



eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2008

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2008

EDUSKUNNALLE

Eduskunnan oikeusasiamiehenä toimi vuonna 2008 allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio*. Apulaisoikeusasiamiehinä toimivat oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen* ja oikeustieteen tohtori, varatuomari *Jukka Lindstedt*.

Eduskunta valitsi minut 1.12.2005 tähän tehtävään uudelleen nelivuotiskaudeksi 1.1.2006–31.12.2009. Apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen eduskunta valitsi 28.2.2006 uudelleen apulaisoikeusasiamieheksi nelivuotiskaudeksi 1.4.2006–31.3.2010. Toiseksi apulaisoikeusasiamieheksi eduskunta valitsi 22.9.2005 Jukka Lindstedtin nelivuotiskaudeksi 1.10.2005–30.9.2009.

Tehtävää hoitaessani olen virkavapaana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virasta. Jääskeläinen on virkavapaana Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjän virasta ja Lindstedt puolestaan oikeusministeriön lainsäädäntöneuvoksen virasta.

Valitsin 26.2.2008 apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi kansliapäällikkö *Jussi Pajuoja*n toimikaudeksi 1.3.2008–31.12.2011. Kutsuin hänet hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä syys–lokakuun vaihteessa 2008 yhteensä 15 päivän ajaksi.

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2008.

Helsingissä 19.3.2009

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Jussi Pajuoja*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle	3	3. OIKEUSASIAMIEHEN ERITYISTEHTÄVÄT	38
Käytetyt lyhenteet	11	3.1 Perus- ja ihmisoikeudet	38
Kuvat	11	3.1.1 Ihmisoikeustapahtumia	39
1. PUHEENVUOROT	13	3.1.2 Ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja	40
Riitta-Leena Paunio	13	Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2008	41
Oikeusasiamies globaalissa maailmassa	13	3.2 Oikeusasiamiehen havaintoja	43
Petri Jääskeläinen	17	3.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	43
Vapautensa menettäneiden oikeusavun turvaamisessa puutteita	17	3.2.2 Yhdenvertaisuus 6 §	44
Jukka Lindstedt	21	Syrjintäkielto	46
Oikeusasiamies ja median vapaus	21	Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun	46
2. OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2008	25	3.2.3 Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 §	46
2.1 Tehtävät	25	Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus	47
2.2 Toiminta	25	Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto	49
2.3 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tavoitteet	25	3.2.4 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 §	49
2.4 Muutoshankkeita	28	3.2.5 Liikkumisvapaus 9 §	49
2.5 Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	28	3.2.6 Yksityiselämän suoja 10 §	50
Saapuneet ja ratkaistut asiat	29	Kotirauha	50
Asiaryhmät ja toimenpiteet	30	Perhe-elämän suoja	50
2.6 Tarkastukset	32	Viestintäsalaisuus	51
2.7 Vuosipäiväseminaari	32	Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	52
2.8 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	34	3.2.7 Uskonnonvapaus 11 §	53
Kotimaiset tapahtumat	34	3.2.8 Sananvapaus ja julkisuus 12 §	53
Kansainväliset yhteydet	34	Sananvapaus	53
2.9 Palvelutoiminnot	35	Julkisuus	54
Asiakaspalvelu	35	3.2.9 Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus 13 §	55
Viestintä	36	3.2.10 Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §	55
2.10 Kanslia	36	3.2.11 Omaisuuden suoja 15 §	56
		3.2.12 Sivistykselliset oikeudet 16 §	56
		3.2.13 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §	56
		3.2.14 Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus 18 §	58

3.2.15	Oikeus sosiaaliturvaan 19 §	58	3.4.3	Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	85
	Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	58	3.4.4	Valvonta	86
	Oikeus perustoimeentulon turvaan	58	3.4.5	Valvontatiedot	86
	Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	58	3.4.6	Arviointia	87
	Oikeus asuntoon	60	3.4.7	Lopuksi	88
3.2.16	Vastuu ympäristöstä 20 §	60			
3.2.17	Oikeusturva 21 §	60	4.	LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	89
	Neuvonta- ja palveluvollisuus	61	4.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	89
	Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin	63	4.1.1	Lainsäädäntömuutokset	89
	Asian käsittelyn joutuisuus	65		Lausunnot	89
	Käsittelyn julkisuus	68	4.1.2	Laillisuusvalvonta	90
	Asianosaisen kuuleminen	68	4.1.3	Tarkastukset	91
	Päätösten perusteleminen	69	4.1.4	Ratkaisuja	91
	Asioiden asianmukainen käsittely	70		Käräjäoikeuden virheellinen tuomio asianomistajarikoksessa	91
	Muita hyvän hallinnon edellytyksiä	73		Käräjätuomarin menettely oikeudenkäynnissä	92
	Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	74		Käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun vastaaminen	93
	Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	75		Tuomarin on seurattava työ sähköpostiaan	93
	Virkamiesten käytös	76		Purkuhakemus rangaistusmääräysasiassa	94
3.3	Telepakkokeinot ja muu salainen tiedonhankinta	76		Notaareiden valintailmoitus oli epätasällinen	95
3.3.1	Salainen tiedonhankinta	76		Tarve täydentää hakemusta viivytti käsittelyä	95
3.3.2	Telepakkokeinot	76		Hovioikeuden tuomion antaminen viivästyi	95
	Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta	76		Valituksen käsittely viipyi kuluttajariitalautakunnassa	95
	Telepakkokeinojen erityisluonteesta	77		Vakuutus oikeuden sivutoimisten jäsenten vaihtuminen	96
	Pakkokeinoista päättäminen	78		Virheellinen tutkintavangin passittamismääräys	96
	Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja	78		Tuomioistuin ei peruuttanut etsintäkuulutusta	97
	Tarkastukset	79		Vangin siirto virolaiseen vankilaan	97
	Valvontatiedot	79			
	Arviointia	82			
	Lopuksi	84			
3.4	Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	85			
3.4.1	Peitetoiminta	85			
3.4.2	Valeosto	85			

4.2 Syyttäjälaitos	99	Vankien oikeus avioliittoon	120
4.2.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	99	Käsirautojen käyttö oikeudessa vapautettua tutkintavankia kuljetettaessa	121
4.2.2 Laillisuusvalvonta	99	Lapsen etu vankiloiden äiti-lapsiosastoilla	121
4.2.3 Tarkastukset	100	Vankien kirjeenvaihdon tarkastaminen ja lukeminen	122
4.2.4 Ratkaisuja	100	Ulkomaalaisten vankien kielelliset oikeudet	123
Poliisirikosasian tutkinta ja syyttäjän menettely	100	Vankien puhelujen hinnoittelu	123
4.3 Poliisi	102	Erilliset ulkoilualueet vankiloissa ja vangin ulkoilu käsirauchoissa	124
4.3.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	102	Esitutinnan toimittamispyyntö	125
4.3.2 Laillisuusvalvonta	103	4.4.3 Muut ratkaisut	125
4.3.3 Tarkastukset	104	Vankien kohtelu	125
4.3.4 Tapauksia	105	Kirjeenvaihto	126
Julkisuus ja tiedottaminen	105	Oikeusturva ja hyvä hallinto	128
Rikosilmoituksen kirjaaminen	106	Terveydenhuolto	131
Esitutinnan viivästyminen	106	Muita tapauksia	133
Esitutkintapäätökset ja niiden perusteleminen	107	4.5 Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt	137
Vapaudenmenetykset ja vapautensa menettäneiden olot	108	4.5.1 Lainsäädäntömuutoksia	137
Kotietsintä ja takavarikko	110	4.5.2 Laillisuusvalvonta	137
Kuulustelumenettely	111	Ulosottomiehen selonottovelvollisuus	137
Poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta	111	Neuvontavelvollisuus	137
Esitutkintapäätöskirjojen toimittaminen	113	Päätöksentekomenettely	138
Lupahallinto	113	4.5.3 Ratkaisuja	138
Muita tapauksia	114	Elinkeinonharjoittaja ulosottovelallisenä	138
4.4 Vankeinhoito	117	Rekisteritiedustelu työpaikasta	138
4.4.1 Tarkastukset	117	Ulosmittaus vanhentuneen velan suorittamiseksi	139
4.4.2 Esitykset ja omat aloitteet	118	Maksusuunnitelma ja oikeussuojakeinot	139
Tarpeet uudistaa asiamieskirjeiden avaamista koskeva sääntely	119	Osoitetiedon tarkastaminen kuulemista varten	139
Vangin erityisvalvottu asianajajatapaaminen	119	Uhkasakon asettaminen sivullisen kuulemiseksi	140
Erityisvalvotun tapaamisen keskeyttäminen	120		

4.6 Sotilasasiat ja puolustushallinto	141		
4.6.1 Toimintaympäristö	141		
4.6.2 Laillisuusvalvonta	142		
4.6.3 Tarkastukset	143		
4.6.4 Ratkaisuja	145		
Rauhanturvaajien velvollisuus toimia vaalitoimitsijoina	145		
Puutteet puolustusvoimien räjähdevarastoinnissa	145		
Rintamasotilastunnusten myöntämisessä epäyhtenäistä käytäntöä	146		
Asevelvollisen kuuleminen palveluskelpoisuusluokkaa muutettaessa	148		
4.7 Tulli	150		
4.7.1 Autoverotus	150		
4.7.2 Tarkastukset	151		
4.7.3 Ratkaisuja	151		
Autoverovalituksen käsittelyn viivästys	151		
Mallikohtaisten veroprosenttien selvittäminen	152		
Autoveropäätöksen perustelut	152		
Väliaikainen ajolupa	152		
Autoveron huojentaminen	153		
4.8 Ulkomaalaisasiat	154		
4.8.1 Toimintaympäristö	154		
4.8.2 Laillisuusvalvonta	154		
4.8.3 Ratkaisuja	155		
Vangin maasta poistamisen järjestäminen	155		
Viisumirekisterin tietojen oikeellisuus	156		
Kohtelu rajatarkastuksessa	156		
4.9 Sosiaalihuolto	157		
4.9.1 Lainsäädäntömuutoksia	157		
4.9.2 Laillisuusvalvonta aihepiireittäin	157		
Toimeentulotuki	157		
Vanhuspalvelut	162		
		Omaishoidontuki	162
		Vammaispalvelut	163
		Kehitysvammahuolto	163
		Päivähoito	164
		Tietojen luovuttaminen	165
	4.9.3	Tarkastukset	167
	4.10 Terveystieteidenhuolto		168
	4.10.1	Laillisuusvalvonta	168
	4.10.2	Tarkastukset	168
	4.10.3	Ratkaisuja	170
		Riittävät terveyspalvelut	170
		Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	175
		Potilasasiakirjat	176
		Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja	178
		Hyvän hallinnon vaatimukset	179
	4.11 Lasten oikeudet		184
	4.11.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	184
	4.11.2	Laillisuusvalvonta	184
		Lastensuojelu	185
		Päivähoito	187
		Lapseksiottaminen	188
		Terveystieteidenhuolto ja muut viranomaisahot	190
	4.11.3	Tarkastukset	190
	4.12 Edunvalvonta		191
	4.12.1	Muutoksia lainsäädännössä	191
	4.12.2	Laillisuusvalvonta	191
	4.12.3	Ratkaisuja	191
		Edunvalvojan tehtävistä päämiehen kuoltua	191
		Päämiehen kuolintiedon välittämisessä oli puutteita	192
		Holhouslilit on laadittava päämiehen äidinkielellä	193

Päämiehen etu ei toteutunut	194	Asianosaisen oikeus saada tieto pysäköinnin valvonta-apulaisen nimestä	210
Kuuleminen edunvalvontaan määrättäessä	194	Hankintamenettelyä koskevia ratkaisuja	211
Maistraatin selvitys ei ollut täysin asiallinen	194		
Kantelun käsittely maistraatissa	195	4.16 Opetus	212
Asiakirjapyyntöön vireilletulon tapa	195	4.16.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	212
4.13 Sosiaalivakuutus	196	4.16.2 Laillisuusvalvonta	212
4.13.1 Laillisuusvalvonta	196	4.16.3 Tarkastukset	213
Käsittelyajat ovat keskeinen ongelma	196	4.16.4 Ratkaisuja	213
Asianmukainen käsittely, palveluperiaate ja neuvonta	198	OPH:ssa paljon epäkohtia	213
Tietosuoja ja julkisuus	200	Kirjaston asiakkaiden oikeus- turvasta on huolehdittava	214
4.13.2 Tarkastukset	200		
4.13.3 Ratkaisuja	201	4.17 Kieliasiat	216
Kela ja eläkelaitokset laiminlyövät tietoisesti määräaikoja	201	4.17.1 Laillisuusvalvonta	216
Yksityisyyden suoja Kelan hakemuslomakkeissa	202	4.17.2 Ratkaisuja	217
		Viranomaisten on asioitava Ahvenanmaan maakunnan kanssa ruotsiksi	217
4.14 Työvoima ja työttömyysturva	204	Kielelliset oikeudet sähköpostiliikenteessä	217
4.14.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	204	Puutteita suurlähetystöjen internetsivujen ruotsinkielisissä versioissa	218
4.14.2 Laillisuusvalvonta	204	Hyvää tilintarkastustapaa koskevat ohjeet tarpeen myös ruotsiksi	218
4.14.3 Ratkaisuja	206		
Kuuleminen ja päätöksenteko koulutusasiassa	206	4.18 Verotus	219
Maahanmuuttaja-asiakkaan palvelu työvoimatoimistossa	206	4.18.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	219
		4.18.1 Laillisuusvalvonta	220
4.15 Yleiset kunnallisasiat	207	Luonnollisen henkilön ja yhteisön kirkollisverovelvollisuudesta	221
4.15.1 Kunnallishallinnon perusteet	207	4.18.2 Ratkaisuja	222
4.15.2 Kuntien rakennemuutoksesta	207	Verohallinto peri toistuvasti ulosottoteitse saataviaan väärältä taholta	222
4.15.3 Laillisuusvalvonta	208	Veronhuojennuspäätöksen puutteelliset perustelut ja virheelliset perusteet	223
4.15.4 Ratkaisuja	209		
Menettely asukasvalinnoissa	209		
Puhelinpalvelu lakisääteisessä jätehuollossa	210		

Veroilmoituksen puutteellinen täyttöohjaus	224	4.20.4 Ratkaisuja	235
4.19 Ympäristöasiat	225	Maa- ja metsätalouden lautamies oli esteellinen	235
4.19.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	225	Muutoksenhakemusten käsittely viivästyi	236
4.19.2 Laillisuusvalvonta	225	Riistanhoitoyhdistyksen jäsenen äänioikeuden sääntely	236
4.19.3 Ratkaisuja	226	Kiinteistötoimitusmaksun normipohja	237
Epäilty terveyshaitta työ- ja oleskelutilassa	226	4.21 Liikenne ja viestintä	239
Kollaja-hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin aloittaminen	227	4.21.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	239
Ympäristölupa-asian käsittelyn viivästyminen	228	4.21.2 Laillisuusvalvonta	240
Ympäristölupa-asioissa huolehdittava yhdenmukaisesta tulkintakäytännöstä	228	4.21.3 Ratkaisuja	241
Jätteenkuljetusjärjestelmän muuttaminen edellyttää hallintopäätöstä	229	Katsastusmiehen luotettavuuden arviointi	241
Kunnan jätemaksun perimistä koskeva asia	230	Asiamiespostin toimitilojen esteettömyydestä huolehdittava	242
Luvattomasta rakentamisesta on ilmoitettava poliisille	230	4.22 Muut asiat	243
Asiakirjojen nähtävilläpito kesäaikana	230	4.22.1 Ratkaisuja	243
Naapureiden asianmukainen kuuleminen	231	Viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudessa edelleen puutteita	243
Kunnan maapoliittista ohjelmaa koskevia näkökohtia	231	Osakeyhtiöiden poistamista kaupparekisteristä koskeva menettely	244
Kunnanhallitus ei ole rakennusvalvontaviranomainen	232	PRH laiminlöi määräajat ja perusteli päätöksensä puutteellisesti	246
Kantelu ei vaikuta valvontavelvollisuuteen	232	PRH:lle huomautus ylipitkistä käsittelyajoista	246
Ottamisalueen hallintaoikeus selvitettävä maa-aineslupaa myönnettäessä	232	Seurakunta ei piilotellut turvapaikanhakijaa	247
Kantelun johdosta annettavan selvityksen viivästyminen	233		
Tallentamattoman tiedon julkisuus	233		
4.20 Maa- ja metsätalous	234		
4.20.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	234		
4.20.2 Laillisuusvalvonta	235		
4.20.3 Tarkastukset	235		

LIITTEET**Liite 1**

Suomen perustuslain oikeusasiamiestä
koskevat säännökset (11.6.1999/731)

Laki eduskunnan
oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

Laki valtioneuvoston oikeuskanlerin
ja eduskunnan oikeusasiamiehen
tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)

Eduskunnan oikeusasiamiehen
johtosääntö (5.3.2002/209)

Liite 2

Eduskunnan oikeusasiamiehen
ja apulaisoikeusasiamiesten
välinen työnjako

Liite 3

Lausunnot ja kuulemiset

Lausunnot

Kuulemiset eduskunnan
valiokunnissa

Liite 4

Tilastotietoja oikeusasiamiehen
toiminnasta

Käsiteltävänä olleet asiat

Ratkaistut asiat viranomaisittain

Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa

Saapuneet asiat viranomaisittain

Liite 5

Tarkastukset

Liite 6

Kanslian henkilökunta

Asiahakemisto**248 Käytetyt lyhenteet****248**

AKE Ajoneuvohallintokeskus

AOA apulaisoikeusasiamies

248

CPT Eurooppalainen komitea kidutuksen ja
epäinhimillisen tai halventavan kohtelun
tai rangaistuksen estämiseksi

249

EIS Euroopan ihmisoikeussopimus

EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

253

HE hallituksen esitys

IOI International Ombudsman Institute

254

Kela Kansaneläkelaitos

KHO korkein hallinto-oikeus

KKO korkein oikeus

255

KRP keskusrikospoliisi

MMM maa- ja metsätalousministeriö

OA oikeusasiamies

255

OM oikeusministeriö

OPH Opetushallitus

256

PRH Patenti- ja rekisterihallitus

Rise Rikosseuraamusvirasto

256

SM sisäasiainministeriö

256

STM sosiaali- ja terveysministeriö

TEM työ- ja elinkeinoministeriö

257

TEO Terveystieteiden tutkimuskeskus

TE-keskus työvoima- ja elinkeinokeskus

UM ulkoasiainministeriö

258

VM valtiovarainministeriö

258**258**

258 Kertomuksessa käytetään lyhenteitä OA ja AOA silloin,
259 kun viitataan viranhaltijoihin henkilökohtaisesti. Sanal-
260 la "oikeusasiamies" taas viitataan eduskunnan oikeus-
261 asiamieheen viranomaisena ja instituutiona.

262

*:llä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituina oikeus-
asiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi

262**264 Kuvat****264**

Jaanis Kerkis s. 13, 17, 21 ja 25

Vesa Lindqvist s. 33

266

1. Puheenvuorot

RIITTA-LEENA PAUNIO

OIKEUSASIAMIES GLOBAALISSA MAAILMASSA

Olen saanut seurata oikeusasiamiesinstituution kasvamista ja kehittymistä täällä kotimaassa ja maailmalla yli kolmen vuosikymmenen ajan. Tämä onkin ollut mielenkiintoista, sillä tänä aikana instituutio on levinnyt maailmalla kulovalkean tavoin.

Suomessa oikeusasiamiehellä on pitkä historia verrattuna moniin muihin maihin. Helmikuussa 2010 tulee kuluneeksi 90 vuotta siitä, kun ensimmäinen kantelu saapui oikeusasiamiehelle. Wiipurin lääninvankilassa tutkintovankina ollut jääkärivääpeli pyysi nöyrimmästi oikeusasiamiehen toimenpidettä siihen, että hänet, ellei "hänen asiatansa heti voida Sotaoikeudessa uuteen tutkintoon ottaa, aivan kohta laskettaisiin vapaaksi tutkintovankeudesta ja että se tai ne, jotka katsottaisiin syytäksi minun aiheettomasti vangittuna pitämiseen, asetettaisiin syytteeseen virkavirheestä".

Laillisuusvalvonta on muuttunut ajan myötä, mutta sen peruspiirteet ovat säilyneet ja ovat edelleen ajankohdaisia. Oikeusasiamiehen rooli syyttäjänä on jäänyt takaa-alalle ja viranomaistoimintaa kehittävä rooli on korostunut. Hyvän hallinnon edistäminen on ollut oikeusasiamiehen työssä keskeistä. Paljon huomiota on kiinnitetty myös olosuhteisiin ja kohteluun laitoksissa. Vankiloiden, laitosten ja varuskuntien valvonta on ollut laajaa ja lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon kehittämiseksi on tehty runsaasti esityksiä.

Perus- ja ihmisoikeusajattelun kehittyminen meillä ja muualla on muokannut merkittävällä tavalla oikeusasiamiehen toimintaa viimeisten vuosikymmenten ai-



kana. Elämme nyt historian pitkässä perspektiivissä sellaista vaihetta, jossa kansainvälisin sopimuksin pyritään suojelemaan kaikkien ihmisten perustavaa laatua olevia oikeuksia. Tämän ihmisoikeussopimusten aikakauden katsotaan alkaneen Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjulistuksesta, jonka 60-vuotisjuhlaa vietettiin viime vuoden lopulla. Merkittävä askel Suomessa oli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen vuonna 1990. Kun perusoikeusuudistus toteutettiin Suomessa vuonna 1995, oikeusasiamiehen tehtäväksi säädettiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tehtävän voi sanoa ratkaisevalla tavalla muuttaneen

oikeusasiamiehen tarkastelun näkökulmaa viranomais-
ten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumi-
seen.

Kansainvälinen kehitys on siis juuri tältä osin vaikut-
tanut selkeästi myös oikeusasiamiehen laillisuusval-
vontaan, joka on kehittynyt ajan, yhteiskunnallisen ja
kansainvälisen muutoksen mukana. Merkittävä kehi-
tysvaihe ajoittuu meilläkin viimeisiin vuosikymmeniin.

Instituutio maailmalla

Vuonna 2009 tulee kuluneeksi 200 vuotta siitä, kun
oikeusasiamiesinstituutio syntyi Ruotsissa. Tapahtu-
maa juhlistetaan Tukholmassa kesäkuun alkupäivinä.
Oikeusasiamiehet kokoontuvat maailmankokoukseen
sa pohtimaan instituution kehitystä ja merkitystä, ja
tapahtumaa juhlistetaan Ruotsissa myös muutoin
monin tavoin.

Tähän merkivuoden tapahtumaan kokoontuu satoja
oikeusasiamiehiä eri puolilta maailmaa. Heidän edus-
tamansa instituutiot poikkeavat toisistaan monin ta-
voin. Jotkut ovat kansallisten parlamenttien valitse-
mia, monet toimivat osavaltioiden, jotkut alueiden,
eräät paikallisina oikeusasiamiehinä. Heidän tehtä-
vänsä ja toimivaltansa vaihtelevat, toimintatapansa
samoin. Tehtävät ja kulttuurit näkyvät myös nimissä
– médiateur, parliamentary commissioner, defensor
del pueblo, human rights defender – eräitä esimerk-
kejä mainitakseni. Kansainvälisesti yleisnimitys kaikil-
le on ruotsalaisperäinen ombudsman eli oikeusasia-
mies.

Kaikille on myös yhteistä riippumattomuus siitä viran-
omaistahosta, jota he kansalaisten puolesta näiden
kanteluiden pohjalta valvovat. Kyse on kansalaisten oi-
keuksien puolustamisesta ja hallinnon kehittämisestä
keinoin, jotka perustuvat instituution asemaan, ei käs-
ky- ja määräysvaltaan.

Oikeusasiamiesaatteen syntyjuuret ovat siis Ruotsissa.
Suomeen oikeusasiamies perustettiin Ruotsin mallin
mukaan toisena maailmassa, mutta instituution leviä-
minen tapahtui kuitenkin nimenomaan 1900-luvun
loppuvuosikymmeninä tanskalaista mallia mukaillen.

Näillä viime vuosisadan jälkipuoliskolla aloittaneilla
oikeusasiamiehillä ei ole yhtä laajoa toimivaltuuksia
kuin kollegoillaan Ruotsissa ja Suomessa. Esimerkiksi
uusilla oikeusasiamiehillä ei enää yleensä ole syyteoi-
keutta – eräitä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamat-
ta. Myöskään tuomioistuinten valvonta ei tule yleensä
kyseeseen. Eräissä maissa oikeusasiamiehet ovat saa-
neet varsin rajatun roolin hyvän hallinnon turvaajina.
Joidenkin oikeusasiamiesten tehtävässä on korostu-
nut sovittelu kansalaisten ja viranomaisien välillä.

Luonnollisesti kunkin maan poliittinen, yhteiskunnal-
linen ja oikeusvaltiollinen kehitysvaihe on vaikuttanut
siihen, millaisena instituutio on perustettu kuhunkin
maahan. Eräissä maissa oikeusasiamiehet ovat olleet
vaikuttamassa voimakkaasti ihmisoikeuksien edistämi-
seen ja taistelleet – joskus henkensä uhalla – kansa-
lais- ja poliittisten sekä taloudellisten, sosiaalisten ja
sivistyksellisten oikeuksien puolesta. Monet taistelevat
maassaan nälän poistamiseksi, monet koulutuksen,
terveydenhuollon ja riippumattoman tuomioistuinlai-
toksen rakentamiseksi tai sananvapauden turvaami-
seksi. Maissa, joissa ihmisoikeusongelmat ovat suuria,
oikeusasiamiesten rooli ihmisoikeuksien edistäjänä on
korostunut. Eräissä maissa oikeusasiamiesten ensisi-
jainen tehtävä on taistella korruptiota vastaan.

Pyrkimys on kuitenkin ollut yleisesti vahvistaa kansa-
laisten oikeuksia suhteessa valtiovaltaan siten, että
kansalaisilla ja muilla ihmisillä olisi mahdollisimman
vaivaton – ja myös maksuton – väylä kääntyä sellai-
sen henkilön puoleen, joka voisi puolustaa ja auttaa
heitä virkamiesten mielivaltaa ja huonoa kohtelua
vastaan.

Mielestäni on merkille pantavaa, että oikeusasiamies-
instituution leviäminen on tapahtunut yhtäaikaaisesti
edellä kuvaamani kansainvälisen ihmisoikeuskehityk-
sen viime vaiheiden kanssa. Erilaisista rooleista ja pai-
notuksista riippumatta oikeusasiamiesten tehtävät
liittyvät läheisesti oikeusvaltiokehityksen sekä ihmis-
oikeuksien ja perusvapauksien vahvistamiseen.

Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti – keskinäisen yhteydenpidon foorumi

Kolmekymmentä vuotta sitten Kanadan osavaltioiden, erityisesti Albertan osavaltion silloisen oikeusasiamiehen innostuksesta alkoi myös oikeusasiamiesten kansainvälinen yhteistyö oman järjestön kautta. Albertan yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yhteyteen Edmontoniin perustettiin Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute, IOI), joka on pyrkinyt tukemaan oikeusasiamiesaatteen leviämistä eri puolille maailmaa. Sen merkitys on ollut instituutiota koskevan tiedon kerääminen ja jakaminen oikeusasiamiehille ja muille kiinnostuneille. Oikeusasiamiesten toimintaedellytyksiä on vahvistettu kokouksin, keskusteluin, koulutustilaisuuksin ja tietoa vaihtaen. Merkittävä tapahtuma on ollut joka neljäs vuosi järjestettävä maailmankokous. Tukholmassa kesällä järjestettävä kokous on laatuvaan yhdeksäs.

Järjestön toiminta on painottunut eri tavoin eri maanosissa. Järjestön jäsenistä suuri osa on eurooppalaisia oikeusasiamiehiä. Heitä on noin 160 jäsenen joukosta lähes 80. Eurooppalaisten oikeusasiamiesten kansainvälinen kanssakäyminen on ollut hyvin vilkasta. Yhteistyö ei ole tapahtunut yksinomaan IOI:n puitteissa, vaan sitä on ollut runsaasti esimerkiksi Euroopan neuvoston jäsenmaiden ja EU-maiden oikeusasiamiesten kesken, puhumattakaan alueellisesti painottuneesta yhteistyöstä eri puolilla Eurooppaa, mm. Pohjoismaiden ja Itämeren valtioiden oikeusasiamiesten kesken.

Tukholman maailmankokouksessa on tapahtumassa merkittävä muutos IOI:n historiassa, kun järjestön päämaja siirtyy Kanadasta Itävaltaan Wieniin. Itävalta on sitoutunut merkittävällä taloudellisella panoksella turvaamaan järjestön päämajan toiminnan Itävallan oikeusasiamiehenviraston yhteydessä maan oikeusasiamies järjestön pääsihteerinä. Tämä tulee merkitsemään uutta kehitysvaihetta järjestön historiassa. Sitä on ollut mielenkiintoista olla rakentamassa viimeisten neljän vuoden ajan IOI:n johtokunnan jäsenenä.

Näen myös uuden suuntautumisen järjestön toiminnassa olevan ovella. Kun IOI on pyrkinyt toiminnassaan tähän asti vahvistamaan ja tukemaan olemassa olevia oikeusasiamiesinstituutioita ja levittämään oikeusasia-

miesaatetta, näyttää nyt siltä, että järjestö pyrkii jatkossa vaikuttamaan YK:n ja muiden järjestöjen kautta ihmisoikeuksien vahvistamiseen yleisemmällä tasolla. Tämän luontoisista kehityspyrkimyksistä on olemassa merkkejä, mutta nähtäväksi jää, miten ne käytännössä toteutuvat ja miten järjestön jäsenkunta tulee suhtautumaan niihin.

Miltä tulevaisuus näyttää?

Olen hahmotellut oikeusasiamiesinstituution kehittymistä ja leviämistä viimeisten vuosikymmenten aikana muutamin siveltimenvedoin. Olen nähnyt instituution kasvun osana kansainvälisten ihmisoikeuksien vahvistamiseen liittyvää kehitystä. Mutta miten kansainvälinen kehitys näyttäisi vaikuttavan oikeusasiamiesten toimintaan lähitulevaisuudessa?

Euroopassa näen kansainvälisen yhteistyön edelleen vahvasti vaikuttavan ihmisoikeusnäkökulman korostamiseen oikeusasiamiehen työssä. Olen eräissä aikaisemmissa kertomuspuheenvuoroissani peräänkuuluttanut perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamista kansallisisella tasolla niin, että ihmisten ei tarvitsisi kääntyä kansainvälisten valvontaelinten puoleen ihmisoikeusloukkausten tutkimiseksi, ratkaisemiseksi ja hyvittämiseksi. Laillisuusvalvontakokemukseni perusteella arvioiden tämä ei näytä kovin realistiselta. Ne monet perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmat, joihin esimerkiksi oikeusasiamiehet ovat kiinnittäneet huomiota kerta toisensa jälkeen kertomuksissaan ja ratkaisuissaan, eivät näytä korjaantuvan. Eräänä syynä tähän on se, että kansallisella tasolla mahdollisuus ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseen on puutteellinen. Sitä paitsi on selkeästi nähtävissä, että kansainvälinen arvostelu on omiaan herkästi kotoista päätöksentekoa ja hallintoa.

Sen sijaan näyttää realistiselta, että oikeusasiamies voi ja tulee osana kansainvälistä verkostoitumista vaikuttamaan perus- ja ihmisoikeuskehitykseen kotimaassa ja maailmalla. Euroopassa näen keskeisenä Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin aloitteesta toteutuneen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja muiden ihmisoikeusrakenteiden verkoston, jonka osana myös oikeusasiamies toimii. Myös esim. OPCAT-

hanke, josta kerrotaan jäljempänä kertomuksessa, tulee vahvistamaan oikeusasiamiehen vankiloihin ja suljettuihin laitoksiin suuntautuvaa valvontaa entisestään. Kansainvälisen raportoinnin kautta näiden vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen myös täällä Suomessa vahvistunevat.

Näen, että oikeusasiamiehellä on tulevaisuudessa myös nykyistä suurempi panos kansainvälisten ihmis-oikeussopimusten määräaikaisraportoinnissa. Samoin oikeusasiamiehen panos kahdenvälisessä ja alueellisessa yhteistyössä kehittyvien maiden oikeusvaltioiden rakentamisessa tulee vahvistumaan. Monet eurooppalaiset oikeusasiamiehet – Tanska muiden muassa – ovat olleet hyvin aktiivisia tällaisessa yhteistyössä. Kertomusvuonna myös me olimme mukana järjestämässä erästä tällaista Väli-Amerikan maiden oikeusasiamiesten ihmisoikeuskoulutusta Pohjoismaissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen kansainvälisen yhteistyön kautta tuleekin mitä suurimmalla todennäköisyydellä painottumaan entistä enemmän oikeusasiamiehen työssä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi myös täällä kotimaassa. Menneet kolme vuosikymmentä ovat olleet erinomaisen mielenkiintoisia oikeusasiamiesinstituution kehitysvuosia. Mutta tulevat vuosikymmenet eivät näytä yhtään sen vähemmän kiinnostavilta.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OIKEUSAVUN TURVAAMISESSA PUUTTEITA

Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun

Perusoikeutena turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu oikeus saada oikeudellista apua ja oikeus itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Vastaavat oikeusturvatakeet sisältyvät esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Oikeusavustajan ja päämiehen välinen luottamussuhde on myös perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen takaaman yksityiselämän ja kirjeenvaihdon suojan piirissä.

Nämä oikeudet kuuluvat luonnollisesti myös vangeille ja muille vapautensa menettäneille, joiden on vapautessa olevia vaikeampaa huolehtia oikeudellisista asioistaan. Heille mahdollisuus luottamukselliseen yhteydenpitoon asianajajan tai muun oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan (jäljempänä asiamiehen) kanssa voi olla kohtalonkysymys.

Vapautensa menettäneiden oikeusasemasta ja kohtelusta on säädetty kolmessa erillisessä laissa. Ehdotonta vankeusrangaistusta tai sakon muutorangaistusta vankilassa suorittavaan henkilöön eli ns. vankeusvankiin sovelletaan vankeuslakia. Tuomioistuimen vangitseman henkilön eli tutkintavangin vapaudenmenetyksen toimeenpanoon sovelletaan puolestaan tutkintavankeuslakia. Jos tutkintavankia säilytetään poliisivankilassa, häneen sovelletaan kuitenkin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia eli ns. putkalakia. Putkalakia sovelletaan myös poliisin säilyttämiin kiinni otettuihin ja pidätettyihin henkilöihin. Säilöön otettujen ulkomalaisten kohtelusta on annettu vielä oma lakinsa, jota en käsittele tässä puheenvuorossani.

Näissä laeissa on säännöksiä vapautensa menettäneen oikeudesta luottamukselliseen oikeusapuun. Tämä oikeus sisältyy myös esimerkiksi Yhdistyneiden kan-



sakuntien vankeinhoidon vähimmäissäätöihin ja Euroopan neuvoston vankilasäätöihin.

Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun on siis pyritty takaamaan erilaisilla normeilla ja suosituksilla. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin tullut esille useita ongelmia ja puutteita vapautensa menettäneiden asianajopalveluiden turvaamisessa. Nämä puutteet liittyvät etenkin vangin ja hänen asiamiehensä tapaamisen tai kirjeenvaihdon luottamuksellisuuden turvaamiseen.

Asiamiehen tapaamisen valvonta

Vankeuslain, tutkintavankeuslain ja putkalain mukaan tapaamiset voivat olla valvottuja, valvomattomia tai erityisvalvottuja. Vangilla tai muulla vapautensa menettäneellä on pääsääntöisesti oikeus valvottuun tapaamiseen. Tapaamisen myöntäminen valvomattomana on

viranomaisen harkinnassa. Valvomaton tapaaminen voidaan lain mukaan myöntää, jos se on perusteltua vapautensa menettäneen yhteyksien säilymiseksi, oikeusasioiden hoitamiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Lisäksi edellytetään, että tapaamisesta ei aiheudu haittaa vankilan tai muun säilytystilan järjestykselle tai toiminnalle. Tapaaminen voidaan järjestää erityisen valvotuissa olosuhteissa (erityisvalvottu tapaaminen) laissa säädettyissä tilanteissa, joissa tapaamiseen liittyy turvallisuusuhkia.

Tutkintavankeuslain mukaan tutkintavangin ja hänen asiamiehensä tapaamista ei saa valvoa, ellei ole perusteltua syytä epäillä, että tapaamisessa rikottaisiin lakia. Tutkintavankeuslaki siis edellyttää pääsääntöisesti, että asiamiestapaamista ei valvota. Vastaavaa säännöstä ei ole vankeuslaissa eikä putkalaissa. Tämä on epäkohta, koska asiamiestapaamisen luottamuksellisuuden vaatimus ja tarve eivät riipu siitä, onko kyseessä vankeusvanki vai tutkintavanki tai onko tutkintavanki sijoitettu vankilaan vai poliisin säilytystilaan. Olen pitänyt kestäättömänä sitä, että tutkintavangin oikeus luottamukselliseen asiamiehen tapaamiseen on laissa turvattu eri tavoin riippuen siitä, satutaanko hänet sijoittamaan poliisivankilaan vai varsinaiseen vankilaan. Tutkintavangin sijoituspaikka voi riippua paikallisista olosuhteista ja tapauskohtaisista, sattumanvaraisistakin seikoista, joilla ei pitäisi olla mitään vaikutusta asiamiestapaamisten valvontaan.

Olen esittänyt oikeusministeriölle (OM) ja sisäasiainministeriölle (SM), että vankeuslain ja putkalain sääntely asiamiestapaamisten valvonnasta muutettaisiin tutkintavankeuslakia vastaavaksi.

Eri tapaamismuotojen määrittelyn epäselvyys

Vangin tapaamisen valvonnalla tarkoitetaan sitä, että vankilan tai poliisin säilytystilan henkilökunta valvoo tapaamista olemalla läsnä tapaamistilassa. Valvonta voidaan järjestää myös esimerkiksi videolaitteiden avulla.

Erityisen valvotut olosuhteet puolestaan tarkoittavat sitä, että tapaaminen järjestetään tilassa, jossa vapautensa menettäneen ja tapaajan välillä on muovinen tai

lasinen väliseinä tai muita tämänkaltaisia esteitä. Erityisen valvotut olosuhteet voidaan järjestää myös niin, että tapaamista valvotaan olemalla läsnä.

Nämä lakien esitöiden luonnehdinnat eri tapaamismuotojen sisällöstä jättävät epäselväksi sen, mitä kulloisellakin tapaamisen valvontamuodolla tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Esimerkiksi tapaamisten valvonta siten, että joku laitoksen henkilökuntaan kuuluva on läsnä, on tuotu esille sekä valvotun tapaamisen että erityisvalvotun tapaamisen muotona. Tällainen käsitteellinen epäselvyys voi käytännössä vesittää eri tapaamismuotojen käytölle laissa asetetut erilaiset edellytykset.

Olen esittänyt OM:lle ja SM:lle, että vankeuslain, tutkintavankeuslain ja putkalain eri tapaamismuotojen ja niiden edellytysten määrittelyä selvennettäisiin.

Tapaamistilojen rakenteelliset järjestelyt

Olin jo vuonna 2007 havainnut, että eräisiin vankiloihin oli rakennettu tapaamistiloja, joissa läpinäkyvä muoviseinä erottaa vangin ja tapaajan toisistaan ja joissa he joutuvat keskustelemaan sisäpuhelimien välityksellä. Vankiloissa ei ollut mielletty, että tapaamisen järjestäminen tällaisissa tiloissa tarkoittaa erityisvalvottua tapaamista. Koska tapaaminen voidaan lain mukaan järjestää erityisvalvottuna vain yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella laissa säädettyin edellytysin, normaalien tapaamisten järjestäminen tällaisissa tiloissa ei ole lainmukaista.

Seuraavaksi ilmeni, että myös asiamiestapaamisia oli järjestetty tällaisissa vankilan tiloissa. Tällöin oli ensin näkin mekaanisesti sivuutettu laissa edellytetty harkinta siitä, olisiko tapaaminen järjestettävä kokonaan ilman valvontaa. Toiseksi tällöin oli sivuutettu myös erityisvalvotulle tapaamiselle laissa säädettyjen perusteiden olemassaolon arviointi.

Tämän jälkeen ilmeni, että poliisin säilytystiloissa asiamiestapaamisten järjestäminen erityisen valvotuissa olosuhteissa oli yleinen käytäntö. Erityisvalvottuja tapaamisia käytettiin rutiininomaisesti, vaikka se on laissa selvästi viimesijaiseksi tarkoitettu vaihtoehto. Menet-

tely johtui siitä, että tapaamisjärjestelyitä ei ollut mielletty erityisvalvotuiksi. Pidin hämmästyttävänä sitä, että poliisihallinnossa näytti olevan yleisesti virheellinen tai puutteellinen käsitys vapautensa menettäneen tapaamisesta koskevan lainsäädännön sisällöstä. Erityisen huolestuttavana pidin sitä, että epätietoisuus koski vangin ja tämän asiamiehen tapaamisia, joiden luotamuksellisuuden turvaaminen on yksi keskeisimmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista.

Erityisvalvottu tapaaminen rajoittaa edellytyksiä vangin ja asiamiehen väliseen vapaaseen keskusteluun ja luottamukselliseen tietojenvaihtoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä on todettu ihmisoikeussopimuksen loukkaus, kun päämiestään vankilaan tapaamaan tullut asiamies oli erotettu päämiehestään lasiseinällä, mikä esti asiakirjojen käsittelyn ja pakotti kovaääniseen keskusteluun.

Olen korostanut, että kynnys erityisvalvotulle tapaamiselle tulee pitää erityisen korkealla silloin, kun vapautensa menettäneen tapaja on hänen asiamiehensä. Tällöin laissa säädetyistä erityisvalvotun tapaamisen edellytyksistä voi tulla kyseeseen lähinnä vain se, että tapaamisesta epäillään aiheutuvan vaaraa tapajan eli kyseisen asiamiehen turvallisuudelle. Käsitykseni mukaan tällä perusteella tapaaminen voidaan järjestää erityisvalvottuna vastoin asiamiehen omaa tahtoa vain aivan poikkeuksellisesti.

Jos viranomaisen mielestä lainmukaiset perusteet erityisvalvotulle tapaamiselle näyttäisivät täyttyvän, tulisi vapautensa menettänyttä ja tämän asiamiestä kuulla ennen tapaamista. Tällöin heille voidaan selvittää perusteet erityisvalvotulle tapaamiselle ja päätöksenteossa voidaan vielä ottaa huomioon tapajien mahdollisesti esittämät näkemykset esimerkiksi tarpeesta ja keinoista turvata tapaamisen luottamuksellisuus.

Olen saattanut havaintoni ja käsitykseni OM:n ja SM:n tietoon sekä pyytänyt OM:n kriminaalipoliittista osastoa yhdessä Rikosseuraamusviraston kanssa pohtimaan vankiloiden tapaamistilajärjestelyjä.

Asiamiespostin tarkastaminen

EIT:n mukaan asiamiehen kanssa käytävä kirjeenvaihto on sen tarkoituksesta riippumatta erityisasemassa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan johdosta. Vankilaolosuhteissa tämä kirjeenvaihdon suoja on EIT:n mukaan erityisen tärkeää, koska asiamiehellä ei aina ole mahdollisuutta käydä henkilökohtaisesti tapaamassa päämiestään vankilassa.

Lain mukaan vangin asiamiehelleen osoittamaa kirjetä tai muuta postilähetystä ei saa tarkastaa eikä lukea. Sitä vastoin asiamieheltä vangille saapuvan postin tarkastaminen on mahdollista laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Näin on silloin, kun ”kirjekuoresta tai muutoin käy luotettavasti ilmi”, että kirjeen lähettäjä on asiamies, mutta on syytä epäillä, että kirje sisältää kiellettyjä aineita tai esineitä. Tällöin kirje saadaan avata ja sen sisältö tarkastaa, mutta vain vangin läsnä ollessa ja lähetyksen sisältämää viestiä lukematta.

Lain muotoilu on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Pelkästään kirjekuoresta eli käytännössä siihen tehdystä lähettäjämerkinnästä ei näet voida ”luotettavasti” todeta, että kirjeen lähettäjä on asiamies. Lähettäjämerkintä voi olla väärinnetty tai asianajotoimiston kirjekuori voi olla varastettu tai uudelleen käytetty. Kanteluasioiden tutkimuksessa on ilmennyt, että tätä periaatteen aina vallitsevaa epävarmuutta lähettäjämerkinnän aitoudesta on saatettu käyttää vankiloissa kirjeen avaamisen perusteena jopa silloin, kun kirjeen lähettäjäksi on täysin selvästi merkitty tunnettu asianajotoimisto. Tällöin asiamieskirjeen avaamisen edellytykseksi säädetylle toiselle kriteerille ”on syytä epäillä, että kirje sisältää kiellettyjä aineita tai esineitä”, ei jää tosiasiaa mitään itsenäistä merkitystä. Tällaisella tulokinnalla asiamieskirjeitä on saatettu avata jopa ilman vangin läsnäoloa.

Epäily väärästä lähettäjämerkinnästä voi synnyttää myös epäilyn kirjeen kielletystä sisällöstä. Kanteluratkaisuissa olen kuitenkin korostanut, että kirjeen kiellettyä sisältöä koskevan epäilyn syntymiseen ei riitä pelkästään se epävarmuus, mikä lähettäjämerkinnän aitouteen edellä todetun mukaisesti aina liittyy. Epäily väärästä lähettäjämerkinnästä sopii ylipäätään huonosti avaamisen perusteeksi, koska merkinnän aitoudesta on helppo varmistua soittamalla lähettäjäksi

merkittyy asianajotoimistoon. Perus- ja ihmisoikeutena turvattuun kirjeenvaihdon suojaan ei tule puuttua, jos se on yksinkertaisilla toimenpiteillä vältettävissä.

EIT:n asiamieskirjeenvaihdon luottamuksellisuutta koskevan oikeuskäytännön mukaan asiamiehen vangille osoittaman kirjeen avaaminen edellyttää aina sellaisen tosiseikkojen tai tietojen olemassaoloa, joiden valossa asiaa ulkoapäin tarkasteleva objektiivinen tarkkailija voi päätellä, että erityisesti suojeltua viestintäkanavaa väärinkäytetään.

Olen pitänyt lain säännöksiä liian tulkinnanvaraisina perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta ja riittämättöminä varmistamaan säännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö. Olen pitänyt tärkeänä myös asiamieskirjeiden avaamispäätösten riittävää perustelemista ja perusteiden kirjaamista. Ne ovat välttämättömiä viranomaisen harkintavallan käytön kontrolloimiseksi ja niillä voidaan edistää viestinnän osapuolten oikeusturvaa, luottamusta viranomaistoimintaan sekä viranomaistoiminnan itsekontrollia.

Olen esittänyt OM:lle ja SM:lle vankeus-, tutkintavankeus- ja putkalain asiamiespostin avaamisen edellytysten selkeyttämistä sekä avaamispäätöksen perustelemisen ja perusteiden kirjaamisen sääntelyä.

Johtopäätökset

Vapautensa menettäneiden oikeusavun turvaamisessa on ongelmia. Nämä ongelmat johtuvat pääosin lainsäädännössä olevista puutteista, jotka heijastuvat myös käytäntöön. Esimerkiksi asiamiestapaamisten valvonnan edellytysten ja eri tapaamismuotojen käsitteissälöjen määrittelyssä on sellaista epätasällisyyttä, joka on mahdollistanut virheellisten tapaamiskäytäntöjen syntymisen. Vastaavasti asiamiespostin tarkastamisen edellytysten osin epäonnistunut muotoilu on johtanut asiamieskirjeenvaihdon luottamuksellisuutta loukkaaviin tarkastuskäytäntöihin.

Yksi ongelma on vankeuslain, tutkintavankeuslain ja putkalain epäyhtenäinen sääntely. Kolmen erillisen lain perusratkaisu lienee sinänsä tarkoituksenmukainen,

mutta vapautensa menettäneiden oikeusavun erilaiselle sääntelylle eri laeissa ei mielestäni ole perusteita. Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun ei saisi olla riippuvainen vapautensa menettäneiden prosessuaalisesta asemasta tai sijoituspaikasta.

Oikeusministeriö on edellä viitattuihin esityksiini antamissaan vastauksissa ilmoittanut harkitsevansa muutostarpeita valmisteltavana olevan vankeuslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä. Pidän lainsäädännön täsmäntämistä tärkeänä. Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakivi, joka julkisen vallan on turvattava jokaiselle. Lainsäädännön tulee olla niin kattavaa ja yksiselitteisen täsmällistä, että vapautensa menettäneiden oikeudet tulevat turvatuiksi myös käytännössä.

JUKKA LINDSTEDT

OIKEUSASIAMIES JA MEDIAN VAPAAUS

Oikeusasiamiehen ja median suhdetta voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Oikeusasiamiehen kansliassa seurataan tarkkaan tiedotusvälineitä. Uutisoinnissa esiin nostettu epäkohta voi johtaa siihen, että asiaa aletaan tutkia omasta aloitteesta. Toisen näkökulman muodostaa oikeusasiamiehen ratkaisujen ja muun toiminnan näkyvyys tiedotusvälineissä. Medianäkyvyys oli yksi tutkimuskohde, kun muutama vuosi sitten tehtiin oikeusasiamiestä koskeva vaikuttavuustutkimus.

Jäljempänä keskityn kolmanteen alueeseen eli oikeusasiamiehen ratkaisuihin, jotka sivuavat median vapautta. Kysymys on viranomaistoimintaa koskevista ratkaisuista, joilla on välillinen vaikutus tiedotusvälineiden toimintaan. Itse tiedotusvälineethän eivät kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Yhtäältä kyse on tapauksista, joissa poliisi tai muu oikeusasiamiehen valvottava taho on rajoittanut median tai yksityisen valokuvaajan toimintaa. Toinen erottuva ryhmä koostuu tapauksista, joissa poliisin tai muun viranomaisen epäillään antaneen julkisuuteen salassa pidettäviä tietoja. Maininnan varaan jätän tapaukset, jotka koskevat esimerkiksi toimittajien asiakirjapyyntöjä viranomaiselta tai oikeudenkäynnin julkisuutta.

Tiedotusvälineiden toimintaa sivuavat oikeusasiamiehen ratkaisut koskevat usein yksityiselämän suojaa. Se herättää nykyisin paljon keskustelua. Yhtenä syynä ovat viranomaisten laajentuneet valtuudet saada yksityiselämää koskevia tietoja. Toisaalta asiaan vaikuttaa tiedotusvälineiden laajeneva uutisointi yksityiselämästä. Lisäksi kansalaiset ovat yhä valppaampia yksityisyytensä suojan suhteen ja ovat valmiita oikeusteitsekin selvittämään, missä yksityiselämän suojan rajat menevät.

