kerrman, Raili, VN

Rahko, Helena, HN

Koskiniemi, Taru, HN

Tuominen, Eeva-Maria, VN

(virkavapaalla 31.7. saakka ja 9.12. alkaen)

Notaari (määräaikainen)

Suutarinen, Pirkko, VN
(31.7. saakka ja 1.11. alkaen)

Arkistinhoitaja

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Kirjaaja

Keinänen, Liisa

Apulaiskirjaaja

Kataja, Helena

Osastosihteerit

Ahola, Päivi
Karhu, Päivi
Kivioja, Leena (virkavapaalla 27.7. alkaen)
Stern, Mervi

Osastosihteeri (määräaikainen)

Salminen, Virpi (27.7. alkaen)

Toimistosihteerit

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi (virkavapaalla 27.7. alkaen)

Toimistosihteerit (määräaikaiset)

Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa
Kaukolinna, Mikko (1.9. alkaen)

LIITE 7**Kanslian yhteiset koulutustilaisuudet
vuonna 2004**

”Mitä laatu on laillisuusvalvonnassa” -henkilöstön koulutuspäivä Hanasaaren kulttuurikeskuksessa (FT Maija-Riitta Ollila)

Lapsen kuuleminen ja kuulusteleminen pahoinpitely- ja hyväksikäyttöepäilyllä tutkinnassa (dosentti Pekka Santtila, poliisiammattikorkeakoulu)

Perus- ja ihmisoikeuskoulutus ihmisoikeustuomioistuinten viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä (oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor)

Perus- ja ihmisoikeuskoulutus (OTT Olli Mäenpää, Helsingin yliopisto)

Työhyvinvointi-tilaisuus työssä jaksamiskyselyn tekemisestä (työterveyslääkäri Anita Pienimäki ja työterveyshoitaja Marja-Leena Michelsson)

Ajankäytön hallinta ja vuorovaikutus työhyvinvointiteki-jöinä (VT Tuulikki Petäjäniemi)

Työhyvinvointi-tilaisuus työssä jaksamiskyselyn tuloksista (työterveyslääkäri Anita Pienimäki, työterveyshoitaja Marja-Leena Michelsson ja psykologi Janne Riste)

Yhdenvertaisuuslaki (lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger, työministeriö)

ASIAHAKEMISTO

AJOKORTTITODISTUS

- esitys kansanterveyslain täsmentämiseksi 213
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 213

ALAIKÄINEN

- alaikäisen kiinniotto 128
- alaikäisen kuulustelu 129
- alaikäisten kuljettaminen poliisilaitokselle ja sulkeminen "sumppuun" 235

ALUEHÄLYTYSKESKUS

- potilaan oikeus hoitoon 220

ASIAKASMAKSU

- lyhytaikaisen asumispalvelun maksupäätös 210
- esitys sairaankuljetuksen asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi 212

ASIAKIRJA

- asiakirjan toimittaminen 162
- asiakirjapyyntöä toteuttaminen 192
- asemakaavojen muutosehdotusten nähtävänäoloaika 297
- asiakirjojen saaminen ja salassapito 201

ASIAMIES

- tuomioistuimen tointen perustuminen lakiin 98
- esiintymiskiellon määrääminen asiamiehelle 101

ASIANOSAINEN

- asianosainen pyytämä lisätutkinta 140

ASUMISPALVELU

- lyhytaikaisen asumispalvelun maksupäätös 210

ASUMISTUKI

- Kansaneläkelaitoksen päätösten selkeys ja ymmärrettävyys 247

AVUSTAJA

- kirjeenvaihto avustajan kanssa 139
- avustajan käyttäminen kurinpitomenettelyssä 165

EDUNVALVONTA

- joutuisuus edunvalvojan määräämisessä 239
- yleisen edunvalvojan menettely ulosmitatun kiinteistön myynnissä 240

ELÄKE

- eläkkeen saamisen edellytykset 244

ERISTÄMINEN

- yksinäishuoneeseen sijoittaminen turvaamistoimenpiteenä 159
- eristämispäätöksen perusteleva 160
- esitys mielenterveyslain täsmentämiseksi 213
- eristäminen yli lain salliman enimmäisajan sekä lapsen ja vanhemman yhteydenpito 234

ESITUTKINTA

- esitutkinnan perusteellisuus 110
- viivästys esitutkinnan aloittamisessa 118
- Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen tutkintatilanne 119
- esitutkinnan viipyminen 120
- alaikäisen kiinniotto 128
- asian saattaminen esitutkintaan 131
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta 132
- esitutkinnasta tiedottaminen 133
- ilmaisukiellon purkaminen 134
- esitutkinta-aineiston salassapito 137
- asianosaisen pyytämä lisätutkinta 140
- viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa 142
- esitutkinnan toimittamatta jättäminen 306