Yksityiselämän suojaan ja sananvapauden käyttämiin liittyy kiinnostavia oikeudellisia kysymyksiä. Niitä ratkaistaan, paitsi monesti suurta huomiota herättävis-



sä kotimaisissa oikeudenkäynneissä, myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, josta Suomi on saanut sananvapausjutuissa langettavia tuomioita.

Oikeusjutuissa voidaan joutua punnitsemaan sananvapautta ja yksityiselämän suojaa vastakkain, mikä ei ole helppo tehtävä. Huomioon on otettava muun muassa, kohdistuuko rajoitus perusoikeuden ydinalueelle. Tästä harkintaa joudutaan tekemään myös oikeusasiamiehen ratkaisuihin, vaikka ne eivät tuomioistuimen tuomioihin rinnastukaan. Jos kysymys on lain mukaan ehdottomasti salassa pidettävistä tiedoista, ei tällaiselle punninnalle kuitenkaan jää sijaa. Silloin tietojen salassapitovelvollisuus seuraa suoraan lainsäätäjän ratkaisuista.

Viranomainen sananvapauden rajoittajana?

Tapauksissa, joissa viranomainen on kantelijan mielestä rajoittanut sananvapautta, on usein kysymys valokuvaamisesta tai filmaamisesta. Se on toimintaa, joka esimerkiksi poliisin on helppo havaita. Kuvaaminen herättää monesti kohteessaan negatiivisia tunteita. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä valokuvan julkaisemista on pidetty voimakkaavana puuttumisena yksityiselämään kuin nimen julkaisemista. Toki on muistettava ero kuvaamisen ja kuvan myöhemmän käytön välillä; kuvan ottamisen ja sen käyttämisen laillisuutta voidaan arvioida eri tavalla.

Smash Asem -mielenosoitukseen liittyvät tapahtumat johtivat syksyllä 2006 lukuisiin kanteluihin. Omasta aloitteestani tutkin tässä yhteydessä sitä, että erään lehden kuvaaja otettiin kiinni ja vapautettiin vasta yli 17 tuntia kestäneen vapaudenmenetyksen jälkeen. Kun kuvaaja sai – yhtenä monista – syytteen niskoittelusta poliisia vastaan, saatoinkin tarkastella hänen kohteluun vain yleisellä tasolla. Totesin, että toimittajilla ei ole erivapauksia poliisin käskyjen noudattamisesta. Toisaalta olisi erittäin ongelmallista, jos syntyisi edes epäilyjä siitä, että poliisi käyttäisi käskyvaltaansa siirtääkseen toimittajat tapahtumapaikalta vain saadakseen toimintansa pois julkisuuden valokeilasta. Pidän tärkeänä, että poliisin ja tiedotusvälineiden pelisäännöt tällaisissa tilanteissa linjattaisiin jo ennakoon selkeiksi.

Vaikka kiinnioton ja takavarikon suhteen Smash Asem -päättöksessä lehtikuvaaja asettuikin eri asemaan kuin kuvia ottaneet yksityishenkilöt, ei tällaista eroa voida nähdäkseni joka suhteessa tehdä. Myös yksityishenkilö voi nimittäin kuvillaan välittää tärkeää tietoa.

Kymmenen viime vuoden sisällä on annettu lukuisia valokuvaamista tai filmaamista koskevia oikeusasiamiehen päätöksiä. Vuonna 1999 tehty ratkaisu koski panttivankitilannetta, jossa poliisi määräsi kuvaamiskiellon. Valokuvaaminen oli kärjistänyt tilannetta. Ratkaisun mukaan poliisilla oli riskit huomioon ottaen lailliset perusteet kieltää kuvaaminen. Kuvaamiskiello oli eristysalueen mahdolliseen laajentamiseen nähden lievempi tiedotusvälineiden toiminnan rajoitus. Vuonna 2005 ratkaistiin kantelu siitä, että poliisimies oli

vaatinut erään sanomalehden avustajaa tuhoamaan ottamansa kuvan. Päätöksen mukaan poliisilla ei ollut toimivaltaa määrätä kuvaajaa näyttämään, mitä kameran muistikortille oli tallentunut, eikä valtuuksia määrätä poistamaan kuvaa kameran muistista.

Tunnettu on päätös kanteluun siitä, että rautatieasemilla, Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Helsingin metrossa oli vaadittu TV-kuvaajilta kuvauslupia. Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen vuonna 2005 tekemän päätöksen mukaan tiedotusvälineen suorittama kuvaaminen kuuluu perustuslaissa turvatun sananvapauden piiriin. Kuvaamiseen liittyvä sananvapauden ja yksityisyyden suojan välinen rajanveto on tuon päätöksen mukaan tehty salakatselua koskevassa rikoslain säännöksessä. Kyseessä eivät olleet rikoslaissa tarkoitettut kotirauhan suojaamat tai yleisöltä suljetut tilat. Päätöksen mukaan kuvaamista liikenneasemilla ei voikaan kieltää.

Monet ratkaisut ovat koskeneet yksityisen tekemää kuvaamista. Periaatteessa samanlaisia tilanteita voisi tulla esiin tiedotusvälineidenkin toiminnassa.

Vuonna 2007 tekemäni päätös koski valokuvaamista äänestyspaikalla. Katsoin vaalilautakunnan puheenjohtajan toimineen harkintavaltansa rajoissa, kun hän oli kieltänyt yksityishenkilöltä kuvaamisen äänestyspaikalla. Vaalilautakunnan on voitava arvioida, vaarantaako kuvaaminen vaalisalaisuutta tai -vapautta taikka järjestystä äänestyspaikalla.

Eräs kantelija oli ottanut valokuvia terveyskeskuksen odotustiloissa. Vartija oli ylläääkärin ohjeisiin vedoten keskeyttänyt kuvaamisen, vaikkei se ollut kohdistunut kehenkään henkilöön. Viimevuotisessa päätöksessäni lähdin siitä, että yksityisyyden suoja terveydenhuollossa toi asiaan lisäpiirteitä esimerkiksi liikenneasemiin verrattuna. Jo pelkkä tieto siitä, että joku on terveydenhuollossa potilaana, on salassa pidettävä. Potilaasta on kysymys jo silloin, kun henkilö on ilmoittautunut terveyskeskuksessa asiakkaaksi. Kuitenkaan sananvapauden vuoksi ei voitu edellyttää ennakkolupaa kuvaamiselle terveyskeskuksen odotustilassakaan, mutta päätöksen mukaan ohjaus ottaa ennen kuvaamista yhteys terveyskeskuksen henkilökuntaan olisi aiheellinen toimenpide.

Kuluvanakin vuonna on tehty kuvaamista koskevia päätöksiä. Yhdessä tapauksessa poliisipartio kielsi kantelijaa ottamasta diplomaattiauton sisältä kuvia niin, että autossa oleva henkilö olisi tunnistettavissa kuvasta. Ratkaisun mukaan asiassa oli otettava huomioon myös diplomaattiseen suojaan ja erivapauksiin liittyvät kysymykset. Diplomaattijoneuvon sisälle suuntautuva ilman ajoneuvon haltijan lupaa tapahtuva valokuvaaminen oli mahdollista tulkita kielletyksi edustuston rauhan häiritsemiseksi, joten on katsonut poliisimiesten menetelleen virheellisesti.

Tältä vuodelta on myös oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio päättänyt, joka koski kamerapuhelimen käytön kieltä erään sairaanhoitopiirin sairaaloissa. Vaikka oikeusasiamies piti yksityisyyden suojan tarvetta terveyden- ja sairaanhoidossa korostuneena suurena, kiello oli liian pitkälle menevä. Jos potilas haluaa käyttää juuri kamerapuhelinta yhteydenpitoonsa, hänellä on tähän oikeus. Päätöksessä pidettiin asianmukaisena sairaanhoitopiirin suunnitelmaa määritellä jatkossa tarkemmin tilat, joissa valokuvaus yleensä on sallittua, ja toisaalta kuvausoikeuden ulkopuolelle jäävät tilat.

Päätöksissä on siten ollut lähtökohtana, että valokuvaamisen rajoittamiseen on oltava lailliset perusteet, jotka saattavat liittyä esimerkiksi rikospaikan eristämiseen tai diplomaattiseen suojaan. Peruste saattaa siis olla muuallakin kuin salakatselua koskevassa säännöksessä. Terveydenhuollon piirissä on puolestaan turvattava potilaiden yksityisyyden suoja.

Monessakin päätöksistä todettiin, että kuvaamisrajoituksessa ei ollut kyse sananvapauden ydinalueelle ulottuvasta rajoituksesta. Sananvapauden ydinalueeksi nähtiin yhteiskunnallissävyytteinen viestintä. Ei kuitenkaan voitane lähteä siitä, että kaikki valokuvaus olisi tässä suhteessa toissijaisessa asemassa. Asiaan vaikutti se, millaisesta valokuvaamisesta juuri näissä tapauksissa oli kysymys: esimerkiksi rikospaikan, terveyskeskuksen odotustilan tai diplomaattiauton sisältöjen valokuvaamisesta. Sen sijaan Smash Asem -päätöksessä muistutetaan tiedotusvälineiden tehtävästä viranomaisten vallankäytön valvojina. Mielenosoituksen dokumentoinnissa ollaankin mielestäni selvästi sananvapauden ydinalueella.

Viranomaisen salassa pidettävien tietojen antajana?

Laillisuusvalvonnassa tulee välillä esiin väite siitä, että poliisi tai muu viranomainen on antanut tietoja julkisuuteen liian laajasti. Vaikka näin olisi tapahtunutkin, tiedot luultavasti yleensä julkaistaan. Ilmeisesti tiedotusvälineissä luotetaan siihen, että viranomaisten antamat tiedot ovat jo läpäisseet kontrollin ennen kuin ne on saatettu julkisiksi. Tiedotusvälineet eivät myöskään ole salassapitovelvollisia ja niillä on oikeus lähdesuojaan. Sinänsä kaikki julkinen ei välttämättä ole julkaistavissa, sillä yksityiselämän piiri määrittäyty eri tavalla rikoslaissa ja julkisuuslaissa.

Kantelija saattaa katsoa rikosepäilynsä tulleen liian aikaisin tai liian näkyvästi uutisoiduksi poliisin tiedotuskäytännön takia. Poliisilla on harkintavaltaa epäillyn nimen julkistamisen suhteen, mutta lähtökohtaisesti julkistaminen edellyttää erityisen painavaa syytä. Asiaa koskevissa ratkaisuissa on otettu huomioon, ovatko nimet jo aikaisemmin olleet julkisuudessa ja onko kyseessä virkamies tai poliitikko vai niin sanottu jokamies. Merkitystä on ollut myös sillä, onko poliisi ollut aktiivinen tiedottaja vai vain vastannut toimittajan kysymyksiin. Moitetta on tullut siitä, jos epäiltyä koskeva tieto esitutkinnan aloittamisesta on tullut julkisuuteen ennen kuin hänelle itselleen on ilmoitettu asiasta.

Vaikkei poliisi antaisi nimeä julkisuuteen, epäilty voi olla annetuista tiedoista tunnistettavissa. Useiden laillisuusvalvojan ratkaisujen mukaan tietoja epäillystä ei saisi antaa siten, että tietojen yksityiskohtaisuuden vuoksi tai muutoin epäillyn henkilöllisyys tosiasiasa paljastuu. Yhdessä ratkaisussa huomautettiin, että rikosepäilyn tuleminen nimenomaan epäillyn läheisten tietoon aiheuttaa erityisen helposti tarpeetonta haittaa ja vahinkoa. On myös päätöksiä, joissa poliisin tiedotteita on arvosteltu siksi, että ne ovat olleet syyttömyysolettaman kannalta liian yksityiskohtaisia tai leimaavia.

Kuolinsyystä tiedottaminen on ollut laillisuusvalvonnassa useampia kertoja tutkittavana. Esimerkiksi kertomusvuonna arvostelin poliisimiestä, joka tiedotti kuolemantapauksesta ja sen todennäköisestä syytä, vaikka kuolemansyy selvittämistä koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Vaikka vainajan nimeä ei ilmoitettu, pie-

nellä paikkakunnalla oli helppo päätellä, kenestä oli kysymys. Ylipäättään vaikutti kyseenalaiselta, oliko mitään tiedottamisen tarvetta ollut. Lisäksi omaiset saivat tiedon kuolinsyystä ensin tiedotusvälineistä eivätkä poliisilta henkilökohtaisesti.

Poliisin tiedottamista sivuavat tietovuodot. Oikeusasiamiehen kertomusvuonna tekemässä päätöksessä pidettiin tahallisia tietovuotoja vakavina ja vaadittiin poliisia estämään ne. Saaduissa lausunnoissa todettiin olevan selviä viitteitä siitä, että poliisin ja muiden viranomaisten sisältä vuodetaan virkasalaisuuden piirissä olevaa tietoa tiedotusvälineille. Taustalla nähtiin olevan pikemmin varomattomuus kuin tahallinen toiminta. Samalla muistutettiin siitä, että tietoja rikoksesta voi tulla julkisuuteen monen muun tahon kautta, kuten asianosaisilta tai silminnäkijöiltä.

Päätöksessä lähdettiin siitä, että poliisin tiedottamisen olisi oltava avointa ja aktiivista. Yhteiskunnallisesti merkittäviä rikosepäilyjä on yleensä voitava käsitellä julkisuudessa jo ennen mahdollista tuomioistuinkäsittelyä syyttömyysolettamaa kunnioittaen. Jos rikosepäilyn yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on painava syy sille, että esitutkinnasta tiedotetaan, kyse ei ole tietovuodosta. Keskeistä on se, että asia, jonka katsotaan lain mukaan olevan salassa pidettävä, myös pysyy salassa.

Viimeksi on pohdittu ongelmia, joita saattaa liittyä ulkopuolisten henkilöiden liikkumiseen poliisin mukana. Esimerkiksi toimittajia on ollut tutustumassa poliisin työhön ja siitä raportoimassa. Käytäntö on poikanut muutamia kanteluita.

Kuluvana vuonna tekemässäni päätöksessä näin ongelmia salassapitoa edellyttävien säännösten soveltamisessa, kun poliisin mukana on ulkopuolinen henkilö. Lainsäätäjä on tehnyt punninnan julkisuusperiaatteen ja salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen suhteen. Ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja ei saa viranomaisen toimesta tai avustuksella antaa ulkopuolisille. Se, että tieto ei todennäköisesti paljastu esimerkiksi toimittajilta eteenpäin, ei poista tilanteen lainvastaisuutta.

Vaikka salassa pidettävää tietoa voi sattumaltakin tulla sivullisten tietoon, on eri asia, jos poliisi aktiivisesti vie ulkopuolisia tilanteisiin, joissa salassa pidettävää tietoa paljastuu. On nimittäin kiellettyä paljastaa salaista tietoa niinkin, että laiminlyödään toimenpiteet, jotka estävät sivullista saamasta tällaista tietoa.

Poliisin aktiiviselle tiedottamiselle ja poliisityön esitlemiselle julkisuuteen on yhteiskunnallista tarvetta ja julkisuusperiaatteesta johdettava velvollisuuskin. Poliisin menettelytavat on kuitenkin järjestettävä sellaisiksi, että lain mukaan salassa pidettävää tietoa ei poliisin aktiivisen toiminnan johdosta tule ulkopuolisen tietoon. Pyysin päätöksessäni sisäasiainministeriötä ilmoittamaan, aikooko se laatia tätä koskevan ohjeen.

Poliisin tiedottaminen lisää viranomaistoiminnan avoimuutta, mikä onkin sinänsä hyvä tavoite. Tässä, kuten muussakaan viranomaistoiminnassa, hyvä tarkoitus ei silti yksin riitä, vaan se täytyy toteuttaa lain rajoissa.

2. Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2008

2.1 TEHTÄVÄT

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin laillisuusvalvoja. Hän valvoo, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia, täyttävät velvollisuutensa ja toteuttavat toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksia. Yksityiset ja yhteisöt, joilla ei ole julkisia tehtäviä, eivät kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin, ei myöskään eduskunta lainsäätäjänä eivätkä kansanedustajat tässä tehtävässään.

Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohella kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Kaikkien toimikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamiehen valinnasta, toimivallasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa ja oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Nämä säännökset ovat kertomuksen liitteessä 1.

Oikeusasiamies päättää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisestä työnjaosta. Työnjako on liitteessä 2. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies. Oikeusasiamies voi valita apulaisoikeusasiamiehelle sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi niitä tilanteita varten, jolloin apulaisoikeusasiamies on estynyt muutoin kuin lyhytaikaisesti hoitamasta tehtäväänsä.

Oikeusasiamies on riippumaton laillisuusvalvoja. Hänellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta kaikki laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön ja hallinnon tilasta. Vuoden 2007 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 21.5.2008.



Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen (vas.), oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ja apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt.

2.2 TOIMINTA

Oikeusasiamies valvoo ja edistää laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pääasiassa tutkimalla kanteluita. Hänellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joiden perusteella näyttää olevan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

Kanteluiden määrä on kuluva vuosikymmenen aikana lisääntynyt voimakkaasti. Kertomusvuonna kanteluita tuli ennätysmäärä ja niitä ratkaistiin myös enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Kanteluiden määrä, sisältö ja toimenpiteitä, joihin kantelut ovat johtaneet, kuvataan yksityiskohtaisemmin jaksossa 2.5.

Lain mukaan oikeusasiamiehen tulee tehdä myös tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa.

Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy pääasiassa kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Tarkastusten määrää ei ole tässä työtilanteessa voitu lisätä, vaikka siihen suljettujen laitosten kohdalla olisi tarvetta. Tarkastukset on suunnattu pääosin vankiloihin, poliisilaitoksiin, varuskuntiin, psykiatrisiin sairaaloihin ja lastensuojelulaitoksiin. Tarkastuksista enemmän jaksossa 2.6.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä kanteluja ratkaistaessa sekä tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen jakso, josta käy ilmi, millaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä vuoden 2008 aikana oli esillä ja millaisiin kannanottoihin ne johtivat (ks. jaksossa 3.).

Merkittävä tapahtuma perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa oli seminaari, joka järjestettiin 11.2.2008 kansalaisjärjestöjen edustajille, viranomaisille ja asiantuntijoille yhdenvertaisuuden edistämisen haasteista. Seminaarista lisää jaksossa 2.7.

Oikeusasiamiehen tulee valvoa myös ns. telepakkokeinojen – telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun – käyttöä. Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomioistuimen päätöksen, ja niitä voidaan käyttää ensisijaisesti vakavien rikosten esitutkinnassa. Telepakkokeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tullin ja puolustusministeriön tulee antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telepakkokeinojen käytöstä.

Poliisilla on lain mukaan tietyin edellytyksin oikeus peitetoimintaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Peitetoiminnassa poliisi hankkii tietoja rikollisesta toiminnasta esimerkiksi soluttautumalla rikollisryhmän toimintaan. Sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus myös peitetoiminnan käytöstä. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa käsitellään jaksossa 3.4.

Perus- ja ihmisoikeusvalvontaan liittyvä kansainvälinen oikeusasiamiesten yhteistyö on lisääntynyt merkittävästi. Sekä kotimaisia että ulkomaisia vieraita kävi vuoden aikana runsaasti. Monet ulkomaiset ryhmät ovat kiinnostuneita suomalaisesta laillisuusvalvonnasta. Paljon kiinnostusta on viime vuosina ollut siihen, miksi suomalaisessa yhteiskunnassa korruptio on näyttäytynyt kansainvälisessä vertailussa vähäiseltä.

Vuonna 2008 toteutettiin Tanskan oikeusasiamiehen aloitteesta pohjoismaisten oikeusasiamiesten yhteishanke, jonka puitteissa Väli-Amerikan maiden oikeusasiamiehiä ja heidän avustajiaan tutustui eri pohjoismaissa useiden päivien ajan hallinnon avoimuuteen, ihmisoikeuksien edistämiseen ja laillisuusvalvontaan. Kansainvälistä ja kotimaista yhteistyötä kuvataan jaksossa 2.8.

Oikeusasiamiehen kanslian asiakaspalvelun kulmakiviä ovat päivystävän lakimiehen palvelu sekä monipuolinen ja -kielinen verkkopalvelu. Palvelutoimintaa ja oikeusasiamiehen kansliaa kuvataan jäljempänä jaksoissa 2.9 ja 2.10.

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNAN TAVOITTEET

Oikeusasiamiehen toiminnan tavoitteena on aina ollut korkea laatu. Tämä sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muut tavoitteet on vahvistettu kanslian johtoryhmässä 15.12.2008 seuraavasti.

Oikeusasiamiehen toiminnan tavoitteena on hoitaa kaikki oikeusasiamiehelle laissa säädetyt tehtävät mahdollisimman korkealuokkaisesti. Tämä edellyttää toiminnan vaikuttavuutta, perus- ja ihmisoikeusasiantuntevuutta, oikea-aikaisuutta, huolellisuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä jatkuvaa kehittymistä oman toiminnan kriittisen arvioinnin ja ulkoisten muutoksien perusteella.

TEHTÄVÄT

Oikeusasiamiehen ydintehtävä on laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja edistäminen. Tämä tapahtuu kanteluiden käsittelyn ja oma-aloitteisen toiminnan pohjalta. Eri-tyistehtäviä ovat suljetuissa laitoksissa olevien ja varusmiesten olojen ja kohtelun valvonta, tarkastukset virastoihin ja laitoksiin, telepakkokeinojen ja muun salaisen tiedonhankinnan valvonta sekä ministeri- ja tuomarivastuuasiat.

PAINOTUKSET

Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten näkemysten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehtävien ja kansainvälisen yhteistyön painotuksista. Voimavarojen suuntaamisessa otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

TOIMINTAPERIAATTEET

Kaikessa toiminnassa pyritään korkeaan laatuun, tasapuolisuuteen, avoimuuteen, joustavuuteen, joutuisuuteen ja hyvään asiakaspalveluun.

TOIMINTAPERIAATTEET ERITYISESTI KANTELUASIOISSA

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

TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN MERKITYS

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

2.4

MUUTOSHANKKEITA

Vuoden aikana oli valmisteilla hankkeita, jotka saatavat lähivuosina vaikuttaa oikeusasiamiehen toimintaan.

Ulkoasiainministeriössä on vireillä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi. Se edellyttää kansallisen valvontaelimen perustamista. Asiaa valmisteleva ns. OPCAT-työryhmä tullee ehdottamaan, että oikeusasiamies toimisi tällaisena valvontaelimenä. Valvontaelimen tehtävänä on tarkastaa tiloja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita ihmisiä, esimerkiksi vankiloita, poliisivankiloita ja mielisairaloita. Tämä tehtävä tuo uusia raportointivaihtoehtoja ja edellyttää oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan laajentamista, sisältöjen kehittämistä ja kanslian ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä. Valmistelutyöryhmän määräaikaa on jatkettu 31.10.2009 asti.

Viime vuosina on käyty keskustelua myös kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta Suomeen. Asiasta laadituissa selvityksissä oikeusasiamiestä on pidetty eräänä vaihtoehtona tällaiseksi instituutioksi. Ihmisoikeusinstituution tulisi mm. edistää ihmisoikeuksia, valvoa lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeuksien harmonisointia, vaikuttaa ihmisoikeuksia koskevan tiedon levittämiseen, tutkimuksen ja koulutuksen kehittämiseen sekä vastustaa kaikenlaista syrjintää ja rasismia. Instituution tulisi olla lailla perustettu, riippumaton ja itsenäinen sekä kokoonpanoltaan pluralistinen.

Ihmisoikeusinstituutiota valmistelevaan määrättävän elimen asettaminen on parhaillaan vireillä oikeusministeriössä. Asiasta on vuonna 2008 tehty myös lakialoite, jossa ehdotetaan, että riippumaton kansallinen ihmisoikeusinstituutio perustettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

2.5

KANTELOT JA MUUT
LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

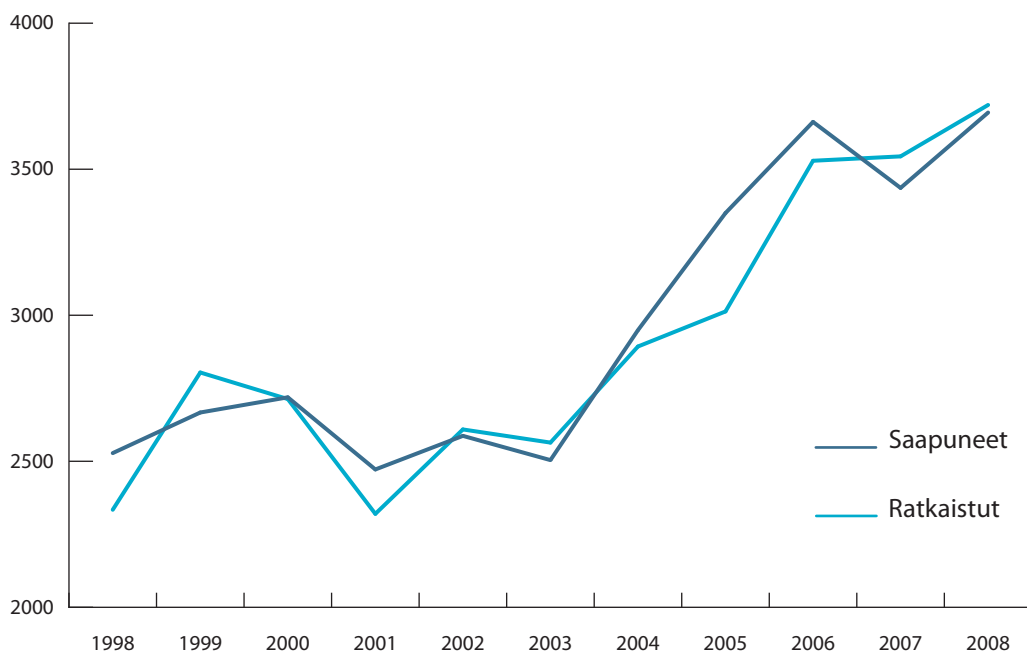
Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrä on kuluvan vuosikymmenen aikana lisääntynyt voimakkaasti. Vuosina 2003–2008 kanteluiden määrä kasvoi 48 % (2 504–3 694).

Kanteluiden lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin luetaan omat aloitteet ja muut kirjoitukset. Viimeksi mainitut ovat luonteeltaan tiedusteluja tai selvästi oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään yksilöimättömiä kansalaiskirjeitä. Niitä ei kirjata kanteluiksi, vaan kanslian notaarit ja tarkastajat vastaavat niihin välittömästi antaen ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (liite 3).

Viime vuosina kanteluiden määrää on osaltaan lisännyt sähköisen asiainnin kasvu. Perinteisesti saapuneiden – kirjeitse lähetettyjen, henkilökohtaisesti toimitettujen tai faksilla saapuneiden – kanteluiden määrä on asteittain laskenut vuosina 1998–2008 ja vastaavasti sähköpostitse saapuneet ovat lisääntyneet voimakkaasti. Vuonna 2008 kanteluista saapui sähköisesti noin 43 %.

Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden suuresti kasvaneista määristä huolimatta kanteluiden käsittelyajat eivät ole viime vuosina pidentyneet. Kanteluiden käsittelyä on tehostettu kehittämällä työskentely- ja toimintatapoja ja panostamalla voimakkaasti henkilökunnan koulutukseen ja työhyvinvointiin. Uusia virkoja ei ole perustettu. Pyrkimyksenä onkin ollut lyhentää käsittelyaikoja tinkimättä työn laadusta ja perus- ja ihmisoikeusvalvonnan vaatimuksista.

Kanslian uuden sähköisen asianhallintajärjestelmän tarjouspyynnön valmistelu käynnistyi vuoden 2008 lopulla. Sähköisellä asianhallintajärjestelmällä pyritään siihen, että kanteluasioiden vireillepano, valmistelu (selvitysten ja lausuntojen hankkiminen), ratkaisu ja tiedottaminen voivat jatkossa tapahtua samassa tietojärjestelmässä.

*Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 1998–2008*

Tämän sekä eräiden muiden työskentelytapamuutoksien toivotaan lyhentävän käsittelyaikoja. Joka tapauksessa on pidetty tärkeänä, että oikeusasiamiehellä olisi nykyistä laajempi harkintavalta kanteluiden tutkittavaksi ottamisessa.

Tässä tarkoituksessa olisikin perusteltua laajentaa oikeusasiamiehen harkintavaltaa kantelun tutkittavaksi ottamisessa siten, että oikeusasiamies voisi arvioida kantelun tutkinnan tarvetta yksilön oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta. Asia on vireillä oikeusministeriössä.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

Vuoden 2008 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 4 107 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Niitä ratkaistiin yhteensä 4 114.

Kanteluita tuli ennätysmäärä, 3 694. Tämä on yli 7 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Kanteluita myös ratkaistiin enemmän kuin koskaan aikaisemmin, 3 720, mikä on noin 5 % enemmän kuin edellisenä vuonna.

Saapuneiden kanteluiden suurin kohderyhmä olivat sosiaaliviranomaiset. Toiseksi suurin kanteluiden kohderyhmä oli poliisi. Poliisikanteluiden määrä kasvoi noin 14 % edellisestä vuodesta. Muissa suurissa asiaryhmissä – sosiaaliviranomaiset, vankeinhoito, tervey-

■ saapuneet ■ ratkaistut	2007	2008
Kantelut	3 397 3 544	3 632 3 720
Oikeuskanslerilta siirtyneet	39	62
Omat aloitteet	49 44	61 47
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	39 38	33 33
Muut kirjoitukset	333 337	319 314
Yhteensä	3 857 3 963	4 107 4 114

denhuolto ja tuomioistuimet – saapuneiden kanteluiden määrä oli jokseenkin sama kuin edellisenä vuonna. Tarkemmat tiedot saapuneiden kanteluiden 10 suurimmasta asiaryhmästä on liitteessä 4.

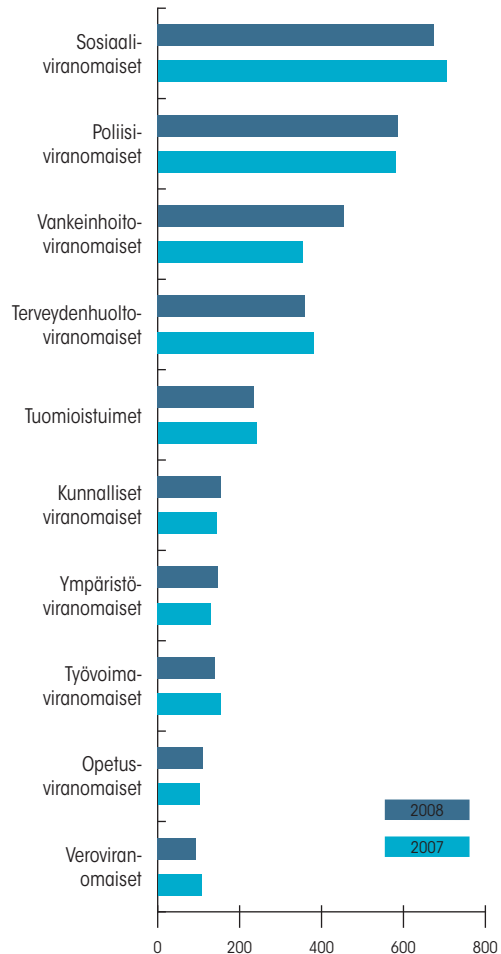
Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittely-aika oli vuoden lopussa 7,0 kuukautta, mikä on sama kuin edellisenä vuonna.

Asiaryhmät ja toimenpiteet

Eniten kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin sosiaali-turvaa koskevissa asioissa, 18 % kaikista ratkaisuista. Muita suuria asiaryhmiä olivat poliisi (16 % kaikista), vankeinhoito (12 %), terveydenhuolto (10 %), ja tuomioistuimet (6 %). Suurissa asiaryhmissä ratkaistujen asioiden määrä oli yleensä samaa tasoa kuin edellisenä vuonna. Merkittävin kasvu tapahtui vankeinhoidossa, jota koskevat ratkaisut lisääntyivät noin 28 %. Yksityiskohtaiset tiedot ratkaisuista asiaryhmittäin ja muut tilastotiedot ilmenevät liitteestä 4.

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, jotka ovat virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys. Lisäksi asiassa saattaa tapahtua korjaus sen tutkinnan aikana.

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt vel-



Suurimmat ratkaistut asiaryhmät

vollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävien näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.

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

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä		
Viranomainen	Vankeinhoitoviranomaiset		5	137	5	4	151	454	33,2
	Sosiaaliviranomaiset		4	101		21	126	675	18,7
	- sosiaalihuolto		4	62		15	81	369	
	- sosiaalivakuutus			39		6	45	306	
	Poliisiviranomaiset			73	2	4	79	587	13,4
	Terveysturvaviranomaiset		9	62	4	4	79	359	22,0
	Työvoimaviranomaiset		1	27		1	29	140	20,7
	Ympäristöviranomaiset		4	22			26	147	17,7
	Kunnalliset viranomaiset		1	19		4	24	155	15,5
	Muut valvottavat viranomaiset		3	19	1	1	24	175	13,7
	Sotilasviranomaiset			13	4	3	20	58	34,5
	Opetusviranomaiset			17	1		18	110	16,4
	Tulliviranomaiset			14		1	15	32	46,9
	Ulosottoviranomaiset			12			12	78	15,4
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			9		2	11	89	12,3
	Tuomioistuimet		1	7	1	1	10	235	4,2
	- yleiset tuomioistuimet		1	6	1	1	9	200	
	- erityistuomioistuimet								
	- hallintotuomioistuimet			1			1	35	
	Veroviranomaiset		2	6		2	10	94	10,6
	Maa- ja metsätalousviranomaiset		2	5	2	1	10	76	13,1
	Syyttäjäviranomaiset			7		2	9	89	10,1
	Edunvalvontaviranomaiset			4	2		6	51	11,8
	Ulkomaalaisviranomaiset			3		2	5	41	12,2
	Ylimmät valtionelimet			1	1		2	67	3,0
	Kirkolliset viranomaiset			1			1	19	5,3
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset							28	
	Julkiset oikeusavustajat							8	
	Yhteensä		32	559	23	53	667	3 767	17,7

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista
asiaryhmän kanteluista

säädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2008 yhteensä 667, mikä on noin 18 % kaikista kanteluisista ja omia aloitteita koskevista ratkaisuksista (yhteensä 3 767). Virheellistä menettelyä ei todettu 15 %:ssa tapauksista ja sitä ei ollut aihetta epäillä 42 %:ssa tapauksista. Kantelua ei tutkittu 26 %:ssa tapauksista. Näissä tapauksissa asia ei kuulunut oikeusasiamiehen toimivaltaan tai oli vireillä muussa viranomaisessa. Toimenpideratkaisujen osuus tutkituista asioista oli 24 %.

Virkasyytteitä ei määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 32 ja käsityksiä esitettiin 559. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 53 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 23, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Yhteen ratkaisuun saattaa sisältyä useita toimenpiteitä.

2.6 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 71 kohteeseen (edellisenä vuonna 69). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Uutta olivat yllätystarkastukset vankiloissa. Niitä tehtiin neljään eri vankilaan joko apulaisoikeusasiamiehen johdolla tai esittelijöiden voimin. Yllätystarkastuksissa kohteena ei aina ollut koko laitos, vaan esimerkiksi vankilan varmuusosasto.

Suljettuihin laitoksiin sijoitetuille henkilöille ja varusmiehille varataan tarkastusten yhteydessä aina tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen avustajiensa kanssa. Tarkastuksia tehdään myös esimerkiksi koulukoteihin, kehitysvammlaitoksiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin. Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Lisäksi tarkastuksilla on ennalta ehkäisevä tehtävä.

2.7 VUOSIPÄIVÄSEMINAARI

Kanslian 88-vuotispäivän kunniaksi järjestettiin Pikku-parlamentissa 11.2.2008 seminaari, jonka teemana oli *Yhdenvertaisuuden edistäminen viranomaisten toiminnassa*. Seminaariin oli kutsuttu kansalaisjärjestöjen edustajia, viranomaisia sekä muita yhdenvertaisuusksymysten asiantuntijoita keskustelemaan yhdenvertaisuuden edistämisen haasteista.

Oikeusasiamies muistutti avauspuheenvuorossaan, että ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä ja että oikeusasiamiesinstituution yhtenä keskeisenä tavoitteena on turvata ihmisten yhdenvertaisuus viranomaisten toiminnassa. Hän kiinnitti huomiota siihen, että yhdenvertaisuus ei kuitenkaan aina tarkoita ihmisten samanlaista kohtelua. Joskus on poikettava muodollisesta yhdenvertaisuudesta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Oikeusministeriön lainsäädäntöjohtaja Sami Mannisen teemana oli perustuslaki ja yhdenvertainen kohtelu. Manninen totesi, että yhdenvertaisen kohtelun ajatus on toisaalta selvä ja yksinkertainen, mutta toisaalta yhdenvertaisen kohtelun määrittäminen on yksi vaikeimpia oikeudellisia kysymyksiä. Yhdenvertaisuudessa on pitkälti kysymys mielivaltaisten erottelujen kiellosta. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmisten erilainen kohtelu on perusteltava objektiivisin kriteerein ja hyväksyttävillä syillä.

Ruotsin syrjintävaltuutettu Katri Linna – joka sittemmin valittiin Ruotsin uuden syrjintäviraston johtajaksi – kertoi monikulttuurisen Ruotsin kokemuksista. Hän totesi, että uskontojen rinnakkaiselo ja näkyminen arkipäivässä on haaste monille ruotsalaisille. Linnan mukaan syrjinnän vastaisessa työssä on olennaista tuoda esiin syrjintään johtavia ja usein piiloon jääviä rakenteellisia syitä. Tärkeää on myös tukea syrjinnän kohteena olevia ryhmiä.

Suomen vähemmistövaltuutettu Johanna Suurpää puolestaan tarkasteli yhdenvertaisuuden edistämisen tavoitteita yhä monikulttuurisemmaksi muuttuvassa Suomessa. Suurpää kertoi myös vähemmistövaltuutetun tehtävistä Suomessa sekä yhdenvertaisuuslain sisällöstä.



Suomen vähemmistövaltuutettu Johanna Suurpää (vas.) ja Ruotsin syrjintävaltuutettu, sittemmin Ruotsin uuden syrjintäviraston päälikkö Katri Linna esitelmöivät oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio (oik.) järjestämässä yhdenvertaisuusseminaarissa helmikuussa.

Seitsemältä eri kansalaisjärjestöltä oli pyydetty puheenvuorot yhdenvertaisuuden edistämisen haasteista Suomessa. Nämä olivat Ihmisoikeusliitto, Kynnys ry, Suomen Mielenterveysseura, Romaniasiaain neuvottelukunta, Seta ry, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry (FARO) ja Vanhustyön keskusliitto ry.

Ihmisoikeusliiton pääsihteeri Kristiina Kouros pohti mm. vähemmistöjen välistä sisäistä hierarkiaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Hän kysyi, kuka on oikeutettu puhumaan tietyn vähemmistön nimissä, kun vähemmistöt pitävät sisällään hyvin erilaisia näkemyksiä. Toiminnanjohtaja Kalle Könkkölä kiinnitti huomiota vammaisten esteettömän liikkumisen edistämiseen esimerkiksi valtion rautateillä matkustettaessa. Hän piti vammaisten ihmisten heikkoa työllisyyslannetta yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallisena.

Suomen Mielenterveysseuran kehittämisjohtaja Liisa Saaristo käsitteli niitä heikkoja signaaleja, jotka voisivat paljastaa yhteiskunnassa olevaa äänetöntä hätää tai eriarvoisuutta. Hän nosti esiin mm. masennuksen lisääntymisen ja luokattomien lukioiden yhteisöllisyyden puutteen aiheuttamat mielenterveysongelmat. Romaniasiaain neuvottelukunnan varapuheenjohtaja Väinö Lindberg puolestaan muistutti siitä, että yhdenvertaisuussuunnitelmien tekeminen kuntatasolla ei toteudu riittävän hyvin.

Seta ry:n puheenjohtaja Juha Jokela kertoi oikeus- ja terveyskäsitysten muuttumista. Hän totesi, että homoseksuaalisuus poistettiin sairausluokituksesta vasta vuonna 1981. Se mikä oli tuolloin sairaus, on nykyään perusoikeus. Hän käsitteli alustuksessaan myös homofobiaa ja seksuaalisiin vähemmistöihin kuuluvien vanhusten hoitoon liittyviä yhdenvertaisuushaasteita.

Suomen Venäjänkielisten yhdistysten liiton (FARO) toiminnanjohtaja Anna Leskinen totesi, että Suomessa asuu tällä hetkellä yli 40 000 venäjänkielistä maahanmuuttajaa. Hänen mukaansa venäläiset tuntevat Suomen yhdenvertaisuuslainsäädäntöä heikosti. Hän piti tärkeänä, että venäläisten oikeuksia seurataan ja epäkohtiin puututaan. Vanhustyön keskusliiton toiminnanjohtaja Pirkko Karjalainen pohti alustuksessaan sitä, kohdellaanko iäkkäitä ihmisiä Suomessa yhdenvertaisesti. Esityksessä hän käsitteli sekä viranomaistoimintaan että lainsäädäntöön liittyviä ongelmia.

2.8

KOTIMAINEN JA
KANSAINVÄLINEN
YHTEISTYÖ

Kotimaiset tapahtumat

Eduskunnan puhemies Sauli Niinistö vieraili kansliassa 29.1.2008. Muita vieraita olivat mm. oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen sekä Raja- ja merivartiokoulun, Ihmisoikeusliiton, Helsingin hovioikeuden ja opetusministeriön edustajia.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten esiintymisistä voidaan mainita seuraavat.

Oikeusasiamies Paunio piti alustuksen Kuopiossa mielenterveyspäivillä 30.9.2008 aiheesta *Toteutuuko kansalaisten oikeusturva vakuutusoidessa ja/tai Kelan päätöksissä* ja puheenvuoron terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan ETENE:n 10-vuotisjuhlaseminaarissa 8.10.2008 aiheesta *Heikot ja hiljaiset terveydenhuollossa – toteutuuko ihmisarvo entä oikeudenmukaisuus?*

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen toimi asiantuntijana Ihmisoikeusliiton ja eduskunnan ihmisoikeusryhmän järjestämässä perus- ja ihmisoikeusfoorumissa 2.4.2008, jonka aiheena olivat mm. perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmat globaalisti ja Suomessa. Hän esitteli oikeusasiamiesinstituutiota myös kehitysmaiden kansanedustajille eduskunnan ja Maailmanpankin järjestämässä seminaarissa 12.11.2008.

Apulaisoikeusasiamies Lindstedt esitti puolustusvoimien komentajiston neuvottelupäivillä 18.9.2008 katsoituksen varusmiesten oikeuksiin ja kohteluun. Hän myös alusti Joensuun yliopiston oikeustieteen opetuksen 10-vuotisjuhlassa 14.11.2008 aiheesta *Yksityiselämän suoja laillisuusvalvonnan näkökulmasta*.

Myös useat esittelijät alustivat ja luennoivat kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten tilaisuuksissa. Lisäksi oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilökunta osallistuivat useaan kymmeneen tilaisuuteen ja tapaamiseen kotimaassa.

Kansainväliset yhteydet

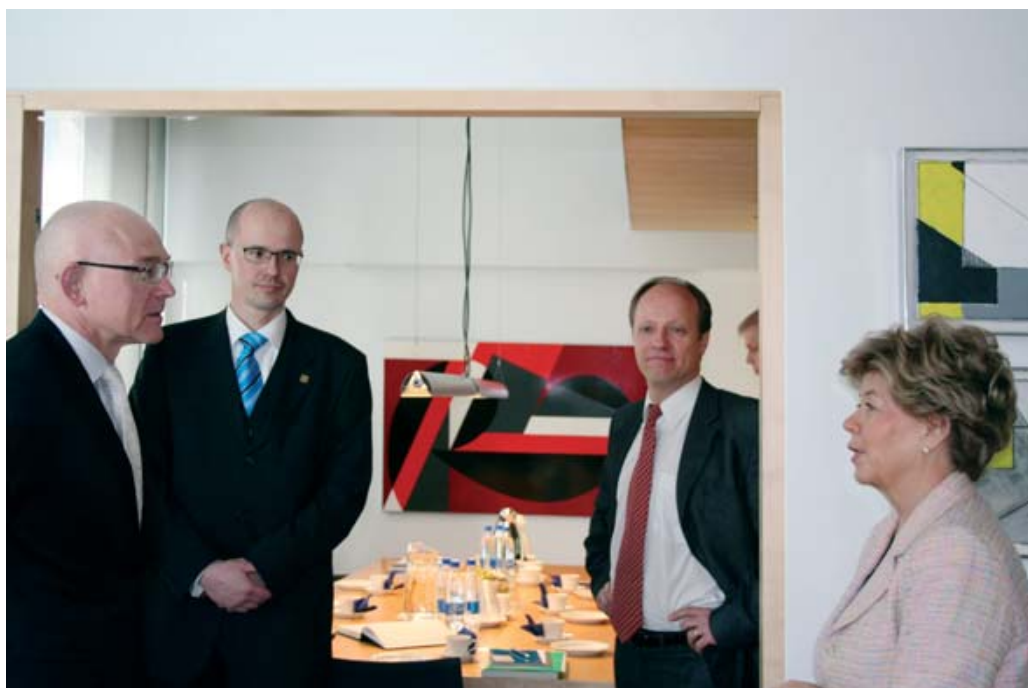
Oikeusasiamiehen kansliassa vieraili toimikautensa päättyessä Viron oikeuskansleri Allar Jöks 20.2.2008. Viron uusi oikeuskansleri Indrek Teder ja apulaisoikeuskansleri Madis Ernits tutustuivat kansliaan ja eduskuntaan 8.5.2008.

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) vieraili kansliassa 21.4.2008.

Tanskan oikeusasiamies järjesti yhteistyössä muiden pohjoismaisten oikeusasiamiesten kanssa yhteistyöhankkeen, jonka kohteena olivat Väli-Amerikan oikeusasiamiehet. Kansliassa vieraili edustajia Costa Rican, El Salvadorin, Guatemalan, Hondurasin, Nicaraguan ja Panaman oikeusasiamiesinstituutioista yhdessä tanskalaisen ryhmävastaavan Jens Olsenin kanssa 24.–25.11.2008.

Lisäksi kansliassa vieraili delegaatioita Afganistanista, Liettuaista, Espanjasta, Singaporestä, Kuubasta, Espanjasta, Vietnamista, Turkista, Etelä-Koreasta, Unkarista ja Syyriasta.

Oikeusasiamies Paunio on kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin International Ombudsman Institute (IOI) johtokunnan jäsen. Hän osallistui 4.–9.11.2008 IOI:n johtokunnan kokoukseen Hong Kongissa ja sen jälkeiseen johtokunnan vierailuun Pekingissä Kiinan tarkastusministerin vieraana. Hän osallistui myös IOI:n johtokunnan eurooppalaisten johtajien kokoukseen



Viron oikeuskansleri Indrek Teder (vas.) ja apulaisoikeuskansleri Madis Ernits vierailivat oikeusasiamiehen kansliassa toukokuussa.

Lontoossa 24.–26.4.2008, Viron oikeuskanslerin viraston 90-vuotisjuhlaan Tallinnassa 7.3.2008 ja Puolan ihmisoikeusvaltuutetun toimiston 20-vuotisjuhlaan Varsovassa 15.–16.5.2008.

Pohjoismaisten oikeusasiamiesten kokoukseen Oslon 15.–16.9.2008 osallistuivat oikeusasiamies Paunio lisäksi apulaisoikeusasiamiehet Jääskeläinen ja Lindstedt. Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen osallistui kansainväliseen OPCAT-seminaariin Pariisissa 17.–18.1.2008 ja apulaisoikeusasiamies Lindstedt Ukrainan ihmisoikeusvaltuutetun järjestämään konferenssiin 12.–15.4.2008 Kiovassa.

Myös kanslian esittelijöitä osallistui oman toimialansa kansainvälisiin kokouksiin.

2.9 PALVELUTOIMINNAT

Asiakaspalvelu

Kääntyminen oikeusasiamiehen puoleen on pyritty tekemään mahdollisimman helpoksi. Kantelijoille suunnattu esite on saatavilla suomeksi, ruotsiksi, saameksi, englanniksi, saksaksi, ranskaksi, viroksi ja venäjäksi sekä verkossa lisäksi viitottuna suomeksi ja ruotsiksi. Kantelun voi lähettää postitse, faksilla tai täyttämällä verkossa sähköisen kantelulomakkeen. Kanslia palvelee kantelijoita puhelimitse, kanslian tiloissa ja sähköpostin välityksellä.

Kansliassa on kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä. Asiakaspuheluita tuli päivystävälle lakimiehille noin 2 600 ja asiakaskäyntejä oli noin 150.



Costa Rican, El Salvadorin, Guatemalan, Hondurasin, Nicaraguan ja Panaman oikeusasiamiesinstituutien edustajat tutustuivat Suomen oikeusasiamiehen toimintaan marraskuussa.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli puheluita noin 3 000. Asiakaskäyntejä oli noin 400 ja asiakirjatilauksia 300. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistonhoitaja.

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

Viestintä

Tiedotusvälineitä informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuista, joilla on yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2008 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuista laadittiin tiedote noin 30 tapauksessa.

Lisäksi verkossa julkaistaan ratkaisut, joilla on oikeudellista merkittävyyttä. Niitä vietiin verkkoon noin 240. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset ja esitteet, ovat verkossa.

2.10 KANSLIA

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan Pikku-parlamentissa osoitteessa Arkadiankatu 3.

Vuoden lopussa kansliassa oli 54 vakinaista virkaa. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, viisi esittelijäneuvosta, kymmenen vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, neljätoista oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi päivystävää lakimiestä.

Lisäksi kansliassa on tiedottaja, verkkotiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kolme osastosihteeriä ja viisi toimistosihteeriä. Vuoden 2008 aikana oikeusasiamiehens sihteeri Anu Rita oli henkilövaihdossa oikeusministeriössä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kertomusvuonna valmistauduttiin eduskunnan uuteen palkkausjärjestelmään mm. tekemällä vaativuus- ja suoritusarvioinnit.

Kanslian yhteisiä koulutustilaisuuksia järjestettiin ihmisoikeuksista, viranomaistoiminnan arvoista, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä ja hallintotuomioistuimissa sekä kanslian tavoitteista, työnjaosta, niiden mittareista ja seurannasta.

Kanslia teki 27.5.2008 opintomatkan Viron parlamenttiin, Suomen suurlähetystöön ja Viron oikeuskanslerinvirastoon Tallinnassa. Lisäksi osa henkilöstöstä osallistui opintomatkalle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun ja Euroopan unionin oikeusasiamiehen toimistoon Strasbourgissa 26.–28.10.2008. Osa henkilöstöstä osallistui puolestaan opintomatkalle Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen eli yhteisöjen tuomioistuimeen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen ja virkamies-tuomioistuimeen Luxemburgissa 24.–26.11.2008.

Kansliassa toimii työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuuluu oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja kansliapäällikön lisäksi kolme henkilökunnan edustajaa ja tiedottaja sihteerinä. Johtoryhmän kokouksissa käsitellään henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui kertomusvuonna 15 kertaa.

3. Oikeusasiamiehen erityistehtävät

Tähän jaksoon on koottu kertomusvuoden keskeisimmät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät laillisuusvalvonnalliset havainnot. Katsaus aloitetaan kansainväliseltä tasolta kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumien yhteenvedolla. Pääosan käsillä olevasta luvusta muodostaa perusoikeuksittain jäsennetty katsaus vuonna 2008 annetuista oikeusasiamiehen ratkaisuksista, joissa on ollut kyse jonkin tai joidenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Jakson tarkoituksena on hahmottaa yleiskuvaa perusoikeuksien toteutumisesta hallinnossa ja muussa oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvassa toiminnassa. Ratkaisusta tuodaan esille nimenomaan niiden keskeinen perus- ja ihmisoikeussisältö – usea ratkaisu tulee seikkaperäisemmin käsitellyksi jäljempänä asiaryhmäkohtaisissa jaksoissa, joissa tarkastelukulma on laajempi. Kaikkia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä ratkaisuja ei ole voitu sisällyttää tähän jaksoon.

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslain 2 luvussa kaikille turvattuja oikeuksia. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan sellaisia kaikille ihmisille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka on turvattu Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittavissa ja valtionsisäisesti voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa. Kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän.

3.1 PERUS- JA IHMISOIKEUDET

Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 vahvistetut, silloiseen hallitusmuotoon sisällytetyt perusoikeudet siirtyivät asiasisällöllisesti sellaisinaan 1.3.2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat uuden perus-

tuslain aikana pysyneet pitkälti entisellään. Erityisesti ihmisoikeuksien tulkinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon ihmisoikeuksien valvontaelinten oikeuskäytäntö, jossa ihmisoikeuksien lähempi sisältö täsmentyy ja ajan saatossa osin muuttuu.

Perusoikeuslottuvuudet Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä ovat kehittyneet vuosien saatossa. Uusin EU:n sopimuksia muokkaava uudistus sopimus, ns. Lissabonin sopimus, allekirjoitettiin 13.12.2007. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä Euroopan unionista tulee oikeushenkilö ja se voi liittyä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sopimuksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää unionin päätöksentekoa. Lissabonin sopimuksella muutetaan toimielinten rooleja, tehtäviä ja kokoonpanoja vastaamaan laajentuneen unionin tarpeita.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävin uudistus olisi unionin perusoikeuskirjan muuttuminen oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirja määrittelee ne kansalaisten perusoikeudet, joita unionin toimielinten on noudatettava. Suomen eduskunta hyväksyi sopimuksen 11.6.2008. Lissabonin sopimus ei ole vielä astunut voimaan. Voimaan tullakseen sopimus on hyväksyttävä jokaisessa jäsenvaltiossa.

Wienissä toimiva perusoikeusvirasto aloitti toimintansa 1.3.2007. Virasto keskittyy toiminnassaan perusoikeuksiin unionin lainsäädännön alalla. Virasto toimii unionin yleisenä perusoikeusasiantuntijana, joka tukee unionia ja jäsenvaltioita siinä, että ne huomioivat perusoikeudet nykyistä kattavammin EU:n lainsäädännössä ja muissa toimissa. Riippumaton virasto kerää, analysoi ja levittää tietoa perusoikeuksista unionin oikeuden soveltamisalalla.

Perusoikeusviraston ensimmäinen toimintakehys viisivuotiskaudelle vahvistettiin helmikuussa 2008. Kehys määrittelee ne kohdealueet, joilla virasto voi harjoittaa

perustamisasetuksensa mukaista tiedonkeruu-, analysointi- ja levittämistyötä sekä laatia raportteja ja antaa lausuntoja. Perusoikeusviraston painopistealueiksi on valittu mm. rasismiin ja syrjintään liittyvät kysymykset, lasten oikeudet sekä turvapaikanhakijoihin ja siirtolaisiin liittyvät kysymykset.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä lähtökohtia ovat ihmisoikeuksien universaalisuus, jakamattomuus, syrjimättömyyden periaate ja avoimuus. Ihmisoikeuksien toteuttaminen Suomessa ja Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka liittyvät toisiinsa. Ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ovat naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen suojele sekä vammaisten henkilöiden oikeudet.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi ulkoasiainministeriön (UM) ihmisoikeuspoliittisista selonteista eduskunnalle. Toistaiseksi uusin ihmisoikeuspoliittinen selonteko luovutettiin eduskunnalle alkuvuodesta 2004 (VNS 2/2004 vp). Selonteossa on tarkasteltu sekä Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa että keskeisten ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Joulukuussa 2007 aloitettiin uuden ihmisoikeuspoliittisen selonteon valmistelu. Valmisteilla olevassa selonteossa pyritään eduskunnan toivomuksen mukaisesti käsittelemään kattavammin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Eduskunnan oikeusasiamies osallistui 25.1.2008 selonteon valmisteluun liittyneeseen kuulemistilaisuuteen. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2009. Ihmisoikeuspoliittisen selonteon pohjalta laaditaan kansallinen toimintasuunnitelma perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

3.1.1 IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

Yksilövalitukset mahdollistava taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen (TSS-sopimuksen) valinnainen pöytäkirja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa syksyllä 2008. Pöytäkirja on UM:ltä saadun tiedon mukaan tarkoitus ratifioida Suomessa mahdollisimman nopeasti.

Suomen yhdistetty 17., 18. ja 19. määräaikaisraportti YK:lle kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta annettiin elokuussa 2007. Sopimuksella perustettu rotusyrjintäkomitea käsittelee Suomen raporttia maaliskuussa 2009. Oikeusasiamies antoi Suomen raportin valmisteluun liittyen lausunnon UM:lle ja toimitti oman lausuntonsa englanninkielisen version myös suoraan rotusyrjintäkomitealle.

Suomi antoi joulukuussa 2008 neljännen raportin YK:n lasten oikeuksien komitealle lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä lasten osallistumista aseellisiin konflikteihin koskevan lisäpöytäkirjan täytäntöönpanosta. Euroopan neuvostolle annettiin joulukuussa raportti Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanosta.

Suomi allekirjoitti 30.3.2007 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen yksilövalitusmekanismin sisältävän valinnaisen pöytäkirjan. Euroopan unionissa jatkettiin kertomusvuonna työtä sopimuksen mahdollisimman nopeaksi ratifioimiseksi. Yleissopimuksen tavoitteena on vahvistaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia nauttia kaikista olemassa olevista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden henkilöiden kanssa. Lisäksi sopimus velvoittaa sopimusosapuolet nimeämään kansallisen seuranta- ja koordinaatiojärjestelmän helpottamaan sopimuksen täytäntöönpanoa.

Suomi allekirjoitti marraskuussa 2008 Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla tehtyyn yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan koskien geenitestejä.

UM:n asettama työryhmä, johon kuuluu myös oikeusasiamiehen kanslian edustaja, jatkoi YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) ratifiointiedellytysten selvittämistä. Asian valmistelun yhteydessä on esitetty, että eduskunnan oikeusasiamies nimittäisi pöytäkirjan edellyttämäksi kansalliseksi valvontajärjestelmäksi. Työryhmä kuuli eduskunnan oikeusasiamiestä 1.10.2008. Työryhmän toimikautta on jatkettu 31.3.2009 saakka.



Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) tutustui oikeusasiamiehen havaintoihin Suomen vierailunsa aikana huhtikuussa.

3.1.2 IHMISOIKEUSVALVONTA- ELINTEN KANNANOTTOJA

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) antoi tammikuussa 2009 kertomuksensa Suomen hallitukselle tarkastuskäynnistään Suomessa 20.–30.4.2008. Komitea kävi vierailunsa aikana seitsemällä poliisilaitoksella, päihtyneiden selviämisasemalla, ulkomaalaisten säilöönottoyksikössä, kolmessa vankeilassa sekä kahdessa psykiatrisessa sairaalassa. Valtuuskunnan tietoon ei tullut väitteitä vapautensa menettäneiden huonosta kohtelusta näissä laitoksissa.

Komitea arvosteli kertomuksessaan poliisin osalta erityisesti sitä, että on edelleen yleistä säilyttää tutkintavankeja poliisivankiloissa, joissa heillä ei ole mahdollisuutta mihinkään virikkeelliseen toimintaan jopa kuukau-

siin. Komitea ei pitänyt tilannetta hyväksyttävänä varsinkaan, kun asiassa ei ollut merkittävästi edistytty komitean tarkastusten alkamisesta lähtien yli 16 vuoteen.

Komitean lopullinen selonteko sisältää lukuisia suosituksia, huomautuksia ja lisäselvityspyyntöjä. CPT kiinnittää huomiota mm. poliisin kiinni ottamien ja pidättämien henkilöiden oikeussuojaan sekä heidän oikeuteensa käyttää ja valita vapaasti avustajansa sekä säilytysolosuhteisiin poliisilaitoksilla. Komitean mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että vapautensa menettäneet saavat tiedon oikeuksistaan heti, kun heidät on tuotu poliisilaitokselle. Lisäksi on huolehdittava siitä, että kiinni otetut todella ymmärtävät oikeutensa.

Suomen toivotaan vakavasti harkitsevan mahdollisuutta avata Metsälän säilöönottoyksikön lisäksi toinen ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö.

Komitean mielestä kaikissa Suomen vankiloissa tulisi ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että kaikilla vangeilla on mahdollisuus WC-tilojen käyttöön kaikkina aikoina. Tarvittavan henkilökunnan riittävydestä myös öisin olisi huolehdittava joko uusia virkoja perustamalla tai uudelleen sijoittamalla vankeinhoitohenkilökuntaa.

Vankien välisen väkivallan torjumiseen tulisi komitean mielestä panostaa nykyistä enemmän. Omasta pyynnöstään erillään asuville tulee tarjota mahdollisuus toimintaan, koulutukseen, urheiluun ja päivittäiseen ulkoiluun. Vankien yksilölliset tarpeet pitäisi arvioida säännöllisin väliajoin, ja tarvittaessa tulisi harkita myös vangin siirtämistä toiseen laitokseen.

Komitea suosittelee myös vankien terveydenhuoltopalveluiden parantamista ja kehittämistä. Suomen hallitus antaa raporttiin vastauksensa puolen vuoden kuluessa.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea tarkasteli Suomen viidettä ja kuudetta määräaikaissäraporttia (vuosilta 2003 ja 2007) heinäkuussa 2008. Komitea kiitti Suomea mm. nais- ja tyttökaupan vastaisen toimintasuunnitelman laatimisesta. Suunnitelmaan sisältyy mahdollisuus myöntää oleskelulupa ihmiskaupan uhreille. Suomalta komitea peräänkuulutti mm. toimenpiteitä seksuaalisen häirinnän sätämiseksi rangaistavaksi ja pyysi seuraavaan määräaikaissäraporttiin täydelliset tilastotiedot prostituutios- ta. Lisäksi se pyysi esittämään arvion lainsäädännön siihenastisesta täytäntöönpanosta ja kehotti lainsäädännön ja politiikan vaikutusten jatkuvaan seurantaan maahanmuuttajanaisten kannalta. Komitea edellytti myös tehokkaita toimenpiteitä romaninaisten ja vammaisten naisten syrjinnän poistamiseksi.

Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2008

Vuonna 2008 Suomea vastaan tehtyjen valitusten määrä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) pysyi edellisvuosien tavoin varsin korkeana. Suomea koskevia uusia valituksia kirjattiin 276 kappaletta (edellisvuonna 269). Vuoden lopussa EIT:ssä vireillä oli 286 Suomea koskevaa valitusta, mitä määrää

EIT sai pienennettyä olennaisesti edellisvuoteen (481) verrattuna.

Valtaosa EIT:een tehdyistä valituksesta jää ottamatta tutkittavaksi. Tämä tapahtuu ns. komiteapäätöksellä (3 tuomaria). Tällaista päätöstä ei anneta tiedoksi vastaajavaltiolle, vaan siitä ilmoitetaan vain valittajalle kirjeitse. Asia ei siis anna valtioon nähdä aiheita toimenpiteisiin. Vuonna 2008 tällaisia Suomea koskevia päätöksiä tehtiin poikkeuksellisen paljon, mikä selittää vireillä olevien valitusten määrän voimakkaan vähenemisen. Peräti 461 (253) valitusta jätettiin tutkimatta tai poistettiin asialistalta, niistä 448 (241) komiteapäätöksellä ja 13 (10) jaostopäätöksellä.

Jaostokokoonpanossa (7 tuomaria) EIT tekee päätöksen siitä, täyttääkö valitus tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan aina jaostokokoonpanossa tai suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Jaostokokoonpanossa Suomea koskevia valituksia päätettiin kaikkiaan 22 eli edellisvuotta vähemmän (36). Suomea koskeneita lopullisia tuomioita annettiin 9 (8), joissa yhtä lukuun ottamatta kaikissa todettiin ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkaus. Kolme (3) valitusta jätettiin tutkimatta kommunikointivaiheen jälkeen. Valituksen käsittely päätettiin vahvistetun sovinnon johdosta 8 (6) tapauksessa ja 2 (1) tapauksessa asiantilan korjaantumisen johdosta (maasta poistettavaksi määrätuille ulkomaalaisille henkilöille myönnettiin turvapaikka valituksen ollessa EIT:n käsiteltävänä).

Sovintoteitse päättyneissä asioissa valittaja oli peruuttanut valituksensa EIT:ssä, kun Suomen valtio oli tarjoutunut maksamaan valittajalle hyvitystä ja oikeudenkäyntikulujen korvauksen. Kolme tapausta koski siviili-prosessin kestoa, neljä rikosprosessin kestoa ja yksi hovioikeuden seurantapäätöstä rikosasias- sa.

Valtio maksoi näissä asioissa korvauksia oikeudenkäyntikuluineen yhteensä runsaat 85 000 euroa (edellisvuonna alle 59 000 euroa). Lisäksi oikeudenlouk- kaus vahvistaneissa tuomioissaan EIT velvoitti

Suomen hallituksen maksamaan hyvitystä ja korvauksia valittajille yhteensä runsaat 80 000 euroa.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Ahtinen-tuomio (23.9.2008) oli ainoa Suomea koskenut EIT:n tuomio viime vuonna, jossa EIT ei vahvistanut ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksia. EIT katsoi, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva EIS 6 artikla ei soveltunut tapaukseen, jossa tuomiokapituli oli päättänyt evankelis-luterilaisen kirkon papin siirtämisestä toiseen seurakuntaan.

Kaksi oikeudenloukkauksen paljastanutta tuomiota koski oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa (suurin osa oikeudenkäynnin kestoa koskeneista valituksista päätettiin edellä todetuin tavoin sovintoteitse). *Rafael Ahlskog* -tuomiossa (13.11.2008) siviiliprosessi velkomusasiassa oli kestänyt lähes 7 vuotta ja *Eloranta*-tuomiossa (9.12.2008) rikosprosessi valittajaa vastaan oli kestänyt yli 6 vuotta.

Kaksi tapausta koski sitä, että hallinto-oikeuden olisi tullut järjestää asianosaisen vaatima suullinen käsittely veronkorotusta koskevassa asiassa. *Kallio*- ja *Lehtinen*-tuomioissa (molemmat 22.7.2008) hallinto-oikeudet olivat pitäneet suullisen käsittelyn järjestämisestä tarpeettomana niiden käytettävissä oleva kirjallinen aineisto huomioon ottaen. EIT katsoi, että toisin kuin vuonna 2006 antamassaan suuren jaoston *Jussila*-tuomiossa, käsillä olleissa tapauksissa itse tapahtumafaktat ja todistajien kertomusten uskottavuus olivat sillä tavalla riidanalaisia, että valittajien oikeusturva olisi edellyttänyt suullisen käsittelyn järjestämistä (ks. myös oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2006 s. 36 ja 2007 s. 224 sekä KHO 2007:67–68).

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumatta jäämisestä oli kyse myös *S. H.*-tuomiossa (29.7.2008). EIS 6 artiklan loukkauksen aiheutti tapaturmaeläkeettä koskeneessa asiassa se, että vakuutus-oikeus ei ollut antanut kahta vakuutusyhtiön sille toimittamaa lääkärintlausuntoa valittajan tietoon ja kommentoitavaksi ennen asian ratkaisemista.

Yksityiselämän suoja

Mm. yksityiselämän suojasta säättävän EIS 8 artiklan loukkaus todettiin kahdessa tapauksessa. *Huomiossa* (17.7.2008) oikeudenloukkaus aiheutui asiakastietojen puutteellisesta rekisterisuojausta sairaalassa. Valittaja oli ollut töissä samassa sairaalassa, jossa häntä myös hoidettiin sairautensa vuoksi. Tapahtuma-aikaan käytössä olleen järjestelmän mukaan myös muilla kuin valittajan hoidosta vastaavilla oli pääsy hänen potilastietoihinsa, ja tieto HIV-sairaudesta tuli muidenkin tietoon. EIT totesi, että sairaalan rekisterikäytäntö ei vastannut tapahtumahetkellä voimassa olleen henkilörekisterilain säännöksiä ja että tälle seikalle ei ollut annettu kansallisissa tuomioistuimissa riittävän suurta merkitystä.

K.U.-tuomiossa (2.12.2008) kyse oli EIS 8 artiklaan perustuvien ns. positiivisten toimintavelvoitteiden täyttymättä jäämisestä, kun internetin treffisivustolle 12-vuotiaasta pojasta jätetyn seksuaalissävyyden ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä ei tuolloin voimassa olleen lainsäädännön perusteella ollut mahdollista selvittää. Tämä lainsäädännöllinen puute korjautui 1.1.2004 lukien, kun laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä tuli voimaan.

Sananvapauden loukkaus

EIS 10 artiklassa turvatun sananvapauden loukkaus ilmeni *Juppala*-tuomiossa (2.12.2008). Valittaja oli ker-tonut lääkärille epäilevänsä lapsenlapsensa joutuneen vanhempansa pahoinpitelemäksi. Lääkäri oli valittajan kiellosta huolimatta ilmoittanut epäilystä edelleen lastensuojeluviranomaisille. Valittajaa vastaan nostettiin rikosprosessi, jossa hovioikeus katsoi valittajan syyllistyneen herjaukseen. Valittaja jätettiin rangaistukseen tuomitsematta, mutta hänet määrättiin maksamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvausta noin 500 euroa ja korvausta oikeudenkäyntikuluista.

EIT katsoi, että valittajan sananvapauteen oli puututtu lainmukaisesti muiden henkilöiden maineen turvaamiseksi. Puuttumiselle ei kuitenkaan ollut näytetty olleen riittäviä syitä eikä sananvapauden rajoittamiselle painavaa yhteiskunnallista tarvetta. Kyse oli siitä, miten löytää tasapaino tilanteessa, jossa vanhempaa on pe-

rusteettomasti epäilty lapsensa pahoinpitelystä ja jossa vammoille alttiina olevaa lasta on kuitenkin suojeltava.

EIT katsoi, että valittaja oli toiminut asianmukaisesti pohtiessaan, oliko lapsenlapsen mustelma tahallaan aiheutettu. Lasten pahoinpitelyn vakavuus yhteiskunnallisena ongelmana edellyttää, että vilpittömässä mielessä lapsen eduksi toimiviin henkilöihin ei saa vaikuttaa syyttämisen tai kanteen nostamisen pelko silloin, kun he harkitsevat epäilyjensä välittämistä terveydenhuollon ammattilaisille tai sosiaaliviranomaisille.

Uusista kommunikoiduista valituksista

Kertomusvuonna jaostokokoonpanossa annetut ratkaisut painottuivat vahvasti uusien valitusten kommunikoimiseen hallituksen vastausta varten. Hallituksen vastausta pyydettiin ennätysellisesti 69 uuden valituksen johdosta. Määrä on huomattavan suuri siihen nähden, että noin 10 vuoden aikana Suomen hallitukselle kommunikoituja valituksia on kaikkiaan ollut 238. Kertomusvuonna kommunikoitujen uusien valitusten osuus tästä kokonaismäärästä oli siis lähes 29 %. Luku on suuri myös verrattaessa sitä useaan väkiluvultaan selvästi suurempaan valtioon: Suomelle kommunikoituja valituksia oli esimerkiksi enemmän kuin Iso-Britannialle (48), Italialle (63) tai Itävalle (68).

Lähivuosina voidaan siis odottaa lukuisia Suomea koskevia EIT:n tuomioita ja päätöksiä. Viimeisen 10 vuoden ajalta voidaan panna merkille, että noin 30 % Suomen hallitukselle kommunikoiduista valituksista on johtanut langettavaan eli oikeudenloukkauksen toteavaan tuomioon. Kymmenen viime vuoden aikana Suomea koskevia tuomioita on annettu kaikkiaan 99, joista 71:ssä on todettu ainakin yksi oikeudenloukkaus.

Uusissa hallituksen vastausta varten kommunikoiduissa valituksissa olivat edellisvuosien tapaan useimmiten esillä oikeudenkäyntien kesto ja asianosaisen tiedonsaantioikeuksien toteutuminen oikeudenkäynnissä. Peräti 8 tapausta koski väitettyjä lehtimiesten sananvapauden loukkauksia tilanteissa, joissa toimittajia oli tuomittu rangaistuksiin yksityiselämän loukkaamisista lehtikirjoittelussa ja televisiölähetyksissä julkaistujen uutisten johdosta. Yksi näistä valituksista liittyi kor-

keimman oikeuden ennakkoratkaisuun KKO:2005:82. Lehtiartikkelissa oli kerrottu presidentinvaaliehdokkaan keskeisenä kampanja-avustajana toimineen A:n avioliiton ulkopuolisesta suhteesta erään TV-toimittajan entiseen puolisoon. Artikkelin katsottiin loukanneen A:n yksityiselämää.

Sananvapaudesta oli kyse myös entiseen valtakunnan-sovittelijaan liittynyttä uutisointia koskevassa tapauksessa, jossa EIT pyysi hallituksen vastausta lisäksi rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevasta väitteestä (lainanalogia syytetyn vahingoksi).

Usea kommunikoitu valitus (6 tapausta) koski isyyslain toimeenpanolain siirtymäsäännöksessä olevaa ajallista rajoitusta.

Kommunikoiduissa jutuissa oli kyse myös mm. suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä hovioikeudessa ja vakuutus oikeudessa, hovioikeuden seulonratkaisusta, vakuutus oikeuden päätösten perusteluista sekä vakuutus oikeudelle toimitetun aineiston asianosaiselle toimittamatta jättämisestä. Eräessä tapauksessa oli kyse siitä, oliko telekuuntelun kohteeksi johtunut valittaja turvautunut kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin, kun hänen puolisonsa oli tehnyt asiasta kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle (21.10.2003, dnro 200/4/01) turvautumatta kuitenkaan muihin oikeussuojakeinoihin kuten rikos- tai siviilioikeudelliseen haastehakemukseen tuomioistuimessa.

3.2 OIKEUSASIAMIEHEN HAVAINTOJA

3.2.1 PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisesta. Havainnot perustuvat kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin ja omiin aloitteisiin sekä tarkastuskäynneillä esille tulleisiin tietoihin. Jäljempänä olevan esityksen ei ole tarkoitus olla oikeus-

asiamiehen kokonaisnäkemys perus- ja ihmisoikeuksien tilasta Suomessa. Ratkaisuihin asioista ei esimerkiksi välity tietoa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajoista, vaikka sen käsittelyn viivästykset ovat huomattava ongelma perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Ylipäätään kanteluiden kautta esille tulee vain rajoitettu otos hallinnon toimivuutta kuvaavista tiedoista.

Kertomusvuonna tuli esille useita henkilökohtaisen koskemattomuuden turvaamiseen liittyviä asioita. Ongelmia havaittiin poliisin, vankiloiden, terveydenhuollon yksiköiden ja käräjäoikeuksien toiminnassa. Riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisessa esiintyi erilaisia puutteita. Käsittelyaikojen viivästys oli yleinen ongelma usealla hallinnonalalla. Lainvalmistelussa on kehitteillä oikeussuojakeinoja viranomaisen passiivisuutta ja menettelyn viivästyksiä vastaan, mutta vielä kertomusvuonna lainsäädäntöä ei annettu näistä asioista.

Ilmi tuli myös tilanteita, joissa lainsäädäntö ei mahdollista riittävää valitusoikeutta, esimerkiksi kaupparekisterilakiin ja otfolapsineuvontaan liittyen. Pääsääntöisesti perustuslain 21 §:ään perustuva oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoin toteutui. Kuitenkin usealla viranomaissektorilla ilmeni ongelmia valituskelpoisen ratkaisun antamisessa.

Asianosaisen kuulemisessa ja päätösten asianmukaisessa perustelemissa esiintyi lukuisia ongelmia hallinnon eri tahoilla. Useassa tapauksessa viranomaisen päätöksen perustelut olivat jääneet liian yleiselle tasolle siten, että kantaa ei otettu yksittäistapauksessa esillä olleisiin konkreettisiin seikkoihin. Puutteita oli myös päätöksen taustalla olevan oikeusnormin yksilöinnissä.

Tallennejulkisuutta ja tiedonsaantia viranomaiselta koskevia kanteluita ratkaistiin useita. Yleinen kanteluissa ja ratkaisuissa esille noussut ongelma oli tietopyynnön käsittelyaika. Lain mukaan tietopyyntöä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön mukaan laissa säädetyn enimmäisajan käyttäminen on hyväksyttävää vain tulkinnanvaraisissa ja vaikeissa tilanteissa.

Toinen varsin usein toistuva julkisuuslakia koskeva kantelun kohde on muutoksenhaun mahdollistavan päätöksen antaminen. Tällöin tiedon pyytäjälle ei anneta päätöstä tiedon antamisen epäämisestä. Tietoa pyytäneelle ei pahimmassa tapauksessa jää muuta mahdollisuutta kuin kantelun tekeminen, koska ei ole olemassa päätöstä, josta voisi valittaa laissa säädetyn tavoin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa erityisteemanä oli julkisuusperiaatteen toteutuminen viranomais-toiminnassa. Aihetta käsiteltiin tarkastuksilla. Asiakkaan tiedonsaannin toteuttamista tarkasteltiin mm. arvioimalla julkisuutta ja salassapitoa koskevia viranomaisten sisäisiä ohjeita. Tarkastuksilla keskusteltiin esimerkiksi asiakkaiden tietopyyntöjen määrästä, tietopyyntöjen käsittelyn organisoinnista ja tietopyyntöasioissa koetuista ongelmista. Viranomaisen tiedottamisen osalta tarkasteltiin mm. viranomaisen julkaisuja, lomakkeita ja verkkotiedottamista.

Tarkastuksilla ilmi tulleista ongelmista voidaan mainita tilanteet, joissa asiakirjan antamisesta ei saa periä maksua tai kopioinnista arvonlisäveroa. Eräässä hallintotuomioistuimessa tuotiin esille se havainto, että oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki ei tavoitteestaan huolimatta ole lisännyt julkisuutta, vaan päinvastoin oikeudenkäyntiin liittyvien tietojen salassapito on lisääntynyt.

Viranomaisten neuvontavollisuuden toteutumisessa oli yhä puutteita. Viranomaiset eivät aina vastanneet ajoissa tai riittävän täsmällisesti erilaisiin tiedusteluihin. Internet ja sähköposti asettavat toimintaympäristönä viranomaisten neuvonta- ja palveluvollisuudelle omia erityisvaatimuksiaan, joita ei ollut aina pystytty täyttämään. Useassa tapauksessa tuli esimerkiksi ilmi sähköpostiviestiin vastaamatta jättämisä.

3.2.2 YHDENVERTAISUUS 6 §

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Siitä säädetään perustuslain 6 §:ssä. Hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi kuitenkin oikeuttaa ihmisten erilaisen kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan

ihmiset tai ihmisryhmän erilaiseen asemaan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan usein oikeusasiamiehelle tulevilla kanteluissa.

Potilasta ei saa hänen päihtymyksensä vuoksi asettaa eri asemaan muihin potilaisiin nähden päätettäessä hänen terveydentilansa seurannasta terveyskeskuksessa. Yksittäisten hoitoratkaisujen on perustuttava potilaan terveydentilan edellyttämään, lääketieteellisesti perusteltuun hoidon tarpeeseen (1147/2/04*). Kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksessa edellytettiin potilailta, että he olivat selvinneet ennen katkaisuhoidon haikutumista, mikä asetti henkilöt päihtymyksen perusteella lain vastaisesti eri asemaan (1224/4/06*). Järjestely, jossa kotihoidossa oleva hengityshalvauspotilas on sairaalan kirjoissa eli sairaalan vastuulla, turvaa hoidon ja muut tarvittavat palvelut kotiin. Sairaalan potilaana olemisen rajoittaa kuitenkin elämää sairaalapotilaan statuksen ja tähän liittyvien henkilökunnan muunlaista kotihoitoa suurempien vastuiden takia ja saattaa siten hengityshalvauspotilaat eriarvoiseen asemaan muihin vammaisryhmiin nähden (1079/4/06*). Vankiloiden erilaiset käytännöt näöntarkastusten kustannusten korvaamisessa olivat epätydyttäviä vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta (4024/4/06).

Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettely olla myöntämättä kuvallista Kela-korttia eläkeläisalennuksiin oikeuttavine merkintöineen ulkomailta eläkettä saaville oli ongelmallista. Oikeudellisesti kestävä perustetta kohdella eläkkeensaajia eri tavalla ei muodosta pelkästään se, että Kela ei saa tietojärjestelmistään tietoa ulkomailta maksetusta eläkkeestä (1207/4/06*). Rintamasotilastunnusten myöntämiskäytäntö ei täyttänyt yhdenvertaisuuden vaatimusta. Tunnuksia oli myönnetty kaikille sotahistorian laitoksen luettelossa mainituissa joukko-osastoissa palvelleille riippumatta siitä, kuinka kauan tai millä tavoin he olivat joukossa palvelleet eikä näyttöä taisteluihin osallistumisesta ollut tarvinut esittää. Samanaikaisesti eräät, jopa vaarallisempiin tehtäviin osallistuneet, eivät saaneet tunnusta (2945/4/06).

Kaupungin kahdella sosiaaliasemalla toimeentulotukihakemusten käsittely ei tapahtunut viivytyksettä eikä tilanne korjaantunut, vaikka lääninhallitus oli kiinnittänyt

huomioita asiaan. Kun kaupungin muilla asemilla hakemukset käsiteltiin viivytyksettä, olivat näiden kahden aseman asiakkaat muita huonommassa asiassa eikä yhdenvertaisuus toteutunut (1732/2/08*). Kaupunki oli tehnyt yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimuksen erään terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden tuottamisesta. Sopimuksen mukaan potilaan odotusaika kiireettömälle vastaanotolle tälle terveysasemalle sai olla korkeintaan kaksi viikkoa. Vastaava odotusaika kaupungin kahdelle muulle terveysasemalle oli kahdesta kuuteen viikkoa. Niiden vastuualueisiin kuuluvat asukkaat olivat siten palveluiden saatavuudessa huonommassa asemassa kuin ensin mainitun terveysaseman vastuualueen asukkaat eikä kaupunki ollut esittänyt erottelulle hyväksyttävää syytä (3908/4/06*).

Yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että työvoimatoimistot noudattavat samoja periaatteita kaikkien työelämävalmennussopimusten kohdalla. Laissa säädetyistä edellytyksistä poikkeaminen saattaa johtaa kilpailun vääristymisen lisäksi valmennettavien asettamiseen toisistaan poikkeavaan asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (2233/4/06*). Yliopiston varadekaanin valintapäätös, jolla hän oli hyväksynyt yhdeksän ohjeiden vastaisesti ilmoittautunutta uutta opiskelijaa yliopistoon, rikkoi opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta (2650/4/07*).

Tienkäyttäjien yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, jos liikennevalvonnassa epäiltyjä poliisin puutteellisesta kielitaidosta johtuen kohdellaan eri tavoin siten, että ne, jotka haluavat käyttää ruotsia, joutuvat odottamaan tulkin saapumista tai erikseen lähtemään poliisilaitokselle voidakseen käyttää äidinkieltään (2710/4/06*). Pelkästään ero lakisäätöisten palvelujen tuottamisen kustannuksissa suomen- ja ruotsinkielisen opetustoimen välillä viimeksi mainitun eduksi ei vielä merkinnyt, että suomen- ja ruotsinkielisen perusopetuksen järjestämisessä olisi menetetty yhdenvertaisuutta loukkaavalla tavalla (3986/4/06).

Katsastusmies oli tuomittu törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sakkorangaistukseen, minkä johdosta hänen työnantajalleen oli Ajoneuvohallintokeskuksesta (AKE) puhelimitse ilmoitettu, että tämä olisi kolmen vuoden ajan sopimaton toimimaan katsastusmiehenä. Katsastusmiehelle aiheutunut seuraamus oli kohtuuton ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, kun

sitä verrataan muihin ammattiryhmiin (589/4/06*). Esimerkiksi poliisimies on mahdollista erottaa virantoimituksesta enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Yhdenvertaisuuden toteuttaminen ei edellytä kaava- maista harkintaa veronhuojennusnormin soveltamisessa. Päätöksenteossa ei kuitenkaan tule sivuuttaa yhdenmukaisuuden edellyttämää ratkaisulinjan johdonmukaisuutta, mikä tarkoittaa sitä, että erilaisia, mutta painoarvoltaan samanveroisia tekijöitä vastaa saman- suuruinen huojennus (4154/4/06*).

Ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen yhdenvertai- sen kohtelun kannalta on ongelmallista, että oikeus matkapuhelimen hallussapitoon vaihtelee riippuen säilytyspaikasta. Matkapuhelimen käytön rajoittamisen harkinnan tulisi tapahtua kunkin säilössä pidettävän henkilön vapaudenmenetyksen tarkoituksen perusteella, eikä sillä perusteella, onko ulkomaalainen säilössä poliisin tiloissa vai erityisesti tähän tarkoituksen vara- tussa säilöönottoyksikössä (967/4/07*).

Syrjintäkielto

Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkiel- to täydentää yhdenvertaisuussäännöstä. Se edellyttää, että ketään ei saa ”ilman hyväksyttävää perustetta” asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Miesten välisestä seksistä aiheutuvalle veren luovutus- kiellolle on olemassa perustuslaissa tarkoitettu hyväk- syttävä peruste. Kuitenkin veripalvelun ohjeistus, jolla rajoitettiin homomiesten verenluovutusta, ei ollut hy- väksyttävä syrjintäkiellon kannalta. Verenluovutuksen perusteena voi olla sukupuolikäyttäytyminen, mutta ei sukupuolinen suuntautuminen sinällään (152/4/06*).

Asiamiespostityrittäjän on taattava asiakkailleen syrji- mätön kohtelu. Se, että toimitila ei täytä esteetöntä ra- kennusta koskevia kriteerejä, johtaa asiakkaiden vali- kointiin ja liikuntarajoitteisten henkilöiden syrjintään, jos liikuntaesteisillä henkilöillä ei ole muihin asiakkai- siin verrattuna samanlaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia päästä asioimaan asiamiespostissa (1569/4/07*).

Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä muistute- taan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen koh- teluun sekä heidän oikeudestaan saada vaikuttaa it- seään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toi- saalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväes- tää heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolen- pitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten posi- tiiviselle erityiskohtelulle, jotta lasten tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voidaan turvata.

Pelastakaa Lapset ry:n päätöksen olla antamatta ot- tolapsineuvontaa kotimaista adoptiota toivoville avio- puolisoille, joista toinen oli monivammainen, katsottiin perustuneen olennaisilta osin lapsen edun arvioinnis- sa merkityksellisille seikoille. Päätös oli tehty ottolapsi- neuvonnan antajalle kuuluvan harkintavallan puitteis- sa (1715/4/06*). Lapsen edun huomioon ottaminen voi vanhemman etua tärkeämpänä syrjäyttää punnin- tatilanteessa vanhemman perusoikeuden. Tällaiselle ratkaisulle tulee kuitenkin aina olla perustellut syyt, joi- ta sosiaalityöntekijällä ei ollut antaessaan kahdelle eri perhekodille tiedon huostaan otetun lapsen vanhem- piin HIV-positiivisuudesta (1789/4/06).

3.2.3 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvoa louk- kaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että hen- kistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki jul- mat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Perusoikeussuoja koskee yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvalli- suutta. Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi ulottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäy- dyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet

nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä ulottuvuudesta on kysymys mm. suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan.

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

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentissa kielletään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen ja vapauden riistäminen mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta. Momentti sisältää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmennyksiä sääntöjä. Ne kohdistuvat sekä lainsäätäjään että -soveltajaan. Kaikkien vapaudenriistojen ja puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulisi perustua eduskunnan säätämiin lakeihin, eivätkä ne saisi olla mielivaltaisia.

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Koska virka-avulla puututaan potilaan henkilökohtaiseen vapauteen, laissa asetettuja edellytyksiä on noudatettava mahdollisimman tarkoin ja mielenterveyslaikia sovellettaessa on otettava huomioon ns. suhteelli-

suusperiaate tai vähiten rajoittavan menettelyn periaate. Potilaan noutaminen terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa. Koska mielenterveyslain säännökset eivät tältä osin täytä niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, jotka perustuslaissa asetetaan henkilökohtaista vapautta rajoittavalle lainsäädännölle, OA teki sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) esityksen lainsäädännössä olevan puutteen poistamiseksi (114/4/07* ja 4157/2/08*).

Potilaan henkilökohtaista vapautta loukkasi terveyskeskussääkärin menettely laatia potilaasta lähete ja toimittaa se keskussairaalaan ilman potilaan suostumusta (1330/4/06). Terveyskeskushammaslääkäri menetteli lainvastaisesti poistaessaan alaikäiseltä maitohampaat ilman tämän tai tämän huoltajan suostumusta (4304/4/06).

Vankilassa eristämistarkkailuun joutuneen vangin terveydentilaa ei tarkastanut terveydenhuoltohenkilökunta henkilökohtaisesti, vaan tarkastaminen jäi vain vartijan puhelimitse sairaanhoitajalle antamien tietojen varaan. Menettely oli ongelmallinen vangin turvallisuuden kannalta (168/4/07). Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen velvoittaa mitoittamaan vankisairaalan henkilökunnan määrän sellaiseksi, ettei potilasturvallisuus vaarannu (1538/4/05*). Poliisin henkilöstön velvollisuutena on huolehtia vapautensa menettäneen, poliisin suojissa olevan henkilön turvallisuudesta. Tämän vuoksi on kiinnitettävä huomiota vartiohenkilöstön koulutukseen ja perehdytykseen (1147/2/04*).

Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämisessä on kysymys lapsen turvallisuuden ja koskemattomuuden toteutumisesta. Tämä edellyttää tutkinnan suorittamista kiireellisesti (1726/4/06). OA totesi olevan tärkeää määritellä ”sylissäpitohoito” ja ”kiinnipitäminen”, jotta erityistä hoitoa päiväkodissa tarvitsevan lapsen rauhoittamisessa ei esiintyisi sellaisia käytäntöjä, joita ei jälkikäteen tarkastellen voida pitää hyväksyttävänä hoidollisena menettelynä (4171/4/06*).

Puolustusvoimien heikkokuntoisia räjähdeainearastoja sijaitsee eräin paikoin niin lähellä varuskuntaa ja harjoitusalueita, että ne saattavat aiheuttaa merkittävää vaaraa suurelle joukolla ihmisiä (1515/4/06*).

Vakiintuneesti suuri osa perustuslain 7 §:n alaan kuuluvista kanteluista koskee toimenpiteitä, joita poliisi kohdistaa yksittäisen henkilön vapauteen. Kanteluissa arvostellaan joko sitä, että poliisin toiminnalle ei ole ollut laillista perustetta tai että se on ollut lainsäännöksiin sisältyvien suhteellisuutta korostavien periaatteiden vastaista. Poliisitoimeen kohdistuvilla tarkastuksilla on jatkuvasti kiinnitetty huomiota vapauden menetyksen perusteiden asianmukaiseen kirjaamiseen, joka liittyy tässä jaksossa myöhemmin selostettavaan perustuslain 21 §:stä johtuvaan perusteluvelvollisuuteen.

Poliisin suorittamalla turvallisuustarkastuksella puututaan henkilökohtaisen koskemattomuuteen, minkä vuoksi siihen on aina oltava laissa säädetty peruste. Näin ei ollut tapauksessa, jossa henkilölle oli tehty turvallisuustarkastus, kun hänet oli kuljetettu poliisilaitokselle haasteen antamista varten eikä häntä ollut otettu kiinni rikosepäilyn tms. syyn vuoksi (979/4/07*). Koska turvallisuustarkastusta koskevat säännökset mahdollistavat puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, sen käyttöalaa ei tule tulkinnalla laajentaa lain sanamuotoa laajemmaksi (3937/4/06). Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen edellyttää, että henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta koskevia säännöksiä tulkitaan supistavasti eikä laajentavasti (3529/4/06*). Epäillyn sijoittaminen lukittuun tilaan (ns. sumpu) on mahdollista vain, jos se on välttämättömästä epäillyn poistumisen estämiseksi (3337/4/06).

Kahdesta näpistyksestä epäillyn henkilön ulkomaanmatka keskeytyi, kun hänet etsintäkuulutuksen perusteella vietiin Pietariin matkalla olevasta junasta. Etsintäkuulutuksessa pyydetäviä toimenpiteitä harkitessa tulisi ottaa huomioon se, ettei kuulutus johda siihen, että jonkun oikeuksiin puututaan enemmän kuin olisi välttämättömästä esitutinnan tarkoituksen saavuttamiseksi. Pyydetty toimenpide ei saisi (seurannaisvaikutuksineen) olla ainakaan omiaan johtamaan ristiriitaan suhteellisuusperiaatteen tai vähimmän haitan periaatteen kanssa (3784/4/06*).

Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, joka merkitsee sitä, että vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohteluun tulee täyttää mm. kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Oman erityisen ryhmänsä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa muodostavat

sinänsä laillisin perustein vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet vapauden menetyksen aikana. Näitä koskevia asioita ratkaistaan lukuisa määrä vuosittain. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Perustuslain 7 §:n vastaista olisi soveltaa lakia niin, että ehdonalaisen vapauttamisen ajankohtaa laskettaessa otettaisiin huomioon puretun tuomion perusteella aikaisemmin suoritettu vankeusrangaistus ja ehdonalaisen vapauttamisen ajankohta tähän perustuen määrättäisiin määräosan mukaisesti. Uuden vankeusrangaistuksen osalta ½ määräosan yltävälle vapaudenmenetykselle ei ollut laillista perustetta (1083/4/07).

Virolaiselle henkilölle Suomessa tuomittu seitsemän vuoden vankeusrangaistus piteni tosiasiallisesti, kun rangaistuksen täytäntöönpano siirrettiin Viroon. Virossa vanki ei päässyt hakemaansa ehdonlaiseen vapauteen ja saattoi uudistaa hakemuksensa aikaisintaan vuoden kuluttua, jolloin vankeusrangaistus oli pidentynyt ainakin kahdella vuodella Suomeen verrattuna. Vaikka jälkikäteisessä tilannearviossa siirron edellytykset eivät välttämättä olisi täytyneet, ei siirto ollut päätöksentekohetkellä tiedossa olleiden seikkojen ja tuolloisen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa ihmisoikeussopimuksen vastainen tai loukannut oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen (1374/4/07*).

Käräjäoikeuden vangitsemispäätöksen passitusmääräys oli siinä määrin tulkinnanvarainen, että vanki siirrettiin vasta 12 päivän kuluttua käräjäoikeuden tarkoitamaan vankilaan ja silloinkin vasta vangitun avustajan otettua yhteyttä aluevankilan täytäntöönpanoyksikköön. Koska vankipassilla on välitöntä vaikutusta vapaudenriiston laillisuuteen ja vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamiseen, on hyvän tuomioistuintäytännön mukaista kiinnittää vankipassin sisältöön tarkkaa huomiota (1713/4/07).

Vaatus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla soveltuu myös oikeuspaikalta vapautettavaan. Sen vuoksi AOA ehdotti vankeuslainsäädännön jatkovalmisteluun harkittavaksi, soveltuuko tutkintavangin sitomista koskeva sääntely tilanteessa, jossa tuomioistuin on päättänyt vapaaksi päästetyn tutkintavan-

gin passittamisesta vankilaan vapaaksi päästämistä varten (3310/4/07). Vangin henkilökohtaista vapautta loukkasi menettely, jossa vanki joutui suorittamaan vapausrangaistuksensa aikana lakiin perustumattoman kurinpitörangaistuksen, jota tuomioistuin ei ollut voinut huomioida vankeusrangaistusta määritessään (3360/4/06*).

Vankilasta vapautuvan ulkomaalaisen maasta poistaminen tulisi pääsääntöisesti hoitaa vankilasta vapautumisen yhteydessä. Jos vankilasta vapautuvan ja maasta karkotettavan ulkomaalaisen vapautumispäivä on etukäteen tiedossa, olisi pyrittävä siihen, että rangaistuksensa jo kärsineen vapauteen ei jouduta matkajärjestelyiden tai lentoaikataulujen takia enää puuttumaan (2093/4/07*).

Vangin oikeuksiin tai olosuhteisiin ei saa aiheutua muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Ns. normaalisuusperiaatteen mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia oloja. Tähän nähden parturipalvelujen järjestäminen vangeille on normaalisuusperiaatteen kannalta tarpeellista (3785/4/07*).

Ns. turvaliivin käyttö kehitysvammaisen lapsen aggressiivisuuden hallitsemiseksi kuntoutuskeskuksessa on sallittua vain silloin, kun se on välttämätöntä ja lievempiä keinoja ei ole käytettävissä. Turvaliiviä ei saa käyttää kurinpidollisessa tai rangaistuksellisessa tarkoituksessa (2756/4/06).

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua ja on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot. Säännös on pääosin samansisältöinen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla. Arvioitaessa sitä, mikä

on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan jossain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin eivätkä perustuslaki ja ihmisoikeussopimus soveltamiskäytännössään saa aina samanlaisia sisältöä.

Ihmisarvoisen kohtelun merkitys voi tulla esille varsin moninaisissa tilanteissa. Oikeusasiamiehen tulee eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan toimittaa tarkastuksia mm. vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Toisinaan tarkastuksilla nousevat esille ihmisarvoisen kohtelun vaatimukset.

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto sisältää sen, että viranomaisen huostassa olevalle henkilölle on tarjottava mahdollisuus asianmukaiseen ja tilanteen vaatimaan vaatetukseen. Vangin kuljetus ilman jalkineita lumisella alustalla kävellen voi olla paitsi terveyden kannalta haitallista myös nöyryyttävää (123/4/06).

3.2.4 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion perusperiaatteita on se, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin teko-hetkellä on laissa säädetty. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi. Sitä koskevia ongelmia tulee vain harvoin oikeusasiamiehen arvioitavaksi.

3.2.5 LIIKKUMISVAPAAUS 9 §

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskohtaisemmin. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sääntely.

Poliisi tulkitsi passilain vaatimusta huoltajan suostumuksesta passin myöntämisen edellytyksenä virheellisesti, kun alaikäiselle ei myönnetty pikapassia Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Alaikäisellä henkilöllä, joka oli ollut lähdössä äitinsä luokse ulkomaille, oli ollut voimassa oleva passi, josta oli irronnut ns. tietosivu. Poliisin ei olisi tullut estää maastalähtöä, vaan myöntää pikapassi. Huoltajien suostumus oli tosiasiasa olemassa, koska alaikäisellä oli voimassa oleva passi ja passilain maastalähtöä koskevia säännöksiä on liikkumisvapauteen puuttuvina perusoikeusrajoituksina tulkittava suppeasti (3335/4/06*).

3.2.6 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

Perustuslain 10 §:ssä suojataan oikeutta yksityiselämään. Tätä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suoja. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

Yksityiselämän suoja koskevassa perustuslain säännöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suoja. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

Kotirauha

Kotirauhan piiriin ulottuvien viranomaisten toimenpiteiden perustuminen lakiin tulee usein esille poliisin toimittamissa kotietsinnöissä.

Kotirauha perusoikeutena edellyttää kotietsinnän käytön edellytyksenä olevien näyttökynnysten huolellista harkintaa (636/4/07*).

Perhe-elämän suoja

Perustuslain 10 §:ään ei sisälly mainintaa perhe-elämän suojasta. Perhe-elämän suojan on kuitenkin katsottu kuuluvan perustuslain tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa perhe-elämä on nimenomaisesti rinnastettu yksityiselämään.

Kaupungin sosiaaliviraston ohjeistuksen mukaan lapsen tapaamista varten myönnetään tapaavalle vanhemmalle tapaamispäiviltä toimeentulotuen perusosasta ns. ruokarahaa, mutta tätä ruokarahaa ei vähennetä lähihuoltajan toimeentulotuesta. Ohjeistusta pidettiin hyväksyttävänä. Jos etävanhemman saama toimeentulotuki vähennettäisiin vastentahtoisesti lähivanhemman toimeentulotuesta, se voisi vähentää tämän halukkuutta myötävaikuttaa tapaamisen toteutumiseen (2960/4/07).

Vankien perhe-elämän suojasta on usein kysymys perhetapaamista koskevissa asioissa. Oikeusasiamiehelle on vakiintuneesti tullut vuosittain useita kanteluita asiasta.

Vangin pyyntöä saada tavata perhettään valvonnatta ei voinut hylätä pelkästään sillä perusteella, että hän ei vielä vankilassa tunnettu riittävästi, kun vanki oli jo toisessa vankilassa viimeisen puolen vuoden aikana useita kertoja saanut valvomattoman tapaamisen perheensä kanssa ja kun tapaamiset olivat sujuneet ongelmitta (2473/4/06).

Vankeusrangaistusta suorittavan kantelijan oikeus avioliittoon oli estynyt, kun vankilan johtaja päätti, ettei kantelijan sulhasta oteta vankilaan vastaan. Yksityiselämän suoja sisältää myös oikeuden avioliittoon, eikä ole sellaista sääntelyä, joka oikeuttaisi rajoittamaan vankeusrangaistusta suorittavien henkilöiden oikeutta avioliittoon muista henkilöistä poikkeavalla tavalla (3616/4/06* ja 453/4/08).