ESTEELLISYYS

- esteellisyys virkanimitysasiassa ja nimityksen perusteleva 147

HAASTEHAKEMUS

- yksityisoikeudellinen vaatimus syyttäjän haastehakemuksessa 109

HALLINTOMENETTELY

- hyvän hallintomenettelyn noudattaminen 216

- neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuus sekä palveluperiaatteen noudattaminen
- Pyhän Henrikin kynnärvarsireliikin tallentaminen

HAMMASHUOLTO

- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus
- lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen Kihniön kunnassa
- vajaavaltaisen potilaan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen

HEDELMÖITYSHOIDOT

- asiakkaan oikea neuvonta

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS

- tullitarkastuksen lainmukaisuus
- vajaavaltaisen potilaan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen

HENKILÖKOHTAINEN TURVALLISUUS

- säilöönnotetun valvonnan laiminlyönti

HENKILÖKOHTAINEN VAPAAUS

- ulkopuolisen kuljettaminen poliisiautossa hälytysajan aikana
- tupakoinnin kieltäminen

HENKILÖNTARKASTUS

- tullitarkastuksen lainmukaisuus
- tullin menettely henkilöntarkastuksessa

HENKILÖTIEDOT

- esitys mielenterveyslain täsmentämiseksi

HUOLELLISUUS

- huolellisuus tuomiolauselman laatimisessa
- huolellisuus tiedoksiannossa
- säilöönnotetun valvonnan laiminlyönti
- takavarikon kirjaaminen
- tullin menettely henkilöntarkastuksessa
- hyvän hallintomenettelyn noudattaminen
- neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuus sekä palveluperiaatteen noudattaminen
- kunnan toimielinten pöytäkirjojen julkistaminen

HUOLTAJA

- toisen huoltajan oikeus osallistua lapsen tutkimusta koskevan päätöksen tekemiseen

HUOLTOSUUNNITELMA

- päätöksen tekeminen ja tiedoksianto
- tietojen antaminen asiakkaalle hänen asiassaan

HUOSTAANOTTO

- päätöksen tekeminen ja tiedoksianto
- tietojen antaminen asiakkaalle hänen asiassaan

HYVÄ HALLINTO

- tiedusteluihin vastaaminen
- asiakirjan toimittaminen
- informoiminen palkkaturvasaatavan vanhentuneisuudesta
- pysäköinninvalvojan henkilöllisyyden esittäminen
- kirjallisessa vastauksessa käytetty kieli ja ratkaisukokoelman julkaisukielet
- veroehdotusmenettelyyn siirtämisestä ilmoittaminen
- verovelvollisen kuuleminen verotarkastuksen yhteydessä
- verohallinnon palvelun asianmukaisuus ja yhdenvertaisuus
- asemakaavojen muutosehdotusten nähtävänäoloaika
- menettely kantelun käsittelyssä lääninhallituksessa
- koiran kiinnipitovelvollisuus

IKÄSYRJINTÄ

- Espoon kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuus

ILMAISUKIELTO

- ilmaisukiellon purkaminen

ISSYDEN TUNNUSTAMINEN

- asiakkaan oikea neuvonta

ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

- potilaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

JULKISUUS

- esitutkinta-aineiston salassapito 137
- harjoituskäskyn henkilötietojen salassapito 185
- asiakirjapyynnön toteuttaminen 192
- asiakirjojen saaminen ja salassapito 201
- potilasasiakirjamerkinnot sekä potilastietojen luovuttaminen ja tarkastaminen 215
- kunnan toimielinten pöytäkirjojen julkistaminen 260
- anniskeluluvan peruuttamispäätökseen sisältyvien tietojen salassapito 313

JÄRJESTÄMISVELVOLLISUUS

- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 213

KANSANELÄKELAITOS

- neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuus sekä palveluperiaatteen noudattaminen 243
- eläkkeen saamisen edellytykset 244
- hakemusten käsittelyajat Kansaneläkelaitoksessa ja niistä tiedottaminen 245
- Kansaneläkelaitoksen päätösten selkeys ja ymmärrettävyys 247
- viivästys kuntoutus- ja hoitotukihakemusten käsittelyssä 250

KIELI

- talousrikostutkinnan ongelmat 118
- sosiaali- ja terveysaseman ruotsinkielinen asiakaspalvelu 283
- ruotsinkielisten esitteiden ja kaavakkeiden saatavuus 284
- kirjallisessa vastauksessa käytettävä kieli ja ratkaisukokoelman julkaisukielet 285
- kielellinen yhdenvertaisuus Yleisradio Oy:n vaalivalvojalähetysten tarjonnassa 286
- liikennejärjestelyistä tiedottamisessa käytetty kieli 288

KIINNIOTTO

- alaikäisen kiinniotto 128
- alaikäisten kuljettaminen poliisilaitokselle ja sulkeminen ”sumppuun” 235

KIRJAAMINEN

- takavarikon kirjaaminen 126

KIRKKO

- hautapaikan osoittaminen kunnalliselta hautausmaalta 316
- papin vaalikelpoisuuden selvittäminen 317
- hautajaisten järjestäminen kirkkoon kuulumattomille 317
- Pyhän Henrikin kyynärvarsireliikin tallentaminen 318