Viestintäsalaisuus

Viestin salaisuuden rajoittaminen ilmenee esimerkiksi postilähetyksen avaamisena ja lukemisena tai puhelun kuuntelemisena ja tallentamisena. Näiden on perustuttava säädetyyn lakiin.

Vaikka työnantaja kieltäisi työntekijän oikeuden käyttää sähköpostia muussa kuin työtarkoituksessa, kiello ei voi ylittää työntekijän saamiin viesteihin eikä työnantaja voi loukata näihin viesteihin ulottuvaa viestintäsalaisuutta (1021/4/08).

Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikosten tutkinnassa ja suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden viestinnässä. Kertomusvuonna ratkaisuisia nousi omalla ryhmänään esille vankien kirjesalaisuutta koskevat asiat.

Vankilan johtaja oli menetellyt virheellisesti päättäessään, että kaikki eräiden vankien kirjeet avataan ja luetaan toistaiseksi, vaikka tapahtuma-aikaan voimassa olleen lain edellyttämä yksittäistapauksellinen päätösharkinta tarkoitti sitä, että päätös kirjeen avaamisesta tuli tehdä kirjekohtaisesti. Uusienkaan, 1.4.2007 voimaan tulleiden vankien kirjeenvaihtoa koskevien säännösten perusteella ei luottamuksellisen viestin suojaa voida keneltäkään poistaa kokonaan toistaiseksi tai edes määräajaksi. Jos laajempaa päätöksentekovaltaa pidetään välttämättömänä, asiasta tulisi säätää tarkemmin laissa (1828/2/08*).

Oikeudenkäyntiasiamieheltä tai -avustajalta saapuneen luottamuksellisen viestin suojan puuttuminen voi kirjesalaisuuden lisäksi kohdistua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Oikeudenloukkaus oli erityisen vakava tilanteessa, jossa vangille saapunut kirje avattiin ilman vangin läsnäoloa (595/4/08*). Vanki ja tutkintavanki olivat saaneet kirjeet avustajiltaan. Kirjeet oli avattu heidän läsnä ollessaan kirjaamatta kuitenkaan avaamispäätöksiä vankitietojärjestelmään. Sen vuoksi ei jälkikäteen ollut mahdollista varmistua siitä, oliko puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan ollut perusteltua. Epäily väärästä lähettäjämerkinnästä sopi huonosti avaamisen perusteeksi, koska lähettäjämerkinnän aitoudesta on helppo varmistua

soittamalla lähettäjäksi merkittyyn asianajo- tai lakiasiantoimistoon. Kirjeenvaihdon suojaan ei tule puuttua, jos se on yksinkertaisilla toimenpiteillä vältettävissä (1234* ja 1843/4/07*).

Vartija oli erehdyksessä avannut vangin oikeudenkäyntiavustajaltaan saaman kirjeen ilman että vanki oli läsnä ja vaikka ei ollut lain tarkoittamaa syytä epäillä kirjeen sisältävän kiellettyjä aineita tai esineitä. Vaikka vartija ei ollut lukenut kirjettä eikä luottamuksellinen viesti ollut paljastunut ulkopuolisille, kirjeen avaaminen sinällään on jo omiaan heikentämään luottamusta luottamuksellisen viestin suojaan. Näin on erityisesti vankilassa rangaistustaan suorittavan vangin näkökulmasta, koska hän on tällaisessa asiassa täysin sen varassa, että vartijat toimivat heitä velvoittavien säännösten mukaisesti. Koska kirjeen avaamisessa puututaan perusoikeuteen, voidaan lakia soveltavalta virkamieheltä odottaa erityistä tarkkuutta ja valppautta lain soveltamisen käytännön tilanteissa (2879/4/07*).

Vankeus- ja tutkintavankeuslain sekä ns. putkalain säännökset vapautensa menettäneelle saapuneiden asiamieskirjeiden tarkastamisesta ovat liian tulkinnanvaraiset sekä viestinnän luottamuksellisuuden että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä toteuttavan asianajosalaisuuden suojan kannalta sekä riittämättömiä varmistamaan säännösten yhdenmukaisen tulkintakäytännön. AOA esitti oikeusministeriön (OM) ja sisäasiainministeriön harkittavaksi lakien muuttamista (3276* ja 4045/2/08*).

Vaikka STM ei ole sellainen laissa tarkoitettu vankilan toimintaa valvova viranomainen, jolle osoitetut ja jolta peräisin olevat kirjeet on lain mukaan toimitettava avaamatta vangille, olisi perusteltua noudattaa kirjeen avaamisessa samanlaista menettelyä kuin vangin oikeudenkäyntiavustajalta saapuneen kirjeen tarkastamisessa eli että kirje avattaisiin vain vangin läsnä ollessa. STM:stä vangille saapuneessa kirjeessä voi tyypillisesti olla esimerkiksi vangin yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia arkaluonteisia terveystietoja (551/4/06).

Tutkintavangin ja tämän asiamiehen tapaaminen poliisivankilassa oli järjestetty erityisvalvottuna ilman lainmukaisia perusteita. Olosuhteet, joissa tapaajat erotettiin toisistaan pleksiseinällä ja jossa keskustelu oli käytävä sisäpuhelimien välityksellä, heikensivät tutkinta-

vangin edellytyksiä turvautua luottamukselliseen asianajopalveluun ja menettelyllä oli vaikutusta myös kirjenvaihdon suojan sekä yksityiselämän suojan toteutumiselle (1197/4/07*). Sama ongelma tuli esille vangin ja tämän avustajan välistä tapaamista koskevissa kanteluissa (531* ja 3287/4/07*).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

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

Vankilan käytäntö, jossa lähtökohtana oli se, että valvontahenkilökuntaa oli aina läsnä hoitotilanteessa, loukkasi vangin yksityisyyden suojaa (535/4/06 ja 323/4/07 sekä 91/4/08*). Myös vangin lääkärissäkäynnin syy kuuluu vangin yksityisyyden suojan piiriin. Asianmukaisena menettelynä ei ole pidettävä sitä, että ilmoittaessaan tarvitsevansa välitöntä sairaanhoitoa vangin tulee kuvata vaivansa vartijalle päästäkseen sairaanhoitajan vastaanotolle (2733/4/06).

Potilaan yksityisyyden suojaa on kunnioitettava hankittaessa potilaasta tietoa. Terveydenhoidon on otettava huomioon potilaan yksityisyys ja se, että kaikki muut kuin potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvat henkilöt, myös lähiomaiset ovat hoitosuhteessa sivullisia (2815/4/05). Terveyskeskuslääkäri menetteli lainvastaisesti toimittaessaan potilaasta lähetteen keskussairaalaan ilman potilaan suostumusta (1330/4/06).

Yksityisyyden suojan tarve on erityisen suuri terveyttä koskevissa asioissa. Sen vuoksi on aiheellista, että henkilö, joka haluaa valokuvata terveyskeskuksen yleisölle avoimissa tiloissa, ohjataan ottamaan yhteyttä henkilökuntaan ennen valokuvaamista. Tämä takaa yksityisyyden suojan ja sananvapauden mahdollisimman suuren täysimääräisen toteutumisen (3447/4/05*).

Potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa rikottiin sairaalassa, kun lapsen poliklinikakäynnin jälkeen lapsen perheelle lähetettiin kopio toisen lapsen

sairauskertomuksesta nimineen ja henkilötunnuksineen (954/4/08*). Jo tieto siitä, että henkilö on tai on ollut terveydenhuollon asiakkaana, kuuluu yksityisyyden suojan piiriin ja on salassa pidettävä (577 ja 2924/4/06). Kuntayhtymän terveyskeskuksen käytäntö oli, että jokaiselta terveyskeskuksessa kävijältä tarkistettiin kalenterivuoden ensimmäisen käynnin yhteydessä mm. väestörekisteritiedot, joihin kuuluivat esimerkiksi tieto siitä, onko henkilön rekisteriviranomaisena seurakunta. Tällaiseen tiedon keräämiseen ei ollut lainmukaista oikeutta, sillä uskonnollista vakaumusta kuvaava tieto voidaan tallettaa potilaan potilasasiakirjoihin vain, jos sitä voidaan pitää välttämättömänä kyseisen potilaan hoidon kannalta (1063/4/06). Työterveyslääkäri menetteli lain vastaisesti, kun hän lähetti opettajan terveydentilaa ja työkykyä koskevia tietoja sisältävän sairauslomatodistuksen rehtorille ilman opettajan kirjallista suostumusta (1864/4/06).

Eri hallinnonalojen viranomaiset ovat toisiinsa nähden sivullisen asemassa eivätkä saa luovuttaa toisilleen asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja ilman asiakkaan lupaa, ellei oikeudesta tietojen antamiseen ole erikseen säädetty laissa (3415/4/06).

Kehitysvammahuollon asumisyksikön oleskelutilan yhteydessä olevassa turvahuoneessa, jonne potilas sijoitetaan aggressiivisen käyttäytymisen vuoksi, oli ikkuna oleskelutilaan, mitä ei voida pitää eristetyt henkilön yksityiselämän suojan kannalta asianmukaisena (117/3/08).

Yksityiselämän suojan piiriin kuuluu mm. yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Kun harkitaan ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen matkapuhelimen käytön rajoittamista, harkinnan tulisi tapahtua kunkin säilössä pidettävän henkilön vapaudenmenetyksen tarkoituksen perusteella, eikä esimerkiksi sillä perusteella, tapahtuuko säilöönotto poliisilaitoksen tiloissa vai säilöönottoyksikössä (967/4/07*).

Poliisin tiedotus kuolemantapauksesta epäonnistui, kun poliisi oli maininnut tiedotteessaan vainajan kuolinsyyn, vaikkakaan ei hänen nimeään. Kantelijan puoliso yhdistettiin pian uutiseen ensin kotipaikalla ja sittemmin valtakunnallisestikin, koska hän oli tunnettu henkilö pienellä paikkakunnalla. Tästä syystä ja koska myös vainajan löytänyt ohikulkija oli saattanut tunnistaa hä-

net, tiedotteessa olisi tullut pidättäytyä kuolinsyyn mainitsemisesta. Tiedottaminen kuolinsyystä ei ollut tarpeen myöskään tutkinnallisista syistä (846/4/07*).

Talousrikoksesta oli tiedotettu niin, että epäillyn henkilöllisyys oli ainakin pienellä paikkakunnalla yksilöitävissä. Jokainen saattoi myös halutessaan selvittää sen kaupparekisteristä, kun julkisuuteen oli annettu osakeyhtiön nimi ja kotipaikka sekä kerrottu, että epäilty oli yhtiön entinen toimitusjohtaja. Tällainen tiedottaminen ei ollut välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi tai epäillyn kiinnisaamiseksi eikä siihen ollut muita erityisen painavia syitä (2886/4/06*).

Yksityisyyden suojaa loukkasi poliisin menettely, jossa asianosaisille tiedoksi lähetetyssä esitutinnan keskeyttämis päätöksessä oli näkyvillä jokaisen asianomistajan nimi, osoite ja henkilötunnus. Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin. Keskeyttämisestä olisi voitu tiedottaa niin, että henkilötunnukset eivät olisi tulleet näkyville (1/4/07*). Kelan etuuksien hakemuslomakkeissa voi erikseen tiedustella, onko henkilö avioliitossa vai rekisteröidyssä parisuhteessa ainoastaan silloin, kun se on tarpeen etuuslainsäädännön toimeenpanon vuoksi taikka etuudenhakijan oikeusturvan turvaamiseksi (1109/4/06).

3.2.7 USKONNONVAPAAUS 11 §

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

Uskonnon ja omantunnon vapaus edellyttävät, että uskontokuntaan kuulumista tai siihen kuulumattomuutta koskevien tietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin perustein (1063/4/06). Opettaja oli puuttunut peruskoulun oppilaan tapaan rukoilla äänen kesken oppituntien ja ruokailun yhteydessä. AOA totesi, että peruskoulun oppilaan oikeutta oman uskontonsa harjoittamisen voitiin oppituntien aikana rajoittaa vain opetuksen järjestämiseksi ja muiden oppilaiden uskonnonvapauden turvaamiseksi (1136/4/06). Päivä-

kodin esiopetuksen uskonnonopetus järjestettiin seurakunnan pyhäkoulussa. Koska vanhemmat olivat itse saaneet päättää, että heidän lapsensa osallistuu opetukseen muiden mukana, järjestely ei loukannut uskonnonvapautta. Vanhempien valinnan vapautta oli kunnioitettu (2910/4/06).

3.2.8 SANANVAPAAUS JA JULKISUUS 12 §

Sananvapaus

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. Sananvapaussäädännöksen 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.

Sananvapauteen kuuluu, että sen käyttämiseen ei edellytetä ennakkolupaa. Siten luvan edellyttäminen ja asettaminen valokuvaamisen ehdoksi terveyskeskuksen yleisölle avoimessa tilassa ei ole lainmukaista (3447/4/05*). Kunnanjohtaja ei voinut kieltää toimittajaa kirjoittamasta juttua kunnasta eikä määrätä näiden juttujen sisällöstä. Kunnanjohtaja saattoi vaikuttaa toimittajan kunnasta kirjoittamiin juttuihin vain antamalla haastatteluja. Vaikka haastattelupyyntöihin suostuminen on lähtökohtaisesti virkamiehen harkinnassa, tässä harkinnassa on otettava huomioon mm. eri tiedotusvälineiden ja toimittajien tasapuolisen kohtelun vaatimus. Siitä ei voi poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että joku tiedotusväline tai toimittaja oli joskus aikaisemmin esittänyt kritiikkiä viranomaisen toiminnasta (4267/4/06*).

Poliisin suorittaman kotietsinnän aikana oli etsinnän kohteena olevassa liikehuoneistossa sijaitsevan yrityksen työntekijöitä estetty käyttämästä puhelinta. Tällai-

selle sananvapauteen puuttumiselle ei kuitenkaan ollut lainmukaista perustetta (636/4/07*).

Julkisuus

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

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyttää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin oikeusasiamies on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteluissa on kuitenkin ollut kysymys tietopyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia ”viivytyksettä” ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava ”mahdollisimman pian”, viimeistään kahden viikon tai – tietyin edellytyksin – viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnöstä. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

AOA antoi Patentti- ja rekisterihallitukselle (PRH) huomautuksen, koska asiakirjapyyntöä käsittelevä oli ylittänyt runsaalla kuukaudella julkisuuslaissa säädetyn yhden kuukauden enimmäisajan. Asian arvioinnissa ei ollut merkitystä vaikealla työtilanteella eikä sillä, että kantelijalle oli määräajan puitteissa suullisesti ilmoitettu, että asiakirja ei ollut julkinen. Lain tarkoittaman pisimmän määräajan käyttäminen voi olla oikeutettua lähinnä tulkinnanvaraisissa ja vaikeissa tilanteissa. Sen sijaan tällaisissakaan tilanteissa tuota määräaikaa ei ole lupa ylittää (3541/4/06*).

Lainvastaista oli se, että asianajajalle ei toimitettu esitutkintapöytäkirjaa kahden viikon määräajassa sen valmistuttua, vaikka hän oli esittänyt rikosasian asianosaisena olleen päämiehensä puolesta siitä ns. en-

nakkotilauksen. Asiakirjapyyntöä toteuttaminen oli viime kädessä tutkinnanjohtajan vastuulla (214/4/07 ja 2540/4/08). Kantelija oli asianosaisena tiedustellut poliisilta häntä koskevan esitutkinnan vaihetta sekä pyytänyt saada nähtäväksi esitutkintapöytäkirjan, kun se valmistuu. Poliisi oli menetellyt virheellisesti vastatessaan vain, että esitutkintapöytäkirja on lähetetty syyttäjälle. Asianosaisella on oikeus saada pyynnöstään haltuunsa esitutkintapöytäkirja esitutkinnan valmistumisen jälkeen ja asiakirja on toimitettava hänelle viivytyksettä viimeistään laista ilmenevien määräaikojen puitteissa (2692/4/06).

Asiakirjapyyntöä ei käsitelty asianmukaisella tavalla, kun potilaalle luovutettiin jäljennökset häntä koskevista potilasasiakirjoista vasta hänen pyydettyään niitä kolme kertaa (3020/4/08). Kantelijan pyytämien asiakirjojen antaminen kesti neljä ja puoli kuukautta sosiaalitoimistossa. Asiakirjojen runsaus ja toimiston työvoimapula eivät olleet hyväksyttäviä syitä asian viivästykselle (669/4/07*). Sosiaalitoimi antoi lasten huoltajalle tämän pyytämät kaikki itseään ja kolme lastaan koskevat asiakirjat runsaan kuukauden kuluttua pyynnöstä. OA kiinnitti vt. johtavan sosiaalityöntekijän huomiota siihen, ettei julkisuuslaki anna mahdollisuutta poiketa tietojen antamista varten säädetystä enintään kuukauden enimmäisajasta (2305/4/07).

Suullinen asiakirjapyyntö on lähtökohtaisesti pätevä. Asiakirjapyyntöä sisällön yksilöinti, asiakirjojen salassa pidettävyys ja se, että oikeus saada tietoja muita henkilöitä kuin pyytäjää itseään koskevista salassa pidettävistä asiakirjoista kytkeytyy useimmiten asianosaisuuteen, voivat tilanteesta riippuen puoltaa kirjallista asiakirjapyyntöä (2135/4/08). Työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) olisi tullut antaa viivytyksettä muutoksenhakukelpoinen päätös kantelijan pyyntöön saada asiakirjoista jäljennökset. Kantelija oli nimenomaisesti pyytänyt päätöstä siltä osin kuin asiakirjoja ei katsottu voitavan antaa hänelle (3807/4/07). Yliääkäri oli terveyskeskuksen potilasasiakirjoja koskevien tietojen antamisesta vastaavana ylläkkärinä laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuutensa julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa (643/4/07*).

Julkisuusperiaatteen ja asianosaisen oikeusturvan kannalta oli perusteltua, että myös tallentamattoman

tiedon ilmaisemisessa, ainakin niiltä osin kuin tiedot ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn, noudatetaan samoja periaatteita kuin asiakirjatietojen osalta. Vireille panijan nimi tai muu tieto, joka asiakirjaan merkittyinä olisi asianosaisjulkinen, olisi siten ilmaista asiaosaiselle, vaikka tieto olisikin jäänyt merkitsemättä asiakirjaan (2652/4/06).

Julkisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta sivistysjohtajan toiminta oli virheellistä, kun hän oli ojentanut pyydetyt asiakirjat kantelijan nähtäväksi antamatta niitä kuitenkaan hänen haltuunsa (769/4/07). Asiakirjapyyntö eli pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä tulee voida esittää myös suullisesti ja asianosaisella on oikeus saada nähdäkseen häntä itseään koskevat asiakirjat suullisen pyynnön perusteella (568* ja 995/4/07).

Lapsen vanhemmalla voi olla oikeus saada tieto lapsista tehdystä lastensuojeluilmoituksesta, vaikka tieto koskisi toista vanhempaa. Rajanveto vanhemman henkilökohtaisten tietojen ja niiden lastensuojelun tarpeen perusteiden eli siis lapsia koskevien tietojen välillä on vaikeaa. Kun kyse on tällaisesta rajanvedosta, viranomaisella on aina tietty harkintavaltia sen suhteen, onko toista vanhempaa koskevien tietojen katsottava liittyvän lapsen huoltoon ja hoitoa koskeviin tietoihin sillä tavoin, että niitä ei voida erottaa lapsia koskevista tiedoista (2316/4/06).

Ylioppilastutkintolautakunnan vanhentuneen arkistösäätönsä ja arkistonmuodostussuunnitelmansa pohjalta ylläpitämä asiakirjahallinto oli selvästi julkisuuslain ja -asetuksen vastainen. Pelkästään asiakirjoihin tehdyt välitoimimerkinnot eivät palvelleet hyvän hallinnon tai oikeusturvakaan vaatimuksia. Tällä loukattiin lisäksi perustuslakiin nojautuvaa julkisuusperiaatetta ja julkisuuslain mukaisia tiedonsaantioikeuksia sekä niiden kontrollointimahdollisuuksia (4129/2/06*).

Viranomaisen on hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi arvioitava tietojen suojia, eheys ja laatu ottaen huomioon mm. tietojen merkitys ja käyttötarkoitus. Tietojärjestelmästä tulee poistaa sellaiset tiedot, joiden merkitys niiden käyttötarkoituksen kannalta on lakanut. PRH:n tuli laatia ohjeet päättyneiden poistomenetelyjen yrityskohtaisten tietojen säilytysajoista internet-sivuilla (3590/4/06*).

Kuluttajaviraston kuluttaja-asiamies oli hyvän perintätavan valvonnassa jättänyt pyynnöistä huolimatta antamatta perintäyritykselle tietoja ja asiakirjajäljennöksiä tai muita tietoja kuluttajien tekemistä ilmoituksista (1546/4/06*).

3.2.9 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISVAPAAUS 13 §

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

Mielenosoituksen paikan valitsevat ensisijaisesti mielenosoituksen järjestäjät, ei poliisi. Sen vuoksi mielenosoituspaikkaa siirrettäessä poliisin on aidosti neuvoteltava uudesta paikasta, mikäli mielenosoituksen järjestäjien valitsemaa paikkaa ei voida lain mukaan hyväksyä. Paikan siirtäminen ei myöskään saa perustua siihen, että mielenosoituksen kohteita suojataan kohtaamasta heille ehkä kiusallisia mielipiteitä (2936/4/06*).

Oikeus tavanomaisten kokousvälineiden käyttöön on turvattu kokoontumislaisissa, joten lupamaksujen yms. periminen kaupungin omistamien alueiden käytöstä ja esitteiden jakamisesta paikalla saattaa olla ongelmallista kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden kannalta (3607/4/06).

3.2.10 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

Poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on yhä selvemmin mielletty yksilön perusoikeuksiksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä näistä poliittisista osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaan säätää perustuslain tasolla. Äänestysoikeus kuuluu vain perustuslaissa erikseen mainituille henkilöille, esimerkiksi valtiollisissa vaaleissa vain Suomen kansalaisille. Tä-

män ohella julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Potilasjärjestöjen kuuleminen lääkevalmisteen hoidollista arvoa koskevassa arvioinnissa on omiaan vahvistamaan kansalaisyhteiskunnallista toimintaa, edistämään välillisesti yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ja toteuttamaan siten osaltaan julkiseen valtaan kohdistuvaa velvoitetta edistää yksilön osallistumista (3227/4/06*).

3.2.11 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

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

Omaisuuden suojaa koskevia asioita tulee kuitenkin varsin harvoin oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Tämä johtuu ainakin osin siitä, että esimerkiksi poliisin suorittama takavarikko on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi tai että esimerkiksi ulosoton yhteydessä tehdystä täytäntöönpanosta tai ulosottomiehen päätöksestä on laissa säädetty valitusoikeus käräjäoikeuteen. Myös kaavoitus- ja pakkolunastusasioihin liittyvä pääsääntöisesti valitusoikeus tuomioistuimeen.

Kunnan ympäristölautakunta oli menetellyt lainvastaisesti, kun se oli myöntänyt maa-ainesluvan edellyttämättä hakijalta riittävää selvitystä ottamispaikan hallinto-oikeudesta tai maan toisen osaomistajan suostumuksesta luvan hakemiseen (934/4/06*).

Maapoliittisen ohjelman maankäytösopimuksiin liittyvät kunnan toimintaperiaatteet on aiheellista määritellä niin, että niistä selkeästi ilmenee maankäyttösovimuksen tekemisen olevan osapuolille vapaaehtoisia (1730/4/06*).

3.2.12 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 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 kykyjensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perustuslaissa. Oikeus perusopetukseen on perustuslaissa turvattu kaikille lapsille. Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan kaikkien lasten yhtäläistä oikeutta opetukseen. Julkisen vallan on huolehdittava tämän perusoikeuden toteutumisesta.

3.2.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

Perustuslaissa on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä, myös saamelaisen, romanien ja muiden ryhmien kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Ahvenanmaan maakuntaa koskevat kielisäännökset sisältyvät Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Suomi on myös hyväksynyt Euroopan neuvoston piirissä laaditun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen.

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

Äidinkieleltään ruotsinkieliset tilintarkastajat olivat hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnan osalta tosiasiallisesti suomenkielisiä tilintarkastajia huonommassa asemassa, koska laillisuusvalvonnan ulkopuolelle jäävän KHT-yhdistyksen julkaisemat tilintarkastusalan suositukset – jotka olivat hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnassa merkittävässä asemassa – olivat saatavilla vain suomeksi. Tilintarkastajien oikeusturvan asianmukainen toteutuminen edellytti, että tällaiset velvoittavaa normia tosiasiallisesti määrittelevät alemmanasteiset normit olisivat saatavilla tilintarkastajien omalla äidinkielellä. On epätydyttävää, että mikään laillisuusvalvonnan piiriin kuuluva taho ei ollut velvolinen julkaisemaan puheena olevia suosituksia siittäkään huolimatta, että tilintarkastajille oli laissa asetettu velvollisuus noudattaa hyvää tilintarkastustapaa (3232/4/06*).

Kun kaksikielisessä viranomaisessa työskentelevä virkamies hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen, ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi. Poissaoloilmoitukset ovat asiakaspalvelua ja asiakkaille suunnattua tiedottamista, josta on välityttävä se viesti, että asiakkaita palvellaan molemmilla kansalliskielillä (2575/4/06* ja 63/4/07*).

Selkeillä kokonaisista viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostuvilla internet-osoitteilla olisi mahdollista jo asioinnin ensi vaiheessa antaa ulospäin kuva siitä, että asiakasta palvellaan viranomaisessa molemmilla kansalliskielillä. Tällaiset yhteystiedot ovat ilmaistavissa sekä suomeksi että ruotsiksi toisin kuin nykyisissä monissa viranomaisissa käytössä olevat kirjainyhdistelmät tai vierasperäisistä ilmaisista johdetut osoitteet. Viranomaisen nimeen perustuvat osoitteet edistäisivät siten myös kielellisten oikeuksien tasavertaista toteutumista (3802/4/07*). AOA katsoi ulkoasiainhallinnon syrjineen tiedottamisessaan ruotsin kieltä, kun suur lähetystöjen verkkosivuilla ei ollut lainkaan saatavissa tietoja ruotsiksi (2944/2/06*). Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) internet-sivuilla viljelijätukia koskeneissa ruotsinkielisissä tiedoissa oli puutteita verrattuna suomenkielisiin tietoihin. AOA korosti viranomaisten velvollisuutta huolehtia tasapuolisesti sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeesta. (2437/4/06).

Kaksikielisessä kihlakunnassa poliiseilla tulisi olla valmiudet hoitaa yksinkertaisia liikennevalvontatilanteita molemmilla kansalliskielillä, koska epäilyllä on oikeus asioida poliisin kanssa liikennevalvontatapahtuman ja rangaistusvaatimuksen antamisen yhteydessä omalla äidinkielellään. Se, että paikalle jouduttaisiin aina hankkimaan tulkki tai että epäilty joutuisi erikseen lähettämään mahdollisesti etädällään sijaitsevalle poliisilaitokselle voidakseen käyttää äidinkieltään, on ongelmallista (2710/4/06*). Häätäkeskuksen menettely oli moitittavaa, kun hätäkeskuksen päivystäjä oli vaihtanut keskustelukielen ruotsiksi, vaikka soittaja oli alun perin käyttänyt suomea (3279/4/07*).

Lääninhallitus menetteli asian käsittelykielen määrittymistä koskevan sääntelyn vastaisesti, kun kantelijan ruotsinkielisen kantelun johdosta hankitut selvitykset samoin kuin vastinepyyntö olivat suomeksi (2261/4/06*). Käräjäoikeus oli lähettänyt äidinkieleltään ruotsinkieliselle henkilölle suomenkielisen käsittelyilmoituksen, jonka mukana oli syyttäjän suomenkielinen hakemus takavarikkoa koskeneen määräajan pidentämiseksi ja suomenkielinen takavarikkopöytäkirja. Väestötietojärjestelmästä olisi syyttäjän hakemusta tiedoksi annettaessa ollut kohtuudella selvitettävissä, että kyseisen henkilön äidinkieleksi oli merkitty ruotsi. Tiedoksianto tapahtui kielellisten oikeuksien näkökulmasta kritiikille alttiilla tavalla, joskaan asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä oikeusturvan vaarantuneen pelkästään kielellisistä syistä (3547/4/06*).

Kaksikielisen sairaanhoitopiirin olisi tullut huolehtia potilaan potilaskertomuksen kääntämisestä hänen äidinkielelleen, kun hän sitä pyysi (3086/4/06*). Vapautensa menettäneellä on perhetapaamisessa oikeus käyttää ruotsia siitä riippumatta, että hän on esitutkinnassa käyttänyt suomea, koska perhetapaamiset eivät ole osa esitutkintaa, jossa kielen vaihtamista koskevan kiellon soveltumisen arviointi voisi ylipäättään tulla ajankohtaiseksi (2143* ja 2521/4/06).

Työvoimatoimistossa oli laadittu maahanmuuttajan kotouttamissuunnitelma ilman tulkin läsnäoloa, mikä todettiin voivan johtaa väärin käsityksiin ja jopa kotouttamissuunnitelmaan kirjatusta toimenpiteistä kieltäytymiseen ja siten maahanmuuttajan toimeentuloturvaan vaikuttaviin seikkoihin (3275/4/06).

3.2.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAAUS 18 §

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

Asbestin käytöstä aiheutuvat vakavat terveyshaitat edellyttävät julkisen vallan toimenpiteitä työvoiman suojelemiseksi ja altistumisesta aiheutuneiden sairauksien hoidon turvaamiseksi (953/4/07). Huoltomekaanikon lupakirjahakemuksen käsittely Ilmailuhallinnossa oli kestänyt yli vuoden. Vaikea työtilanne ja resurssipula eivät olleet riittäviä selityksiä kohtuullisen ajan ylitykselle ottaen huomioon, että kysymys oli työ- ja virkasuhteeseen liittyvä asiasta (3794/4/06).

Katsastusmiehen oli törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta saamansa sakkorangaistuksen johdosta katsottu olevan kolmen vuoden ajan sopimaton toimimaan katsastusmiehenä, mitä AOA piti kohtuuttomana seuraamuksena (589/4/06*).

3.2.15 OIKEUS SOSIAALI- TURVAAN 19 §

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

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevat hakemukset on käsiteltävä säädetyssä määräaajissa. Päätös on tehtävä säädetyssä ajassa täydennyspyynnön määräajan umpeuduttua eikä toimeentulohakemuksen käsittelyä saa siirtää sillä perusteella, että asumistukihakemus on vireillä ja ratkaisematta Kela-ssa (871/4/06).

Oikeus perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Näissä tilanteissa maksettavista etuuksista huolehtii lähinnä sosiaalivakuutusjärjestelmä.

Kaupungin terveyskeskuslääkäri oli määrännyt kanteilijalle sairauslomaa puhelimitse, mutta vakuutusyhtiö ja Kela hylkäsivät hänen korvaus- ja päiväraha- hakemuksensa, koska niiden mukaan lääkärin työkyvystä tekemän arvion on perustuttava kliinisessä tutkimuksessa tehtäviin omakohtaisiin havaintoihin. Vaikka asiassa ei ollut menetelty lainvastaisesti, oli lopputulos perustoimeentulon turvaamisen oikeuden näkökulmasta kohtuuton (2237/4/06*).

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on myös tuettava perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Vaikka uudessa sairausvakuutuslaissa täsmennettiin säännöksiä kunnallisen terveydenhuollon ja sairausvakuutuksen välisestä lääkeshoidon kustannusvastuusta, säännökset eivät ole vieläkään riittävän täsmällisiä ja

yksiselitteisiä. Sääntely ei täytä perustuslain 19 §:n 3 momentista johtuvaa vaatimusta, että laissa tulisi säätää riittävän tarkasti siitä, mihin etuuksiin potilas on oikeutettu. Riittävän täsmällisellä lainsäädännöllä voidaan edistää riittävien terveyspalveluiden toteutumista ja myös näiden palveluiden yhdenvertaista saatavuutta. OA esitti STM:lle, että olisi perusteltua toteuttaa kii-reellisesti lainsäädännölliset toimenpiteet riittävien terveyspalveluiden ja näiden palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi (893/2/08).

Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan riittävien terveyspalvelujen perusoikeuden toteutumista (2887/4/06*, 3099/4/06, 3493/4/07* ja 526/4/08*). Potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkinnät potilaslaissa tarkoitetun hoitoon liittyviä seikkoja koskevan selvityksen antamisesta potilaalle tai tämän huoltajalle. Jos selvitystä ei ole annettu, potilasasiakirjoihin tulee merkitä selvityksen antamatta jättämisen peruste. Merkinnöistä tulee käydä myös ilmi, miten hoito on toteutettu (4304/4/06). Lääkärin olisi tullut merkitä potilasasiakirjoihin potilaan kanssa vastaanotolla käydyn keskustelun sisältö ja tälle annettu informaatio tapahtunutta yksilöidymmin potilasasiakirja-asetuksessa tarkoitetulla tavalla (2354/4/06).

Hoitotakuulainsäädännössä on täsmennetty perusoikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Laissa ei aseteta enimmäisaikaa hoidon tarpeen arvioinnille erikoissairaanhoidossa. Kymmenen kuukauden jonotusaikaa ensimmäiseen tutkimukseen ei kuitenkaan voi pitää lainsäätäjän tahdon mukaisena (1363/4/06*). Kantelijan hammashoidon tarve arvioitiin huhtikuussa 2006, mutta vasta elokuussa 2007 hänelle järjestettiin aika hammaskiven poistoon ja syyskuussa 2007 hän sai palvelusetelin hampaan lohkeamisen paikkaamista varten.

Potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, kun hän ei päässyt hammashoitoon laissa säädetyssä enimmäisajassa eikä hänelle hankittu hoitoa tuossa ajassa muilta palveluntuottajilta (3227/4/07*). Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän hallituksen velvollisuutena on huolehtia siitä, että kunnan asukkaalle järjestetään hänelle lääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito erikoissairaanhoidolain mukaisessa ajassa (2801/4/07*).

Suomessa työskentelevien terveydenhuollon ammattihenkilöiden tulee olla tietoisia ulkomaalaisten hoitoa koskevien säännösten ja ohjeiden sisällöstä, jotta ulkomaalaisten oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuisi (1583/4/07*). Kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen käytäntö ei ollut lainmukainen, kun potilailta edellytettiin, että he olivat selvinneet ennen katkaisuhoidon hakeutumista (1224/4/06*).

Lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, kun hän jäi ilman tarvitsemiaan psykiatrisia tutkimuksia ja hoitoa siksi, että pääsy sairaalaan seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisessä viivästyi (1726/4/06). Potilaalle olisi tullut tehdä tietokonetomografiatutkimus mm. koska hänen oireensa olivat pitkittyneet ja vaikeutuneet. Näin menetellen hänen haimasyövästä johtuvaa kipuaan ja särkyään olisi päästy helpottamaan jo kolme kuukautta aikaisemmin ja hänen oikeutensa riittäviin terveyspalveluihin olisi toteutunut (3837/4/06).

Kätilö sekä naistentautien ja synnytysten erikoislääkäri eivät menetelleet asianmukaisesti synnytyksen hoidossa eikä oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon toteutunut, kun sikiön valvonta oli puutteellista noin kahden tunnin ajan. Tämän seurauksena sikiö menehtyi (3890/4/06).

Pienen lapsen sijoittamisen vankilaan vankeusrangastusta suorittavan vanhemman mukana tulee olla lapsen edun mukaista, ja viranomaisilla on velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (2758* ja 2765/2/07*).

Ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävä määrä päiväkodissa on välttämätön edellytys sille, että voidaan taata lasten fyysinen turvallisuus ja että lasten perus- ja ihmisoikeudet ja päivähoitolain kasvatustavoitteet toteutuvat. Valtion on taattava, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat lasten turvallisuutta ja terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa koskevia määräyksiä (1787/4/06*).

Oikeus asuntoon

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omaoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena eikä sillä aseteta nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle. Säännöksellä voi kuitenkin olla merkitys tulkittaessa muita perusoikeussäännöksiä ja muuta lainsäädäntää.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnan lähtökohdaksi ei voida asettaa sitä, että vuokralaisina voisivat tulla kysymykseen vain hakijat, joiden luottotiedoissa ei ole maksuhäiriömerkintöjä. Asunto voidaan evätä vain jos vuokranmaksun laiminlyönnin vaaraa voidaan tapauskohtaisesti arvioituna pitää todellisenä ja perusteltuna (1354/4/07*).

3.2.16 VASTUUN YMPÄRISTÖSTÄ 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 päätökseen.

Omaa elinympäristöään koskevan vaikuttamismahdollisuuden kannalta on tärkeää huolehtia asiakirjojen nähtävilläpitomenettelyjen järjestämisestä mm. kaava- ja ympäristölupa-asioissa siten, että varmistetaan kansalaisten tosiasialliset mahdollisuudet asiakirjoihin tutustumiseen sekä mielipiteiden, huomautusten ja valitusten tekemiseen. Esimerkiksi ympäristökeskusten on siten syytä kuntia ohjatessaan tähdentää sitä, että kesäaikana nähtäville asetettavien asiakirjojen nähtävilläoloaikaan sisältyy riittävän pitkä ajanjakso myös

kesä- tai elokuussa. Nähtävilläoloaika ajotettaessa tulee myös varmistaa, ettei asianomaisen kunnanviraston mahdollinen kiinniolo kesäaikana vaikeuta asiakirjoihin tutustumista (3038/4/06*).

Rakennusvalvontaviranomaisen on tarkistettava, että kaikki naapurit on kuultu ja että naapureille on esitetty asianmukaiset asema- ja julkisivupiirustukset silloin, kun hakija on itse suorittanut naapureiden kuulemisen rakennus- tai toimenpidelupahakemuksen johdosta (1558/4/06)

Ympäristölupa on yksi keskeisimmistä keinoista ympäristöön vaikuttavien toimintojen sääntelyssä ja valvonassa. Sen vuoksi olemassa olevalla toiminnalla edellytettävää ympäristölupaa koskevan lupa-asian käsitteily tulee saada vireille joutuisasti (1520/4/06*).

3.2.17 OIKEUSTURVA 21 §

Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia eli ns. menettelyllistä oikeusturvaa. Kyse on siitä, että viranomaiset noudattavat laadullisesti moitteettomia ja oikeudenmukaisia menettelytapoja. Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Säännös koskee yhtä lailla rikosprosessia, siviiliprosessia, hallintolainkäyttöä ja hallintomenettelyitä. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että hyvä hallinto nähdään perusoikeuskysymyksenä. Kuitenkin myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan – joka ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova ennen Lissabonin sopimuksen voimaan tuloa – sisältyy hyvää hallintoa koskeva säännös.

Hyvän hallinnon vaatimus seuraa viime kädessä perustuslaista ja laintasoisista säännöksistä (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla koskee vain tuomioistuimia sekä tuomioistuimeen rinnastuvia viranomaisia eikä hallintoviranomaisia). Hallintolaissa säädettyillä

hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksiantoa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamisesta. Myös vankeuslaissa säädetään useasta perustuslain 21 §:n alaan kuuluvasta asiasta.

Tuomioistuinten – niin yleisten tuomioistuinten kuin hallinto-oikeuksien – menettelyistä puhuttaessa oikeusturvavaatimukset perustuvat prosessilainsäädännön ohella edelleen pitkälti perustuslain säännöksiin ja ihmisoikeusnormeihin.

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

Seuraavassa mainitaan oikeusasiamiehen työssä paljon esillä olevia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita. Ratkaisuiden suuresta määrästä johtuen tarkasteluun ei ole otettu mukaan kaikkia kertomusvuonna annettuja perus- ja ihmisoikeushuomioita sisältäviä ratkaisuja. Toisaalta yksittäisen ratkaisun eri piirteitä on saatettu käsitellä useammassa eri asiayhteydessä. Esitys rakentuu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten ja hyvän hallinnon kriteereiden yhteistarkastelulle.

Neuvonta- ja palveluvelvollisuus

Hyvään hallintoon kuuluu neuvonta- ja palveluvelvollisuus. Huomiota voidaan kiinnittää siihen, miten neuvontatoiminta on järjestetty viranomaisessa, ja toisaalta neuvonnan sisältöön. Hyvän hallinnon edellyttämässä neuvonnassa ei ole kysymys asianajajallisten neuvo-

jen antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa viireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on myös pyrittävä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen ulkopuolelle ei voida jättää viranomaisten yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä (48/4/07).

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tuli tiedottaa alueensa väestölle sairaanhoitopiirien välisestä sopimuksesta ja sen merkityksestä erikoissairaanhoitopalvelujen saatavuudelle. Väestöllä on oikeus tietää, miten erikoissairaanhoidon palvelut on järjestetty sairaanhoitopiirissä ja mihin terveydenhuollon toimintayksiköihin väestö voi hakeutua näitä palveluja tarvitessaan (3602/4/07*).

MMM:n internet-sivuilla viljelijätukia koskeneissa ruotsinkielisissä tiedoissa oli puutteita verrattuna suomenkielisiin tietoihin. AOA korosti viranomaisen velvollisuutta huolehtia tasapuolisesti sekä suomenkielisen että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista (2437/4/06).

Kantelija, joka oli antanut suostumuksen lapsensa antamiseen avopuolionsa adoptoitavaksi, ei ollut tiennyt adoption katkaisevan hänen ja hänen lapsensa välisen oikeudellisen suhteen. Ottolapsineuvonnassa, jossa asianosaisille tuli mm. selvittää aiotun adoption oikeusvaikutukset, annettu neuvonta oli ollut puutteellista (2555/4/06).

Hallinto-oikeudesta ei ollut vastattu tiedusteluihin siellä vireillä olleen asian etenemisestä. Asian käsittelyvaihetta koskevaan tiedusteluun voidaan yleensä vastata esimerkiksi tuomioistuimen kirjaamosta. Tällaisiin tiedusteluihin vastaaminen kuuluu viranomaisen yleiseen velvoitteeseen vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Sitä vastoin asian käsittelyaikaa koskevan arvion antaminen ei kuulu viranomaisen yleisen vastaamisvelvoitteen piiriin. Tällaiseenkin tiedusteluun pitäisi kuitenkin jollakin tavalla vastata (1106/4/07*).

Nyky-yhteiskunnassa voidaan edellyttää, että virkamies seuraa riittävän aktiivisesti henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseensa tulevia viestejä ja reagoi ja vastaa niihin asianmukaisesti. Tämä velvoite koskee myös käräjätuomareita (3718/4/07*).

Verohallituksen pakollisten YEL-maksujen vähentämiseen liittyvä ohjaus liikkeen- ja ammatinharjoittajien veroilmoituksen täyttöohjeessa oli puutteellista siltä osin kuin siitä puuttui maininta mahdollisuudesta maksujen siirtämiseen toisen puolison verotuksessa vähennettäväksi (969/4/06*).

Neuvontatilanteessa korostuu tarve esittää menettelyvaihtoehdot täsmällisesti. Eräässä tapauksessa tullivirkailijoiden olisi tullut antaa asiakkaalle tieto ennakkoratkaisumenettelystä, jotta hän olisi ennen autoveroilmoituksen jättämistä voinut varmistua ajoneuvonsa verotus- ja tullauskohtelusta (4135/4/06*).

Vireillepano- ja muutoksenhaku-mahdollisuuksiin liittyvä neuvonta

Rikoksesta epäillyn avustajan selvitystilaukseen ei ollut vastattu eikä poliisilaitoksella puutteellisenä pidettyä pyyntöä ollut muutoinakaan selvitetty (624/4/07). Poliisi ei kertonut kantelijalle riittävän selkeällä tavalla, minkä kihlakunnan poliisilaitoksen tehtäviin oli minäkin aikana kuulunut vastata esitutkinnan eri vaiheissa suoritettavista toimenpiteistä (1369/4/08*). Tutkintavangin muutoksenhakuoikeuden toteutumiseksi viranomaisen olisi tullut oma-aloitteisesti liittää omaisuuden hallussapitolupaa koskevaan kirjalliseen päätökseensä oikaisuvaatimusosoitus (706/4/08). Avustava ulosottomies ei ollut vastatessaan kirjalliseen tiedusteluun antanut riittävää selvitystä kaikista ulosottotoimenpiteistä, jotta asianosainen olisi voinut arvioida menettelyn oikeellisuutta ja tarvetta turvautua oikeussuojakeinoihin (2120/4/07*).

Perusturvajohtaja oli laiminlyönyt ylläikärimin hallinnollisena esimiehenä ja hallinnon toimivuudesta vastaavana henkilönä ohjaus- ja neuvontavelvollisuutensa, kun hän ei ollut viivytystä ohjannut ja neuvonut ylläikäriä antamaan kantelijalle tämän asiakirjapyyntönsä johdosta perusteltua kirjallista päätöstä valitusosoituksineen (643/4/07*). Kuntatyönantaja ei ollut vastannut

viranhaltijan palkanmaksua koskevaan tiedusteluun siten, että viranhaltija olisi pystynyt varmistumaan työnantajan menettelyn oikeellisuudesta (906/4/07*).

Palveluvelvollisuus

Sähköpostijärjestelmien mahdollistamien poissaoloilmoitusten käyttäminen edistää perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa ja erityisesti palveluperiaatteen toteutumista. Kyse on käytännössä siitä tiedottamisesta, miksi viestiin ei voida vielä vastata, eli tosiasiallisesta neuvonnasta (2575/4/06* ja 63/4/07*). AOA:n mukaan selkeät kokonaisista viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostuvat internet-osoitteet saattaisivat edesauttaa internetin välityksellä tapahtuvan asioinnin sujuvuutta ja siten olla omiaan edistämään palveluperiaatteen toteutumista (3802/4/07*).

Silmälääkärin vastaanotolle pyrkivän asiakkaan veloitaminen paikan päälle lähetteen toimittamista ja vastaanottoajan varaamista varten aiheuttaa asiakkaalle käynnin, joka ei sisällä terveydentilaa koskevaa tutkimusta ja hoitoa. Asioinnin joustavuuden ja palveluiden saatavuuden kannalta vastaanottoaika silmälääkärille pitäisi voida varata myös puhelimitse tai sähköpostitse (2025/4/06).

AKEn asiakaspalvelupisteessä oli mahdollista maksaa vain käteisellä tai pankkikortilla. Erilaisia palveluvaihtoehtoja punnitessaan viranomaisen tulee ottaa huomioon se, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että myös viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannuksia säästäen. AOA korosti, että palveluvalikoiman laajuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja reagoida niihin tarvittaessa palveluprosesseja uudelleen arvioimalla (2404/4/06*). Vakuutusyhtiöiden tulisi yksittäistapauksissa ottaa vastaan asiakkaan tarjoama käteismaksu liikennevakuutusmaksusta. Se, että yhtiö tarjoutuu suorittamaan pankkimaksusta asiakkaalle aiheutuvan palvelumaksun, täyttää lainmukaisen palveluvelvollisuuden (2454/4/07*).

Vankilaviranomaisille ei ole laissa nimenomaisesti säädetty velvollisuutta valokopiopalveluiden tuottamiseen vangeille. Hallintolain 7 §:n palveluperiaate kui-

tenkin edellyttää, että vangin mahdollisuus saada kopiopalveluita on järjestetty (3390/4/07).

Kirjoituksiin vastaaminen

Hyvä hallinto edellyttää, että asiakkaiden asiallisiin kirjeluihin ja tiedusteluihin, myös sähköpostiviesteihin, vastataan ilman aiheetonta viivytystä.

Työttömyyskassa oli vastannut kantelijan kysymyksiin ja tiedusteluihin lähinnä kantelijan oman aktiivisuuden johdosta (652/4/06). Kaupungin sosiaalitoimesta ei ollut vastattu kantelijan sähköpostikyselyyn eikä hänen uudistamaansa sähköpostiviestiin (745/4/07). Työsuojelupiirin työsuojelutarkastaja oli menetellyt virheellisesti jättäessään vastaamatta kantelijan tiedusteluihin (4078/4/06*). Sähköpostiviestiin vastaamatta jättämisestä oli kyse myös sosiaalitoimea koskeneissa tapauksissa (1905/4/06 ja 4015/4/07).

Kantelijan kaupungille lähettämää kirjettä olisi tullut käsitellä potilaslain 10 §:n mukaisena muistutuksena siten, että hänelle olisi annettu sen johdosta vastaus kohtuullisessa ajassa (842/4/06). Lääkkeiden hintalautakunta ei ollut vastannut lainkaan asiakirjapyyntöihin (3227/4/06*). Työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) vastaaminen kantelijan toiseen kirjoitukseen kesti varsin pitkään (3675/4/06).

Hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita oli perusteltua soveltaa myös kunnan omistamien vuokra-asuntoyhtiöiden asukasvalintamenettelyyn. Tällaisen yhtiön menettely, jossa asunnonhakijoiden kirjallisiin tiedusteluihin ei vastattu, oli hyvän hallinnon vastainen (1312/4/08).

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun kyse on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee asia voida käsitellä

nimenomaan tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla turvaa oikeuden oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat sekä seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artikla edellyttävät niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Oikeussuojakeinon tehokkuus voi eräissä tapauksissa edellyttää oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan hyvittämistä tavalla tai toisella. Oikeudenkäyntimenettelyissä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla jättää valinnanvaraa hyvityksen toteuttamistavan valinnassa. Oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuinten ratkaisuihin eikä siten myöskään vaikuttaa tarkoitetun hyvityksen suorittamiseen. Rikosprosessien aiheuttomasta viivästymisestä aiheutuva aineeton vahinko on tietyissä tapauksissa korvattavissa oikeudenkäyntimenettelyissä (ks. KKO 2005:73 ja 2006:11). Muun hallinnon osalta OA Paunio on esittänyt pohdittavaksi, tulisiko oikeusasiamiehellä olla oikeus suosittaa viranomaisen aiheuttaman vahingon tai haitan hyvittämistä (ks. OA Paunio puheenvuoro oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005 s. 11–14).

Tässä asiaryhmässä on tyypillisesti kyse valituskelpoisen ratkaisun saamisesta tai harvemmin valituskiellon soveltamisesta. Molemmat seikat vaikuttavat siihen, voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuinten tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä varten. Muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta olennaisessa asemassa ovat lisäksi ratkaisun perustelut.

Valitusmahdollisuudesta osakeyhtiön poistamisesta kaupparekisteristä oli säädetty tulkinnanvaraisesti. AOA esitti TEM:lle, että oikeusturvajärjestelmän toimivuuden selvittämistä ja uudistamista kiirehditään (1302/4/06*).

OA käsitteli kysymystä valitusmahdollisuuksien puuttumisesta tilanteesta, jossa Pelastakaa Lapset ry. oli päättänyt olla antamatta otfolapsineuvontaa kotimaisista adoptiota toivoville aviopuolisille. OA antoi ratkaisunsa tiedoksi OM:lle otteavaksi huomioon lapsesiottamista koskevan lain uudistamishankkeessa (1715/4/06*).

Sosiaalitoimi ei antanut päätöstä lapsen huostaanoton lakkauttamisesta tiedoksi isälle eikä 12 vuotta täyttäneille lapsille. Lisäksi sijaisvanhemmille oli annettu virheellinen osoitus hakea oikaisua, minkä johdosta he menettivät mahdollisuuden hakea muutosta hallinto-oikeudelta (1985/4/06). Kunnan sosiaaliviranomaiset eivät tehneet muutoksenhakulpoista päätöstä omaishoidontukea koskeneeseen hakemukseen ennen kantelijan esittämää pyyntöä (838/4/08). Ulosottomiehen olisi tullut opastaa velallista valitusoikeuden käytössä ulosoton estepäätöstä koskeneessa tapauksessa (1329/4/06). Ulosoton velallinen ei voinut tilityksen johdosta käyttää keskeistä jälkikäteistä oikeussuojakeinoa eli valitusta käräjäoikeuteen (2915/4/06).

Kunnanvaltuuston päätöksenteko jätti epäselväksi, oliko kunnassa siirretty laillisesti sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kukaan ei ollut voinut havaita, että kunnanvaltuuston päätöksellä olisi päätetty jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamisesta, eikä näin ollen myöskään valittua tältä osin päätöksestä (588/4/08*).

Kaupungin pysäköinninvalvojan olisi tullut antaa maksuehotuksen saaneelle henkilölle tieto hänelle kehoituksen antaneen pysäköinnintarkastajan nimestä (2472/4/06*). Päivystyspoliklinikan henkilökunnan olisi tullut kertoa heidän menettelynsä tyytymättömälle potilaalle tämän pyytäessä myös sukunimensä. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava henkilö lähtökohtaisesti kertoo pyydettyä koko nimensä. Tästä lähtökohdasta voi olla perusteltua syytä poiketa joissakin yksittäisissä tilanteissa. Tällainen perusteltu syy voi tilannekohtaisen harkinnan pohjalta olla esimerkiksi asiakkaan väkivaltainen tai uhkaava käyttäytyminen (444/4/06).

Oikeusturva ja laillinen oikeusjärjestys edellyttävät, että viranomainen noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä ja että sitä voidaan arvioida uudelleen vain muu-

toksenhaku- tai purkumenettelyssä. Kaupungin sosiaali- ja terveystalvelukeskus oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsittellä viivytyksettä kantelijan syyskuun 2006 toimeentulotukiasiaa, jonka hallinto-oikeus oli palauttanut vuonna heinäkuussa 2007 uudelleen käsittelyäksi. Päätös tehtiin vasta oikeusasiamiehen selvityspyynnön jälkeen lokakuussa 2008, vaikka kantelija oli itsekin kiirehtinyt asian käsittelyä (2576/4/08*).

Keskussairaalan hallintoylilääkärin olisi tullut antaa hoitoa koskevaan kirjalliseen muistutukseen kirjallinen vastaus siitä huolimatta, että henkilö oli kannellut samassa asiassa valvovalle viranomaiselle (2815/4/05). Vaikka lääkärin päätös maksusitoumuksen epäämistä ei ole hallintolaissa tarkoitettu hallintopäätös, päätös olisi potilaan oikeusturvan toteuttamiseksi tullut antaa kirjallisena ainakin siinä tapauksessa, että hän sitä pyysi (1840/4/06*). Kantelija oli pyytänyt lääkäritä äitinsä kuolintodistusta. Lääkärin olisi kieltäytyessään tullut kertoa, että kantelijalla oli julkisuuslain mukaan oikeus saada asiassa kunnan viranomaisen ratkaisu valitusosoituksineen (3080/4/06*).

Yliopiston hallintopäällikön olisi tullut tehdä kantelijan lähettämän, maksun perusteen kiistävän sähköpostiviestin johdosta kirjallinen hallintopäätös sekä antaa muutoksenhakuosoitus ja neuvoa kantelijaa oikaisuvaatimusasiassa (2461/4/06*).

Rikoksen uhrille eli asianomistajalle kuuluvat perusoikeudet tulevat säännöllisesti esille tutkittaessa kanteleita, joissa kerrotaan esimerkiksi, että asianomistajan tekemää tutkintapyyntöä tai rikosilmoitusta ei kirjata, että esitutkintaa ei suoriteta, että se on suoritettu puutteellisesti tai ettei asiaa ole siirretty viralliselle syyttäjälle esitutinnan suorittamisen jälkeen. Asianomistajan kannalta kyse on ensisijaisesti siitä, miten hän saa oikeuksiaan koskevan asian käsitellyksi. Asianomistajan rangaistusvaatimusten osalta oikeus juontuu nimenomaan perustuslaista; Euroopan ihmisoikeussopimus ei pääsääntöisesti turvaa mainittua oikeutta.

Poliisirikosasian tutkinnanjohtajana toiminut kihlakunnansyyttäjä ei ollut esitutinnan toimittamatta jättämisestä koskeneessa päätöksessään ottanut kantaa kaikkiin ilmoittajan selkeästi yksilöimiin, rikoksena pitämiin tapahtumiin. Lisäksi rikoskomisario vakavaa huomiota kiinnitettiin velvollisuuteen kirjata ilmoitus, kun kanteli-

jan toista rikosilmoitusta toisista poliisimiehistä ei ollut kirjattu (3784/4/06*).

AOA piti poliisilaitoksen yleisesti omaksumaa käytäntöä, jossa yleisön ilmoittamista väitetyistä ylinopeuksista ei kirjata rikosilmoitusta, kirjaamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn vastaisena (3995/4/06*). Rikosasiassa tutkintapyyntöön tehneen oikeuksien kannalta on tärkeää, että hän saa viipymättä tiedon asiassaan tehdystä ratkaisusta.

Kun poliisilaitos oli myöntänyt hakemuksesta poikkeavan ampuma-aseluvan, sen olisi tullut antaa kantelijalle heti määräaikaisen luvan yhteydessä perusteltu päätös valitusosoituksineen (3234/4/06*).

Rikoskomisario ei suorittanut esitutkintaa asiassa, joka koski terveyskeskuksen henkilökunnan menettelyä. Kun se oli kieltänyt valokuvaamisen terveyskeskuksen yleisölle avoimessa tilassa. Rikoskomisario perusteli päätöstään sillä, että ”ylilääkärin antaman määräyksen laillisuuden tai virheellisuuden tutkiminen ei ole mahdollista esitutkinnassa”. Perustelut olivat ongelmalliset, koska esitutkintaa nimenomaan tehdään sen selvittämiseksi, täyttääkö tutkimuksen kohteena oleva menettely jonkin rikoksen tunnusmerkistön (187/4/06*).

Rikoskomisario ei ollut siirtänyt asiaa syyttäjätutkinnan johtajan arvioitavaksi, vaikka kantelija oli ilmoituksessaan ja kuulustelussaan esittänyt epäilyn siitä, että tietovuodon takana oli poliisi. Virheellistä oli myös se, että erästä henkilöä oli kuultu syylliseksi epäiltynä salassapitorikokseen, vaikka hän ei yksityishenkilönä ollut sellaisessa asemassa, että hän ei ainakaan tekijänä olisi voinut syyllistyä kyseiseen rikokseen. Asiaa ei ollut myöskään selvitetty riittävästi, jotta olisi voitu päätyä siihen, ettei asiassa ollut tapahtunut rikosta (3537/4/06*).

Asian käsittelyn joutuisuus

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”. Vastaava velvoite sisältyi myös hallintolain 23 §:n 1 momenttiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla puolestaan velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisessa ajassa”.

Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä usein myös silloin, kun konkreettisessa asiassa ei ole ollut kyse varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä. Oikeusasiamies on pyrkinyt selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteeseen.

Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Toimeentulotukiasioiden käsittelyssä joutuisuusvaatimus on erityisen korostettu. Erityisen nopeasti tulee ratkaista myös esimerkiksi perhe-elämän suojaan, asianosaisen terveydentilaan, työsuhteeseen, ammatinharjoittamisoikeuteen, työ- ja virkasuhteeseen, eläkkeeseen tai vahingonkorvaukseen liittyvät asiat. Joutuisuuden toteutumisella on erityistä merkitystä myös silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa.

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Pelkkä viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” ei kuitenkaan riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaika-ajan ylittämiseksi. Toisaalta viivästyminen voi olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Tällöin asiassa voi usein olla viivästyksen lisäksi myös muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.

Kuten aikaisemminkin, kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneita kanteluita viivästyksistä oli eniten kuntien eri toimialojen viranomaisista. Toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 157.

Kunnan viranomaiset

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli viivytellyt aiheetta ympäristöluvun tarvetta koskevan asian käsittelyssä. Se ryhtyi toimenpiteisiin lentokeskuksen toimintaa koskevassa asiassa vasta runsaat kolme vuotta ja neljä kuukautta sen jälkeen, kun ympäristökeskus oli siirtänyt asian kunnalle (1520/4/06*).

Kantelijan pyyntöä saada tarkastaa henkilötietonsa käsiteltiin kaupungin sosiaalikeskuksessa yli neljä kuukautta. Tämä ei eikä täyttänyt viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta (161/4/07*). Kantelijan kaupunkiin kohdistaman vahingonkorvausvaatimuksen käsittely kesti yli 4 vuotta 8 kuukautta ennen kuin asia ratkaistiin kaupunginhallituksessa (707/4/06).

Sosiaalitoimisto käsitteli vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluhakemusta liian pitkään, noin 10 viikkoa (452/4/08). Kuljetuspalveluhakemuksen 3,5 vuoden kokonaiskäsittelyaika oli pitkä. Hakemuksen käsittely vammaispalveluissa kesti hallinto-oikeuden palautusratkaisun jälkeen melkein viisi kuukautta. Myös viranhaltijan päätöksen tekeminen perusturvalautakunnan päätöksen jälkeen kesti liian pitkään, noin 9 viikkoa (2048/4/06). Omaishoidontukihakemuksen käsittely sosiaalikeskuksessa kesti noin kaksi kuukautta eli liian pitkään (2677/4/07).

Helsingin työvoimatoimiston olisi tullut pyytää kantelijaa nimenomaisesti toimittamaan työtodistuksensa toimistolle heti alkuhaastattelun yhteydessä. Virhe viivästytti kantelijan asian käsittelyä noin kahdella viikolla (862/4/06*).

Toimeentulotukea saavan henkilön vuokranmaksu viivästyi noin kolmella viikolla sosiaali- ja terveysviraston laiminlyönnin vuoksi. Tämän johdosta henkilön maksettavaksi koitui viivästyskorkoja (1434/4/07).

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) ei ollut viivyttellyt aiheettomasti joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittelyssä, vaikka asia oli kantelun ratkaisuhetken mennessä ollut vireillä kahdeksan kuukautta. Lainsäädännölliset ja organisatoriset muutokset olivat lisänneet YTV:n työmäärä tavalla, johon ei ollut mahdollista varautua ennakolta riittävästi. Koska YTV oli seurannut käsittelyaikojen kehitystä ja oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin henkilöstöresurssiensa lisäämiseksi, asia ei antanut aihetta AOA:n toimenpiteisiin, vaikka käsittelyaika sinänsä ollut ollut melko pitkä (3790/4/07).

Poliisi

AOA piti rikosprosessin kestoa ongelmallisen pitkänä. Esitutkinta oli kantelijan osalta alkanut vuonna 2000 ja syyteharkinta oli vielä syyskuussa 2008 kesken. Asia ei ollut tullut ilmi, että yksittäiset viranomaiset tai virkamiehet olivat menetelleet moitittavasti. Tästä huolimatta Suomen valtio voi joutua vastuuseen asian pitkästä käsittelyajasta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Asian kiireellisyttä harkittaessa tulee aina kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka kauan asia on jo viipynyt. Esimerkiksi pitkään esitutkinnassa ollut asia olisi pyrittävä ratkaisemaan syyteharkinnassa mahdollisimman nopeasti (1402/4/07).

Poliisi teki syyttäjälle esityksen esitutinnan lopettamisesta asian oltua vireillä 11 kuukautta. AOA katsoi, että poliisi ei ollut suorittanut esitutkintaa esitutkintalaissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheettonta viivytystä, kun otetaan huomioon tutkintatoimien vähäisyys (kirjallisen lausuman pyytäminen epäillyltä) ja syyttäjän ratkaisu (ei puoltanut tutkinnan lopettamista). AOA kiinnitti myös syyttäjänviraston huomiota syyteharkinnan joutuisuuteen. Kannan ottaminen siihen, että poliisin esitystä tutkinnan lopettamisesta ei hyväksytä, oli vienyt yhdeksän kuukautta (1870/4/07*).

Muut viranomaiset

Hovioikeus antoi tuomion rikosasiassa vasta viisi kuukautta pääkäsittelyn jälkeen. Menettely ei ollut omiaan toteuttamaan perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta viivytyksettä tapahtuvaan oikeudenkäyntiin (3285/4/07*). AOA piti avioerohakemuksen käsittelyaikaa käräjäoikeudessa pitkänä, kun hakemus oli annettu toiselle puolisolalle tiedoksi yli viisi kuukautta asian vireille tulon jälkeen (2748/4/07).

Tapaturmavakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely kesti vakuutusoiikeudessa kohtuuttoman kauan eli yli 3,5 vuotta. Jaoston puheenjohtaja ja asian esittelijä olivat sairauslomalla useaan eri otteeseen. Kantelija toimitti myös lisäselvitystä useita kertoja, minkä johdosta vakuutusoiikeuden lääkärijäsen antoi asiassa lausunnon kuusi kertaa. Vakuutusyhtiö puolestaan antoi lausunnon ja lisälausuntoja uuden selvityksen joh-

dosta kuusi kertaa ja lausunnot annettiin kantelijalle tiedoksi (1591/4/07*). OA piti kantelijan valituksen käsittelyaikaa, 2 v 8 kk, vakuutusoikeudessa pitkänä. Asia oli kuitenkin ollut keskimääräistä vaikeampi ja käsitelty lopulta vahvennetussa istunnossa. OA katsoi käsittelyajan olevan osoitus ja seurausta vakuutusoikeuden vaikeasta työtilanteesta (1088/4/07). Tapaturmavakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely kesti vakuutusoikeudessa yli 21 kuukautta eli noin neljä kuukautta keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin. Käsittelyaika oli liian pitkä (589/4/07). Vakuutusyhtiö viivytteli vakuutusoikeuden tapaturmavakuutuslain mukaista korvausta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa (1105 ja 1194/4/07).

Kuluttajavalituslautakunta ei ollut asettanut käyttämälleen asiantuntijalle määräämää lausunnon antamiseen eikä muutenkaan ollut kiirehtinyt lausunnon saamista. Lautakunta ei esittänyt hyväksyttävää syytä sille, että lausunnon saaminen oli kestänyt yli vuoden (3858/4/06*).

Työsuojelupiirin työsuojelutarkastaja lähetti työsuojeluilmoitusta koskeneessa asiassa selvityspyyntönsä työnantajalle vasta runsaan kolmen kuukauden kuluttua ilmoituksen saapumisesta ja antoi lausuntonsa asiaan vajaan neljän kuukauden päästä selvityksen saapumisesta (4078/4/06*). Palkkaturvahakemuksen käsittely TE-keskuksessa kesti liian pitkään, 204 päivää (976/4/06). Työvoimatoimikunta antoi työvoimapolitiikan lausunnon kantelijan asiassa vasta noin kaksi kuukautta tämän toimittaman selvityksen saavuttua ja ylitti näin työministeriön asetuksessa säädetyn määräajan (2506/4/06).

Kantelijan pojan erityishuolto-ohjelmaa koskeneen valituksen yli 16 kuukauden käsittelyaika lääninhallituksessa oli liian pitkä (284/4/07). Kanteluasian käsittelyajat, yli 1,5 ja noin 14 kuukautta, lääninhallituksessa eivät täyttäneet joutuisuuden ja asianmukaisuuden vaatimusta (513/4/08 ja 2369/4/07). Liikennevakuutuskeskus lähetti kantelijalle hyvikemaksuasiassa vasta tammikuussa 2007 ilmoituksen siitä, että hänen ajoneuvonsa oli ollut vakuuttamattomana yhden päivän toukokuussa 2006 (454/4/07*).

Kanteluasian käsittelyaika Terveystieteiden oikeusturvakeskuksessa (TEO) oli vajaat 23 kuukautta, mikä ylitti tulossopimuksessa määritellyn 18–20 kuukauden käsittelyaikatavoitteen. Myös kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laadinnassa oli viivästystä (3813/4/06*). Asiakkaan käyttövarojen siirto kunnan välitystililtä asiakkaan omalle pankkitilille oli viivästynyt sosiaalivirastossa (1135/4/07).

Vangin poistumislupaa koskeva asia olisi tullut ratkaista ennen aiotun poistumisluvan alkamisaikaa. Hyväksyttävästi tästä voidaan poiketa vain, jos hakemus tehdään niin myöhään, että asiaa ei ole mahdollista ratkaista ennen luvan alkamisaikaa tai jos asian ratkaiseminen edellyttää sellaisia erityisiä selvityksiä, ettei sen ratkaiseminen viivytyksettä ole mahdollista (666/4/07). Aluevankilan johtajalle tehtävät oikaisuvaatimukset on vankeuslain mukaan käsiteltävä kiireellisinä. Käsittelyaika tulisi laskea pikemmin viikoissa kuin kuukausissa (1802/4/08).

Tullin olisi ollut perusteltua aihetta ryhtyä perusteiltaan avoimen autoverotuksessa käytettävän arviointijärjestelmän luomiseen jo selvästi aikaisemmin ja toteuttaa se kiireellisemmin kuin mitä käytännössä tapahtui. Autoverotukseen liittyneet muutoksenhaut olivat keskeytyneinä tuhansissa asioissa ainakin yli vuoden ajan sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli antanut ennakkopäätöksen 2006:95 (1645/4/07*).

Kantelijan autoverovalituksen käsittelyaika, joka kanteluratkaisun antoaikaan oli jo viisi vuotta ja yksi kuukausi, ei täyttänyt vaatimusta hallintoasian viivytyksettömydestä käsittelystä (1845/4/07*). Ajoneuvon rekisteröiminen oli viivästynyt sopimusrekisteröijänä toimineen vakuutusyhtiön menettelyn vuoksi. AKE:n tulee huolehtia siitä, että sopimusrekisteröijien toiminta täyttää julkisen hallintotohtävän hoitamiseksi laissa asetetut vaatimukset (2404/4/06*).

Kantelijan neljän toisistaan erillisen patenttihakemuksen käsittely kesti PRH:ssa 5–8 vuotta. Vaikka PRH:n työtilanne oli ollut huono ja voimavaroja liian vähän ja vaikka puheena olevat hakemukset olisivatkin olleet kantelijan kannalta työläitä, eivät käsittelyajat olleet hyväksyttävissä. Koska kultakin hakemuksen vireilläolo-vuodelta tuli maksaa erillinen vuosimaksu, käsittely-

ajan pitkittyminen aiheutti hakijalle myös tosiasiallista taloudellista rasitusta (4241/4/06*).

Kantelijan selvityspyyntöön käsittely kesti Ilmailuhallinnossa noin kaksi vuotta ja yhdeksän kuukautta ja oli viivästynyt kohtuuttomasti (2523/4/07*). Ilmailuhallinto viivytteli huoltomekaanikon lupakirjahakemusta käsiteltäessä, kun hakemuksen käsittely kesti yli vuoden (3794/4/06). Vuokranokaisuvaatimuksen käsittelyaika rajavartiolaitoksen esikunnassa oli kohtuuttoman pitkä. Joulukuussa 2000 saapunutta asiaa ei ollut tiedustelusta huolimatta ratkaistu kantelun ratkaisuhetken mennessä (1762/4/06).

Käsittelyn julkisuus

Käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä tuomioistuimenetelyissä järjestettävien suullisten käsittelyiden yhteydessä. Kertomusvuonna ei annettu tällaisia tuomioistuinten käsittelyjulkisuutta koskevia ratkaisuja. Toista perustilannetta eli asiakirja- ja tietopyyntöjen toteuttamista on käsitelty edellä perustuslain 12 §:n kohdalla.

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen on yksi keskeisimpiä menettelylliseen oikeusturvaan liittyviä yksittäisiä kysymyksiä laillisuusvalvonnassa. Kuulemisperiaatteella tarkoitetaan sitä, että asianosaisten tulee saada ajoissa tieto kaikista heidän asiansa ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä ja lausunnoista (KKO 2004:79, hallintolain 34 §) ja että heille tulee varata tilaisuus osallistua asiassaan toimitettavaan katselmukseen. Myös itse kuulemismenettelyn on täytettävä laissa säädetyt vaatimukset mm. siten, että asianosaiselle varataan todellinen tilaisuus esittää näkemyksensä joko suullisesti tai kirjallisesti asiasta riippuen. Asianosaisprosesseissa kuulemisperiaatteen liittyä keskeisenä lisäehtona se, että molempia asianosaisia on kohdeltava yhdenmukaisesti siten, ettei kumpaakaan osapuolta aseteta toiseen nähden parempaan asemaan.

On tärkeää huolehtia asiakirjojen nähtävilläpitomenettelyjen järjestämisestä mm. kaava- ja ympäristölupa-asioissa siten, että varmistetaan kansalaisten tosiasialliset mahdollisuudet tutustua asiakirjoihin sekä esittää mielipiteitä, huomautuksia ja tehdä valituksia (3038/4/06*). Rakennusvalvontaviranomaisen on tarkistettava, että kaikki naapurit on kuultu ja että naapureille on esitetty asianmukaiset asema- ja julkisivupiirustukset silloin, kun hakija on itse suorittanut naapureiden kuulemisen rakennus- tai toimenpidelupahakemuksen johdosta (1558/4/06).

Veroviranomaisen tulee huolehtia siitä, että selvityspyyntöissä yhteyshenkilöksi ilmoitetaan virkamies, joka on virkapaikalla hoitamassa virkatehtäviään tai virkamies, jolla on riittävä tieto asian käsittelyvaiheesta. Verotoimistossa ei ollut huolehdittu siitä, että kantelija voi tavoittaa asiaansa hoitavan virkamiehen (611/4/07*).

Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Vaikka oli tulkinanvaraista, oliko vankilan psykologille annettu määräys hänen tehtäviensä muutoksesta hallintopäätös vai työnjohtomääräys, virkamiestä olisi ollut syytä kuulla ennen määräyksen antamista (2440/4/07*). Vankia ei ollut kuultu osastosijoituksesta ennen päätöksentekoa. Kuuleminen korostaa asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta ja lisäksi se palvelee asian selvittämistä (463 ja 464/4/07).

Henkilö kanteli lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastoon terveyskeskuslääkärin päätöksestä toimittaa kantelija tarkkailuläheteellä tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon arvioon. Läninhallituksen olisi tullut pyytää kantelijalta vastine kantelun käsittelyn yhteydessä saaduista lääketieteellisistä selvityksistä, kun kyse oli kantelijan omasta asiasta eikä asiassa ollut muutoksenhakumahdollisuutta (2451/4/07*).

Lapsen edun huomioon ottaminen edellyttää, että lapsen päivittäistä huolenpitoa, kuten päivähoitoa, koskeva asia tulee voida ratkaista joutuisasti. Kummankin huoltajan suostumuksen edellyttäminen päivähoitohakemukselle veisi kohtuuttomasti aikaa (1880/4/06). Rehtorin olisi pitänyt varata opettajalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kun hän antoi opettajalle määräyksen työkyvyn arviointitutkimuksiin (1864/4/06).

Kaupunginkirjaston menettely oli altis kritiikille, koska asiakasta ei ollut kuultu ennen kuin hänet oli määrätty määräajaksi kirjaston käyttökieltoon, eikä häntä ollut ennen käyttökiellon määräämistä myöskään nimenomaisesti huomautettu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti mahdollisuudesta määrätä käyttökielto (1012/4/07*).

Työvoiman palvelukeskuksen työvoimaohjaaja ei noudattanut kantelijan asiassa julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain säännöksiä kuulemisesta ja päätöksenteosta (30/4/07*). Kuluttaja-asiamiehen perintäyrittelykselle kuulemisessa varaamat kahdesta päivästä noin viikkoon kestäneet ajat olivat asian monimutkaisuuden johdosta liian lyhyet (1546/4/06*). Kun avustava ulosottomies epäili väestötietojärjestelmän tietoa, hänen olisi tullut tarkistaa osoitteen voimassaolo esimerkiksi verotustiedoista. Sen vuoksi velallista ei kuultu ennen ulosmittausta (1094/4/07*).

Valtiokonttori ei antanut kantelijalle tapaturmavakuutuslain mukaista päätöstä säädetyssä kolmen kuukauden määräajassa eikä saattanut kantelijan tietoon myöskään asiantuntijalääkärin kannanottoa. Tämä aiheutti epätietoisuutta ja sen, että kantelija meni omalla kustannuksellaan tutkimukseen (450/4/07*).

Toimeentulotuen luonne huomioon ottaen ei ole yksiselitteistä, kuka toimeentulotukiasiassa on se asianosainen, jolle päätös on lähetettävä tiedoksi. OA:n mukaan tämä asianosainen toimeentulotukiasiassa on se puolisoista, joka on kulloisenkin toimeentulotukihakemuksen tehnyt eikä tietojärjestelmään päämieheksi/hakijaksi merkitty puoliso (3377/4/06*).

Päätösten perusteleminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Ratkaisuiden riittävää perustelemista edellyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Perusteluvelvollisuudesta on säädetty lähemmin mm. oikeudenkäymiskaaressa, laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallintolainkäyttölaissa ja hallintolaissa.

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

OA kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota huoletellisuuden todistajanlausunnon kirjaamisessa ja sen päätöksen perustelujen niukkuuteen (1477/4/07*). Vakuutus oikeus perusteli päätöksensä puutteellisesti, kun se ei päätöksensä perusteluissa viitannut opintotuen muutoksenhakulautakunnan esittämiin perusteluihin (2438/4/06). PRH:n julkisuusasiassa tekemän päätöksen perustelut muodostuivat lähinnä asiaa koskeneen sääntelyn siteeraamisesta. Tätä ei voitu pitää päätöksen asianmukaisella perustelemisella hallintolaissa asetetut laatuvaatimukset huomioon ottaen riittävänä (3541/4/06*).

Vankilan poistumislupapäätökset olivat usein niukasti perusteltuja, eikä annettujen lausuntojen sisältö ja merkitys ratkaisulle käynyt perusteluista ilmi. Tämän vuoksi lausuntojen voitaisiin katsoa olevan osa päätöstä, jolloin ne tulisi antaa vangille maksutta (1891, 1927 ja 2624/4/06).

Eristämistarkkailusta ja henkilöntarkastuksesta tehdyissä vankilan päätöksissä ei ollut esitetty tosiasiallisia perusteita toimenpiteen perusteena olleelle epäilylle luvattomien aineiden tai esineiden hallussapidosta (2364/4/06 ja 1933/4/07*). Vankilan hylkäävä päätös poistumislupahakemukseen oli perusteltu puutteellisesti, kun päätöksessä ei käsitelty mahdollisuutta saatetun poistumisluvan myöntämiseksi (2542/4/06).

Verotoimiston veron oikaisu päätös verovelvollisen vahingoksi oli omiaan antamaan virheellisen käsityksen menettelyn perusteista, eikä siihen ollut merkitty menettelyn perusteena olleita oikeusohjeita (611/4/07*). Autoveropäätöksessä ei ollut otettu kantaa siihen näytöön auton kunnosta, jonka autovero ilmoituksen jättä-

jä oli esittänyt osoituksena hänen autonsa yleistä vähittäismyyntiarvoa alaisemmasta arvosta (63/4/06*). Veroulosottolain mukaisen kielto- tai keskeytyshakemuksen hylkääminen oikaisuvaatimustilanteessa on poikkeuksellista. Päätöksestä tuleekin ilmetä syy ja peruste, miksi oikaisuvaatimusta on pidetty aiheettomana tai miksi määräyksen ehtona on vakuuden asettaminen saamisen turvaamiseksi (2089/4/07*). Veroviraston antamasta päätöksestä kantelijan veronhuojennushakemukseen ei ilmennyt, miksi hakijan esittämiä syitä ei pidetty laissa tarkoitettuina erityisinä syinä varainsiirtoveron huojentamiselle (3934/4/06*).

Kelan toimiston antamassa sairauspäivärahopäätöksessä olisi tullut eritellä tarkemmin kantelijan terveydentilaa sekä työkyvyn alenemisen vaikutusta hänen tekemäänsä työhön (115/4/07). Kelan toimisto, tarkastuslautakunta ja vakuutusosasto olivat perustelleet antamansa vammaistukipäätökset puutteellisesti. Päätöksissä olisi tullut ilmoittaa, mitä kantelijan esittämistä kustannuksista oli hyväksytty erityiskustannuksina korvattaviksi ja minkä suuruisina sekä yksilöidä haittaluokka täsmällisemmin (2730/4/06*).

Kelan toimiston olisi tullut hylkäävän päätöksensä perusteluissa ottaa yksilöidymmin kantaa kantelijan toimintakykyyn ja siihen, miksi laitostuntoutusta ei katsottu tarpeelliseksi hänen toimintakykynsä ylläpitämiseen ja parantamiseen. Päätöksestä ei ilmennyt, mitkä seikat tai selvitykset olivat vaikuttaneet ratkaisuun (2737/4/06). Kelan olisi tullut antaessaan uusi, samaa tarkastelujaksoa koskeva etuuspäätös merkitä, että uudella ratkaisulla kumotaan aikaisemmin annettu päätös, ja se, millä tavalla uudella päätöksellä muutetaan aikaisemmin annettua ratkaisua (1148/4/06).

Toimeentulotukipäätöksessä ei ollut esitetty laskelmaa toimeentulotuesta tai muutakaan selvitystä, josta olisi ilmennyt, mitkä tulot ja menot oli otettu huomioon tukea määrättäessä (1296/4/06).

Lääninhallitus oli perustellut kaksi kantelupäätöstään puutteellisesti, kun niistä ei käynyt ilmi ratkaisun oikeudellisina perusteina olleita säännöksiä (142/4/06). Rehtorin päätöstä koulumatkakorvausasiassa ei ollut perusteltu selkeästi ja siinä oli virheellinen muutoksen-hakuohjaus (984/4/06).

Esitutkintapäätöksestä puuttui kokonaan päätöksen oikeudellinen peruste eikä siinä esitetty niitä perusteita, joilla komisario oli katsonut käyneen selväksi, ettei minkään rikoksen tunnusmerkistö täyty (230/4/07* ja 3732/4/06).

Jo uhkasakon asettamisella puututaan kohteen oikeuspiiriin siinä määrin, että tämän oikeussuojan kannalta uhkasakon asettamispäätöksen perusteleminen on aiheellista. Kihlakunnanvouti oli perustellut uhkasakko-päätöksen siten puutteellisesti, että siinä ei tuotu esiin uhkasakon asettamisen kannalta merkityksellisiä tietojen antamisesta kieltäytymiseen liittyviä perusteita (2031/4/06*).

Hallintolain perusteella jää jossain määrin tulkinnan-varaiseksi, missä määrin hallintokantelun käsittelyä koskevia muutosäännöksiä sovelletaan silloin, kun kantelun kohteena on yksityisoikeudellinen taho. Rahoitus-tarkastusta koskeneessa tapauksessa oli kyse siitä, tulisiko kanteluun tai ilmiantoon näissä tapauksissa vastata antamalla perusteltu päätös valituskieltoineen ja maininnoin sovellettavista oikeusohjeista vai riittääkö muunlainen kirjallinen vastaus. Koska avoimesti perustellun vastauksen antaminen kantelun tai ilmiannon tekijälle – sikäli kuin asiaan mahdollisesti sisältyvistä salassapitonäkökohdista ei muuta johdu – on kuitenkin omiaan edesauttamaan valvontaa kohtaan tunnettua luottamusta, AOA katsoi, että hallintolain 4 §:n 3 momenttia on aiheellista analogisesti soveltaa myös silloin, kun viranomaisen käsittelemä kantelu koskee viranomaisen valvontavaltaan kuuluvien yksityisoikeudellisten tahojen menettelyä (4281/4/06*).

Asioiden asianmukainen käsittely

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Erityyppisiä tähän laajaan asiaryhmään luettavia kanteluita ratkaistiin jälleen lukuisasti. Osassa tapauksista on kyse yksittäisistä huolimattomuusvirheistä, osassa on kyse tyypiltään lähinnä viranomaisen menettelytapojen ja asiallisen harkintavallan rajanvedosta ja arvioinnista.

AOA piti tilintarkastajien oikeusturvan kannalta ongelmana sitä, että mikään laillisuusvalvonnan piiriin kuuluva taho ei ollut velvollinen julkaisemaan hyvää tilintarkastustapaa määrittäviä ohjeita tai suosituksia siitäkään huolimatta, että tilintarkastajille oli laissa asetettu velvollisuus tuota tapaa noudattaa (3232/4/06*).

Kanteluasian käsittely lääninhallituksessa oli kokonaisuudessaan menettelyllisesti epäonnistunut: Vastinepyyntö oli toimitettu kantelijalle väärällä kielellä ja kantelija oli joutunut itse peräänkuuluttamaan kielellisiä oikeuksiaan. Lisäksi kantelijan jälkikäteen esittämä nimellinen pyyntö saada asiakirjat ruotsiksi oli käytännössä huolimattomuuden vuoksi sivuutettu. Tästä oli seurannut, että kanteluun annettuun päätökseen oli tullut harhaanjohtava maininta siitä, että kantelija ei ollut antanut häneltä pyydettyä vastinetta (2261/4/06*). Terveydenhuollon ammattihenkilöä koskeva valvontasia olisi tullut käsitellä lääninhallituksessa erillisenä asiana eikä osana ammattihenkilön tekemää kanteluasiaa (3289/4/06*).

PRH oli pyytänyt kantelijalta aiheettomasti useammalla vakimuotoisella korjauskehoituslomakkeella tietojen täydentämistä. Kirjeiden sanoma oli selvästi ristiriitainen, kun niissä toisaalta todettiin, että yhtiötä ei voitu palauttaa rekisteriin, mutta asetettiin määräaika lisäselvityksen antamiselle (3930/4/06*).

Kaupungin henkilöstö ei saanut heille kuuluvaa kielisää yhdenmukaisin perustein (898/2/07*). Tielautakunta käsiteli yksityistielain nojalla sen ratkaistavaksi saatetun asian virheellisesti kokouksessaan eikä tielautakunnan toimituksessa (1639/4/06*).

Vankitietojärjestelmään oli merkitty vangille myönnetty tapaamiset väärin. Virheellisten merkintöjen vuoksi vankia tapaamaan tulleiden henkilöiden tapaamiset eivät toteutuneet (4203/4/06*). Vankilassa suoritettavista vankien henkilöntarkastuksista ei kaikissa tapauksissa ollut laadittu säännösten edellyttämiä pöytäkirjoja (1989/4/06*).

Vanki oli tehnyt oikaisuvaatimuksen siirrostaan avovankilasta suljettuun laitokseen ja vaatinut samalla siirtopäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä. Tähän vaatimukseen olisi tullut ottaa kantaa viimeistään oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä. Koska

oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen oli kestänyt noin kuukauden, olisi ollut perusteltua antaa keskeyttämisvaatimukseen erillinen päätös (966/4/07).

Opetustoimen johtajan olisi tullut itse ratkaista opiskelijoiden valitus siirtämättä hallintokantelua ammattiopistossa käsiteltäväksi. Opiskelijoiden asiamiehen oikeutta toimia ei voitu evätä sillä perusteella, että hän oli tehnyt paljon kanteluita tai valituksia. Myös opiskelijoiden kuuleminen ammattiopistossa oli toteutettu puutteellisesti (3339/4/06). Kelan lähettämä regressi-ilmoitus Kirkon keskusrahastolle oli jäänyt keskusrahastossa huomiotta (58/4/07).

Perustavaa laatua olevana huolellisuusvaatimukseksi voidaan pitää, ettei asiakirjoja pääse viranomaisessa häviämään. Esille tuli kuitenkin eräitä tällaisia tapauksia. Rajavartiolaitoksen esikunnassa oli hävinnyt asiakirjoja vuokranoikaisua koskeneesta asiassa (1762/4/06). Kirjelmä, joka koski tiekunnan kokouksen päätösten saattamista yksityistielain nojalla tielautakunnan ratkaistavaksi, oli kadonnut kunnassa, jonne asiakirja oli jätetty, tai kunnassa, jonka tielautakunnan käsiteltäväksi asia oli siirtynyt kuntaliitoksen vuoksi (2030/4/06). Kantelijan vakuutusyhtiöön toimittamat magneettikuvat olivat kadonneet, kun yhtiö oli lähettänyt asian liikennevahinkolautakunnan käsiteltävään (3049/4/07*).

Verohallinnon työnantajasuoritusten vuosivalvonta oli täysin automatisoitu, eikä maksuvalvonnassa ollut selvitetty verovastuun oikeellisuutta tai kuultu osakeyhtiön perustajia tai hallituksen jäseniä. Menettelyn seurauksena työnantajasuorituksia oli säännöllisesti ja useita kertoja vuodessa peritty ulosottototeitse tahoilta, joiden maksettaviksi ne eivät kuuluneet (1197/4/06*).

Viraston ATK-ohjelman päätösmallit eivät vapautta yksittäistä päätöksentekijää varmistumasta oman päätöksenä virheettömyydestä. Eräissä tapauksissa toimeentulotukipäätöksen päätöksentekijä oli kirjattu väärin valmiin päätöstyyppiin johdosta (72/4/06*). Toimeentulotuen maksamisessa tapahtui useita sekaannuksia, joiden seurauksena tuensaajan vuokranmaksu myöhästyi, vuokra maksettiin vuokranajalle kahteen kertaan ja tämän lisäksi kantelijalle itselleen maksettiin tammikuun vuokranmaksuun tarkoitettua toimeentulotukea (380/4/07). Toimeentulotuen perusosaa ei

voitu alentaa toimeentulotukilain 10 §:n nojalla sillä perusteella, että hakija laiminlöi sosiaalityöntekijän tapaamisen (3884/4/06).

Työvoimatoimiston olisi tullut antaa kantelijan oikeudesta työttömyysetuuteen esteetön työvoimapolitiittinen lausunto kantelijan sairaalassa tapahtuneen hoidon päättyttyä, koska sairausloma tai työkyvyttömyys ei ole työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittinen este (450/4/06). Työvoimapolitiittisen lausunnon antamista koskeva määräaika ylittyi (4156/4/06). Työttömyyskassa olisi voinut selvittää kantelijalle lähettämässään kuulemiskirjeissä avoimemmin ja seikkaperäisemmin omia näkemyksiään. Lisäksi sen olisi tullut rajata veroviranomaiselle lähettämänsä selvityspyyntö koskemaan vain kantelijan päiväraha-asian ratkaisemisen kannalta relevantteja ansiotuloja. Edelleen kassan olisi tullut lähettää kantelijalle hänen pyynnöstään työvoimatoimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto (3525/4/06*).

Työvoimatoimiston olisi tullut tehdä kantelijalle selvityspyyntö joutuisammin sen jälkeen, kun hän oli ottanut yhteyttä poisjäämisestään työnhakusuunnitelman laatimistilaisuuteen. Työvoimatoimiston olisi tullut antaa myös tiedottava työvoimapolitiittinen lausunto työttömyysetuuden maksamisen keskeyttämisestä kantelijan työttömyyskassalle samaan aikaan kun työvoimatoimisto teki selvityspyyntönsä kantelijalle (3188/4/06). Työsuojelupiirissä ei ollut toimittu asianmukaisesti työaikalain noudattamisen valvontaa koskevassa asiassa. Puutteita oli säännöllisen työajan mahdollisesti ylittävien työntuntien tarkemmassa selvittämisessä (4081/4/06).

Kantelijan yhteystietoihin oli kirjattu työhallinnon tietojärjestelmään näillä sanoilla luonnehdinnat siitä, että hän oli ollut "harmistunut", "tuohunut" ja "katkera". Kantelijaa koskevat luonnehdinnat oli sitemmin poistettu työhallinnon tiedoista. Työministeriö antoi myöhemmin ohjeet (O/12/2007 TM) julkisen työvoimapolitiittisen asiakaspalvelutietojen käsittelystä. AOA kiinnitti huomiota siihen, että mitä näissä ohjeissa on todettu henkilöasiakasta koskevien tarpeellisten tietojen merkitsemisestä rekisteriin (2310/4/06). Työvoimatoimisto oli unohtanut mainita työttömyyskassalle antamassaan työvoimapolitiittisessa lausunnossa, että osa kantelijan tekemästä työstä oli ollut yhdistelmätyötä (3249/4/06*).

Asianmukaisen viranomaistoiminnan ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaista oli, kun kantelijalta oli pyydetty valtakirjaa menettelyyn, jossa Kelan kantelijalle maksamat etuudet maksettaisiin suoraan kaupungin välitystilille tarkoituksena periä etuuksista 50 euroa kuukausittain kaupungille sille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi sekä vähentää samassa tarkoituksessa kantelijalle myönnetystä toimeentulotuesta 50 euroa kuukaudessa (515/4/07*).

Käräjätuomari ei saa tuomioistuimen käytäntöön sekä työmäärään ja aikataulusyihin perustuen pyrkiä vaikuttamaan rikosasian vastaajan juridisesti perusteltuun vaatimukseen (710/4/07*).

Kunnan sosiaalilautakunta ei ollut suorittanut riittävää perheen olosuhteiden selvitystä ennen kuin se päätti lapsen huostaanoton lakkaamisesta. Sosiaalilautakunta ja sosiaalisuhteeri laiminlöivät isän ja sijaisvanhempien kuulemisen ja jättivät lasten kuulemisen kirjaimatta. Päätöstä ei myöskään ollut laadittu asianmukaiselle päätöslomakkeelle ja päätöksessä ja muissa asiakirjoissa oli käytetty epätasällisia käsitteitä (1985/4/06). Sosiaalitoimen huomiota kiinnitettiin siihen, että viranhaltijan päätöksessä on hyvä näkyä myös hakemuksen vireilletulopäivä sekä se, miten hakemus on jätetty. Tämä tuo päätökseen selkeyttä ja täsmällisyyttä sekä tuo ilmi asian käsittelyn kokonaisuuden (3129/4/06). Sosiaalityöntekijä oli laiminlyönyt velvollisuutensa kirjata huolellisesti lapsen sukulaisen puhelinviestin läheisverkoston kartoittamislomakkeelle. Henkilön kannanotto ei siten sisältynyt täsmällisesti hallinto-oikeudelle toimitettuihin asiakirjoihin (1384/4/08).

Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosasto oli jättänyt mainitsematta päätöksessään kantelijan viimeksi toimittaman lääkärinlausunnon. Lisäksi asiakasneuvoja oli tarpeettomasti peittänyt kantelijalle antamastaan asiakirjasta virkailijoiden puumerkit ja toimistojen tunnistetiedot (280/4/07*). Kelan toimiston asiakasneuvoja oli virheellisesti ilmoittanut kantelijalle, ettei hänen sivutoimillaan olisi vaikutusta sairauspäivärahaan. Selvittämättä oli jäänyt se, että sivutyöt olivat samankaltaista työtä kuin hänen päätyönsä (2197/4/07*). Kela oli keskeyttänyt lainvastaisesti kantelijan työmarkkinatuen maksatuksen, minkä johdosta tuen maksaminen

kantelijalle myöhästyi noin viikolla (3426/4/06*). Kelan toimiston ei olisi pitänyt antaa takaisinperintöpäättöstä eikä ottaa vastaan kantelijalle liikaa maksetun työmarkkinatuen palautusta valituksen ollessa vireillä (3576/4/06).

Suojelupoliisin viranhakuilmoitus oli hyvän hallinnon näkökulmasta kritiikille altis, koska siitä ei selkeästi ilmennyt, oliko ruotsin kielen taitoa koskenut vaatimus laissa säädetty kelpoisuusvaatimus vai vain työnantajan näkemys siitä, millaista käytännön kielitaitoa tehtävien hoitaminen tosiasiallisesti edellytti. Myös hakijoiden kielitaidon arvioiminen oli jäänyt nimitysmuistiossa pintapuoliseksi, vaikka kielitaidolle oli hakuilmoituksissa pantu painoa (3186/4/06*).

Oikeusaputoimiston toimistosihteerin virkaa koskeva nimitysmuistio ei täyttänyt sille asetettavia oikeusturvan vaatimuksia, kun muistiossa ei ollut ansiovertailua, jossa olisi vertailtu hakijoiden kokemusta ja työtehtäviä sekä todettavissa olevia viranhoidon kannalta merkityksellisiä tiedollisia ja taidollisia ansioita sekä henkilökohtaisia ominaisuuksia (2/4/07).

Poliisi olisi voinut selvittää löytötavara-asiaa tapahtunutta laajemmin etenkin kun otetaan huomioon löytötavarana käsitellyn veneen arvo. Sen jälkeen kun omistusoikeus oli löytötavaralain nojalla jo siirtynyt löytäjälle, kärjäoikeus oli siellä esitetyn näytön perusteella katsonut, että löytötavaralaki ei soveltunut, koska vene ei ollut joutunut pois oikean omistajansa hallusta (1533* ja 3223/4/06*). Apulaispoliisipäällikkö oli hylännyt kantelijan opintovapaahakemuksen, kun hän oli virheellisesti käsityksessä, että kantelija olisi hakenut palkatonta virkavapaata (1954/4/06*).

Kotietsintäpaikan haltijan ja hänen kutsumansa todistajan läsnäolo-oikeudella pyritään ylläpitämään luottamusta poliisin toiminnan asianmukaisuuteen. Kotietsinnän toimittamisen avoimuudella voidaan osaltaan ehkäistä ennalta väitteitä poliisin väärinkäytöksistä toimituksen aikana. Sen johdosta on tärkeää, että poliisi oma-aloitteisesti ilmoittaa kotietsinnän kohteelle tälle lain mukaan kuuluvista oikeuksista (2294/4/06*).

Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Valtion hyvän henkilöstöpolitiikan linjausten mukaisesti pysyvät tehtävät hoitaa vakinaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö. Tämä sääntö ohjaa päätöksentekoa valtionhallinnossa tapahtuvissa rekrytointitilanteissa. Määräaikaisten palvelussuhteiden käytölle on oltava valtion virkamieslaissa ja työsuhteisten osalta työsopimuslaissa määritellyt perusteet. Vain silloin, jos määräaikaiselle palvelussuhteelle on olemassa lain mukainen peruste, kyseisten palvelussuhteiden käyttö on sallittua. Opetushallituksen romaniväestön koulutusyksikössä työskennellyt koulutussihteeri oli kahden vuoden aikana palkattu perusteettomasti määräaikaisiin virkasuhteisiin (260/4/06*).

Suhteellisuusperiaatteen toteutumisen kannalta oli ongelmallista turvautua osakeyhtiön poistamiseen kaupparekisteristä, kun säännöksen tarkoitus huomioon ottaen oleelliset tiedot oli toimitettu PRH:lle (1302/4/06*).

Yliopistossa myönnettyä väittelylupaa ei voitu kumota asiavirheen perusteella toisen vastaväittäjän kieltäytyttyä väitöstilaisuudesta, koska tällainen menettely rikkoi väittelijän oikeuksia ja hänelle hallinnossa kuuluvaa luottamuksensuojaa (3435/4/06*). Luottamuksensuojan vastaisesta menettelystä oli kyse myös tapauksessa, jossa kunta oli määrännyt vanhuksen palveluasumisesta perittävät uudet maksut tämän vahingoksi takautuvasti (3991/4/06*).

Ampuma-aseen hankkineen henkilön tuli hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti voida luottaa siihen, että hänen sopivuutensa ampu-aseen hallussapitoon on selvitetty jo hankkimislupaa myönnettäessä eli että nämä seikat ovat olleet poliisilaitoksen tiedossa ja otettu huomioon hankkimislupa-asiaa ratkaistaessa, eikä hänen sopivuuttaan enää hallussapitolupaa haettaessa ilman erityistä syytä erikseen selvitetä (2294/4/06*).

Poliisin tulee tehostaa tietovuotojen estämistä. Tietovuototapaukset voivat aiheuttaa yksittäisille henkilöille suurta ja peruuttamatonta vahinkoa. Lisäksi niistä saattaa olla haittaa rikosten tutkinnalle. Vuotojen tutki-

miseen tulee OA:n mukaan erityisesti panostaa, vaikka rikosepäilyjen tutkinta on mm. toimittajien lähdesuojan vuoksi haastavaa (278/2/05*).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäis-oikeudet. Ne kuuluvat myös perustuslain 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimenomaisesti yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. Perustuslain rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska perustuslaki takaa prosessuaalisia oikeuksia myös asianomistajan esittämän rangaistusvaatimuksen käsittelemiseksi. Tässä on otettu esille nimenomaan rikoksesta epäillyn oikeuksiin liittyviä tapauksia. Asianomistajan oikeuksia koskevia tapauksia on käsitelty edellä erityisesti oikeuteen saada asia viranomaisen käsiteltäväksi liittyvänä kysymyksenä.

Käräjäoikeus oli tuominnut kantelijan lievästä pahoinpitelystä eli asianomistajarikoksesta, vaikka asianomistaja ei ollut esittänyt asiassa rangaistusvaatimusta. Käräjäoikeuden virhe kohdistui lainkäyttövallan ydinalueeseen eikä toteuttanut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksinä olevia rikoksesta syytetyin vähimmäis-oikeuksia (2457/4/07*).

Esitutkintakuulustelussa käytetty kysymys oli epätarkka siinä, mitä tietoja kanssaepäillyn väitettiin kertoneen omassa kuulustelussaan. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät vaatimukset edellyttävät myös esitutinnan tapahtuvan kaikin osin lain- ja asianmukaisesti. Kuulustelutilanteessa tulee pyrkiä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielenkäyttöön (2207/4/07).