KOTIETSINTÄ

- kotietsinnän perusteet ja poliisin vaihtolo-oikeus 122
- tiedustelutiedot kotietsinnän perusteena 125
- suostumuksen merkitys kotietsinnässä 126
- kotietsinnästä ilmoittaminen 126

KULJETUSPALVELUT

- viivästys kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyssä 199
- vaikeavammaisen kuljetuspalvelujen laajuus 203
- palvelusuunnitelman laatiminen kuljetuspalvelua saavalle 203
- yhteiskuljetukset vammaispalvelulain mukaisina kuljetuksina 207

KUNTA

- hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoitus ja seuranta Helsingin kaupungin päiväkodeissa 208
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 213
- hyvän hallintomenettelyn noudattaminen 216
- helsinkiläisten glaukoomapotilaiden hoito 218
- lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen Kihniön kunnassa 220
- Espoon kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuus 225
- asiakkaan oikea neuvonta 230
- valvottujen tapaamisten järjestäminen sekä kuntien sovittelu- ja neuvontapalvelut 232
- kunnan toimielinten pöytäkirjojen julkistaminen 260
- yhdenvertainen kohtelu kaupungin vaalimainospaikkojen jakamisessa 261
- yhdenvertaisen kohtelun ja osallistumisoikeuden takaaminen 262
- kaupungin äänestysaktiivisuuskampanja 263
- tupakoinnin kieltäminen 264
- kunnan nuorisotyöntekijän työhaastattelu ja tietosuojat 268

- arava-asuntojen asukasvalinnat
- kiinteistön hallinta kaupungin etuostomenettelyn ollessa kesken
- pysäköinninvalvojan henkilöllisyyden esittäminen
- opetusviraston antama neuvonta ja puutteellinen tietohallinto
- ruotsinkielisten esitteiden ja kaavakkeiden saatavuus
- asemakaavojen muutosehdotusten nähtävänäoloaika
- aittojen rakentaminen ranta-alueelle ilmoitusmenettelyllä
- rakennustarkastajan toimivalta rakennuslupa-asia
- ilman lainvoimaista lupaa aloitettu päiväkodin korjaus- ja muutostyö
- viivästys hallintopakkoasiassa
- hautapaikan osoittaminen kunnalliselta hautausmaalta

KUULEMINEN

- vangin kuuleminen
- verovelvollisen kuuleminen ja veroviranomaisen virheen korjaaminen
- verovelvollisen kuuleminen verotarkastuksen yhteydessä

KÄYTTÄYTYMINEN

- tuomarin virka-aseman mukainen käyttäytyminen
- palveluperiaate ja poliisimiehen käytös
- vankeinhoitohenkilökunnan suhtautuminen vankeihin
- ulosottomiehen käyttäytyminen
- asiakkaan kohtelu ja virkamiehen puolueettomuusvaatimus

KÄÄNNYTYKSI

- raskaana olevan käännyttäminen
- venäläisen perheen käännytyksen täytäntöönpano

LAILLINEN ESTE

- laillista estettä koskevan ilmoituksen käsittely maa-oikeudessa

LAPSI

- alaikäisen kiinniotto
- alaikäisen kuulustelu

- 268 - tullitarkastuksen lainmukaisuus 188
- 270 - päätöksen tekeminen ja tiedoksianto 199
- 273 - hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoitus ja seuranta Helsingin päiväkodeissa 208
- 276 - lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen Kihniön kunnassa 220
- 284 - valvottujen tapaamisten järjestäminen sekä kuntien sovittelu- ja neuvontapalvelut 232
- 297 - eristäminen yli lain salliman enimmäisajan sekä lapsen ja vanhemman yhteydenpito 234

LASTENSUOJELU

- 298 - viivästys lastensuojeluasian käsittelyssä hallinto-oikeudessa 199
- 300 - päätöksen tekeminen ja tiedoksianto 199
- 301 - tietojen antaminen asiakkaalle hänen asiassaan 230
- 302 - eristäminen yli lain salliman enimmäisajan sekä lapsen ja vanhemman yhteydenpito 234
- 316

LASTENVALVOJA

- 161 - asiakkaan kohtelu ja virkamiehen puolueettomuusvaatimus 200
- 293 - asiakkaan oikea neuvonta 230

LÄÄKINNÄLLINEN KUNTOUTUS

- 294 - Espoon kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuus 225

LÄÄNINHALLITUS

- 93 - kantelun käsittely lääninhallituksessa 218, 307
- 141

MUSEOVIRASTO

- 158 - Pyhän Henrikin kyynärvarsireliikin tallentaminen 318
- 172
- 200

MUUTOKSENHAKU

- 194 - päätöksen tiedoksisaanti ja muutoksenhaku 248

NEUVONTA

- 195 - oikeudenpuheenjohtaja prosessinjohtajana 94
- helsinkiläisten glaukoomapotilaiden hoito 218
- asiakkaan oikea neuvonta 230
- 103 - neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuus sekä palveluperiaatteen noudattaminen 243
- Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuus 243