Syyttäjän suora yhteydenotto todistajaan ei ole lainvastaista mutta on kuitenkin poikkeuksellista. Jos siihen vielä liittyy – kuten eräissä tapauksissa mitä ilmeisimmin oli käynyt – totuusvelvollisuuden korostettu esille ottaminen kuulustelutilanteen ulkopuolella, niin tilanne on herkkä väärinymmärryksille ja -tulkinnoille tai jopa epäasiallisen painostuksen kokemuksille. Asiassa

oli kyse myös ns. itsekriminointisuojaista eli oikeudesta olla tulematta pakotetuksi todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyytensä. Tapauksessa kantelun tehnyttä poliisimiestä epäiltiin siitä, että hän olisi pahoinpidellyt virkatoveriaan vapaa-ajalla. Apulaispoliisipäällikkö kuuli molempia poliisimiehiä, minkä jälkeen asiassa kirjattiin rikosilmoitus ja toimitettiin esitutkinta. Apulaispoliisipäällikkö antoi kantelijalta saamansa kirjallisen selvityksen syyttäjälle. AOA katsoi, että tämän selvityksen käyttäminen oikeudenkäynnissä olisi ollut itsekriminointisuojaan kannalta hyvin ongelmallista. Vielä asiassa oli kyse esitutkintapöytäkirjan puutteellisuudesta ja siitä, että kihlakunnansyyttäjä oli nimennyt apulaispoliisipäällikön todistajaksi pääkäsittelyyn, mutta ei kuulustuttanut tätä esitutkinnassa (1954/4/06*).

Ratkaisu siitä, onko esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätetty aineisto asianosaisjulkista, kuuluu esitutkintaviranomaiselle, ja säännökset antavat niiden soveltajalle harkintavaltaa. AOA:n mukaan on kuitenkin ilmeistä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja puolustuksen tarpeet saavat erityisen painoarvon ainakin niissä tapauksissa, joissa asian käsittely on edennyt syytteen käsittelyyn tuomioistuimessa. Mm. se, että saadun selvityksen mukaan teleyhtiöltä saaduista listoista ilmenevät tiedot olivat ristiriidassa asianomistajan ilmoittamien yhteyksien kanssa, saattoi vaikuttaa sen suuntaisesti, että kaikilla tiedoilla saattoi olla merkitystä puolustukselle asian arvioinnissa (3171/4/06; tematiikkaan liittyy KHO:n ennakkoratkaisu 2007:64, josta kriittisesti ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s. 79). Epäilty sai kopiot lisätutkinnassa suoritetuista kuulustelukertomuksista vasta pyydettyään niitä erikseen. Asianosaisten kannalta perusoikeusmyönteinen menettelytapa olisi ollut toimittaa kopiot kaikista suoritetuista lisäkuulusteluista asianosaisille ilman pyyntöäkin (2511/4/06).

Rikosprosessissa noudatetun syyttömyysolettaman mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on näytetty toteen. Järjestysrikkomuksen selvittäminen vankilassa on pienimuotoista esitutkintaa ja siinä tulee noudattaa syyttömyysolettamaa siten, ettei vankia kohdella syyllisenä ennen kuin rikkomus tai tapahtuma on konkreettisuudessaan selvitetty. Eräissä tapauksissa vanki

siirrettiin avolaitoksesta suljettuun vankilaan järjestysrikkomuksen perusteella, vaikka kurinpitoasian käsittely oli keskeytetty. Menettelyn johdosta vanki ei myöskään saanut muutoksenhakukelpoista päätöstä syyllistymisestään rikkomukseen (278/4/07*).

Vankilan kurinpitomenettelyssä on perusteltua, että siinä saa käyttää asiamiestä ja avustajaa, vaikka kurinpitomenettelyä koskeissa säännöksissä avustajan käytöstä ei mitään lausutakaan. Vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä ei voi olla riittävä ja ensisijainen peruste, jolla avustajan käyttö voitaisiin evätä (123/4/06).

Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ajattelutapa on heijastunut lainkäytön puolelta myös hallintomenettelyyn. Kotimaisessa oikeudessa tätä ilmentää sekin, että perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto on yhdistetty samaan perusoikeussäännökseen. Kysymys on viime kädessä siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa kaiken julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.

Ulkonaisten seikkojen takia ei saa syntyä perusteltua aihetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti. Voidaan pitää perusteltuna, että virkamies pidättyvä osallistumasta asian käsittelyyn myös sellaisessa tapauksessa, jossa esteellisyyttä pidetään tulkinnanvaraisena.

Valtion omaisuuden käyttämisen virkamiehen omiin tarkoituksiin voidaan arvioida vaikuttavan virkamiehen toimintaan kohdistuvaan luottamukseen haitallisesti. Menettelyllä voi olla merkitystä myös viran asianmukaisen hoidon näkökulmasta. Vankilan johtaja oli käyt-

tänyt vankilan autoa yksityisiin ajoihin. AOA antoi johtajalle huomautuksen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (4285/4/06*).

Opetushallituksen (OPH) entinen pääjohtaja oli vuosina 2004–2006 antanut OPH:n sisäiselle tarkastajalle varsinkin uutta palkkausjärjestelmää (UPJ) toteutettaessa erilaisia operatiivisia hallinnollisia tehtäviä, jotka eivät sopineet yhteen hyvän hallintotavan ja sisäiseltä tarkastukselta edellytettävän puolueettomuuden kanssa. Mainittu sisäinen tarkastaja oli toiminut vastoin tehtävänsä kuuluvaa puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimusta, kun hän oli UPJ:hin siirryttyänsä vaatinut käyttöönsä sellaisia tietoja henkilöstön suoritus-
tumisesta työssä, jotka ovat salassa pidettäviä, ja jopa ehdottanut annettavaksi varoituksia henkilökunnalle, jos se kieltäytyy antamasta tietoja (4127/2/06*).

Pääjohtaja oli esteellinen käsittelemään alaistaan haastattelun antaneen autonkuljettajansa kurinpidollista hallintoasiasiaa, koska pääjohtaja oli jutussa asianosainen ja hänen esteellisyytensä voitiin perustellusti epäillä (4032/4/06*).

Kunnan sivistyslautakunnan kokouksessa käsiteltiin kirjoitusta, jossa epäiltiin sivistysjohtajan syyllistyneen toimivallan ylitykseen. Ei ollut asianmukaista, että sivistysjohtajan alainen toimi asian valmistelijana ja pöytäkirjanpitäjänä. Menettely oli omiaan aiheuttamaan epäilyjä asian käsittelyn luotettavuudesta ja puolueettomuudesta (2898/4/06). Käräjäoikeuden (maaoikeus) lautamies menetteli lainvastaisesti, kun hän osallistui sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen sisarensa puoliso oli asianosainen (794/4/06*).

Kunnan sosiaalitoimi antoi lapsen huollon täytäntöönpanoa koskevassa asiassa toisen vanhemman pyynnöstä oman vastineensa tuomioistuimen määräämän sovittelijan laatimaan kertomukseen. Lain mukaan tuomioistuin hankkii viranomaiselta lausunnon, jos se tarvitsee sen tarpeelliseksi asian selvittämisen kannalta. OA:n mukaan lausunnon tai vastineen antaminen oikeusprosessia varten vain toisen osapuolen pyynnöstä vaarantaa sosiaalihuollon asiakkaiden puolueettoman ja tasapuolisen kohtelun (4325/4/06).

Lääninhallitus antoi kantelun johdosta OA:lle lausunnon, jossa arvioitiin lääninhallituksen virkamiesten menettelyä. Lausunnon toisena allekirjoittajana oli ylitarkastaja, jonka menettelystä kantelussa oli myös ollut kyse. AOA:n mukaan kantelun kohteena olevan virkamiehen kuuleminen asian selvittämisen tarkoituksessa oli eri asia kuin lääninhallitukselta pyydetyn, kantelun kohteena olevan menettelyn laillisuutta ja hyvän hallinnon mukaisuutta koskevan arvion sisältävän lausunnon laatiminen. Vaikka lääninhallituksen lausunnolla ei ollut oikeudellisesti sitovaa vaikutusta, saattoi se vaikuttaa siihen, miten laillisuusvalvoja arvioi kantelun kohteena olevaa menettelyä. Ylitarkastajan olisi esteellisyysnäkökulmasta ollut oikeudellisesti perusteltua pidättäytyä laatimasta kyseistä lausuntoa, joka koski myös hänen omaa menettelyään (2261/4/06*).

Virkamiesten käytös

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

Tieteen vapauspiiriin ulkopuolelle jäävissä valtion virkamiehen tehtävissä ja toiminnoissa myös professorin tulee mahdollisuuksien mukaan toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Professorin sosiaaliviranomaisille lähettämät sähköpostiviestit vireillä olevassa asiassa olivat sisällöltään epäasianmukaisia ja loukkasivat hyvän hallinnon edellytyksenä olevia virkamiehen käyttäytymisvelvoitteita (590/4/05*).

3.3

TELEPAKKOKEINOT JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA

3.3.1

SALAINEN TIEDONHANKINTA

Salaista tiedonhankintaa ovat ensinnäkin pakkokeinot lain 5a luvussa säädellyt rikosten esitutkinnassa käytetyt pakkokeinot eli telekuuntelu, televalvonta ja tekninen tarkkailu. Lisäksi poliisilaissa ja tullilaissa säädelään samanlaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Poliisilaissa on myös säännelty peitetoimintaa, valeostoa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä.

Telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua kutsutaan tässä yhteisesti telepakkokeinoiksi, vaikka useimmiten käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua ja vaikka poliisilain perusteella käytettävien keinojen kutsuminen pakkokeinoiksi ei ole ongelmattonta. Telepakkokeinoja on yhdessä peitetoiminnan ja valeostojen kanssa nimetty myös salaisiksi pakkokeinoiksi tai salaisiksi tiedonhankintakeinoiksi. Tämä johtuu siitä, että näitä keinoja käytetään kohteelta salassa. Joiltain osin nämä keinot voivat jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

3.3.2

TELEPAKKOKEINOT

Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen viestintäverkon kautta teleliittymään, sähköpostiosoitteeseen tai muuhun sellaiseen teleosoitteeseen taikka telepäätelaitteeseen tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Tyyppisimmillään kysymys on puhelin kuuntelusta tai sähköpostin sisällön selvittämisestä.

Televalvonta puolestaan on televiestien salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista – lisäksi kysymys voi olla teleliittymän tilapäisestä sulkemisesta.

Tunnistetietoja ovat esimerkiksi: mistä numerosta on soitettu mihin numeroon ja milloin, sekä tieto matkapuhelimen sijainnista. Televalvonnalla ei siis saada tietoja viestin sisällöstä.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa mikrofoniilla tai muulla teknisellä laitteella. Teknistä tarkkailua ovat myös tekninen katselu ja tekninen seuranta.

Telepakkokeinojen valvonta on niiden laajamittaisemmasta käyttöönnotosta eli vuodesta 1995 lähtien ollut oikeusasiamiehen työn yksi painopistealue. Oikeusasiamies saa SM:ltä vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antaa oman selvityksensä tullin käyttämistä telepakkokeinoista, kuten myös puolustusministeriö ja rajavartiolaitos omalta osaltaan. SM:n kertomuksen julkiseen osaan voi kokonaisuudessaan tutustua ministeriön kotisivuilla. Tullihallituksen antaman selvityksen julkinen osa puolestaan löytyy tullin verkkosivuilta.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat telepakkokeinojen yleisiä seurantamahdollisuuksia. Oikeusasiamiehen valvonta kuitenkin vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanakin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

SM ja Tullihallitus saavat olennaisen osan tiedoistaan keskusrikospoliisin (KRP) keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä, joka otettiin käyttöön vuonna 2004. Poliisilaitokset, valtakunnalliset yksiköt ja lääninjohdot sekä tullipiirit raportoivat vuosittain telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta esimiesvirastoilleen, jotka saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Kanteluista telepakkokeinojen käytöstä tulee erittäin vähän, ilmeisesti osin johtuen niiden salaisesta luonteesta. Oikeusasiamies onkin pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi SM:n kertomuksen perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin hyvin rajoitetut. Oikeusasiamiehen kans-

lia on pitänyt myös yhteyttä poliisin ylijohtoon ja KRP:iin läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja sen valvonnasta.

Vuonna 2008 telepakkokeinojen seuranta kuului AOA *Jukka Lindstedtille*. Vastuuesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Telepakkokeinojen erityisluonteesta

Telepakkokeinoilla puututaan salaa useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Puuttumisen asteessa on toki eroja: esimerkiksi asuntokuuntelulla puututaan kohteiden yksityisyyden suojaan huomattavasti syvemmin kuin telekuuntelulla. Paljon lievempää puuttuminen on televalvonnassa, jossa ei ole kyse viestin sisällön selvittämisestä. Joka tapauksessa ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen niiden kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisten” pakkokeinojen kohdalla, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Telepakkokeinojen luonteeseen kuuluu lisäksi se, että ne kohdistuvat varsin säännönmukaisesti myös henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta. Esimerkiksi telekuuntelussa olevalla puhelulla on aina toinenkin osapuoli, jolla ei useinkaan ole mitään tekemistä tutkittavan rikoksen kanssa ja asuntokuuntelussa tulevat yksityiselämän ydinalueella kuunnelluksi kaikki asunnossa olijat, kuten epäillyn perhe.

Oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäänsä 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 pakkokeinojen käyttöä että sen jälkeen. Oikeussuojajärjestelmän keskeiset osat ovat tuomioistuin-

ten lupamenettely, poliisin ja tullin sisäinen valvonta sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

Pakkokeinoista päättäminen

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Teknistä kuuntelua voidaan kuuntelupaikasta riippuen tehdä joskus myös poliisin omalla päätöksellä. Joka tapauksessa laissa säädetty päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telepakkokeinoluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

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. Päättyessään myöntämään luvan tuomioistuimen tulee määrätä mm. luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määritellä toimenpiteen kohteenä oleva henkilö ja teleliittymä, teleosoite tai telepäätelelaitte.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeys tuli esille korkeimman oikeuden (KKO) ennakkoratkaisussa KKO 2007:7. Päätöksessä todettiin, että tuomioistuimen tehtävä on pakkokeinohakemusta käsitellessään huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäilyn väitetään perustuvan. Pelkkää vaatimuksen esittävän virkamiehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemänsä johtopäätöstä ei voida pitää riittävänä selvityksenä telepakkokeinon käyttöedellytysten täyttymisestä. Vaatimuksen tueksi tulee esittää konkreettisia seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on mahdollista tehdä yksittäistapauksessa arvio siitä, ylittyykö ”syytä epäillä” -kynnys. Tuomioistuimen on tarvittaessa myös vaadittava selvät perustelut sille, miksi pakkokeino on erityisen tarpeellinen. Kyseisessä tapauksessa lupapäätökset kumottiin, kun hakemuksissa ja pelkästään niiden perusteisiin vii-

tanneissa kärjääoikeuden päätöksissä ei ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että kohdehenkilöitä olisi ollut syytä epäillä törkeästä huumausainerikoksesta. Tapauksessa oli kysymys teknisestä kuuntelusta, mutta KKO:n ratkaisun perustelut rikosepäilyn tutkimisesta soveltuvat sellaisenaan myös telekuunteluun ja televalvontaan.

Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja

Telepakkokeinoja koskevia kanteluja tuli ja ratkaistiin edellisvuosia vähemmän. Vuonna 2008 ratkaistiin vain muutama (edellisvuonna 7) telepakkokeinoja koskeva asia. Osa kanteluista on ollut yleisluonteisia epäilyjä siitä, että kantelijoiden puheluita kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Todella käytettyyn pakkokeinoon kohdistuvia kanteluja on vuosittain tehty vain muutamia.

AOA Lindstedt otti kertomusvuonna ratkaisussaan 3378/2/06* omasta aloitteestaan tutkimassaan asiasa kantaa televalvontaan poliisin päätöksellä. Lain mukaan tuomioistuin päättää televalvonnasta, mutta päällystään kuuluva poliisimies saa päättää televalvonnasta, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi, eikä asia sie- dä viivytystä.

Tässä tapauksessa komisario otti maanantaina aamupäivällä puhelimitse yhteyttä kärjääoikeuteen pyytäkseen televalvontalupaa epäillyn itsemurhatapauksen selvittämisen yhteydessä. Kärjätuomarin kanssa käymänsä keskustelun perusteella komisario päätyi kuitenkin siihen, että hän itse teki päätöksen asiassa.

AOA:n mukaan poliisilain esitöiden valossa lainsäätäjä näyttää tarkoittaneen rajata poliisin kiiretilanteissa omatoimisesti suorittaman televalvonnan alan varsin suppeaksi. Lain pääsääntö siitä, että televalvonnasta päättää tuomioistuin, on vahva. Tässä tapauksessa komisario oli ottanut kärjätuomariin yhteyttä yli vuorokausi sen jälkeen, kun poliisi oli saanut ilmoituksen epäilyistä itsemurhasta. Mitään tutkinnan kannalta oleellista uutta tietoa ei tuon vuorokauden aikana tullut. AOA:n mielestä asiassa ei ole esitetty seikkoja, jot-

ka olisivat enää tuossa vaiheessa edellyttäneet niin nopeaa päätöstä televalvonnasta, että käräjäoikeus ei olisi ehtinyt tätä päätöstä tehdä. Komisarion olisikin tullut saattaa asia käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

Tarkastukset

Myös tarkastuksilla kiinnitetään huomiota telepakkokeinoihin ja laillisuusvalvontaa varten saadaan lisätietoja tätäkin kautta. Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin kohdistuvien tarkastusten (vuoden 2008 kohteet ks. s. 262) teemoista viime vuosina ja tätä on tarkoitettu jatkaa.

Yleensä tarkastuksilla käydään pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Keskusteluissa ovat olleet esillä mm. ”syytä epäillä” -perusteen selvittäminen erityisesti kohdehenkilön syyllisyyssyiden näköisyyden kannalta, päätöksen perustelujen kirjaaminen sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen mahdollinen lykkääminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen. Kertomusvuonna tehdyillä tarkastuksilla esiin tulleet kysymykset saatiin selvitettyä tarkastuksien yhteydessä eivätkä ne johtaneet jatko toimiin.

Valvontatiedot

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisimpiä tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2008 (vuoden 2007 luvut suluissa vertailutietona).

Salassapitosyistä tässä käsitellään oikeusasiamiehen sisäasiainministeriöltä (SM) saamia tietoja suojelupoliisin tiedonhankinnasta vain hyvin yleisellä tasolla.

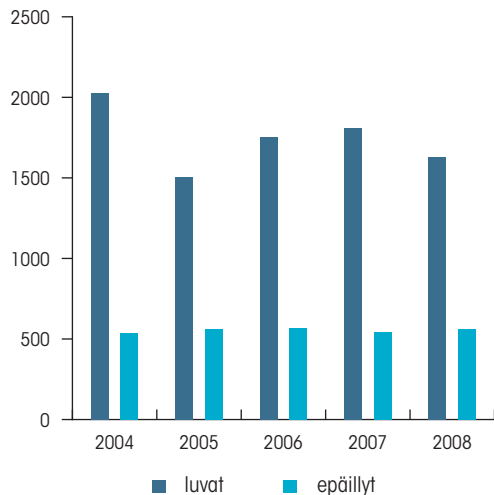
Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu

Telekuuntelun ja televalvonnan merkittävin tunnusluku on niiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, jotka ovat olleet näiden pakkokeinojen kohteena tuomioistuimen päätöksellä. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupien määrän tai

pakkokeinon kohteena olevien liittymien määrän kasvu kuvaa pikemminkin yhtäältä kuuntelun kohteina olevien rikosten selvittämisen vaikeutumista (jatkolupien tarve, saman epäillyn eri liittymät) ja toisaalta toimintaympäristössä – erityisesti viestintätekniologiassa ja lainsäädännössä – tapahtuneita muutoksia kuin varsinaisesti rikoksesta epäiltyihin kohdistuvien telepakkokeinojen käytön määrää.

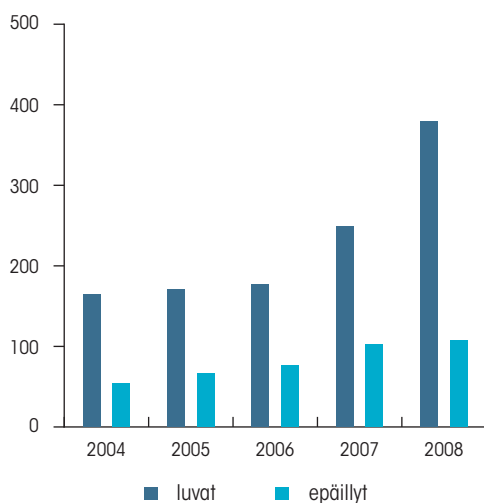
Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä nousi hienoisesti. Se oli 563 (541 edellisenä vuonna). Tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä puolestaan laski jonkin verran edellisvuodesta ja oli vuonna 2008 yhteensä 1 627 (1 810). Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden määrä että lupien määrät ovat poliisissa pysytelleet samassa suuruusluokassa. Myös telekuuntelun kohteena olleiden liittymien ja muiden teleosoitteiden määrä 1 714 (1 719) oli edellisvuosien tasolla.

Myönnettyjen telekuuntelulupien määrän suhde rikoksesta epäiltyjen määrään oli 2,9 lupaa/rikoksesta epäilty (3,3). Kaikista telekuunteluväitteistä jatkoaikavaatimuksia oli 947 eli edellisvuoden tapaan hiukan yli puolet kokonaismäärästä.



Poliisin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2004–2008.

Tullissa telekuuntelun käyttö lisääntyi kuten edellisvuosinakin, ja sen kohteena oli 108 epäiltyä (102). Kohdehenkilöiden määrän kasvua selvästi enemmän lisääntyivät tullille myönnetyt telekuunteluluvat, joita oli kaikkiaan 379 (249). Viime vuosien nousu siis vain jyrkempi tältä osin, kun kasvua edellisvuodesta oli yli 50 %. Myös tullilla jatkolupien osuus oli noin puolet kaikista luvista ja kasvutrendi näkyikin selvimmin telekuuntelun kohteena olleiden liittymien määrässä, joka nousi 490:een (270) eli kasvua oli noin 84 %.



Tullin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2004–2008.

On kuitenkin huomattava, että kohdehenkilöiden määrä nousi tullissa vain hyvin vähän. Kysymys onkin siitä, että epäiltyä kohden lupia myönnettiin selvästi edellisvuosia enemmän: kertomusvuonna 6,8 lupaa (2,4). Kehitys selittyy osaltaan telepakkokeinojen käyttöalan laajentumisella perinteisestä puhelinnumerosta muihinkin teleosoitteisiin. Esimerkiksi haettaessa kuuntelulupaa esimerkiksi telepäätelaitteeseen on lisäksi jouduttu hakemaan kuuntelulupa tässä päätelaitteessa käytettyihin liittymiin. Epäillyillä voi olla myös käytössään useita viestintävälineitä ja liittymiä, mikä osaltaan lisää kuunneltavien liittymien ja teleosoitteiden lukumäärää suhteessa rikoksesta epäiltyihin. Muutoin-

kin kohderikokset ovat esitutkintaviranomaisten mukaan muuttuneet vaikeammin selvitettäviksi. Mielenkiintoinen yksityiskohta sinänsä on poliisin ja tullin lupa:epäilty -suhdelukujen suuruusluokkaero.

Pakkokeinolain mukainen televalvonta

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä nousi selvästi edellisten vuosien tasoon verrattuna ollen 1 305 (1 084) eli nousua oli 20 %. Myös televalvontalupien määrä kasvoi ja niitä myönnettiin kaikkiaan 1 724 (1 461). Televalvontaa kohdistettiin 2 630 (2 188) liittymään. Jatkovaatimuksia televalvonassa tehtiin 175 (176) eli 10 %:iin kaikista luvista.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen televalvonnan käyttö jatkoi kasvuaan. Kertomusvuonna tuomioistuimet myönsivät tullille 573 televalvontalupaa (435), joiden kohteena oli 243 (238) epäiltyä ja 534 (420) liittymää. Tullin käyttämän televalvonnan kohdalla oli siis sama ilmiö kuin telekuuntelussakin: epäiltyjen määrä ei juuri noussut, mutta lupien ja liittymien määrä kasvoi – syytkin lienevät samat kuin edellä telekuuntelun yhteydessä on esitetty.

Lisäksi mainittakoon, että tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 94 (106) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupa) ja rajavartiolaitokselle yhden luvan.

Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain

Pakkokeinolain mukaista telekuuntelua käytettiin poliisissa selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkinnassa. Niiden osuus kaikista tapauksista oli sama kuin edellisvuonnakin eli 62 %. Pitemmän ajan kehityksenä tämän rikoslajin osuus on kuitenkin ollut laskussa eli muussa tutkinnassa on aiempaa useammin käytetty telekuuntelua: kertomusvuonna seuraavaksi yleisimmät perusterikokset olivat törkeät veropetokset ja tapot, joita molempia oli 5 % tapauksista. Tullissa yleisimmät telekuuntelun perusterikokset olivat törkeä huumausainerikos, joita oli puolet tapauksista ja törkeä veropetos, joiden osuus oli 40 %.

Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa perusterikosten kirjo on poliisissa laaja. Yleisimpiä olivat edellisvuoden tapaan törkeät varkauudet (22 %) ja törkeät huumausainerikokset (21 %). Tullissa törkeä huumausainerikos (50 %) ja törkeä veropetos (40 %) olivat edelleen yleisimmät perusterikokset.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

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

Poliisilain perusteella televalvontaa käytettiin 75 tapauksessa (59). Näistä lähes kolmasosassa toimenpide tarvittiin kadonneen henkilön etsinnässä. Edellisvuosia selvästi enemmän televalvontaa käytettiin törkeiden varkauksien estämiseksi eli 21 %:ssa (6 %) tapauksista. Henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi televalvontaa käytettiin ainakin suhteellisesti vähemmän kuin edellisvuonna eli 16 %:ssa (32 %) tapauksia.

Tullilain mukainen televalvonta

Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi tullille vuonna 2003. Kertomusvuonna näitä televalvontalupia myönnettiin 44 (70). Tätä keinoa käytettiin kahdessa kolmasosassa tapauksia estämään ja paljastamaan törkeitä veropetoksia (66 %) ja muutoin käytännössä törkeitä huumausainerikoksia.

Tekninen kuuntelu ja katselu

Poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua 52 (38) tapauksessa. Kuuntelun käyttö kääntyi siis nousuun useamman vuoden laskusuuntauksen jälkeen. Näistä teknisen kuuntelun luvista vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (ns. asuntokuuntelu) myönnettiin neljä (4) lupaa, joista yhtä ei toteutettu.

Asuntokuunteluvaatimusten määrä on vähentynyt viime vuosina. SM:n mukaan tämä johtuu osaltaan siitä, että tutkinnanjohtajat pitivät julkisen asiamiehen määrittämismenettelyä riskinä esitutkinnan salassa pysymiselle. Vankilassa teknistä kuuntelua käytettiin rikoksen selvittämiseen 17 tapauksessa (20).

Poliisilain perusteella teknistä kuuntelua käytettiin 8 (13) tapauksessa, joista yhtäkään ei toteutettu vankilassa.

Pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeiden huumausainerikosten selvittämisessä. Poliisilain mukaista teknistä kuuntelua puolestaan käytettiin pääosin noiden rikosten torjuntaan.

Kertomusvuonna poliisi käytti teknistä katselua rangaistuslaitoksissa kerran, edellisvuonna ei kertaakaan.

Teknisen kuuntelun käyttö poliisin ulkopuolella on vähäistä. Tullille myönnettiin vuoden aikana pakkokeinolain nojalla kahdeksan (1) lupaa tekniseen kuunteluun, joista seitsemän toteutettiin rangaistuslaitoksessa. Lisäksi tullilla käytettiin kerran teknistä kuuntelua tullilain perusteella. Puolustusministeriö ilmoitti, että puolustusvoimissa ei vuonna 2008 käytetty poliisilaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua – aiemminkin tapauksia on ollut vain yksi, vuonna 2004. Rajavartiolaitos puolestaan ilmoitti käyttäneensä teknistä kuuntelua neljä (4) kertaa, joissa kaikissa oli kyse törkeän laittoman maahantulon järjestämisen esitutkinnasta.

Hylätyt vaatimukset

Tuomioistuimet hylkäsivät kolme (4) poliisin vaatimusta, jotka kohdistuivat samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan. Tuomioistuin hylkäsi 17 (12) poliisin vaatimusta, jotka kohdistuivat televalvontaan. Tullin telepakkokeinovaatimuksista ei selvityksen mukaan hylätty yhtään. Kokonaisuutena hylkäyspäätöksiä on selvästi enemmän kuin muutama vuosi sitten. Tähän lieinee vaikuttanut erityisesti edellä selostettu korkeimman oikeuden ratkaisu 2007:7.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuimien tärkeistä tutkinnallisista syistä päättä jatkua määräaikaan tai päättää kokonaan ilmoittamatta jättämisestä. On siis mahdollista, että esimerkiksi telekuuntelu ei koskaan tule sen kohteen tietoon.

Tuomioistuimet siirsivät kohdehenkilölle ilmoittamisen määräaikaan poliisin käyttämässä telekuuntelussa 10 (51) tapauksessa; televalvonnassa siirtoja ei kertomusvuonna ollut (6). Tullissa siirtoja oli telekuuntelussa 2 %:ssa ja televalvonnassa 1 %:ssa tapauksista.

Tuomioistuinten tekemien kohdehenkilölle kokonaan ilmoittamatta jättämis päätösten osuus kaikista poliisin käyttämistä salaisista pakkokeinoista on viime vuosina koko ajan laskenut ja niitä tehtiin kertomusvuonna alle kymmenen. Tullissa tällaisia päätöksiä ei ollut yhtään.

Näin ollen näyttää siltä, että sekä poliisissa että tullissa tilanne on yleisesti kehittynyt hyvin myönteiseen suuntaan. Tullissa parantamisen varaa on kuitenkin erityisesti siinä, että ilmoitusten myöhästymisiä oli edelleen varsinkin telekuuntelussa (29 % tapauksista). Tosin tuntemattomat epäillyt aiheuttivat kertomusvuonnakin edelleen hyvin merkittävää tilastollista vääristymää, koska myös näitä tapauksia kirjataan myöhästyneiksi.

Merkitysarvot

Telekuunteluluvan ja televalvontaluvan myöntämisen edellytyksenä on lain mukaan se, että pakkokeinolla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Telepakkokeinon käytön merkitystä arvioidaan myös jälkikäteen. Tutkinnanjohtajien arvioiden mukaan telepakkokeinot ovat edelleen varsin tärkeä tiedonhankintakeino, vaikka niiden merkitys onkin viime vuosina jonkin verran laskenut.

Poliisissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun käytön merkitys oli joko ratkaiseva tai tärkeä 56 %:ssa tapauksista (62 %). SM:n mukaan telekuuntelulla saa-

tavan tiedon merkitys tutkintaa suuntaavana keinona on lisääntynyt samalla, kun tiedon merkitys todisteena käytettäväksi on vähentynyt. Televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus oli 56 % (60 %).

Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys katsottiin ratkaisevaksi tai tärkeäksi 56 %:ssa tapauksista (60 %).

Tullissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan merkityksellisyys on ilmoitettu nousseen erittäin huomattavasti. Telekuuntelua pidettiin ratkaisevana tai tärkeänä jopa 95 %:ssa tapauksista (73 %). Televalvonta puolestaan arvioitiin ratkaisevaksi tai tärkeäksi 55 %:ssa tapauksista kuten edellisvuonnakin. Tullilain mukainen televalvonta oli ratkaisevaa tai tärkeää vain 18 %:ssa tapauksista.

Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto

Poliisissa kuuntelukieltotapausten määrä telekuuntelussa oli noussut. Kuuntelukiellon alaisia keskusteluja oli kertomusvuonna yhteensä 197 (166). Näistä 125 (105) käytiin epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välillä, 70 (60) rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välillä ja kaksi (1) epäillyn ja papin välillä. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on SM:n mukaan heti hävitetty, kuten laki edellyttää. Ylimääräisen tiedon (tieto, joka ei koske rikosta, tai joka koskee muuta kuin kuunteluluvan perusteena olevaa rikosta) käyttämisestä oli tehty merkintä yhdessä (12) tapauksessa.

Tullissa kuuntelukiellosta tehtiin yhteensä 8 (40) pöytäkirjamerkintää. Näistä seitsemän koski oikeudenkäyntiavustajaa ja yksi lähiomaista. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on Tullihallituksen mukaan heti hävitetty. Tullissa ei ollut ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä, kuten ei edellisvuosinakaan.

Arviointia

Vuoden 2008 aikana ei tullut ilmi mitään erityisen huolestuttavia ilmiöitä telepakkokeinon käytössä tai niiden valvonnassa. Muutamat yksittäistapaukset ovat kylläkin antaneet AOA:lle aihetta oma-aloitteiseen jatkoselvittelyyn.

Poliisissa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö oli muutamana viime vuonna pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Telekuuntelun tilanne pysyi ennallaan kertomusvuonnakin, mutta televalvontaa käytettiin selvästi vuotta 2007 enemmän (ja enemmän kuin koskaan). Nähtäväksi jää, onko kyse vain satunnaisesta vaihtelusta. Teknisen kuuntelunkin käyttö lisääntyi poliisissa usean vuoden vähentymisen jälkeen. Tosin se on edelleen varsin harvinaista.

Eri yhteyksissä on tuotu esiin, että telepakkokeinojen käytön tasaantuminen ei niinkään johtuisi siitä, etteikö tarvetta enempäänkin olisi. Kyse olisi siitä, että toimintaa ei poliisin nykyresursseilla voida merkittävästi lisätä. Esimerkiksi poliisin teleyrityksille maksamat telekuuntelu- ja televalvontakustannukset ovat nousseet merkittävästi – vuonna 2008 ne olivat 2,5 miljoonaa euroa.

Tullissa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö kasvoi kuten edellisvuosinakin. Tähänkin nähden on ollut tärkeää, että Tullihallitus on panostanut sisäisen valvonnan kehittämiseen esimerkiksi siten, että tullipiirit on kytketty tiiviimmin mukaan valvontaan.

Rajavartiolaitoksessa telepakkokeinojen käyttö on ollut hyvin vähäistä. Mainittakoon, että tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (219/2008 vp), jossa esitetään telekuuntelun mahdollistamista törkeän laittoman maahantulon järjestämisen esitutkinnassa. Samalla televalvonta ja telekuuntelu sallittaisiin rajavartiolaitoksen toimittamassa esitutkinnassa silloin, kuin tutkitaan törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskaupparikosta. Tällä hetkellä rajavartiolaitos ei saa lainkaan käyttää telekuuntelua tai televalvontaa.

Telepakkokeinojen valvontaa on viime vuosina kehitetty yleisesti (ks. esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 71, 82 ja 84). Viranomaisten mukaan näin on myös saatu parannettua toiminnan laatua. Sekä telepakkokeinojen valvonnassa että niiden käytössä on olennaisesti auttanut SALPA-asianhallintajärjestelmä, johon kaikki telepakkokeinot on keskitetty. Järjestelmä tuottaa yhdenmukaiset menettelytavat ja siitä voidaan seurata sekä asiakirjoja että toiminnan tunnuslukuja reaaliajassa.

Kertomusvuonna SM antoi laajan määräyksen poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta. Siinä koottiin yhteen ja yhdenmukaistettiin lukuisat aiemmat ohjeet ja määräykset mm. telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta.

Vaikka toimintaa on kehitetty, SM toteaa, että poliisilaitosten oma sisäinen laillisuusvalvonta ei ole kaikilta osin vielä sillä tasolla, jolla sen tulisi olla. Joillakin poliisilaitoksilla ei esimerkiksi ole hankittu SALPA-järjestelmän valvojiksi nimetyille poliisimiehille tehtävän vaatimia käyttöoikeuksia. Myöskään kaikille päällystöpäivystäjille ei ollut hankittu käyttäjäoikeuksia. SM:n mukaan valmistautuminen vuoden 2009 alusta toteutuneeseen paikallispoliisin hallintorakenneuudistukseen lienee vähentänyt telepakkokeinojen valvontaan käytettyä aikaa.

SM on jo muutaman vuoden tarkastanut kaikki suojepoliisin käyttämät telepakkokeinot kahdesti vuodessa. Tarkastuksissa ei ole tullut ilmi merkittäviä virheitä.

Pakkokeinojen kohteiden oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että käytetyistä olevista pakkokeinoista ilmoitetaan heille. Niitähän käytetään salassa ja jälkikäteinen ilmoittaminen antaa kohteille ainakin jonkinlaisen mahdollisuuden reagoida viranomaisten menettelyyn. AOA Ilkka Raution mukaan tuomioistuinten tulisi antaa lupia poiketa ilmoitusvelvollisuudesta vain välttämättömistä syistä ja vain välttämättömissä määrin (ks. päätöksestä enemmän oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 77). Tämän jälkeen, ja kun myös SM ja Tullihallitus kiinnittivät asiaan huomiota, käytäntö on muuttunut erittäin merkittävästi. Tosin tullin ilmoituksista myöhästyy edelleen liian moni.

Huomiota herättää se, että poliisin telepakkokeinovaatimuksia on hylätty kertomusvuonna ja sitä edeltävänä vuonna aiempaa selvästi enemmän. Sinänsä vaatimuksen hylkääminen ei osoita poliisin menetelleen jotenkin moitittavasti. Ilmiö voi kertoa KKO:n antaman ratkaisun 2007:7 vaikutuksesta. Voidaan ajatella, että tuo ratkaisu on saanut tuomioistuimet arvioimaan vaatimuksia aikaisempaa tarkemmin. Ratkaisuhan korosti sitä, että on tuomioistuimen asia huolehtia pakkokeinoon kohteen oikeusturvasta. Tarkempien johtopäätösten tekeminen vaatisi tutustumista hylkäyspäätösten

perusteluihin. AOA onkin ryhtynyt selvittämään, millä perusteilla tuomioistuimet ovat viime vuosina hylänneet telepakkokeinovaatimuksia.

Todettakoon, että AOA on jatkuvasti kiinnittänyt huomiota päätöksen perusteluihin telepakkokeinoasioissa esimerkiksi tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa (ks. myös esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 85–86, ja vuodelta 2005, s. 83–84) samaan tapaan kuin KKO mainitussa ratkaisussaan. Tuossa ratkaisussa kumottujen lupapäätösten kaltaisesti perustellut ratkaisut eivät laillisuusvalvonassa tehtyjen havaintojen mukaan ole olleet erityisen poikkeuksellisia. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että lupia olisi yleisesti myönnetty ilman laissa säädettyjä edellytyksiä. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että kirjallisen vaatimuksen lisäksi suullisesti esitettyjä perusteluja ei ole kirjattu. Tällainenkin menettely on hyvin ongelmallinen, sillä luvan myöntämisen perusteet tulisi tietysti kirjata mm. päätösten kontrolloitavuuden takia.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa valmistui keväällä 2009 telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmää ja erityisesti käräjäoikeuksien lupamenettelyä koskeva tutkimus (Johanna Niemi ja Virve de Godzinsky), josta myös tehtiin samansuuntaisia havaintoja mm. tuomioistuinten päätösten perusteluista. Vajaassa kolmasosassa hakemuksista rikosepäilyn perusteena oleviin todistuskeinoihin eli siihen, mihin epäily perustui, viitattiin vain abstraktilla tasolla, kuten viittauksin poliisin tiedustelutietoihin tai yleisesti todistajien kertomaan.

Pelkkä poliisin ilmoittama perusteltu epäily siitä, että tiettyä henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, oli 5 %:ssa tapauksista hakemuksen perusteena. Suurimmat vaikeudet hakemusten perusteluissa näyttivät liittyvän huumausainerikollisuuteen. Tosin tutkimusaineistona olivat marraskuussa 2005 vireille tulleet telepakkokeinoasiat, joihin esimerkiksi mainittu KKO:n ratkaisu ei ole voinut vaikuttaa.

Tutkimuksessa esitettiin myös järjestelmän kehittämisvaihtoehtoja. Tuomioistuinten lupamenettelyn kehittämisvaihtoehtoina tutkijat toivat esille julkisen asiamiehen käyttöalan laajentamista esimerkiksi telekuunteeluun (Ruotsin mallin mukaan) ja sen, että syyttäjälle annettaisiin tehtäviä lupaprosessissa. Oikeusasiamie-

hen valvonnan osalta tutkimuksessa katsottiin, että oikeusasiamiehelle on telepakkokeinojen valvonnassa kehittynyt sen muusta toiminnasta poikkeava ja aktiivisempi rooli. Tutkijat nostivat esiin kysymykset siitä, miten hyvin tämä sopii oikeusasiamiehen päätoimintaan eli kantelujen tutkimiseen ja onko oikeusasiamiehellä ollut tehtävään riittävät resurssit.

Lopuksi

Perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen mahdollistavan lainsäädännön tulee olla selkeää ja täsmällistä. Niin AOA kuin esimerkiksi lakivaliokunta ovat useita vuosia eri yhteyksissä pitäneet tarpeellisenä erityisesti salaisia pakkokeinoja koskevan lainsäädännön kokonaisvaltaista uudelleentarkastelua (ks. esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 84). On yleisesti tunnustettua, että näitä keinoja koskeva sääntelykenttä on vuosien saatossa tehtyjen osittaisuudistusten ja toimivaltuuksien lisäysten johdosta muodostunut hajanaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Siinänsä säännöksiä ei ole vuoden 2005 jälkeen merkittävästi muutettu.

Oikeusministeriö ja SM asettivatkin keväällä 2007 toimikunnan valmistelemaan esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistusta. Sen yksi päätehtävä on salaisten pakkokeinojen edellytysten ja oikeussuojajärjestelyjen kokonaisvaltainen selvittäminen. Toimikunta sai työnsä valmiiksi keväällä 2009 – tätä kirjoitettaessa mietintö ei ollut vielä valmis, joten ehdotuksia ei voida esitellä tässä. Tarkoitus on, että nykyinen eduskunta ehdotti käsittelemään toimikunnan mietinnön pohjalta valmisteltavan laajan lakipaketin.

3.4

**PEITETOIMINTA,
VALEOSTO JA
TIEDONHANKINNAN
PALJASTUMISEN
ESTÄMINEN**

3.4.1

PEITETOIMINTA

Peitetoiminta on jatkuvaa tai toistuvaa henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla. Peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Soluttautujalle voidaan esimerkiksi luoda valehenkilöllisyys. Tavoitteena on, että poliisimies pääsee peitteen suojassa kohdehenkilön kanssa tekemisiin ja saa näin sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen eräiden vakavien rikosten (lähes samojen kuin telekuuntelussa) estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, ja jos on perusteltu aihe epäillä tiedonhankinnan kohteen syyllistyvän tällaiseen rikokseen. Peitetoimintaa voidaan siis käyttää paitsi esitutkinnassa, myös rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitettyä: päätöksen tekee KRP:n päällikkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoimintaan käytetään vain pientä joukkoa erikoiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä.

3.4.2

VALEOSTO

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksen kohteena ollut esine. Myös valeostossa voidaan nykyään käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä valeoston paljastumisen estämiseksi.

Poliisilla on oikeus valeostoon, jos se on välttämätöntä kätkemisrikoksen tai varkauden taikka sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai tällaisen rikoksen johdosta laittomasti hallussa pidetyn tai kaupatun esineen, aineen taikka omaisuuden löytämiseksi tai tällaisella rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi. Valeostosta päättää SM:n määräämän poliisilaitoksen, KRP:n tai suojelupoliisin päällikkö taikka hänen määräämänsä päällystöön kuuluva poliisimies. SM:n mukaan se ei ole antanut millekään poliisilaitokselle tällaista määrystä, joten valeostotoiminta on hyvin keskitettyä. Käytännössä valeostoja toteuttavat vain erikoiskoulutetut poliisimiehet.

3.4.3

**TIEDONHANKINNAN
PALJASTUMISEN ESTÄMINEN**

Poliisi voi käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä eräiden tiedonhankintamuotojen paljastumisen estämiseksi. Aiemmin tämä oli sallittua vain peitetoiminnassa, mutta vuonna 2005 tämä tehtiin mahdolliseksi myös valeoston, tietolähdetöiminnan sekä teknisen ja muunkin tarkkailun paljastumisen estämiseksi. Tosin tämän suojauskeinon yleisemmän käyttämisen mahdollistava asetus annettiin vasta kertomusvuonna. Kysymys oli ainakin periaatteellisesti hyvin merkittävästä valtuudesta, varsinkin, kun tätä suojauskeinoa ei ole rajattu vain tietyn vakavuuksasteen rikoksiin.

Kyse voi olla paitsi yksittäisestä tilanteesta myös pittempiaikaisesta toiminnasta. Salaisen poliisitoiminnan kokonaisvaltainen suojaaminen voi nimittäin edellyttää, että suoja on hyvin pitkäkestoinen ja yksittäisistä poliisioperaatioista riippumaton.

Väärien asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen (viranomaisen ylläpitämään rekisteriin) tekemisestä ja valmistamisesta päättää KRP:n tai suojelupoliisin päällikkö. Muilta osin suojaamisesta päättäminen on hajauteumpaa. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen varsinaisesta käytöstä päättää se päällystöön kuuluva poliisi-

mies, joka muutoinkin päättää ja vastaa toimenpiteen käytännön toteutuksesta.

3.4.4 VALVONTA

Lakitasolla peitetoiminnan, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen valvonnasta on erikseen säädetty vain, että niitä käyttänyt poliisiyksikkö laatii toiminnasta selvityksen SM:lle, joka puolestaan antaa oman kertomuksensa oikeusasiamiehelle.

Peitetoiminnasta tai valeostoista ei ole tullut kanteluja niitä koskevan lainsäädännön voimassaoloaikana. Tämä johtunee pitkälti jo siitä, että näiden keinojen käyttö ei ole tullut ilmi. Keinojen salaisuudesta johtuen peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen myötä myös valeostot ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – onkin otettu oikeusasiamiehen omaaloitteisen laillisuusvalvonnan kohteeksi. Näiden toimivaltuuksien valvonta kuului AOA *Jukka Lindstedtille*. Vastuuesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihiteeri *Juha Haapamäki*.

SM antoi kertomusvuonna asetuksen poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008), joka korvasi aiemman peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta annetun asetuksen. Asetuksen uudistamistyö oli vireillä useita vuosia. Uusi asetus koskee peitetoiminnan ja valeoston lisäksi myös muuta salaista tiedonhankintaa eli tarkkailua, teknistä tarkkailua, televalvontaa, telekuuntelua, tietolähdetoimintaa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä.

SM on asettanut peitetoiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen seurantaryhmän, jossa poliisin lisäksi ovat edustettuina Valtakunnansyyttäjänvirasto, tullilaitos, rajavartiolaitos ja tuomioistuinlaitos. Lisäksi SM:n kertomusvuonna antama laaja määräys poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta on tärkeä.

3.4.5 VALVONTATIEDOT

Tarkat tiedot peitetoiminnan ja valeostojen määrästä sekä muista yksityiskohdista on katsottu salassa pidettäväksi. Oikeusasiamies on sinänsä saanut SM:ltä seuraavassa esitettävää tarkemmat tiedot näiden keinojen käytöstä. On huomattava, että nämä keinot ovat vain poliisin käytössä.

Ensimmäiset peitetoimintapäätökset tehtiin vuonna 2002. Niitä oli vain muutama, ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä oli alle kymmenen henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoimintapäätösten määrä lisääntyi jonkin verran: päätöksiä oli kuitenkin alle 20, ja peitetoiminnan kohteena oli rikoksesta epäiltyjä noin 30 henkilöä. Seuraavina vuosina peitetoiminnan käyttö hieman vähentyi. Vuonna 2008 päätöksiä tehtiin kymmenkunta ja kohdehenkilöitä oli parikymmentä. Peitetoimintaa on eniten käytetty törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, mutta myös muiden törkeiden rikosten selvittämiseen.

Vuonna 2002 tehtiin vähän yli kymmenen valeostopäätöstä, joissa oli kohteena alle 20 rikoksesta epäiltyä. Seuraavina vuosina valeostot vähenivät. Kertomusvuonnakin tehtiin alle kymmenen valeostopäätöstä, ja niiden kohteena oli alle kymmenen rikoksesta epäiltyä. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Peitetoimintaa ja valeostoja käytetään siis harvoin. Poliisin mukaan niihin on turvauduttu vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi, kun muita keinoja ei enää ole ollut käytettävissä. Tutkinnanjohtajien mukaan operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet.

SM:n mukaan poliisilain 33a §:n tarkoittamaa tiedonhankinnan paljastumisen estämistä ei ole vielä käytetty peitetoimintaa ja valeostoa lukuun ottamatta. Laajemman käytön mahdollistava asetus tuli voimaan keväällä 2008, ja toiminnan valmistelu on jatkunut sen jälkeen, mm. on luotu uusi keskitetty asiankäsittelyjärjestelmä.

3.4.6 ARVIOINTIA

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista ensinnäkin yksityiselämän suojalle. Kun peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, sillä on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiselle. Lisäksi peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla suurtakin merkitystä perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle. Varsinkin valeostoissa voidaan nähdä lähtökohtaisesti olevan vaara, että poliisin toimet saavat kohdehenkilön tekemään rikoksen, jota hän ei muuten tekisi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen tulee varmistua siitä, että näiden menetelmien käyttö ei vaaranna oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (PeVL 5/1999 vp). Käytännössä tämä valvonta voi olla mahdotonta jo siksi, että tuomioistuin tai epäilty eivät saa tietoa näiden keinojen käytöstä.

Poliisi on sekä keinojen tehokkuuden säilyttämiseksi että toiminnassa mukana olevien poliisimiesten turvallisuuden varmistamiseksi kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että toiminta pysyy salaisena. Tässä ei sinällään ole huomautettavaa. Tähän mennessä peitetoiminta ja valeostot eivät ilmeisestikään ole tulleet niiden kohteiden tietoon, saati julkisuuteen (vrt. kuitenkin tiedotusvälineissä esillä ollut esitutkinta, josta jäljempänä). Poliisin tulee kuitenkin harkita erittäin tarkasti sitä, milloin oikeudenmukainen oikeudenkäynti tai rikoksen selvittäminen vaatii – poliisitoiminnalle aiheutuvista haitoista huolimatta – paljastamaan keinon käytön. Kun poliisi itse (salassa) päättää siitä, ettei peitetoiminnan tai valeoston käytölle ole sellaista merkitystä, että se olisi paljastettava, on tämä asetelma herkkä epäilyille harkintavallan väärinkäytöstä. Peitetoiminnan ja valeoston salassapito tulee aina tehdä oikeudellisesti kestäväillä perusteilla.