128

129

OHJEISTUS

- Espoon kaupungin apuvälineohjeen
lainvastaisuus 225

OIKAISUVAATIMUS

- päätöksen tekeminen ja tiedoksianto 199

OIKEUDENKÄYNTIKULUT

- syytteestä vapautetun oikeudenkäynti-
kulujen maksatus valtion varoista 99

OIKEUDENMUKAISUUS

- oikeuden puheenjohtaja prosessinjohtajana 94

OIKEUSMINISTERIÖ

- AOA Jääskeläisen lausunto tuomioistuin-
laitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä 91
- AOA Jääskeläisen lausunto rikosprosessin
tarkistamistyöryhmän loppumietinnöstä 92
- AOA Raution lausunto ehdotuksesta hallituk-
sen esitykseksi rikoksen johdosta tapahtuvaa
luovuttamista koskevien säännösten muutta-
misesta 113
- AOA Raution lausunto Euroopan neuvoston
kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan
kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimi-
van eurooppalaisen komitean (CPT) selon-
teosta koskien komitean käyntiä Suomessa
syyskuussa 2003 151
- AOA Raution lausunto nuorisorikostyöryhmän
mietinnöstä, erityisesti nuorisoaarestia koske-
vista ehdotuksista 153

OPETUSTOIMI

- opetusviraston antama neuvonta ja
puutteellinen tietohallinto 276
- valintamenettelystä ilmoittaminen 276
- yliopistokirjastojen maksut 277
- musiikkilukion ”mokotusjumppa” 277
- uusien ylioppilaiden lisäpisteet 278

OPISKELIJA

- valintamenettelystä ilmoittaminen 276

PAKKOKEINO

- suhteellisuusperiaate pakkokeinojen käytössä 127
- alaikäisen kiinniotto 128

PALVELUPERIAATE

- palveluperiaate ja poliisimiehen käytös 141
- asiakirjan toimittaminen 162
- neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuus sekä
palveluperiaatteen noudattaminen 243
- verohallinnon palvelun asianmukaisuus
ja yhdenvertaisuus 295

PALVELUSUUNNITELMA

- palvelusuunnitelman laatiminen
kuljetuspalvelua saavalle 203

PERHE-ELÄMÄN SUOJA

- valvottujen tapaamisten järjestäminen sekä
kuntien sovittelu- ja neuvontapalvelut 232

PERINTÄ

- yksityinen perintätoimisto perimässä
julkisoikeudellista saatavaa 169

PERUSTELEMINEN

- esteellisyys virkanimitysasiassa ja
nimityksen perusteleva 147
- eristämispäätöksen perusteleva 160
- päätöksen perusteleva 243
- työvoimapolitiittisten edellytysten selvittä-
minen ja lausunnon perusteleva 256

POISTUMISLUPA

- elinkautisvangin poistumisluvan
alkamisajankohta 162

POLIISI

- AOA Raution lausunto luonnoksesta hallituk-
sen esitykseksi poliisilain ym. muuttamiseksi 80
- säilöön otetun valvonnan laiminlyönti 115
- vapautensa menettäneiden olosuhteet 117
- viivästys esitutinnan aloittamisessa 118
- talousrikostutkinnan ongelmat 118
- Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen
tutkintatilanne 119
- esitutinnan viipyminen 120
- kotietsinnän perusteet ja poliisin
vaitiolo-oikeus 122
- tiedustelutiedot kotietsinnän perusteena 125
- suostumuksen merkitys kotietsinnässä 126
- kotietsinnästä ilmoittaminen 126
- takavarikon kirjaaminen 126
- suhteellisuusperiaate pakkokeinojen käytössä 127

- ulkopuolisen kuljettaminen poliisiautossa hälytysajan aikana	128
- alaikäisen kiinniotto	128
- alaikäisen kuulustelu	129
- asian saattaminen syyteharkintaan	131
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta	132
- esitutkinnasta tiedottaminen	133
- ilmaisukiellon purkaminen	134
- rikollisesta taustasta kertovien tietojen antaminen työnantajalle	136
- esitutkinta-aineiston salassapito	137
- epäillyn oikeus puolustautua	138
- kirjeenvaihto avustajan kanssa	139
- todistajan kieltäytymisoikeus	140
- asianomaisen pyytämä lisätutkinta	140
- palveluperiaate ja poliisimiehen käytös	141
- viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa	142
- poliisin menettely kuolemantapauksesta ilmoitettaessa	144
- poliisin menettely ajokorttiasioissa	144
- ammattiyhdistysjäsenmaksun perimis- järjestelyt ja yhdenvertaisuus	145
- poliisin myöntämät sudenpyyntiluvat	146
- poliisin ja ulosottoviranomaisen yhteistyö	147
- esteellisyys virkanimitysasiassa ja nimityksen perusteleminen	147
- poliisin ulkomaalaisvalvonta	147
- raskaana olevan käännäyttäminen	194
- venäläisen perheen käännäytyksen täytäntöönpano	195
- alaikäisten kuljettaminen poliisilaitokselle ja sulkeminen "sumppuun"	235
- kiinteistön hallinta kaupungin etuosto- menettelyn ollessa kesken	270
- esitutkinnan toimittamatta jättäminen	306