Tämäntyyppistä kysymystä käsiteltiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tapauksessa *V. v. Suomi* (24.4.2007). EIT katsoi, että poliisi oli tärkeitä seikkoja salaamalla evännyt syytetyltä tilaisuuden todentaa väitteitään siitä, että hän oli tehnyt rikoksen poliisin yllytyksen seurauksena. Salattu aineisto oli liittynyt yllytysväitteen kannalta erityisen relevanttiin tosiasiakysymykseen. Tuomioistuimellakaan ei ollut ollut riittäviä

tietoja kyetäkseen harkitsemaan salatun aineiston merkitystä syytetyn puolustukselle. EIT totesi, että menettely oli rikkonut vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Peitetoiminnalla voi olla vaikutuksia myös yleiseen luottamukseen virkatoimintaa kohtaan. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksienhan voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (PeVL 5/1999 vp). Tällainen virkatoiminta onkin merkittävää mm. perustuslaissa edellytetyn virkatoiminnan lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. On myös ajateltavissa, että valeostajan ja myös soluttautujan tai esimerkiksi tietolähdettä ohjaavan poliisimiehen menettely tulee arvioitavaksi rikoskumppanuutena, yllytyksenä tai avunantona rikokseen. Tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat huumausainerikokset, joiden tunnusmerkistöissä kriminalisoidun käyttäytymisen ala on viety hyvin pitkälle.

Vuoden 2008 aikana julkisuudessa oli esillä erityisesti kaksi esitutkintakokonaisuutta, joissa epäiltiin poliisin tiedonhankintansa yhteydessä syyllistyneen rikoksiin. Ensinnäkin tutkittiin, olivatko Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huumerikosyksikön poliisimiehet syyllistyneet mm. törkeisiin virka-aseman väärinkäyttämisiin. Asia siirtyi loppuvuodesta 2008 syyteharkintaan yhdeksän poliisimiehen osalta. Toisessa tapauksessa oli kyse poliisin menettelystä valeostossa. Tältä osin valtion-syyttäjä ilmoitti maaliskuussa 2009 nostaneensa syytteet kahta KRP:n poliisimiestä vastaan. Syytteet liittyvät ensinnäkin epäilyyn siitä, ettei kaikilla valeoston tekemiseen käytetyillä henkilöillä olisi ollut siihen lain mukaan vaadittavaa kelpoisuutta. Lisäksi syyte koskee epäilyä salassa pidettäväksi säädettyjen poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä koskevien tietojen paljastamisesta ulkopuoliselle valeosto-operaation yhteydessä. Molemmissa tapauksissa on tiedotusvälineissä olleiden tietojen mukaan kysymys myös ns. tiedottajan käytöstä.

Tätä kirjoitettaessa asiakirjat eivät ole enemmälti julkisia eikä tietenkään ole selvitetty, ovatko poliisimiehet syyllistyneet asiassa mihinkään rikoksiin. Näiden tapausten vaikutusta poliisin salaiseen tiedonhankintaan ja sen valvontaan, voidaan paremmin arvioida

sen jälkeen, kun asiasta saadaan tuomioistuinratkaisuja. Todettakoon kuitenkin, että molemmat esitutkinnot ovat käynnistyneet sen jälkeen, kun poliisin sisäinen laillisuusvalvonta saattoi havaintonsa syyttäjän arvioitavaksi. Oikeusasiamies luonnollisesti seuraa tarkasti, mitä näissä jutuissa tapahtuu.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä peitetoimintaa tai valeostoihin liittyviä uusia ongelmia. SM:n kertomuksenkin mukaan peitetoiminnan ja valeoston käyttö on edellisvuosien tasolla eli hyvin harvinaista. AOA:lla on eräitä näihin tutkintakeinoihin liittyviä tapauksia omana aloitteena tutkittavana.

3.4.7 LOPUKSI

Perustavaa laatua oleva ongelma on, että peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset ovat – osin toiminnan luonteesta johtuen – varsin laveita (ks. tulkintaongelmista esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 87–88). Tämä asettaa säännösten soveltajat vaatimaan tilanteeseen. Lisävaikeutena on varsinkin menetelmien salaisuudesta johtuva poliisilain esitöiden, oikeuskirjallisuuden, käyttökelpoisten oikeustapausten, asiantuntijoiden ja julkisen keskustelun kiukkuus. Laintulkintakysymyksiä on jouduttu ja joudutaan pohtimaan melko pienessä piirissä. Soveltamiskokemuksiakin on varsin lyhyeltä ajalta. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus vie vuosia, joten siihen asti jouduttaneen toimimaan osin epätydyttävästi säännellyssä tilanteessa. Läheskään kaikkia ongelmia ei tietenkään voida lainsäädännöllä poistaa.

Ongelmat peitetoiminnan ja valeostojen laillisuusvalvonnassa ovat osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa, esimerkiksi toiminnan salaisesta luonteesta johtuvat erityispiirteet. Poliisin teknisten ja taktisten menetelmien salassapito rajoittaa laillisuusvalvonnassa esiin tulleen julkistamista vielä telepakkokeinojakin huomattavasti enemmän. On myös painotettava sitä, että valvonta ei voi ratkaista kaikkia lainsäädännön tai itse toiminnan ongelmia. Kyse on sen tyyppisestä toiminnasta, jossa mukana olevien poliisi- miesten kaikinpuolinen pätevyys ja hyvä harkintakyky ovat erittäin keskeisiä.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on näidenkin keinojen osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista. Viime aikoina on ollut havaittavissa, että uusia valtuuksia myönnettäessä on suosittu raportointia oikeusasiamiehelle valvonnan tehostamiseksi. Oikeusasiamies on kuitenkin varsin kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset eivät olekaan mikään patenttiratkaistu oikeusturvaongelmiin. Lisäksi jatkuvasti laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

Poliisin normaali päivittäinen esimiestyö ja oma sisäinen valvonta ovatkin pääosassa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on luonteeltaan vain niitä täydentävää. Hän ei voi olla toiminnan laillisuuden takuumies. Laillisuudesta poliisin on huolehdittava itse kaikilla toiminnan tasoilla.

4. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

4.1 TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosotto-asiaa käräjäoikeudessa, kirjataan verotus- tai ulosotto-asioihin. Vakuutus-oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Lisäksi osa tuomioistuimia koskevista asioista tilastoidaan OM:n hallinnonalalle. Näistä syistä tuomioistuimia koskevia kanteluita on huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pö-lönen*.

4.1.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Käräjäoikeuksien kokoonpanoa koskevia säännöksiä muutettiin vuoden 2008 lopussa (811–812/2008; HE 85/2008). Yhden virkatuomarin ja kolmen lautamiehen kokoonpano on edelleen toimivaltainen käsittelemään kaikki rikosasiat. Uudeksi kokoonpanovaihtoehdoksi tuli kolmen virkatuomarin kokoonpano, joka voi käsitellä kaikkia sellaisia rikosasioita, joissa tällaista kokoonpanoa on pidettävä perusteltuna asian laadun tai muun erityisen syyn takia. Yhden tuomarin kokoonpanon pää-tösvalta laajennettiin koskemaan myös sellaisia rikok-sia, joista voi syytteen mukaan seurata enintään kah-den vuoden vankeusrangaistus, sekä tiettyjä muita yk-silöityjä rikosasioita. Jatkossa lautamiehet osallistuvat vain vakavampien ja yhteiskunnallisesti merkittäväm-pien rikosasioiden käsittelyyn. Riita-asioden käsittelyyn lautamiehet eivät jatkossa enää osallistu lainkaan.

Kokoonpanosäännösten uudistusten johdosta muutet-tiin myös käräjäoikeuslakia (813/2008). Käräjäoikeus-lakia muutettiin myös vihkimisoikeudesta annetun lain myötä (571/2008; HE 14/2008). Lisäksi hallinto-oikeus-lakiin sisältyviä kokoonpanosäännöksiä muutettiin kah-desti (1454/2007 ja 831/2008).

Ulosottokaaren voimaantumisen myötä oikeudenkäymis-kaaren 7 luvun turvaamistoimia koskevia säännöksiä muutettiin (707/2007; HE 83/2006) mm. ulosottomie-helle asetettavan vakuuden osalta. Korkeimman hal-linto-oikeuden esittelijänvirkojen nimikkeitä muutet-tiin siten, että vanhemman hallintosihteerin viran ni-mike muuttui esittelijäneuvokseksi ja hallintosihtee-rin viran nimike muuttui oikeussihteeriksi (510/2008; HE 60/2008).

OM teki päätöksen yhdistää kymmenen pientä oikeus-aputoimistoa suurempien toimistojen sivutoimistoiksi vuosien 2009 ja 2010 aikana. Valtioneuvosto antoi uu-den asetuksen oikeusavun palkkioperusteista: tunti-palkkiota korotettiin ja palkkioperusteissa siirryttiin pää-asiallisesti tuntiperusteiseen korvaamiseen. Valtioneu-vosto tarkisti myös tuomioistuinten ja eräiden oikeus-hallintoviranomaisten suoritteista perittävien käsittely-maksujen suuruutta. Uudet noin 9 %:lla korotetut mak-sut tulivat voimaan 1.1.2009.

Lausunnot

Oikeushallintoasioihin liittyviä lausunto- tai kuulemis-pyyntöjä saapui kahdeksan (8) oikeusasiamiehen kansliaan. Kaikkiin pyyntöihin vastattiin.

AOA antoi 30.9.2008 lausunnon (2221/5/08*) muu-toksenhakulupatoimikunnan komiteamietinnöstä (OMKM 2008:3), joka koski jatkokäsittelylupaa hovi-oikeudessa. AOA piti muutoksenhakua hovioikeuksiin

koskevan lainsäädännön muuttamista tarpeellisenä. Hän hyväksyi mietinnön peruslinjaukset ja piti ehdotettua järjestelmää ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain mukaisena. Hovioikeuden pääkäsittelyt tulee tarvittaessa voida rajoittaa vain aidosti suullista käsittelyä edellyttäviin asioihin. AOA korosti kuitenkin, että asianosaisen kannalta on eri asia saada valitusasia tutkituksi käräjäoikeuden ratkaisun sijaan tulevalle hovioikeuden asiaratkaisulla kuin vain saada hovioikeuden jatkokäsittelylupaharkinnan sisältävä prosessiratkaisu. Kyse olisi tosiasiasa muutoksenhakumahdollisuuksien eräänlaisesta heikentämisestä.

AOA arvosteli ehdotusta sikäli kuin rikosasian vastaajan oikeus saada asia hovioikeuden täystutkintaan olisi osittain huonompi kuin syyttäjän vastaava oikeus. Hän suhtautui epäillen siihen, onko jatkokäsittelylupaharkinnassa näyttö- ja oikeuskysymysten lupaperusteet perusteltua erottaa toisistaan mietinnössä ehdotetulla tavalla. Jatkokäsittelylupapäätösten perusteluvaatimuksia tulisi myös pohtia hankkeen jatkovalmistelussa syvällisemmin kuin mietinnössä on tehty. AOA piti mietinnössä kaavailtuja ennakkopäätöskysymystä ja -valitusta tarkoittavia uudistuksia sinänsä kannatettavina, mutta katsoi näitä koskevien ehdotusten edellyttävän vielä jatkovalmistelua.

AOA suhtautui torjuvasti ehdotukseen muuttaa hovioikeuden tiedoksiantotapoja siten, että kutsu asianosaiselle saapua henkilökohtaisesti pääkäsittelyyn voitaisiin tietyin edellytyksin lähettää hovioikeudelle ilmoitettuun prosessiosoitteeseen ilman todisteellista tiedoksiantoa. Asianosaisen oikeusturvaa ei tule jättää yksin sen varaan, että tavallinen posti todella menee perille.

AOA antoi 24.1.2008 lausunnon (3769/5/07*) oikaisuvaatimustoimikunnan välimietinnöstä OMKM 2007:1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona, 15.2.2008 lausunnon oikeushallinnon valtakunnallisia tietojärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittämisestä annetusta työryhmämietinnöstä OMTRM 2007:16 (179/5/08*), 3.3.2008 lausunnon (129/5/08*) käräjäoikeuden kokoonpanot -työryhmän mietinnöstä (OMTRM 2007:19) ja 17.10.2008 lausunnon vaalialuetoimikunnan mietinnöstä Eduskuntavaalijärjestelmän uudistaminen (2844/5/08*). OA Paunio

antoi 28.3.2008 lausunnon (617/5/08*) yhdenvertaisuustoimikunnan välimietinnöstä OMKM 2008:1 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamis-tarve ja -vaihtoehdot. AOA oli OM:ssä 31.3.2008 perustuslaki 2008 -työryhmän kuulemistilaisuudessa. Oikeusasiamiehen kanslian edustaja oli 21.4.2008 kuultavana OM:n hallintolainkäyttötoimikunnan passiivisuustyöryhmässä.

OM:ssä oli vireillä useita muitakin oikeudenkäyntiin liittyviä uudistushankkeita. OM asetti työryhmät selvittämään mm. vakuutusoikeuden toiminnan tehostamista, tuomioistuinharjoittelun kehittämistä, oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia koskevan sääntelyn tarkistamista, tiedoksiannon tehostamista oikeudenkäynneissä sekä komitean valmistelemaan perustuslain muutoksia.

Kehittämishankkeina OM:ssä oli vireillä mm. käräjäoikeusverkoston rakennemuutos, sähköinen asiointi oikeuslaitoksessa ja videoneuvottelujen käyttöönotto oikeudenkäynneissä.

4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti seurata sitä, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkaila 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 tehtävänä on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu, ohjaus ja neuvonta. Myös julkisuuslainsäädännön toteutumiseen on kiinnitetty huomiota. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös tuomioistuimen suorittamasta näytön arvioinnista, väitetystä menettelyn puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenettelyistä, haastemiehen menettelystä, prosessinjohtajasta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuin käsittelyn viivästyksestä. Kertomusvuonna oikeusasiamiehen kansliaan saapui useita kirjoituksia, joissa pyydettiin tutkimaan hovioikeuden ratkaisukäytäntöä erityisesti seksuaalirikosasioissa.

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli yhteensä 235 (241 vuonna 2007). Niistä 200 (200) koski yleisiä tuomioistuuksia ja 35 (38) hallintotuomioistuuksia. Vireille tuli 253 tuomioistuinasiata, mikä vastasi edellisvuoden tasoa (252).

OM:n hallinnonalalle kirjattuja muita kuin tuomioistuuksia koskevia kanteluita ja asioita ratkaistiin edellisten lisäksi 52 (51) kappaletta. Suurimman osan tämän ryhmän asioista muodostivat oikeusaputoimistoja koskeneet kantelut, joita ratkaistiin 13 (10). OM:n hallinnonalalla annettiin myös mainitut 8 (8) lausuntoa. Saman verran ratkaistiin OM:tä koskeneita kanteluita. Lisäksi oli kyse mm. kuluttajariitalautakunnan, tietosuojavaltuutetun, Oikeusrekisterikeskuksen, onnettomuustutkintakeskuksen ja oikeushallinnon palvelukeskuksen menettelyistä. Uusia OM:n hallinnonalan asioita tuli vireille 51 (54).

Myös kielellisten oikeuksien toteutumisesta oikeudenkäynnissä kannellaan aika ajoin. Kertomusvuonna ratkaistiin myös asianosaisen kuulemista tuomioistuimessa edunvalvojaa määrättäessä koskenut tapaus (3917/4/06). Eräässä asiassa oli kyse määräajan pidennyspyynnön käsittelykielestä (3547/4/06*).

4.1.3 TARKASTUKSET

AOA teki kertomusvuonna perehtymiskäynnit Itä-Suomen hovioikeuteen, Kuopion hallinto-oikeuteen ja Kuopion kärjäoikeuteen sekä oikeushallinnon palvelukeskuksen Kuopion toimipaikalle.

4.1.4 RATKAISUJA

Kärjäoikeuden virheellinen tuomio asianomistajarikoksessa

AOA antoi kärjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle tämän lainvastaisesta menettelystä, kun henkilö oli tuomittu rangaistukseen rikoksesta, josta virallisella syyttäjällä ei ollut syyteoikeutta.

Yli 15-vuotiaaseen henkilöön kohdistuva lievä pahoinpitely on asianomistajarikos, josta virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä, ellei asianomistaja ole ilmoittanut rikosta syytteeseen pantavaksi. Kuopion kärjäoikeudessa rangaistusta oli vaadittu vain nuorena henkilönä tehdystä pahoinpitelystä eikä lievästä pahoinpitelystä, josta asianomistaja ei ollut esittänyt rangaistusvaatimusta. Kantelija tuomittiin kuitenkin nuorena henkilönä tehdystä lievästä pahoinpitelystä. Hovioikeus poisti myöhemmin kärjäoikeuden lausuman lievästä pahoinpitelystä katsoen, että tätä koskeva syytekohda olisi tullut hylätä.

AOA piti selvänä, että kärjätuomarin menettely tuomion antamisessa oli ollut rikoslain säännösten vastaista, kun vastaaja oli tuomittu lievästä pahoinpitelystä, vaikka asianomistaja ei ollut vaatinut siitä rangaistusta tai esittänyt syyttämispyyntöä. Menettely oli tuomarin virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvien virkavelvollisuuksien vastaista. AOA katsoi, että virhe tuomitsemisessa oli tapahtunut huolimattomuudesta, ja että virheestä vastasi kärjäoikeuden lainoppinut puheenjohtaja.

Kärjätuomarin asemassa olevan henkilön pitää tietää virkavelvollisuutensa sisältö. Riippumatonta lainkäyt-

tövaltaa käyttävän käräjätuomarin huolellisuusvelvollisuus on jo lähtökohtaisesti korostetun suuri. Tapaus ilmensi periaatteellisesti vakavaa virhettä, kun se kohdistui tuomiovallan käytön ydinalueelle. Käräjätuomarin virheellinen menettely oli selvästi omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen.

Tapauksessa virhe toisaalta oikaistiin hovioikeudessa ennen kuin siitä ehti aiheutua konkreettista haittaa tai vahinkoa. Hovioikeuden oikaistussa tuomiossa virheen vaikutus rangaistukseen oli lopulta varsin vähäinen, kun rangaistusta alennettiin vain viidellä päiväsakolla. Käräjätuomari oli itse huomannut tuomion virheen pian tuomion antamisen jälkeen ja ryhtynyt aktiivisesti toimenpiteisiin virheen oikaisemiseksi hovioikeudessa. Näissä olosuhteissa AOA katsoi käräjätuomarin virheen jäävän rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitetun vähäisyyssynnyksen alapuolelle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 19.12.2008, dnro 2457/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Käräjätuomarin menettely oikeudenkäynnissä

AOA arvosteli käräjätuomarin puuttumista asianosaisen prosessitoimeen rikosasiassa. Vastaajana olevan päämiehensä avustajana toiminut kantelija kiisti Turun käräjäoikeuden pääkäsitelyssä määrällisesti virallisen syyttäjän asianomistajien puolesta esittämät anastettujen esineiden jälleenmyyntihintoihin perustuvat korvausvaatimukset. Kantelija vaati, että korvausmääristä tulee vähentää arvonlisäveron osuus.

Tämän jälkeen virallinen syyttäjä vaati, että arvonlisäveroa vastaava osuus tulee tuomita valtiolle menetetyksi rikoksen tuottamana taloudellisena hyötynä. Kantelun mukaan käräjäoikeuden puheenjohtaja tulistui tilanteessa kantelijaan ja sanoi, että menettelyä voi pitää päämiehen kannalta hyödyttömänä, koska päämiehen maksuvelvollisuus ei muutu miksikään.

Kantelukirjoituksen mukaan käräjätuomari toi vielä esille, että avustajan on hyvä tietää, että jo annettu avustajan määräys voidaan vielä peruuttaa. Kantelun

mukaan käräjätuomari ilmoitti käräjäoikeudessa olevan käytäntönä, ettei arvonlisäveron osuutta vähennetä korvausvaatimuksesta, koska siitä ei ole vastaajan kannalta hyötyä vaan se teettää ainoastaan lisätöitä käräjäoikeudelle.

Selvityksessään käräjätuomari kiisti väitteen siitä, että kantelijaa olisi painostettu ja kertoi, että hän otti puheeksi kysymyksen oikeusapulain mukaisen avustajan määräyksen mahdollisesta peruuttamisesta muussa kuin vahingonkorvausvaatimuksen kiistämisen yhteydessä. Käräjätuomari kertoi tarkoituksenaan olleen, että vahingonkorvauskysymykset, lähinnä arvonlisäverokysymykset, eivät muodostuisi pääasiaksi jutussa, jossa oli mm. tulkin vuoksi pysyttävä aikataulussa. AOA:n mukaan käräjätuomari näytti ainakin toivoneen, että kiistämisestä luovuttaisiin.

AOA piti tuomioistuimen puheenjohtajan työmäärään ja aikataulusyihin perustuvaa pyrkimystä vaikuttaa asianosaisen vaatimuksiin arvostelulle alttiina tilanteessa, jossa vastaajan kiistämiselle oli esitettävissä korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä (KKO 2005:19) vahvistettu oikeudellinen peruste, ja johon vaatimukseen virallinen syyttäjä oli juridisesti asianmukaisesti reagoinut. Tuomioistuimelle mahdollisesti koituvaa lisätyötä tai asianosaisen menettelyn vaikutusettomuutta vahingonkorvausvelvollisen maksettavaksi tulevaan rahamäärään koskevien argumenttien kohdalla oli otettava huomioon myös se, että asianomistajalle määrätään maksettavaksi vain todellista vahingon määrää vastaava korvaus.

Lisäksi huomioon tulee ottaa tuomioistuinikäytännön yhdenmukaisuus, jota KKO:n ennakkopäätöksillä pyritään ohjaamaan, ja vaatimus siitä, että eri juttujen asianosaisia on kohdeltava yhdenmukaisesti.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset käräjäoikeuden tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 6.6.2008, dnro 710/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun vastaaminen

Kantelija arvosteli Oulun hallinto-oikeuden menettelyä, kun hän ei ollut saanut vastausta tiedusteluunsa sielä vireillä olleen asiansa etenemisestä. AOA katsoi, että hallinto-oikeudesta olisi tullut vastata tiedusteluun. Sen sijaan käsittelyaika-arvion antamiseen hallinto-oikeudella ei ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta.

Hallintolain mukaan lakia ei sovelleta esimerkiksi lainkäyttöön. AOA viittasi OM:n hallinnonalan puhelinneuvonnan maksullisuutta koskevaan päätökseensä (21.12.2007, dnrot 483 ja 510/4/07). Siinä AOA oli todennut mm., että asiakkaiden puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa esimerkiksi tuomioistuimeen ei yleensä ole kysymys lainkäytöstä, vaan normaalista asioinnista viranomaiseen.

Asian käsittelyvaihetta koskevaan tiedusteluun voidaan yleensä vastata esimerkiksi tuomioistuimen kirjaamosta asian diaaritietojen perusteella. Tällaisiin tiedusteluihin vastaaminen kuuluu viranomaisen yleiseen veloitteeseen vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Sitä vastoin asian käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun vastaaminen edellyttää yleensä vireillä olevan asian tarkempaa tuntemista ja siten tällaiseen tiedusteluun voi yleensä vastata vain lainkäyttötoimintaan osallistuva ja kysymyksessä olevaa asiaa käsittelevä tuomari tai tuomioistuimen muu virkamies. Käsittelyaikaa koskevan arvion antaminen ei AOA:n mukaan kuulu viranomaisen yleisen vastaamisveloitteen piiriin.

Hallintolainkäyttölaissa ei ole oikeudenkäymiskaarta vastaavaa säännöstä, joka velvoittaisi hallinto-oikeutta oma-aloitteisesti antamaan asianosaisille arviota käsittelyn tulevasta aikataulusta. AOA korosti, että käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun pitäisi kuitenkin jollakin tavalla vastata. Sikäli kuin yksittäisen asian käsittelyaikaa ei voida arvioida, tiedusteluun annettavassa vastauksessa voidaan esimerkiksi kertoa kysymyksessä olevan asiaryhmän keskimääräisistä käsittelyajoista ja asian käsittelyaikaan vaikuttavista seikoista.

AOA saattoi hallinto-oikeuden tietoon käsityksensä viranomaisen yleisestä veloitteesta vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 14.10.2008, dnro 1106/4/07*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Tuomarin on seurattava työ sähköpostiaan

Raaseporin käräjäoikeus oli jättänyt vuokraoikeuden siirtoa koskevan hakemusasian tutkimatta sillä perusteella, että hakija ei ollut toimittanut käräjäoikeuden pyytämää hakemuksen täydennystä määräaikaan mennessä. Ratkaisun jälkeen ilmeni, että hakijana ollut kantelija oli lähettänyt pyydetyn täydennyksen sähköpostin liitetiedostona suoraan käräjätuomarin henkilökohtaiseen työ sähköpostiosoitteeseen. Käräjätuomari ei kuitenkaan ollut viestistä tietoinen kirjaamiasian ratkaistessaan. Käräjätuomari ei ollut tietoinen myöskään kantelijan toisesta sähköpostista, jossa hän oli tiedustellut asian käsittelyn tilaa.

Kantelija sai sittemmin hakemukseensa hyväksyvän päätöksen hovi-oikeuden palautettua asian uuteen käsittelyyn kantelijan valituksen johdosta. Selvityksensä oikeusasiamiehelle käräjätuomari korosti, että hän ei ollut käynyt kirjeenvaihtoa kantelijan kanssa sähköpostin välityksin.

Kantelijalle lähetetyssä täydennyskehotuksessa oli ilmoitettu vastausosoitteeksi käräjäoikeus ja sen yhteystiedot. Täydennyskehotuksessa ei ollut mainittu käräjätuomarin henkilökohtaista virkasähköpostiosoitetta kuten ei virastosähköpostiosoitettakaan. AOA viittasi eräiden asiakirjojen lähettämisestä tuomioistuimelle annettuun lakiin sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (ns. asiointilaki) ja totesi, että kantelija ei ollut käyttänyt sähköpostiviestissään käräjäoikeuden ilmoittamaa osoitetta. Se, että pyydetyn täydennyksen sisältävä viesti ei ollut tullut käräjäoikeuden päätöksenteossa huomioon otettavaksi oikeudenkäyntiasiakirjaksi, jäi lähtökohtaisesti kantelijan omalle vastuulle.

Saadun selvityksen valossa kärjätuomari ei ollut joko lainkaan lukenut henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseensa tullutta postia tai hän ei ollut ainakaan lukenut sähköpostiaan huolellisesti. AOA katsoi, että kärjäoikeudessa kysymys siitä, tuleeko virkamiehen ylipäättään käyttää henkilökohtaista työsähköpostiosoitteitaan, tulee esille toisaalta lainkäyttöasian käsittelyssä ja toisaalta perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon edellytyksenä turvatun neuvonta- ja palveluvelvollisuuden kannalta. Viimeksi mainittu näkökulma tulee esille muissa kuin lainkäyttöasioiksi luettavien yhteydenottojen tapauksessa.

AOA katsoi, että lainkäyttöasioissa asianosaisen on omalla vastuullaan noudatettava tuomioistuimen ohjeita ja määräyksiä. Kärjäoikeuden virasto-osoitteen tai kärjäoikeuden sähköpostiosoitteen käyttäminen on tärkeää mm. siksi, että asiakirjat tulee voida kirjata saapuneiksi kärjäoikeuden asianhallintajärjestelmään, ja siksi, että viestien perille meno voidaan näin varmistaa myös esimerkiksi virkamiehen loma-aikoina. Kärjätuomarin menettely hakemusasian käsittelyssä ei ollut lainvastaista.

AOA:n mukaan hyvän hallinnon toteuttamista koskevista vaatimuksista lähtien nyky-yhteiskunnassa voidaan kuitenkin yleisellä tasolla edellyttää, että virkamies seuraa riittävän aktiivisesti henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseensa tulevia viestejä sekä reagoi ja vastaa niihin asianmukaisesti. Kärjätuomarin olisikin tullut seurata henkilökohtaista työsähköpostiaan niin, että hän olisi voinut havaita kantelijan toimittaman hakemuksen täydennyksen ja myöhemmän tiedustelun asian käsittelyvaiheesta. Neuvonta- ja palveluvelvollisuuteen sisältyvä velvoite vastata asiallisiin asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ulottuu myös kärjätuomareihin.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset virkamiehen sähköpostin käytöstä ja viranomaisen yleisestä velvollisuudesta vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin kärjätuomarin tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 17.12.2008, dnro 3718/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Purkuhakemus rangaistusmääräysasiassa

Rangaistusvaatimuksen vahvistamis- ja sittemmin muuntorangaistusmenettelyssä ei ollut kiinnitetty huomiota tekoajankohdan ja rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoajankohdan väliseen kahden vuoden mittaiseen eroon. Osoittautui, että teon vuosiluku oli erehdyksessä kirjattu väärin rangaistusvaatimuslomakkeeseen. Tieto teon ajankohdasta on keskeinen, koska se mm. määrää sen, milloin rangaistusvaatimuksessa mainitun teon syyteoikeus päättyy. Jos väitetyt ajo-oikeudetta ajamisen tekoajankohta olisi ollut 17.3.2003, kuten rangaistusvaatimuslomakkeeseen oli (virheellisesti) merkitty, ei asiassa olisi enää ollut syyteoikeutta 17.3.2005, jolloin rangaistusvaatimus annettiin kantelijalle tiedoksi. Tiedot tekoajankohdasta 17.3.2003 ja tiedoksiantopäiväyksestä 17.3.2005 ilmenivät viralliselle syyttäjälle toimitetusta rangaistusvaatimusilmoituksesta. AOA:n mukaan seikkaan olisi tullut kiinnittää huomiota rangaistusmääräystä annettaessa rangaistusmääräysmenettelylain 11 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella.

AOA piti rangaistusmääräyksen antaneen kihlakunnansyyttäjän menettelyä jossain määrin huolimattomana. Myös Oikeusrekisterikeskuksen olisi tullut kiinnittää huomiota siihen, että tiedoksianto 17.3.2005 oli tapahtunut yli kaksi vuotta (asiakirjoihin virheellisesti merkitystä) tekopäivästä 17.3.2003.

AOA teki asiassa korkeimmalle oikeudelle esityksen (992/2/08) rangaistusmääräyksen ja kärjäoikeuden muuntorangaistuspäätöksen purkamiseksi, koska asian käsittelyssä ilmeni lisäksi, että kantelijalla oli ollut tapahtuma-aikaan voimassa oleva ajo-oikeus, mistä syystä hänen saamansa rangaistusmääräys ei ollut perustunut oikeisiin tosiseikkoihin.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 31.3.2008, dnro 1641/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Korkein oikeus purki 25.3.2009 antamallaan päätöksellä kantelijan saaman rangaistusmääräyksen ajo-oikeudetta ajamisen osalta ja poisti hänelle tuomitun muuntorangaistuksen.

Notaareiden valintailmoitus oli epätasällinen

Helsingin käräjäoikeuden internetsivuilla ilmoitettiin, että se valitsee notaareiksi vuosittain 16 henkilöä, 8 naista ja 8 miestä. Kantelija katsoi tämän osoittavan sukupuolikiintiöiden asettamista ja virkamieslain mukaisten nimittämisperusteiden sivuuttamista. Laamanin selvityksestä ilmeni, että tällaisesta ei ollut kyse. Notaareiden valinnasta internetsivulla kirjoitettu antoi kuitenkin todellista asiantilaa vastaamattoman kuvan. Käräjäoikeuden laamanni ilmoitti ryhtyneensä toimenpiteisiin mainitun tekstin muuttamiseksi.

Asia ei antanut aihetta muuhun kuin että AOA saattoi käsityksensä neuvonta- ja palveluvollisuuden asianmukaisesta toteuttamisesta käräjäoikeuden tietoon ja pyysi käräjäoikeutta ilmoittamaan, miten ilmoituksen tekstiä on muutettu.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 7.11.2008, dnro 2518/4/08, esittelijä Pasi Pölönen

Helsingin käräjäoikeuden laamanni toimitti oikeusasiamiehen kansliaan tiedoksi jäljennöksen käräjäoikeuden verkkosivuille muutetun tekstin notaareiden valinnasta.

Tarve täydentää hakemusta viivytti käsittelyä

AOA piti avioerohakemuksen käsittelyaikaa pitkänä, kun hakemus oli annettu toiselle puolisolle tiedoksi yli viisi kuukautta asian vireille tulon jälkeen. Syynä tähän oli ollut liitännäisvaatimuksia koskenut hakemuksen täydentämisen tarve.

AOA:n mielestä liitännäisvaatimusten käsittely olisi tällaisessa tilanteessa ollut perusteltua erottaa avioerohakemuksen käsittelystä. Tiedoksiannon viipyminen oli osittain johtunut käsittelyn aiheuttomasta viivytyksestä, kun hakemusten täydennyskehoituksissa ei ollut noudatettu oikeudenkäymiskaassa säädettyä menettelyä ilmoittaa määräaika, jonka kuluessa hakijan tulee täydennysensä toimittaa.

AOA saattoi käsityksensä asiaa käsitelleen notaarin ja käräjäoikeuden tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.2.2008, dnro 2748/4/07, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Hovioikeuden tuomion antaminen viivästyi

Oikeudenkäymiskaaren mukaan hovioikeuden on annettava tuomio 30 päivän kuluessa pääkäsittelyn päättymispäivästä tai, jos ratkaisua ei voida erityisestä syystä antaa määräajassa, niin pian kuin mahdollista. AOA saattoi Helsingin hovioikeuden tietoon käsityksensä siitä, että päätöksen antamista rikosasiassa vasta neljä kuukautta laissa asetetun 30 päivän pääsäännön jälkeen ja siis noin viiden kuukauden kuluttua pääkäsittelystä ei voida pitää oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 17 §:n 2 momentin mukaisena menettelynä. Hovi-oikeuden selvityksen mukaan tuomion antamista viivytti mm. se, että ratkaisukokoonpanon tarkastava jäsen ja toinen hovioikeuden tuomari olivat samanaikaisesti sidottuina eräässä toisessa, poikkeuksellisen laajassa rikosjutussa.

AOA totesi, että tuomion antamisen viipymistä ei voi lähtökohtaisesti oikeuttaa tuomioistuimen sisäisiin työjärjestelyihin liittyvillä seikoilla. Asiassa ei ollut tuotu esille seikkoja, jotka täyttäsivät lain edellytykset siitä, että ratkaisua ei voida erityisestä syystä antaa 30 päivän määräajassa ja että ratkaisu on annettava niin pian kuin mahdollista.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 19.12.2008, dnro 3285/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Valituksen käsittely viipyi kuluttajariitalautakunnassa

Valituksen käsittely oli kestänyt kuluttajavalituslautakunnassa (nykyisin kuluttajariitalautakunta) kaksi ja puoli vuotta. Käsittelyn lukuisissa vaiheissa huomiota kiinnitti erityisesti asiantuntijalausannon saamiseen kulunut aika (yli vuosi). Lautakunta ei ollut asettanut

määräaikaa lausunnon antamiselle eikä ollut ryhtynyt muihinkaan toimenpiteisiin lausunnon kiirehtimiseksi asian käsittelyn enemmän viipymisen välttämiseksi. AOA katsoi lautakunnan tältä osin aiheuttaneen asian käsittelyn aiheetonta viivästymistä.

Asian käsittelyn yhteydessä ilmeni, että kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat olivat yleisemminkin huomattavan pitkiä. AOA pyysi OM:tä hankkimaan lautakunnalta selvityksen ja antamaan lausuntonsa siitä, mihin suuntaan käsittelyajat olivat kuluttajariitalautakuntaa koskevan lain voimaantulon jälkeen kehittyneet ja mihin toimenpiteisiin asiassa oli edelleen mahdollisesti ryhdytty tai tarkoitus ryhtyä käsittelyaikojen saattamiseksi kohtuulliselle tasolle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 30.4.2008, dnro 3858/4/06*, esittelijä Mikko Sarja

OM toimitti lausunnon, jonka mukaan keskimääräiset käsittelyajat ovat lyhentyneet vuosi vuodelta, vaikka saapuneiden ja ratkaistujen valitusten määrät ovat samalla kasvaneet. Käsittelyaikatavoite vuodelle 2009 on 7,2 kuukautta. Tulostavoitteena on käyttää tehokkaammin sovintomenettelyä ja ns. yksinkertaistettua menettelyä. Seurannan ja raportoinnin tehostamiseksi lautakunnan diaariohjelmaa tullaan kehittämään. Kuluttajariitalautakunta on OM:n sisäisen tarkastuksen yksilön arviointi- ja selvityskohde vuodelle 2009. Tarkoituksena on kartoittaa 2007 toteutuneiden lainsäädäntömuutosten vaikutuksia.

Vakuutusosoikeuden sivutoimisten jäsenten vaihtuminen

Vakuutusosoikeudelle oli toimitettu lisäselvitystä suullisen käsittelyn jälkeen. Tämän vuoksi ratkaisun tekeminen siirtyi seuraavan vuoden puolelle. Vuodenvaihteessa päättyi kahden suullisessa käsittelyssä mukana olleen sivutoimisen jäsenen toimikausi, ja heidän tilallaan oli päätöksen antamishetkellä uudet sivutoimiset jäsenet. Vakuutusosoikeus oli ratkaissut asian järjestämättä uutta suullista käsittelyä. OA katsoi, että vakuutusosoikeus oli toiminut harkintavaltansa puitteissa. Sillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa jäsenten vaihtumiseen. Sillä on kuitenkin tiedossaan sivutoimisen jäsenen toi-

mikausi ja näin ollen myös ne vuodenvaihteet, jolloin jäsenet saattavat vaihtua. OA katsoi, että vakuutusosoikeudella on mahdollisuus suullisten käsittelyn järjestämisen ajankohdilla yrittää vaikuttaa siihen, ettei puheena olevan kaltaisia kokoonpanovaihtoksia suullisen käsittelyn ja asiaratkaisun antamisen välillä pääsisi jatkossa tapahtumaan. OA katsoi myös, että vakuutusosoikeus ei ollut kirjannut suullisessa käsittelyssä kuulun lääkärin lausuntoa riittävän täsmällisesti.

OA Riitta-Leena Paunioin päätös 15.12.2008, dnro 1477/4/07*, esittelijä Juha Niemelä

Virheellinen tutkintavangin passittamismääräys

Helsingin käräjäosoikeus oli määrännyt vangitsemisasian uudelleen käsittelyssä, että vangittu kantelija passitetaan Kylmäkosken vankilaan säilytettäväksi. Poliisilaitoksen vartijoille annettuun vankipassiin oli kuitenkin kirjattu "Vantaan vankilaan/Kylmäkosken vankilaan". Sen perusteella kantelija otettiin tutkintavankina vastaan Vantaan vankilassa ja siirrettiin Kylmäkosken vankilaan vasta 12 päivän kuluttua, kun hänen puolustajansa oli ottanut yhteyttä aluevankilan täytäntöönpanoyksikköön.

Käräjätuomari myönsi selvityksessään virheen vankipassin sisällössä. AOA katsoi, että vankipassi oli tulkinanvarainen ja ettei sen muotoilu vastannut vangitsemispäätöstä. Vangitsemisistunnon puheenjohtajana toimiva käräjätuomari vastaa siitä, että tutkintavankueuden toimeenpanokirjana toimiva vankipassi sisältää riittävät ja tarkat tiedot mm. vankilaan passituksesta. Hyvän tuomioistuinkäytännön mukaista on kiinnittää vankipassin sisältöön tarkkaa huomiota. Tässä tapauksessa ei ollut huolehdittu tällaisesta varmistuksesta.

AOA piti selvänä, että pakkokeinoasiasiaa käsittelevän tuomioistuimen päätös tutkintavangin passittamisesta toiseen vankilaan sitoo vankeinhoitoviranomaisia. Heidän vastuullaan on panna tuomioistuimen passitus/sijoittamispäätös viipymättä täytäntöön. Vankilaviranomaisten kannalta asiassa oli kyse siitä, oliko ja miten vankila oli saanut tiedon käräjäosoikeuden vangitsemispäätökseen sisältyvästä passitusmääräyksestä. Selvi-

tys jätti epäselväksi sen, oliko passittamisesta Kylmäkosken vankilaan puhuttu poliisin ja vankilan vartijoiden kesken. Seikka ei kuitenkaan ollut asian ratkaisemisessa ratkaiseva, koska vangitun passittaminen ei AOA:n mukaan ylipäättään voi tapahtua suullisesti välitettävien, luonteensa puolesta tulkinnanvaraisten tietojen perusteella. Ratkaisevaa vangitun passittamisesta on vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukainen vankipassi.

Vankilaviranomaisille ei ole säädetty erityistä velvollisuutta tuomioistuimen antaman passittamispäätöksen kontrolloimiseksi. Jos vankilassa passittamispäätöksenä kuitenkin havaitaan jokin selvä puute tai virhe tai jos osoittautuu, että passittamispäätöstä ei voida sen tulkinnanvaraisuuden takia panna riidattomasti oikein tyytämättömään, voivat vankilaviranomaiset vapaamuotoisesti selvittää asiaa esimerkiksi yhteydenotolla kärjäoikeuteen tai tutkinnanjohtajaan. Vankilaviranomaisten aktiivisuutta voidaan perustella tavoitteella toteuttaa hyvää hallintoa. Hyvän hallinnon edistämistä tarkoittavan perustuslain 21 ja 22 §:n perusteella vankilaviranomaisille voi syntyä velvollisuus kiinnittää kärjäoikeuden huomiota havaitsemaansa virheeseen tai ristiriitaan. Tällaisella menettelyllä on mahdollista mm. edistää vapautensa menettäneelle kuuluvien perustuslain 7 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumista.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 13.6.2008, dnro 1713/4/07, esittelijä Pasi Pölönen

Tuomioistuin ei peruuttanut etsintäkuulutusta

Helsingin kärjäoikeus oli päättänyt käyttää vastaajan (kantelijan) pääkäsitteilyyn kutsumisessa tuomioistuimeen kahta rinnakkaista menettelyä: häntä koskevat haasteasiakirjat oli lähetetty Espoon kärjäoikeuteen, jotta haastemies haastaa hänet oikeuteen, mutta samalla hänet oli etsintäkuulutettu. Haastemies oli onnistunut haastamaan hänet. Tämän jälkeen etsintäkuulutusta ei kuitenkaan peruttu. Kantelija oli joutunut voimassa olleiden etsintäkuulutusten vuoksi kolmesti poliisin pysäyttämäksi. Poliisin selvityksissä etsintäkuulutukset osoittautuivat aiheettomiksi.

AOA:n mukaan vaikutti siltä, että etsintäkuulutusten jääminen voimaan haastamisen jälkeen oli jäänyt ottamatta huomioon Helsingin kärjäoikeudessa, kun kantelijaa koskevat asiakirjat palautettiin sinne Espoon kärjäoikeudesta, koska etsintäkuulutuksia ei peruutettu tässäkin vaiheessa. Helsingin kärjäoikeuden olisi tullut peruuttaa voimassa olleet etsintäkuulutukset heti, kun se sai tiedon vastaajan haastamisesta. Näin ei ollut kuitenkaan tapahtunut. AOA kiinnitti etsintäkuuluttamisesta päättäneen ja siitä viime kädessä vastuussa olleen Helsingin kärjäoikeuden kärjätuomarin huomiota tapahtuneeseen virheelliseen menettelyyn. Espoon kärjäoikeudesta ei teknisesti ollut mahdollista peruuttaa etsintäkuulutuksia.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 4.11.2008, dnro 979/4/07*, esittelijä Kristian Holman

Vangin siirto virolaiseen vankilaan

Virolainen kantelija arvosteli sitä, että hänen mahdollisuutensa päästä ehdonalaiseen vapauteen heikentyivät, kun hänelle Suomessa tuomitun seitsemän vuoden pituisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpano siirrettiin Viroon. Suomessa kantelija olisi päässyt ehdonalaiseen vapauteen suoritettuaan tuomiosta puolet eli kolme vuotta ja kuusi kuukautta. Virossa kantelijan ehdonalaishakemus hylättiin, ja seuraavan kerran hän saattoi hakea ehdonalaiseen vapauteen pääsemistä vasta vuoden kuluttua. Siinä vaiheessa kantelija oli suorittanut vankeusrangaistuksestaan jo viisi ja puoli vuotta.

AOA totesi, että vankeusrangaistuksen suorittaminen oli pidentynyt tapauksessa ainakin kaksi vuotta siihen verrattuna, mikä vankeusrangaistuksen pituus olisi ollut Suomessa. Tämä pidennys vastasi 57 %:ia siitä ajasta, jonka kantelija olisi joutunut suorittamaan Suomessa. AOA vertasi tapausta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vuonna 2006 antamassa kahdessa päätöksessä (Csoszánzski ja Szabó) käsiteltyihin tilanteisiin, joissa EIT piti vuoden ja neljän kuukauden (20 %:n) tosiasiallista rangaistuksen pidentymistä merkityksellisenä, mutta ei nähnyt tilannetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastaisena.

AOA totesi, että kantelijan tapauksessa kyse oli merkittävästi suuremmasta rangaistuksen ankaroitumisesta kuin EIT:n käsittelemissä tilanteissa. AOA ei pitänyt poissuljettuna, että kahden vuoden ja 57 %:n tosiasiallinen rangaistuksen pidentyminen saattaisi merkitä EIS 5 artiklan loukkausta. EIT:n toistaiseksi antama oikeuskäytäntö jätti kysymyksen kuitenkin vielä avoimeksi. Kotimaisessa lainsäädännössä vangin siirrolle asetettuja esteitä voitiin pitää jossain määrin ihmisoikeustuomioistuimen soveltamia kriteereitä pidemmälle menevinä. Tapahtuma-aikaan käytettävissä olevien tietojen valossa OM ei ollut AOA:n mukaan kuitenkaan ylittänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavalttaa päättäessään kantelijan siirrosta Viroon.

AOA totesi, että erityisesti keskimääräistä lyhyempien vankeusrangaistusten siirtotilanteissa voi olla tarpeen ottaa huomioon se näkökohta, että vaikka rangaistuksen suorittamisen tietynmittainen todennäköinen ajallinen pidentyminen pysyisi hyväksyttävissä puitteissa, voi samalla koitua vankeusrangaistuksen prosentuaalinen pidentyminen kuitenkin ylittää sen, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä EIT:n oikeuskäytännön ja perustuslain 7 §:ssä turvattujen oikeuksien valossa.

AOA:n mielestä EIT:n oikeuskäytäntöä tulisi seurata mm. siinä suhteessa, saadaanko siinä jatkossa täsmennyistä prosentuaalisen pidentymisen ja ehdonalaissittelyn uusimisedellytysten merkityksestä vangin siirron hyväksyttävyydelle. AOA saattoi käsityksensä tiedoksi OM:lle ja Helsingin hallinto-oikeudelle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.8.2008, dnro 1374/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

4.2 SYYTTÄJÄLAITOS

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA Jukka Lindstedtin ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Eero Kallio.

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Syyttäjälaitos muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja paikallisista syyttäjäyksistä. Syyttäjälaitoksen organisaatio uudistettiin vuonna 2007 siten, että 1.4.2007 alkaen maassamme on ollut 15 syyttäjänvirastoa. Lisäksi syyttäjänvirastojen alaisuudessa sivutoimipisteinä toimii oikeusministeriön määräyksen mukaisesti 50 palvelutoimistoa.

Kertomusvuonna ei tullut voimaan merkittäviä syyttäjälaitosta koskevia säännöksiä eikä syyttäjien toimintaympäristössä tapahtunut mitään merkittäviä muutoksia. Vanhemmilla, vuoden 2006 lokakuussa voimaan tulleilla lainmuutoksilla mahdollistettiin kirjallinen oikeudenkäyntimenettely tietyissä rikosasioissa ja lisäksi laajennettiin esitutinnan rajoittamismahdollisuuksia jonkin verran.

4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta, mutta jonkin verran kanneltiin myös menettelytavoista, lisätutkintapyyntöihin suhtautumisesta, ratkaisujen perusteluista ja viipymisestä, syyttäjän esteellisyydestä sekä syyttäjän toiminnasta poliisirikosasian tutkinnanjohtajana. Myös esitutinnan rajoittamispäätöksiin kohdistuneita kanteluita oli jonkin verran.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja saksien asioiden tutkimista. Kertomusvuonna jatkettiin hyväksi havaittua käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyyppiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, kun epäilty on yksityinen henkilö. Valtakunnan-

syyttäjä voi toimivaltansa puitteissa suorittaa tällöin uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin kertomusvuonna neljätoista kantelua. Edellisenä vuonna määrä oli yhdeksän.

Kertomusvuonna ratkaistiin 88 syyttäjiä koskevaa kantelua (edellisenä vuonna 60) ja kaksi omaa aloitetta. Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneiksi 69 (edellisenä vuonna 65). Molempina vuosina otettiin lisäksi omasta aloitteesta tutkittavaksi yksi asia.

Toimenpiteeseen johti kuusi kantelua. Kaikissa toimenpiteenä oli käsitys. Lisäksi kahdessa asiassa tapahtui korjaus kantelun käsittelyn aikana. Syyttäjän toimintaa poliisirikosasian tutkinnanjohtajana on käsitelty poliisia koskevassa kertomusjaksossa (ks. s. 111). Yhtä asiaa selostetaan kuitenkin jäljempänä, koska arvostelu painottuu pitkälti syyttäjän menettelyyn (1954/4/06* s. 101).

Yhdessä asiassa AOA kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota esitutinnan rajoittamispäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen (2572/4/07).

AOA on myös kiinnittänyt syyttäjien huomiota syyteharkinnan joutuisuuteen. Työsuojelurikosasiassa syyttäjä ei saanut syyteharkintaa suoritetuksi ennen syyteoikeuden vanhentumista, vaikka asianomistajan asiamies oli ollut häneen asiasta useita kertoja yhteydessä. Syyttäjä jäi sairauslomalle eikä palannut enää hoitamaan tehtäviään. Syyteoikeus vanhentui sairausloman alkuvaiheessa jo ennen asian siirtämistä toiselle syyttäjälle. AOA katsoi, että syyteoikeus oli vanhentunut syyttäjältä johtuneesta syystä, jota ei kuitenkaan ollut voitu ennakoita syyttäjän esimiesten eikä myöskään Valtakunnansyyttäjänviraston seurannassa. Syyttäjää ei voitu hänen sairauslomansa ja irtisanomisensa vuoksi kuulla tavanomaisin keinoin. AOA katsoi, ettei asiassa ollut virkamieslain vastaisesta menettelystä huolimatta aihetta esitutkintaan (2824/4/06).