POTILAS

- oikeus hyvään hoitoon	213
- potilaan tiedonsaanti- ja itsemääräämis- oikeus	214
- mielenterveyspotilaan asema	215
- potilasasiakirjamerkinnot sekä potilas- tietojen luovuttaminen ja tarkastaminen	215
- helsinkiläisten glaukoomapotilaiden hoito	218
- potilaan oikeus hoitoon	220
- vajaavaltaisen potilaan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen	223
- toisen huoltajan oikeus osallistua lapsen tutkimusta koskevan päätöksen tekemiseen	234

POTILASASIAKIRJA

- potilasasiakirjamerkinnot sekä potilas- tietojen luovuttaminen ja tarkastaminen	215
--	-----

PSYKIATRINEN SAIRAALAHOITO

- esitys mielenterveyslain täsmentämiseksi	213
- mielenterveyspotilaan asema	215

PUOLUEETTOMUUS

- asiakkaan kohtelu ja virkamiehen puolueettomuusvaatimus	200
--	-----

PUOLUSTUSVOIMAT

- syytemääräys virka-aseman väärinkäytännästä	180
- rajavartioiden mahdollisuudet päästä rauhanturvatehtäviin	182
- kurinpitovalituksen tekemishojeden täydentäminen	184
- harjoituskäskyn henkilötietojen salassapito	185
- uskonnonvapauden toteutuminen paraatikatselmuksessa	185

PÄIVÄHOITO

- päätöksen tekeminen ja tiedoksianto	199
- esitys päiväkotien henkilöstömitoitusta koskevan säännöksen täsmentämiseksi	203
- hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoitus ja seuranta Helsingin päiväkodeissa	208

REKISTERI

- rikollisesta taustasta kertovien tietojen antaminen työnantajalle	136
--	-----

RIISTANHOITOYHDISTYS

- koiran kiinnipitovelvollisuus	308
---------------------------------	-----

RIKOSILMOITUS

- epäillyn oikeus puolustautua	138
- palveluperiaate ja poliisimiehen käytös	141

RAKENNUSLUPA

- aittojen rakentaminen ranta-alueelle ilmoitusmenettelyllä	298
- rakennustarkastajan toimivalta rakennuslupa-asiassa	300
- ilman lainvoimaista lupaa aloitettu päiväkodin korjaus- ja muutostyö	301

SAIRAANKULJETUS

- esitys sairaankuljetuksen asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi 212
- potilaan oikeus hoitoon 220

SELVITTÄMISVELVOLLISUUS

- työvoimapolitiittisten edellytysten selvittäminen ja lausunnon perusteleva 256
- verovelvollisen kuuleminen ja veronviranomaisen virheen korjaaminen 293
- liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojele metsänhakkuiden yhteydessä 303
- papin vaalikelpoisuuden selvittäminen 317

SISÄASIAINMINISTERIÖ

- AOA Raution lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain ym. muuttamiseksi 114

SOSIAALIHUOLTO

- viivästys kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyssä 199
- päätöksen tekeminen ja tiedoksianto 199
- asiakkaan kohtelu ja virkamiehen puolueettomuusvaatimus 200
- asiakirjojen saaminen ja salassapito 201
- toimeentulotuen takaisinperintä 202, 206
- tulojen ja menojen jaksottaminen toimeentulotukea määrättäessä 202
- menon huomioon ottamisen ajankohta toimeentulotukea myönnettäessä 202
- toimeentulotuen maksaminen jälkikäteen lääkemenoihin 202
- vaikeavammaisen kuljetuspalvelujen laajuus 203
- palvelusuunnitelman laatiminen kuljetuspalvelua saavalle 203
- esitys päiväkotien henkilöstömitoitusta koskevan säännöksen täsmentämiseksi 203
- päätöksenteko kehitysvammaisen ylläpidosta perittävää maksua tarkistettaessa 204
- viivästys toimeentulotukiasian käsittelyssä 205
- yhteiskuljetukset vammaispalvelulain mukaisina kuljetuksina 207
- hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoitus ja seuranta Helsingin päiväkodeissa 208
- lyhytaikaisen asumispalvelun maksupäätös 210
- tietojen antaminen asiakkaalle hänen asiassaan 230
- asiakkaan oikea neuvonta 230
- valvottujen tapaamisten järjestäminen sekä kuntien sovittelu- ja neuvontapalvelut 232

SOSIAALIVAKUUTUS

- päätöksen perusteleva 243
- neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuus sekä palveluperiaatteen noudattaminen 243
- asianosaisen kuuleminen takaisinperintäasiassa 244
- hakemusten käsittelyajat Kansaneläkelaitoksessa ja niistä tiedottaminen 245
- Kansaneläkelaitoksen päätösten selkeys ja ymmärrettävyys 247
- viivästys kuntoutus- ja hoitotukihakemusten käsittelyssä 250

SUHTEELLISUUSPERIAATE

- suhteellisuusperiaate pakkokeinojen käytössä 127
- alaikäisen kiinniotto 128
- ulosottomiehen oikeus voimakeinojen käyttöön 171

SUOSTUMUS

- suostumuksen merkitys kotietsinnässä 126

SYNTAKEETTOMUUS

- syntyakeettomuus syyttämättäjättämispäätöksen perusteena 107

SYYTEHARKINTA

- asian saattaminen syyteharkintaan 131

SYYTTÄJÄ

- syntyakeettomuus syyttämättäjättämispäätöksen perusteena 107
- yksityisoikeudellinen vaatimus syyttäjän haastehakemuksessa 109
- esitutinnan perusteellisuus 110
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta 132

TAKAISINPERINTÄ

- toimeentulotuen takaisinperintä 202, 206

TAKAVARIKKO

- takavarikon kirjaaminen 126

TAPAAMISOIKEUS

- valvottujen tapaamisten järjestäminen sekä kuntien sovittelu- ja neuvontapalvelut 232

TARKASTUSLAUTAKUNTA

- päätöksen perusteleminen 243
- päätöksen tiedoksisaanti ja muutoksenhaku 248

TE-KESKUS

- maksatushakemuksen käsittely TE-keskuksessa 307

TERVEYDENHOITO

- vapautensa menettäneiden olosuhteet 117
- terapiavastaanottojen rajoittaminen 155
- vangin yksityisyys terveydenhoidossa 166
- esitys sairaankuljetuksen asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi 212
- esitys mielenterveyslain täsmentämiseksi 213
- esitys kansanterveyslain täsmentämiseksi 213
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 213
- oikeus hyvään hoitoon 213
- potilaan tiedonsaanti- ja itsemääräämis-oikeus 214
- potilasasiakirjamerkinnot sekä potilas-tietojen luovuttaminen ja tarkastaminen 215
- hyvän hallintomenettelyn noudattaminen 216
- harsinkiläisten glaukoomapotilaiden hoito 218
- potilaan oikeus hoitoon 220
- lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen Kihniön kunnassa 222
- vajaavaltaisen potilaan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen 223
- Espoon kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuus 225
- toisen huoltajan oikeus osallistua lapsen tutkimusta koskevan päätöksen tekemiseen 234
- sosiaali- ja terveysaseman ruotsinkielinen asiakaspalvelu 283

TERVEYDENTILA

- säilöönnotetun valvonnan laiminlyönti 115
- raskaana olevan käännäyttäminen 194
- venäläisen perheen käännätyksen täytäntöönpano 195

TIEDOKSIANTO

- huolellisuus tiedoksiannossa 95
- menettely kantelun käsittelyssä lääninhallituksessa 307

TIEDOKSISAANTI

- päätöksen tiedoksisaanti ja muutoksenhaku 248

TIEDONSAANTIOIKEUS

- potilaan tiedonsaanti- ja itsemääräämis-oikeus 214

TIEDOTTAMINEN

- esitutkinnasta tiedottaminen 133
- ilmaisukiellon purkaminen 134
- hakemusten käsittelyajat Kansaneläkelaitoksessa ja niistä tiedottaminen 245
- työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttäminen ja siitä ilmoittaminen 257
- informoiminen palkkaturvasaatavan vanhentuneisuudesta 258
- valintamenettelystä ilmoittaminen 276
- liikennejärjestelyistä tiedottamisessa käytetty kieli 288
- veroehdotusmenettelyyn siirtämisestä ilmoittaminen 291

TODISTAJA

- todistajan kieltäytymisoikeus 140

TOIMEENTULOTUKI

- viivästys toimeentulotukiasioiden käsittelyssä 198
- päätöksen tekeminen ja tiedoksianto 199
- asiakirjojen saaminen ja salassapito 201
- toimeentulotuen takaisinperintä 202, 206
- tulojen ja menojen jaksottaminen toimeentulotukea määrittäessä 202
- menon huomioon ottamisen ajankohta toimeentulotukea myönnettäessä 202
- toimeentulotuen maksaminen jälkikäteen lääkemenoihin 202
- viivästys toimeentulotukiasian käsittelyssä 205

TOIMIVALTA

- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta 132
- rikollisesta taustasta kertovien tietojen antaminen työnantajalle 136
- yleisen edunvalvojan menettely ulosmitatun kiinteistön myynnissä 240
- rakennustarkastajan toimivalta rakennuslupa-asiaissa 300

TULLI

- autoveroilmoitusten pitkät käsittelyajat 187
- tullitarkastuksen lainmukaisuus 188
- tullin menettely henkilöntarkastuksessa 192
- asiakirjapyyntöjen toteuttaminen 192

TUOMARINVALITUSLAUTAKUNTA

- tuomarinnimitystä koskeva lausunto 102

TUOMIOISTUIN

- tuomarin virka-aseman mukainen käyttäytyminen 93
- oikeuden puheenjohtaja prosessinjohtajana 94
- tuomioistuimen äänitteiden sisältö 94
- huolellisuus tuomiolauselman laatimisessa 95
- huolellisuus tiedoksiannossa 95
- tiedusteluihin vastaaminen 95
- viivästys täytäntöönpanoriitakanteen käsittelyssä 96
- viivästys rikosasian käsittelyssä 96
- tuomioistuimen tointen perustuminen lakiin 98
- syytteestä vapautetun oikeudenkäyntikulujen maksatus valtion varoista 99
- tuomioistuimen äänitteiden säilymisen turvaaminen 100
- esiintymiskiellon määrääminen asiamiehelle 101
- tuomarinnimitystä koskeva lausunto 102
- laillista estettä koskevan ilmoituksen käsittely maa-oikeudessa 103
- viivästys lastensuojeluasian käsittelyssä hallinto-oikeudessa 199

TUOTEVALVONTAKESKUS

- anniskeluluvan peruuttamispäätökseen sisältyvien tietojen salassapito 313

TYÖTTÖMYYSTURVA

- menon huomioon ottamisen ajankohta toimeentulotukea myönnettäessä 202

TYÖVOIMATOIMISTO

- työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttäminen ja siitä ilmoittaminen 257

ULKOASIANMINISTERIÖ

- AOA Raution lausunto YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifioimisedellytyksen selvittämiseksi 152
- AOA Raution lausunto alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskevan kolmannen määräaikaisraportin laatimista varten 282

ULKOMAALAINEN

- poliisin ulkomaalaisvalvonta 147
- raskaana olevan käännättäminen 194
- venäläisen perheen käännätyksen täytäntöönpano 195

ULOSOTTO

- poliisin ja ulosottoviranomaisen yhteistyö 147
- yksityinen perintätoimisto perimässä julkisoikeudellista saatavaa 169
- siviilisen aseman parantaminen ulosotossa 170
- ulosottomiehen oikeus voimakeinojen käyttöön 171
- vapaaehtoinen sopimusjärjestely ja ulosottomiehen käyttäytyminen 172
- tilityksessä tapahtuneen virheen korjaaminen 173
- oikeussuojakeinoja koskevat ohjeet 174
- yleisen edunvalvojan menettely ulosmitatun kiinteistön myynnissä 240

USKONNONVAPAAUS

- uskonnonvapauden toteutuminen paraatikatselemuksessa 185

VAALIT

- yhdenvertainen kohtelu kaupungin vaalimainospaikkojen jakamisessa 261
- yhdenvertaisen kohtelun ja osallistumisoikeuden takaaminen 262
- kaupungin äänestysaktiivisuuskampanja 263
- kielellinen yhdenvertaisuus Yleisradio Oy:n vaalivalvojislähetysten tarjonnassa 286

VAITIOLO-OIKEUS

- kotietsinnän perusteet ja poliisin vaitiolo-oikeus 122

VAKUUTUSLAITOS

- viivästys sosiaaliturva-asioiden käsittelyssä 243

VAKUUTUSOIKEUS

- viivästys valitusten käsittelyssä 243

VALVONTA

- talousrikostutkinnan ongelmat 118
- Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen tutkintatilanne 119
- ilman lainvoimaista lupaa aloitettu päiväkodin korjaus- ja muutostyö 301

VAMMAISUUS

- vaikeavammaisen kuljetuspalvelujen laajuus 203
- palvelusuunnitelman laatiminen
kuljetuspalvelua saavalle 203
- päätöksenteko kehitysvammaisen yllä-
pidosta perittävää maksua tarkistettaessa 204
- yhteiskuljetukset vammaispalvelulain
mukaisina kuljetuksina 207

VANKEINHOITO

- AOA Raution lausunto Euroopan neuvoston
kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan
kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimi-
van eurooppalaisen komitean (CPT) selon-
teosta koskien komitean käyntiä Suomessa
syyskuussa 2003 151
- AOA Raution lausunto nuorisorikostyöryhmän
mietinnöstä, erityisesti nuorisoarestia koske-
vista ehdotuksista 153
- terapiavastaanottojen rajoittaminen 155
- vangeilta perittävät korvaukset 156
- vankitapaamiset 157
- vankeinhoitohenkilökunnan suhtautuminen
vankeihin 158
- hallussapitoasiat 158
- yksinäishuoneeseen sijoittaminen
turvaamistoimenpiteenä 159
- eristämispäätöksen perusteleminen 160
- vangin kuuleminen 161
- asiakirjan toimittaminen 162
- elinkautisvangin poistumisluvan
alkamisajankohta 162
- olosuhteet vankilassa 163
- avustajan käyttäminen kurinpitomenettelyssä 165
- vangin yksityisyys terveydenhoidossa 166

VEROTUS

- autoveroilmoitusten pitkät käsittelyajat 187
- veroehdotusmenettelyyn siirtämisestä
ilmoittaminen 291
- verovelvollisen kuuleminen ja veroviran-
omaisen virheen korjaaminen 293
- verovelvollisen kuuleminen
verotarkastuksen yhteydessä 294
- verohallinnon palvelun asianmukaisuus
ja yhdenvertaisuus 295
- anniskeluluvan peruuttamispäätökseen
sisältyvien tietojen salassapito 313

VIESTINTÄ

- television näkyvyysongelmat 312

VIIVÄSTYS

- viivästys täytäntöönpanoriitakanteen
käsittelyssä 96
- viivästys rikosasian käsittelyssä 96
- viivästys esitutinnan aloittamisessa 118
- talousrikostutkinnan ongelmat 118
- Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen
tutkintatilanne 119
- palveluperiaate ja poliisimiehen käytös 141
- viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa 142
- kurinpitovalituksen tekemishojien
täydentäminen 184
- autoveroilmoitusten pitkät käsittelyajat 187
- viivästys toimeentulotukiasioiden käsittelyssä 198
- viivästys lastensuojeluasian käsittelyssä
hallinto-oikeudessa 199
- viivästys kuljetuspalveluhakemuksen
käsittelyssä 199
- viivästys asiakirjojen saamisessa 201
- viivästys toimeentulotukiasian käsittelyssä 205
- viivästys kantelun käsittelyssä
lääninhallituksessa 218
- joutuisuus edunvalvojan määräämisessä 239
- yleisen edunvalvojan menettely ulosmitatun
kiinteistön myynnissä 240
- viivästys valitusten käsittelyssä 243
- viivästys sosiaaliturva-asioiden käsittelyssä 243
- viivästys hakemusten käsittelyssä
Kansaneläkelaitoksessa 245
- viivästys kuntoutus- ja hoitotukihakemusten
käsittelyssä 250
- viivästys työmarkkinatuen myöntämisessä 254
- maksatushakemuksen käsittely
TE-keskuksessa 307
- viivästys hallintopakkoasiassa 302

VIRKAMIES

- palveluperiaate ja poliisimiehen käytös 141
- tullitarkastuksen lainmukaisuus 188

VOIMAKEINOT

- ulosottomiehen oikeus voimakeinojen käyttöön 171

YHDENVERTAISUUS

- poliisin menettely ajokorttiasioissa 144
- ammattiyhdistysjäsenmaksun perimis-
järjestelyt ja yhdenvertaisuus 145
- rajavartioiden mahdollisuuden päästä
rauhanturvatehtäviin 182

- esitys sairaankuljetuksen asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi	212
- yhdenvertainen kohtelu kaupungin vaalimainospaikkojen jakamisessa	261
- yhdenvertaisen kohtelun ja osallistumisoikeuden takaaminen	262
- tupakoinnin kieltäminen	264
- yliopistokirjastojen maksut	277
- uusien ylioppilaiden lisäpisteet	278
- ruotsinkielisten esitteiden ja kaavakkeiden saatavuus	284
- kielellinen yhdenvertaisuus Yleisradio Oy:n vaalivalvojalähetysten tarjonnassa	286
- yhdenvertaisuus metsästyskortin myöntämisessä	308
- hirvieläinvahinkojen korvaaminen	309
- television näkyvyysongelmat	312
- hautapaikan osoittaminen kunnalliselta hautausmaalta	316
- Pyhän Henrikin kyynärvarsireliikin tallentaminen	318

YHTEYDENPITO

- eristäminen yli lain salliman enimmäisajan sekä lapsen ja vanhemman yhteydenpito	234
--	-----

YKSITYISYYDEN SUOJA

- rikollisesta taustasta kertovien tietojen antaminen työnantajalle	136
- vangin yksityisyys terveydenhoidossa	166
- kunnan nuorisotyöntekijän työhaastattelu ja tietosuoja	268

YLEISRADIO OY

- kielellinen yhdenvertaisuus Yleisradio Oy:n vaalivalvojalähetysten tarjonnassa	286
--	-----

YLIOPISTO

- yliopistokirjastojen maksut	277
- uusien ylioppilaiden lisäpisteet	278

YMPÄRISTÖ

- liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu metsänhakkuiden yhteydessä	303
- ruoppausten luvan tarpeen arviointi	305
- esitutkinnan toimittamatta jättäminen	306

ÄÄNITE

- tuomioistuimen äänitteiden sisältö	94
- tuomioistuimen äänitteiden säilymisen turvaaminen	100

ISSN 0356-2999

Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2005

Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo

Taitto: Päivi Ahola ja Virpi Salminen



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FIN - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eoakirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>



eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2004