Eräässä asiassa poliisi teki syyttäjälle esityksen esitutinnan rajoittamisesta asian oltua vireillä 11 kuukautta. Ainoa tutkintatoimi oli ollut kirjallisen lausuman pyytäminen epäillyltä. AOA katsoi poliisin jättäneen suorittamatta esitutinnan ilman aiheetonta viivytyksiä. AOA kiinnitti myös syyttäjänviraston huomiota syyteharkin-

nan joutuisuuteen. Kannan ottaminen siihen, että poliisin esitystä tutkinnan rajoittamisesta ei hyväksytty, oli vienyt yhdeksän kuukautta. Asia tuli esitutkinnan jälkeen syyteharkintaan, joka oli kestänyt yli puoli vuotta ja oli vielä vireillä (1870/4/07*).

4.2.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjäyksiköitä melko harvoin. Tarkastusten lisäämistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta. Kertomusvuonna AOA tarkasti Ahvenanmaan maakunnan syyttäjänviraston. Kirjallinen oikeudenkäyntimenettely oli siellä käynnistynyt ongelmitta. Varsinaisten istuntopäivien suunnittelu oli kuitenkin ollut jonkin verran ongelmallista. Suunnittelusta päätti kärjäoikeus.

Lapin syyttäjänviraston tarkastuksessa edellisen vuoden lopulla oli havaittu, että Ivalon palvelutoimisto oli tarkastushetkellä miehittämättä. Koska palvelutoimiston toiminnan lähtökohtana voitiin pitää sitä, että toimistossa on ainakin tiettyinä aikoina henkilö, jonka puoleen ihmiset voivat kääntyä syyttäjätöimeen liittyvissä asioissa, AOA otti asian omana aloitteena tutkitavaksi. Selvityksestä kävi ilmi, että Lapin syyttäjänviraston syyttäjä on tavattavissa Ivalon virastotalossa tiettyinä aikoina. Syyttäjä on sijoitettu Rovaniemelle, mutta hän käy kärjäpäivinä sekä Ivalossa että Utsjoella. Vastaanottoajat ilmoitetaan viraston Internet-sivuilla ja paikallislehdessä sekä virastotalossa. Lisäksi virastotalossa on postilaatikko, johon syyttäjälle voi laittaa kirjallista aineistoa.

AOA totesi päätöksessään, että syyttäjälaitoksen palveluiden säilyttäminen Ivalossa pitkien etäisyyksien takana saamelaiden kotiseutualueella on erittäin tärkeää. Yhtä tärkeää on, että syyttäjä on tavattavissa Ivalon virastotalossa säännöllisinä aikoina ja että vastaanottoajista sekä yhteydenotto tavoista tiedotetaan riittävän tehokkaasti paikalliselle väestölle. AOA:n mukaan nykyisten järjestelyjen voidaan katsoa täyttävän aseuksen mukaisen vaatimuksen, että Lapin syyttäjänvirastolla on palvelutoimisto myös Ivalossa. AOA ilmoitti kuitenkin, että hän seuraa jatkossa tilanteen kehittymistä Ylä-Lapin alueella (3577/2/07).

4.2.4 RATKAISUJA

Poliisirikosasian tutkinta ja syyttäjän menettely

Kantelun tehnyttä poliisimiestä epäiltiin siitä, että hän olisi pahoinpidellyt virkatoveriaan kummankin vapaa-aikana. Apulaispoliisipäällikkö kuuli molempia poliisimiehiä, minkä jälkeen asiassa kirjattiin rikosilmoitus ja toimitettiin esitutkinta. Kantelija arvosteli apulaispoliisipäällikön ja jutun syyttäjän menettelyä asiassa.

Yhteydenotot todistajiin

Kantelijan mukaan apulaispoliisipäällikkö ja kihlakunnansyyttäjä olivat ottaneet yhteyttä todistajiin ja painostaneet heitä.

Syyttäjän mukaan hänen tarkoituksenaan oli ollut varmistaa, oliko kantelijan todistajiksi ilmoittamalla poliisimiehillä ylipäätään havaintoja tutkittavana olleesta tapahtumasta. Syyttäjä kiisti painostaneensa todistajia. Hän kertoi tehneensä heille selkoa todistajan totuusvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä rangaistusuhasta siksi, että kantelijan mukaan todistajat tulisivat vahvistamaan hänen kertomuksensa. Syyttäjä viittasi siihen, että hänellä oli tällaista kertomusta vastaan puhuvaa näyttöä.

AOA:n sijainen ei pitänyt sinänsä lainvastaisena sitä, että syyttäjä ottaa itse yhteyttä mahdollisiin todistajiin selvittääkseen, mitä nämä asiasta tietävät. Tällöin syyttäjä voi arvioida esimerkiksi lisätutkintapyyntöjen tarpeellisuutta. Vaikka kumpikin todistaja kertoi ihmetelleensä syyttäjän yhteydenottoa, kumpikaan heistä ei maininnut kokeneensa sitä uhkailuksi tai painostukseksi. Asiassa ei tullut osoitetuksi, että syyttäjä olisi kohdellut todistajia epäasiallisesti tai käyttänyt sopimattomia keinoja heitä puhutellessaan.

AOA:n sijainen korosti kuitenkin, että syyttäjän suora yhteydenotto todistajaan on jo sinällään poikkeuksellista. Jos siihen vielä liittyy totuusvelvollisuuden korostettu esille ottaminen kuulustelutilanteen ulkopuolella, niin tilanne on herkkä vääринymmärryksille tai jopa epä-

asiallisen painostuksen kokemuksille. Näin voi tapahtua, vaikka totuusvelvollisuus otettaisiin neutraalissa sävyssä esille. Tässä tapauksessa oli sitä paitsi kysymys poliisimiehistä, joilla jo koulutuksensa ja työnsä puolesta oli hyvät tiedot todistajan velvollisuuksista. Tällaisissa tilanteissa tulisikin toimia korostetun neutraalisti, jotta tulee selväksi, että kysymys ei ole siitä, että todistajan tulisi antaa tietyn suuntainen kertomus.

AOA:n sijainen esitti samat näkökohdat kahdesta muustakin menettelystä. Ensinnäkin syyttäjä oli muistuttanut kantelijalle, että jos tämän tyttöystävä aikoo todistaa asiassa, todistajan tulee puhua totta; muuten on vaara, että asiassa aloitetaan esitutkinta. Apulaispoliisipäällikkö puolestaan oli soittanut poliisitodistajien esimiehelle tarkoituksenaan kertoa, mihin vaaraan todistajat saattaisivat itsensä, jos eivät pysyisi totuudessa.

Itsekriminointisuoja

Apulaispoliisipäällikön aktiivisuus asiassa johtui mitä ilmeisimmin niistä tiedoista, joita hän oli saanut kuulutuaan alaisiaan poliisimiehiä kirjallisesti ja suullisesti ennen kuin asiassa päätettiin kirjata rikosilmoitus. Tältä osin nousi esiin kysymys itsekriminointisuoja, jonka mukaan jokaisella on oikeus olla tulematta pakotetuksi todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyytensä.

Riksesta syylliseksi epäillyllä ei siis ole velvollisuutta edistää rikoksensa selvittämistä (eikä hänellä ole velvollisuutta pysyä totuudessa), mutta kantelijalla oli esimiehelleen selvityksiä antaessaan ollut lähtökohtainen velvollisuus pysyä totuudessa.

Apulaispoliisipäällikkö antoi syyttäjälle kantelijalta saamansa kirjallisen selvityksen. Tämän selvityksen käyttäminen oikeudenkäynnissä olisi AOA:n sijaisen mukaan ollut itsekriminointisuojan kannalta hyvin ongelmallista. Syyttäjän haastehakemuksesta kävi lisäksi ilmi, että apulaispoliisipäällikköä oli tarkoitus kuulla todistajana mm. siitä, mitä kantelija oli hänelle (kantelijan esimiehelle) tapahtumista suullisesti selvittänyt. Jos apulaispoliisipäällikköä olisi kuultu oikeudenkäynnissä tästä teemasta, tämä olisi AOA:n sijaisen mukaan voitu perustellusti katsoa itsekriminointisuojan (kielletyksi) kiertämiseksi.

Kantelijan esimiehelleen antamia lausuntoja ei kuitenkaan käytetty häntä vastaan oikeudenkäynnissä. Tämän vuoksi AOA:n sijainen tyytyi kiinnittämään vastaisen varalle apulaispoliisipäällikön ja kihlakunnansyyttäjän huomiota siihen, että esitutkinta ja asian virkamiesoikeudellinen käsittely tulee pitää erillään.

Todistajan kuuleminen esitutkinnassa

Kihlakunnansyyttäjä nimesi apulaispoliisipäällikön todistajaksi pääkäsittelyyn, mutta ei kuulustelluttanut häntä esitutkinnassa.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä totesi lausunnossaan, että kaikki todistajat, joita syyttäjän on tarkoitus kuulla pääkäsittelyssä, tulisi tavallisesti kuulla esitutkinnassa. Tätä vaativat sekä syytetyn mahdollisuudet valmistella puolustustaan että asianomistajan mahdollisuudet valmistella vaatimuksiaan. Poikkeuksellisesti tällaisen todistajan kuuleminen ei kuitenkaan ole apulaisvaltakunnansyyttäjän mukaan tarpeen esimerkiksi, jos asianosaiset muutoinkin tietävät riittävästi, mitä todistaja tulee kärtäjäoikeudessa kertomaan. AOA:n sijaisen mukaan tässä tapauksessa olisi ollut perustellumpaa kuulla apulaispoliisipäällikköä myös esitutkinnassa.

AOA:n sijainen Jussi Pajuojan päätös 7.10.2008, dnro 1954/4/06*, esittelijä Juha Haapamäki

4.3 POLIISI

Poliisia koskeva laillisuusvalvonta kuului AOA *Jukka Lindstedtille*. Myös OA *Riitta-Leena Paunio*, AOA *Petri Jääskeläinen* ja AOA:n sijainen *Jussi Pajujoja* ratkaisivat yksittäisiä poliisia koskevia asioita. Jäljempänä selostettavat ratkaisut on tehnyt AOA Lindstedt, jos muuta ei ole mainittu. Poliisiasioiden pääesittelijä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Poliisihallinto on keskellä suuria muutoksia. Vuoden 2009 alusta aloittivat 24 uutta poliisilaitosta, jotka korvasivat aiemmat 90 kihlakuntien poliisilaitosta. Suunta on jo pitempään ollut kohti suurempia yksiköjä: vuonna 1996 kihlakuntauudistusta toimeenpantaessa poliisipiirejä oli 233 eli kymmenkertainen määrä nykyiseen verrattuna. Viimeisimmän uudistuksen päätavoitteita on, että uudet poliisilaitokset olisivat keskenään pitkälti yhdenmukaisia ja että ne pystyisivät toimimaan lähes kaikissa asioissa itsenäisesti ympäri vuorokauden. Poliisin yli- ja lääninjohtojen samoin kuin valtakunnallisten yksiköiden asemaa tarkastellaan uudistuksen toisessa vaiheessa. Sisäasiainministeriön (SM) työryhmä esitti helmikuussa 2008 poliisihallituksen perustamista. Tämä uusi keskusvirasto, joka muodostettaisiin SM:n poliisiosastosta ja läänien poliisijohdoista, johtaisi poliisin operatiivista toimintaa. SM:lle jäisi poliisin poliittinen ja strateginen ohjaus. Poliisihallitus aloittaisi toimintansa aikaisintaan vuonna 2010. Läänien poliisijohdot poistuisivat, vaikkakin poliisihallituksella olisi alueellisia osatoimintoja (Turku, Mikkeli, Oulu). Keskusrikospoliisi (KRP), liikkuva poliisi ja suojelupoliisi säilyttäisivät pääpiirteissään nykyiset asemansa.

Myös poliisin toimintaa koskevaa lainsäädäntöä on viimeisen vuosikymmenen kuluessa uudistettu ja poliisi on saanut käyttöönsä periaatteellisesti merkittäviä uusia keinoja. Mm. eduskunnan eri valiokunnat ja myös laillisuusvalvojat ovat arvostelleet sitä, että uudistukset ovat johtaneet epäyhtenäiseen ja osin vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen. Oikeusministeriö (OM) ja SM asettivatkin helmikuussa 2007 toimikunnan, jonka

tehtävänä on vuoden 2009 maaliskuun loppuun mennessä valmistella ehdotus esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistukseksi. Kysymys on erittäin laajasta ja vaativasta hankkeesta.

Jo pidemmän aikaa kehityspiirteenä on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavalttaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tavoitteena on antaa mahdollisuus suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän sinänsä järkevään tavoitteeseen pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä paljonkin heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua.

Järjestyspoliisitoiminnassa puolestaan voi nähdä poliisin toiminta-alan supistumista esimerkiksi siinä, että yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. SM asetti marraskuussa 2008 yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön uudistamishankkeen, jonka tavoitteena on mm. selkeyttää ja yhdenmukaistaa toimivaltuuksia sekä ajantasaistaa vartijoiden ja järjestyksenvalvojien sekä poliisin välinen työnjako. Uudistuksen ensimmäistä vaihetta koskeva hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2009.

On siis katsottu olevan välttämätöntä, että poliisi voi keskittyä olennaisiksi katsomiinsa asioihin. Jossain vaiheessa tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan laajentaminen ja myös poliisin resurssien mitoitus kuitenkin muuttuvat oikeusturvakysymyksiksi. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille asioille, joita poliisi ei katso merkittäviksi tai ei ylipäätään ehdi hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suuri merkitys.

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina kansainvälistynyt voimakkaasti. Tähän on osaltaan vaikuttanut rajojen avautuminen. Erityisesti vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen Euroopan unioni on aktivoitunut merkittävästi rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön aloilla. Kysymys on ollut paitsi terrorismin niin myös ylipäätään vakavan, usein rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta. Seurauksena on ollut esimerkiksi rikoslain 34a luvun (terrorismirikoksista) ja ns. EU-luovutuslain säätäminen.

Kertomusvuonna poliisi oli tiedotusvälineissä esillä mm. Kauhajoen koulusurmien yhteydessä. Niiden johdosta sinänsä jo vireillä ollut ampuma-aselainsäädännön uudistus vauhdittui ja poliisin ylijohdo antoi aselupakäytäntöä huomattavasti tiukentaneita ohjeita. Poliisi pyrki myös tehostamaan internetin valvontaa. Julkisuudessa käsiteltiin laajasti myös muutamia poliisiin kohdistuneita poikkeuksellisia rikosepäilyjä. Loppuvuodesta 2007 alkanut esitutkinta Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön päällikköä ja muuta henkilöstöä kohtaan siirtyi kertomusvuoden marraskuussa syyteharkintaan. Toinenkin esitutkinta, jossa KRP:n ja Vantaan poliisilaitoksen poliisimiehiä epäillään (tiedotusvälineiden tietojen mukaan) valeostotoimintaan liittyvistä epäselvyyksistä, sai paljon julkisuutta varsinkin sen jälkeen, kun jutun tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjä kertoi kokeneensa poliisin uhanneen häntä.

4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Niiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on ollut 15 %:n luokkaa. Jonkin verran poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan lisäksi erityisesti syyttäjiin tai tuomioistuimiin pääasiassa kohdistuneiden ja tämän vuoksi niihin ryhmiin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

Kertomusvuonna ratkaistiin poliisin toiminnasta tehtyjä kanteluja enemmän kuin koskaan ennen, yhteensä 582 (edellisvuonna 572). Poliisikanteluja saapui 633 eli selvästi aiempaa enemmän kuin edellisvuonna (555). Nousu oli siis peräti 14 %. Kantelujen lisäksi päätettiin viisi poliisia koskenutta omaa aloitetta. Toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli 75 (edellisvuonna 101), joista 73 oli käsityksiä ja kaksi esitystä. Poliisin toiminnasta ei nostettu yhtään syytettä eikä annettu yhtään huomautusta.

Poliisin ylijohdolle ja lääninjohdoille on SM:stä saadun tiedon mukaan viime vuosina tehty noin 700–900 kantelua vuosittain. Suoraan paikallispoliisille tehtyjen kantelujen määrä ei ole tiedossa. Poliisihallinnon omaa sisäistä laillisuusvalvontaa on viime vuosina tehostettu, mutta toimintaan käytettävissä olevien resurssien niukkuus vaikuttaa suuresti rajoittavan valvonnan kat-

tavuutta. On erittäin tärkeää, että poliisin hallintorakenteen uudistamisen yhteydessä turvataan poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toimintamahdollisuudet. Tähän saakka lääninjohdot ovat vastanneet merkittävästä osasta tätä valvontaa.

Mainittakoon vielä, että kertomusvuonna oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 286 (edellisvuonna 186) poliisiin kohdistuvaa kantelua, joten sielläkin poliisikantelujen määrä kasvoi voimakkaasti. Osa näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetuin lain perusteella.

Kantelujen määrästä tai niiden johdosta tehdyistä ratkaisuksista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäinkin tuhansia. Kantelut ovat vain hyvin pieni ja valikoitunut otos. Yksi selitys kantelujen määrään on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa.

Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa. Joka tapauksessa ainakin oikeusasiamiehelle tehtyt poliisikantelut lisääntyivät kertomusvuonna suhteellisesti enemmän kuin muut kantelut, ja on tietysti seurattava, onko tämä satunnainen ilmiö vai pysyvämpi kehityssuunta. Yksi selitys kasvulle ovat kertomusvuonna tutkittavaksi tulleet lapsipornografian suodatus koskevat kolmisenkymmentä kantelua.

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, tai pitää virheellisenä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa taikka arvoste-

lee tutkinnan kestoja. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Usein tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää, tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimitamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Ilmeisesti väitteet vakavista poliisin väärinkäytöksistä ohjautuvat valtaosin suoraan esitutkintaan, koska tällaisia väitteitä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on sinänsä perusteltua laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Rikosilmoituksia poliisimiehen tekemiksi väitetyistä rikoksista on viime vuosina kirjattu 600–700 (vuonna 2008 ilmoituksia oli 638). Suuri osa näistä ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska niissä ei ole syytä epäillä rikosta. Vakava puute on, että tarkkaa seurantatietoa poliisia kohtaan tehtyjen rikosilmoitusten kohtalosta ei ole. Tämän tilanteen kehittämistä tullaan selvittämään.

Poliisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta ja eräät muut poliisin salaiset tiedonhankintakeinot, joista ks. s. 76.

4.3.3 TARKASTUKSET

Poliisiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan kuuluvat myös tarkastukset. Ne eivät tähän asti ole olleet yllätysluonteisia vaan etukäteen valmisteltuja. Ennen tarkastusta tutustutaan asiakirjamateriaaliin mm. selvityksiin kiinnitoista ja pidätyksistä sekä muihin esitutkintaan liittyviin päätöksiin, selvityksiin pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoasiakirjoihin. Tämän aineiston pohjalta tapauksia selvitetään tarkastuksella tarpeen mukaan tarkemmin. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäväviranomainen. Näin saadaa tietoa esimerkiksi yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisi-toiminnan laadusta. Tulevaisuudessa tarkastuksia on tarkoitus tehdä myös ennalta ilmoittamatta ainakin poliisivankiloissa.

Poliisitoiminnan tarkastuksissa on kiinnitetty erityishuomiota toimenpiteisiin, jotka on katsottu tärkeiksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä. On myös pyritty keskittymään alueille, joissa muu valvonta ja oikeusturvatakeet eivät ole kattavia esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisen vuoksi, kuten kiinnitoissa. Muuhun kuin hyvin pistokoelun- teiseen asiakirjatarkastukseen ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia. Mm. kantelujen määrän lisääntymisestä johtuen tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna jonkin verran aiempaa vähemmän.

SM:n poliisiosaston tarkastuksella helmikuussa 2008 keskusteltiin poliisin hallintorakenteen muutoshankkeesta ja valtion tuottavuusohjelman vaikutuksista poliisissa. Lisäksi olivat esillä mm. poliisin sisäinen laillisuusvalvonta sekä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja valvonta.

Paikallispoliisista AOA Lindstedt tarkasti Ahvenanmaan poliisiviranomaisen. Tuolla tarkastuksella kiinnitettiin huomiota mm. erilaisiin vapaudenmenetyspäätöksiin, esitutkinnan joutuisuuteen, poliisipalveluiden saatavuuteen maakunnan eri alueilla ja telepakkokeinoihin sekä keskusteltiin laitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta. AOA tutustui myös poliisivankilan tiloihin. Tarkastuksen perusteella hän otti omana aloitteena tutkittavakseen eräiden esitutkintojen viipymisen. Samalla tarkastusmatkalla hän keskusteli myös maakuntahallituksen edustajien, mm. poliisiasiainyksikön johtajan, kanssa poliisitoiminnan tilasta ja valvonnasta Ahvenanmaalla. Lisäksi AOA kävi KRP:n Ahvenanmaan yksikössä, jossa saatiin yleiskuva yksikön toiminnasta ja tutustuttiin eräisiin telepakkokeinoasiakirjoihin.

Erikseen tarkastettiin Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen poliisivankila ja muut vapautensa menettäneiden säilytystilat. AOA otti tarkastuksen perusteella tutkittavakseen sen, miten putkien kameravalvonnassa otetaan huomioon kiinniotettujen yksityisyyden suoja.

AOA tarkasti myös liikkuvan poliisin Helsinki-Vantaan lentoaseman yksikön, jonka henkilöstö (määrältään n. 50) huolehtii kaikista poliisin tehtävistä lentoaseman alueella. Hän tutustui myös lentoaseman putkatileihin, joissa ketään ei selvityksen mukaan säilytetä muutamaa tuntia kauempaa: kiinniotetut viedään joko Vantaan poliisilaitokselle tai Metsälän vastaanottokes-

kukseen. Samalla tarkastuskäynnillä AOA tutustui vielä lentoaseman PTR (poliisi-tulli-rajavartiosto) -rikostiedustelupisteeseen. PTR-toiminnan tarkoituksena on saada viranomaisten yhteistyöllä aikaan yhdenmukainen ja kattava rikostiedustelujärjestelmä. Tähän kuuluu mm. lähes reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitäminen, rikostorjuntakohteiden tunnistaminen ja nostaminen tutkintaan sekä rikostorjunnan, suunnittelun ja päätöksenteon tukeminen.

Poliisitoimintaan liittyy myös, että kertomusvuonna AOA tutustui Pelastusopiston toimintaan ja erityisesti hätäkeskuspäivystäjien koulutukseen. Hän kävi myös Helsingin hätäkeskuksessa, joka kärsii jatkuvasta henkilöstöpulasta, minkä lisäksi henkilökunnan vaihtuvuus on suuri. Kuopiossa tapahtuvaan koulutukseen on vaikea saada opiskelijoita pääkaupunkiseudulta ja toisaalta valmistuneiden keskuudessa Helsinki ei mm. korkeiden elinkustannusten vuoksi ole haluttu työpaikka.

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) vieraili Suomessa huhtikuussa 2008 ja kävi mm. seitsemällä poliisilaitoksella. Komitean havaintoja on käsitelty edellä perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa käsittelevässä jaksossa (ks. s. 40).

4.3.4 TAPAUKSIA

Julkisuus ja tiedottaminen

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin päivittäin kantaa, usein hyvin nopeasti. Itsestään selvä lähtökohta on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. Näissä ristipaineissa tasapainottelu on vaativa tehtävä. Esitutkintalain tiedottamista koskevat säännöksetkin ovat

hyvin yleisluontoisia. Ei olekaan ihmeteltävää, että tiedottamisesta kannellaan vuosittain. Julkisuuskysymykseen liittyi myös seuraava OA Paunio-päätös.

Tietovuotoihin suhtauduttava vakavasti

OA selvitti omasta aloitteestaan, miten poliisi pyrkii estämään salassa pidettävien tietojen leviämisen, ja miten se aikoo tehostaa tietovuotojen tutkintaa. Hän oli huolissaan siitä, että julkisuuteen pääsee ajoittain salassa pidettäviä tietoja kesken olevista esitutkinnoista. Erityisen vakavina hän piti poliisin tahallisia tietovuotoja. Poliisi myönsi lausunnoissaan OA:lle, että tietovuotoja tapahtuu. Lausuntojen mukaan usein on kuitenkin kyse varomattomuudesta. Varsinaisia tahallisia vuotoja esimerkiksi tiedotusvälineille poliisi piti harvinaisina.

OA korosti, että poliisin lainmukainen ja avoin tiedottaminen esitutkinnoista ei ole ongelma. Viranomaisilta edellytetään mahdollisimman avointa ja aktiivista tiedottamista. Jos esimerkiksi katsotaan, että jonkin rikos epäilyn yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on painava syy sille, että tuosta esitutkinnasta tiedotetaan – tiedon julkistumisesta epäilylle aiheutuvasta haitasta huolimatta – kyse ei ole tietovuodosta. Sen sijaan tärkeää on, että asia, jonka katsotaan lain mukaan olevan salassa pidettävä, myös pysyy salassa.

OA totesi, että tietovuototapaukset voivat aiheuttaa yksittäisille henkilöille suurta ja peruuttamatonta vahinkoa. Lisäksi niistä saattaa olla haittaa rikosten tutkinnalle. Vuotojen tutkimiseen tulee erityisesti panostaa, vaikka rikosepäilyjen tutkinta on mm. toimittajien lähdesuojan vuoksi haastavaa.

OA painotti, että poliisin tulee tehostaa tällaisten vuotojen estämistä. Esimerkiksi rekisterien käytön valvontaa tulee lisätä. Toinen keino on koulutus. OA piti lisäksi tärkeänä, että esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain parhaillaan valmisteilla olevan kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkoin arvioidaan säännöksiä, joilla on mahdollista vaikuttaa salaisten tietojen pysymiseen salassa ja tietovuotojen tutkintaan samalla kuitenkin pitäen mielessä sen, että poliisin tiedottaminen on riittävän avointa ja aktiivista. Yhteiskunnallisesti merkittäviä rikosepäilyjä on ainakin pääsääntöisesti voitava käsitellä julkisuudessa jo ennen mahdollista tuomiois-

tuinkäsittelyä – tietysti syyttömyysolettamaa kunnioittaen. Poliisi ei saa salassapidon nimissä sulkeutua julkisuudelta.

OA Riitta-Leena Paunio pöytäkirja 30.10.2008,
dnro 278/2/05*, esittelijä Juha Haapamäki

Esitutkinnasta tiedottamisen asianmukaisuudesta oli kysymys päätöksessä 2886/4/06*. AOA arvosteli tutkinnanjohtajaa, kun tämä oli tiedottanut kesken olleesta esitutkinnasta, vaikka ei ollut sellaista painavaa syytä, joka olisi kumonnut lakiin perustuvan salassapito-olettaman. Julkisuuteen oli kerrottu tutkinnan kohteena olevan yhtiön nimi ja kotipaikka sekä kerrottu, että epäilty on yhtiön entinen toimitusjohtaja. Tiedottaminen niin, että epäillyn henkilöllisyys oli ainakin pienellä paikkakunnalla yksilöitävissä ja jokaisen kauppakameristista selvitettävissä, ei ollut välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi tai epäillyn kiinnisaamiseksi eikä siihen ollut mitään erityisen painavia syitä. AOA totesi lisäksi, että poliisin tehtävä ei ole yrittää kumota jokaisesta yleisön keskuudessa liikkuvaa huhua; tähän tutkinnanjohtaja oli vedonnut.

Kuolemantapauksesta tiedottamisesta AOA katsoi poliisin epäonnistuneen tapauksessa 846/4/07*. Hänen mielestään poliisin tiedotteesta ei olisi tullut mainita kuolinsyytä, koska vainaja oli pienellä kotipaikkakunnallaan ilmeisen tunnettu henkilö ja hänet oli mitään ilmeisimmin osattu yhdistää uutiseen lumihankeen kuolleesta henkilöstä. Tiedottaminen kuolinsyytä ei myöskään ollut tarpeen tutkinnallisista syistä. Lisäksi vainajan omaisille olisi AOA:n mukaan tullut ilmoittaa kuolinsyyt ennen asiasta tiedottamista. Hän totesi myös tässä tapauksessa, että poliisin tehtävä ei ole yrittää kumota jokaisesta yleisön keskuudessa liikkuvaa huhua.

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Poliisin on viipymättä kirjattava ilmoitus, kun joku ilmoittaa rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että ilmoitus tulisi kirjata viimeistään muutamassa päivässä. Säännös on ylipäätään varsin ehdoton ja ratkaisevaa on nimenomaan ilmoittajan käsitys tapahtumasta. Merkitystä ei siis ole poliisin käsityksellä siitä, voiko kyseessä olla ri-

kosasia. Ilmoituksen kirjaaminen ei tarkoita esitutkinnan aloittamista, josta päätetään erikseen. Esitutkinta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta.

Edellisvuosien tapaan poliisia jouduttiin myös kertomusvuonna useassa tapauksessa muistuttamaan ilmoituksen kirjaamisvelvollisuudesta. Esimerkiksi tapauksessa 3995/4/06* AOA katsoi kahden Turunmaan kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiehen menetelleen virheellisesti, kun he eivät kirjanneet kantelijan rikosilmoitusta. AOA totesi myös, että poliisilaitoksen käytäntö, jonka mukaan yleisön ilmoittamista väitetyistä ylinopeuksista ei kirjata rikosilmoitusta, oli rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn vastainen. Ilmoituksen kirjaamisvelvollisuudesta oli kysymys myös tapauksissa 29, 1048*, 2291* ja 2958/4/07.

Esitutkinnan viivästyminen

Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä. Esitutkinnan kesto on tavallinen tyytymättömyyden aihe kanteluissa. Pitkään viipyyvä esitutkinta on ongelmallista yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta kuten myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta. Toisaalta poliisi voi ja sen pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa esitutkinnoista voi joutua odottamaan vuoroaan pitkäänkin.

Esitutkintojen asianmukaisesta toimittamisesta vastaa sekä tutkija että tutkinnanjohtaja. Heillä tulee kuitenkin olla kohtuulliset mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä viivytyksettä. Tämä on sekä työnjohdollinen että resurssikysymys. Tästä näkökulmasta vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkinnanjohtajaa ylempään. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettaa tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan rikosasioiden kestoa arvioitaessa osaksi oikeudenkäyntiä.

Kertomusvuonna AOA arvosteli poliisia esimerkiksi siitä, että esitys esitutkinnan lopettamisesta tehtiin syytäjälle, kun asia oli ollut jo vireillä 11 kuukautta; tätä tapausta on selostettu enemmän jaksossa Syyttäjä-

laitos (1870/4/07* s. 99). Poliisin huomiota kiinnitettiin esitutkinnan joutuisuuteen myös tapauksissa 1017/4/06*, 1402/4/07 ja 486/4/08.

Esitutkintapäätökset ja niiden perusteleminen

Esitutkintaa koskevat päätökset ja erityisesti niiden perustelut ovat viime vuosina antaneet jatkuvasti aihetta arvosteluun. Samanlaisia ongelmia on havaittu myös tarkastuksilla.

Viranomaisen velvollisuus perustella päätökset perustuu pohjimmiltaan perustuslain 21 §:ään. Päätös lopettaa esitutkinta tulee perustella siinä määrin kuin asian luonne sitä edellyttää. Asianosaisilla on tarve tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on myös merkitystä ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä. Perusteluilla on merkitystä myös viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Kuten aiempinakin vuosina, myös kertomusvuonna poliisin esitutkintapäätökset ja nimenomaan päätökset siitä, ettei esitutkintaa aloiteta, antoivat aihetta arvosteluun. Useimmiten kysymys oli siitä, että päätöksestä ei joko ollenkaan ilmennyt, mihin seikkoihin tutkinnanjohtaja perusti näkemyksensä, jonka mukaan asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta, tai että perustelut olivat tältä osin muuten puutteelliset.

Esimerkiksi tapauksessa 187/4/06* Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario oli perustellut päätöstään olla toimittamatta esitutkintaa sillä, että ”ylilääkärin antaman määräyksen laillisuuden tai virheelisyyden tutkiminen ei ole mahdollista esitutkinnassa”. AOA piti rikoskomisarion perustelua ongelmallisena, koska esitutkintaa nimenomaan tehdään sen selviämiseksi, täyttääkö tutkinnan kohteena oleva jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Päätöksessä olisi AOA:n mukaan tullut arvioida, oliko asiassa syytä epäillä rikosta, kun ylilääkäri oli kieltänyt valokuvauksen terveyskeskuksessa. Asian jatko olisi riippunut tästä arviosta. Jos

asiassa ei rikoskomisarion käsityksen mukaan ollut syytä epäillä rikosta, olisi perusteluiden tälle tullut ilmetä päätöksestä. Esitutkinnan toimittamatta jättämis päätöksen puutteellisesta perusteleminen oli kysymys myös tapauksissa 1506/4/05, 3732/4/06, 230* ja 1618/4/07.

Useissa tapauksissa AOA katsoi lisäksi, että olisi ollut perusteltua ilmoittaa esitutkintapäätöksestä kantelujalle (350/4/06 ja 230*, 1618, 1861, 3669/4/07 sekä 486/4/08). Lain mukaan päätöksestä on ilmoitettava asianomistajille ja asianosaisina kuulustelluille, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana.

Henkilötunnuksen luovuttamisesta esitutkintapäätöksen yhteydessä oli kysymys päätöksessä 1/4/07*. Päätös esitutkinnan keskeyttämisestä oli lähetetty jokaiselle jutun yhdelletoista asianomistajalle ja siinä oli näkyvissä heidän kaikkien nimet, osoitteet ja henkilötunnukset. Tämä oli sinänsä poliisin ylijohdon ja rekisterinpitäjän henkilötietolain tulkinnasta esittämän kannanoton mukaista, jota AOA kuitenkin piti virheellisenä.

AOA:n mukaan keskeyttämis päätöksen tiedoksiannossa ei ollut otettu huomioon henkilötietolaissa säädettyä henkilötunnuksen käsittelyä koskevaa tarpeellisuusvaatimusta eikä huolellisuusvelvoitetta. Hän piti menettelyä myös perustuslaissa turvatus yksityiselämän suojan näkökulmasta kritiikille alttiina. Henkilötietolaki edellyttää, että rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin.

AOA:n mukaan asiassa ei ollut esitetty hyväksyttäviä perusteita henkilötunnuksen merkitsemiselle kyseiseen asiakirjaan. Hän saattoi käsityksensä henkilötunnuksen asianmukaisesta käsittelystä poliisilaitoksen tietoon. Hän piti myös perusteltuna, että poliisin ylijohdon laatii asiasta sellaisen ohjeen, joka edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista ja joka toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietojen käsiteltäessä.

Vapaudenmenetykset ja vapautensa menettäneiden olot

Kiinnioton, pidättämisen tai vangitsemisen perusteita koskevat kantelut ovat varsin yleisiä, niin myös kertomusvuonna. Toisaalta on muistettava, että eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa vuosittain noin 150 000 (joista kaksi kolmasosaa on säilössä päihtymyksen vuoksi) eli erittäin pieni osa heistä kantelee asiasta. Vapautensa menettäneiden kohtelu ja olot ovat oikeusasiamiehen erityisen valvonnan kohteena jo lainkin mukaan. Näiden vapaudenmenetysten kesto vaihtelee muutamasta tunnista kuukausiin. Poliisivankilat ovat kuitenkin varustukseltaan sellaisia, etteivät ne ole soveliaita pitkään asumiseen. Lain mukaan pitäminen poliisivankilassa ei pääsääntöisesti saa ilman erittäin painavaa syytä kestää yli neljää viikkoa. CPT on toistuvasti arvostellut tutkintavankien säilyttämistä poliisivankiloissa, ks. s. 40.

Kiinniottojen perusteet kyseenalaiset

AOA:n sijainen arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä erääseen ravintolaan tehdyn ”valvontaoperaation” yhteydessä. Poliisi oli katsonut, että kaikkien ravintolassa olleiden oli oltava selvillä, että ravintolassa käytettiin huumausaineita, koska ravintolan sisällä oli selvästi todettavissa huumausaineen haju ja ravintolan ikkunassa oli kuva kannabiskasvista. Osa ravintolan asiakkaita oli viety kiinniotettuna poliisin tiloihin epäiltynä huumausainerikoksesta ja loput oli vähintään puhuttu paikan päällä.

AOA:n sijainen totesi, että pelkästään henkilön oleskelu tilassa, jossa käytetään huumausaineita, ei sellaiseenaan ole riittävä peruste epäillä häntä huumausainerikoksesta. Poliisi vetosi myös kantelijan olemukseen ja käytökseen sekä puhuttamisesta tehtyihin johtopäätöksiin. Selvityksissä kantelijasta esitetyt luonnehinnat olivat kuitenkin varsin yleisluonteisia eikä niiden perusteella ollut ainakaan jälkikäteen mahdollista muodostaa kiistatonta kuvaa kantelijaan kohdistuneen rikos epäilyn perusteista ja näin ollen kiinniottoedellytysten olemassaolosta. Kiinniottoa ei ollut myöskään kirjattu asianmukaisesti.

Kantelija oli poliisilaitoksella määrätty menemään alastomana kyykkyy sen selvittämiseksi, oliko hän kätkenyt huumausaineita nivusiinsa. Poliisi piti toimenpidettä henkilöntarkastuksena. AOA:n sijainen totesi suoritettuna toimenpiteen olevan pikemminkin henkilönkatsastus, jonka suorittamisen edellytykset ovat tiukemmat kuin henkilöntarkastuksen. Mikäli kysymyksessä olisi ollut henkilöntarkastus, olisi tarkastelu tullut rajata vain siihen, mitä kantelijalla oli yllään.

AOA:n sijainen Jussi Pajuojaan päätös 15.10.2008, dnro 3529/4/06*, esittelijä Kristian Holman

Myös toinen henkilö kanteli samasta operaatiosta. Hänet oli puhuttamisen jälkeen päästetty poistumaan. AOA:n sijaisen mukaan kantelija oli kylläkin esitutkitalain perusteella ollut velvollinen jäämään paikalle, mutta kun häntä ei selvityksen mukaan ollut kiinniotettu, ei ollut perustetta tehdä hänelle poliisilaissa tarkoitettua turvallisuustarkastusta (3493/4/06*). Myös tapauksissa 3937/4/06 ja 979/4/07* (s. 97) kiinnitettiin poliisin huomiota siihen, että tällainen turvallisuustarkastus voidaan tehdä vain kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöönottamisen tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan virka-aputoimen yhteydessä.

Kiinnioton perusteltavuutta ja sen kirjaamista AOA arvioi kriittisesti päätöksessä 379/4/07* ja tapauksessa 3337/4/06 hän kiinnitti huomiota suljetussa tilassa (ns. sumppu) pitämisen edellytyksien huolelliseen harkintaan. Ks. myös jäljempänä s. 111 selostettu tapaus 3784/4/06*, jossa on kysymys mm. vapaudenmenetyksestä etsintäkuulutuksen perusteella.

Asiamiestapaamiset järjestetty lainvastaisesti useissa poliisivankiloissa

Tutkintavangin ja tämän asiamiehen tapaamisia oli järjestetty Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksen poliisivankilassa huoneessa, jossa tapaajat erotti toisistaan lasiseinä ja jossa keskustelu oli käytävä puhelimien välityksellä.

AOA Jääskeläinen selvitti kantelun perusteella käytäntöjä valtakunnallisesti ja totesi, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (ns. putka-

lain) mukaiset tapaamiset voivat olla kolmenlaisia: valvomattomia tapaamisia, valvottuja tapaamisia ja erityisvalvottuja tapaamisia. Valvomattomien tapaamisten on tarkoitettu olevan pääsääntö ja erityisvalvottujen tapaamisten selvästi viimesijainen järjestely. AOA:n mukaan putkalain esitöiden valossa on selvää, että kun tapaajat täydellisesti erotetaan toistaan lasiseinällä, jolloin keskustelu käydään mikrofonien välityksellä, on kysymys nimenomaan erityisvalvotusta tapaamisesta.

Useimmat asiassa lausuntoja antaneet poliisiviranomaiset eivät näyttäneet tuntevan tai ottavan huomioon putkalain esitöissä selvästi esille tuotua pääsääntöä siitä, että vapautensa menettäneen ja hänen avustajansa tapaamiset on järjestettävä valvomattomina. Asiamiestapaamiset olivatkin harvoin valvomattomia. Tapaamisjärjestelyissä näytettiin myös sivuutettavan mahdollisuus valvotun tapaamisen järjestämiseen siten, että tapaamista valvottaisiin vain kameralla. Yleistä näytti sitä vastoin olevan erityisvalvottujen tapaamisten rutiininomainen käyttö.

Poliisihallinnossa ei yleensä näyttänyt tiedostetun sitä, että tapaamisen järjestäminen kuten kantelutapauksessa tarkoittaa erityisvalvottua tapaamista. Poliisihallinnossa näyttikin olevan laajasti virheellinen tai puutteellinen käsitys vapautensa menettäneen tapaamista koskevan lainsäädännön sisällöstä. Erityisen huolestuttavana AOA piti sitä, että epätietoisuus koski asianajajan tai muun asiamiehen tapaamisia, joiden luottamuksellisuuden turvaaminen on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakivi.

Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan tutkintavangin ja hänen asiamiehensä tapaamista valvoi pääsääntöisesti joku henkilökunnasta, jos tapaamisella oli tarvetta allekirjoittaa asiakirjoja. AOA katsoi tällaisen käytännön olevan kaukana siitä, mitä eduskunta tarkoitti putkalakia säätäessään ja asettaessaan pääsäännöksi asiamiestapaamisten valvomattomuuden. Monen muunkin poliisilaitoksen asiamies- ja muita tapaamisia koskevat järjestelyt ja käytännöt olivat selvitysten mukaan kokonaan sivuuttaneet lain mukaisen harkinnan siitä, onko käsillä ollut erityisvalvotulle tapaamiselle laissa säädettyjä, lähinnä turvallisuuteen liittyviä perusteita. AOA piti varsin selvänä, että yleensä

näin järjestettyjä tapaamisia, varsinkin asiamiestapaamisia, oli pidettävä lainvastaisina.

AOA saattoi käsityksensä Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon. Hän lähetti päätöksensä myös SM:lle tiedoksi pyytäen saattamaan päätöksen lääninhallitusten poliisiosastojen sekä poliisilaitosten tietoon. Lisäksi AOA esitti SM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin putkalain asiamiestapaamista koskevan sääntelyn saattamiseksi tutkintavankeuslakia vastaavaksi sekä putkalain mukaisten eri tapaamismuotojen ja niiden edellytysten määrittelyn täsmentämiseksi.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 12.12.2008, dnro 1197/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Asiamiesten kirjeiden avaamista koskevat säännökset epäselviä

AOA Jääskeläisen mukaan putkalaki on epäselvä ja siitä tulkitaan tavalla, joka johtaa siihen, että myös asiamiesten kirjeet vapautensa menettäneille päämiehilleen avataan rutiininomaisesti. Hän esittikin SM:n harkittavaksi, tulisiko asiamieheltä saapuvien kirjeiden avaamisen edellytyksiä (putkalain 6 luvun 4 §:n 2 momentti) selkeyttää. Lisäksi hän esitti SM:n harkittavaksi, tulisiko asetuksessa säätää mm. asiamieskirjeiden avaamispäätösten riittävästä perusteleumisesta ja perusteluiden kirjaamisesta. Samalla asetusta olisi perusteltua muuttaa niin, että siitä ilmenisi, että säilytystilassa ei voida tehdä päätöstä tarkastaa avaamalla kaikki vapautensa menettäneelle saapuneet kirjeet tai muut postilähetykset. AOA teki samaa ongelmaa koskevan esityksen myös OM:lle tutkinta- ja vankeusvankeja koskevien säännösten muuttamiseksi (ks. s. 119).

AOA Petri Jääskeläisen päätös 17.12.2008, dnro 4045/2/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Poliisin tiloissa olleen tutkintavangin oikeudesta käyttää äidinkieltään, kun hän tapasi vaimoaan, arvioitiin tapauksessa 2143/4/06*. Tapauksessa 3190/4/07 AOA Lindstedt arvosteli sitä, ettei poliisivankilassa ollut pidetty kirjaa siitä, mitä lääkkeitä kantelijalle oli annettu.

Kotietsintä ja takavarikko

Kotietsinnät ja takavarikot ovat suhteellisen yleisiä kantelujen aiheita. Tämä johtunee siitä, että varsinkin kotietsinnät koetaan usein syvänä puuttumisena yksilön oikeuksiin. Kotietsintöjä tehdään maassamme vuosittain yli 10 000 (13 403 vuonna 2005). On huomattava, että kotietsinnällä ei tarkoiteta pelkästään asunon tutkimista, vaan etsintä muussakin rakennuksessa tai suljetussa säilytyspaikassa taikka ajoneuvossa on kotietsintää.

Kotietsinnälle ei ollut vakuuttavia perusteita

Erään rakennuksen pihassa oli etsintäkuulutetun henkilön omistama auto. Etsitty henkilö ei asunut siinä osoitteessa, ja rakennuksessa olevista liikeiloista vain yksi liike oli tuohon aikaan avoinna. Näillä perusteilla Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapeli katsoi, että oli perusteltu syy olettaa etsittävän olevan tuossa liikkeessä, ja siellä toimitettiin kotietsintä etsintäkuulutetun löytämiseksi.

Selvityksen mukaan kyseessä on kiinteistö, jossa on sekä asuinhuoneistoja että liikeiloja. Kun kysymys ei ollut etsittävän luona tapahtuvasta etsinnästä, laki edellytti, että oli ”erittäin päteviä perusteita” olettaa etsittävän oleskelevan kyseisessä liikkeessä. AOA korosti, että tämä näyttökynnys on varsin korkea ja edellyttää lähtökohtaisesti esitettyä konkreettisempia havaintoja etsityn henkilön olinpaikasta. Kynnys on asetettu korkealle sen vuoksi, että kyse on muun kuin kiinniotettavan eli ulkopuolisen tiloista. AOA katsoi, ettei kotietsinnälle ollut esitetty vakuuttavia perusteluita. Hän kiinnitti ylikonstaapelin huomiota siihen, että pakokeinojen käytön edellytyksenä olevia näyttökynnyksiä tulee harkita huolella.

Liikkeen työntekijöitä oli kotietsinnän aikana estetty käyttämästä puhelinta. AOA totesi, että laista ei löydy perusteita tällaiseen henkilökohtaiseen vapauteen puuttumiselle vain sillä perusteella, että henkilö on paikalla kotietsinnässä ja että häntä epäillään rikoksesta – selvityksen mukaan työntekijöitä epäiltiin het-

ken aikaa huumausainerikoksesta. AOA arvosteli myös sitä, että tämän rikosepäilyn johdosta kotietsinnän yhteydessä toimitetuista henkilöntarkastuksista ei ollut laadittu pöytäkirjoja eikä huumausainerikosepäilystä ollut kirjattu rikosilmoitusta. Lisäksi AOA katsoi, että etsinnän yhteydessä löytyneet jauhepusshit olisi tullut takavarikoida ennen kuin poliisi teki niille kokeita.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 18.8.2008, dnro 636/4/07*, esittelijä Juha Haapamäki

Tapauksessa 2294/4/06* AOA katsoi, että poliisin tulee oma-aloitteisesti ilmoittaa kotietsinnän kohteelle tämän lain mukaisista oikeuksista; tässä tapauksessa oli kysymys oikeudesta kutsua paikalle oma todistaja. Ratkaisussaan 2691/4/07 AOA:n sijainen puolestaan totesi, että jos kotietsinnässä ei ole paikalla ketään ulkopuolista, tulisi etsinnästä jättää ilmoitus tai yhteydenotto pyyntö kohdeasuntoon. Näin osaltaan varmistetaan se, että asunnon haltija saa viivytystä tiedon kotietsinnästä.

Takavarikkoja koski ensinnäkin tapaus 344/4/07, jossa AOA muistutti Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitosta siitä, että haltuun otettu omaisuus on tärkeää kirjata. Hän arvosteli sitä, että poliisin haltuun ottama puukko, jolla säilöön otettu kantelija oli putkassa ollessaan vahingoittanut itseään, oli kadonnut. Tästä johtuen puukkoa ei ollut voitu esittää todisteena oikeudenkäynnissä, jossa kantelija syytti häntä kiinniottaneita poliisimiehiä siitä, että he olivat rikkoneet virkavelvollisuuttaan laittamalla hänet päihtyneenä säilöön varmistumatta siitä, ettei hänellä ollut mukanaan vaarallisia esineitä.

Myös asiassa 1863/4/07 AOA kiinnitti poliisin huomiota takavarikoidun omaisuuden huolelliseen kirjaamiseen. AOA:n sijainen puolestaan saattoi Närpiön kihlakunnan poliisipäällikön tietoon käsityksensä siitä, että laissa ei ole perustetta sille, että poliisi oli hävittänyt palonsyöntutkinnan yhteydessä haltuun ottamansa lämpöpatterin. Samalla hän totesi, että kantelijalla oli mahdollisuus esittää korvausvaatimus poliisille, mikäli hän katsoi menettelystä aiheutuneen hänelle vahinkoa (218/4/08).

Kuulustelumenettely

Päätöksessään 1482/4/08* AOA:n sijainen arvosteli sitä, että rikoksesta epäiltyjä oli kuulusteltu vain puhelimitse, vaikka esitutkintalaki ei tunne tällaista mahdollisuutta, jos epäilty kiistää rikosilmoituksen oikeellisuuden, kuten tässä tapauksessa oli asian laita. Toisessa tapauksessa 1771/4/08* AOA:n sijainen katsoi, että todistajia olisi ollut perustellumpaa kuulla henkilökohtaisesti läsnä ollen kuin puhelimitse, koska näyttö asiassa perustui henkilötodisteluun.

Asiassa 1857/4/08 AOA:n sijainen katsoi, että asianomistajan kuulusteluun olisi ollut perusteltua hankkia tulkki, koska asianomistaja ei osannut suomea ja tutkija itsekäin totesi puhuvansa huonosti englantia. AOA puolestaan kiinnitti päätöksessään 2207/4/07 rikosylikonstaapelin huomiota siihen, että kuulustelutilanteessa tulee pyrkiä täsmälliseen kielenkäyttöön. Asiassa ei kuitenkaan tullut ilmi, että rikosylikonstaapeli olisi tarkoituskellisesti, kuulusteltavaan vaikuttaakseen muotoillut kysymyksensä siten, että sen voitiin tulkita sisältävän väärän tiedon.

Poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta

Poliisimiesten tekemiksi väitettyjen rikosten tutkinnanjohto on kuulunut virallisille syyttäjille yli kymmenen vuotta. Syyttäjän tulee tutkinnanjohtajana päättää mm. siitä, aloitetaanko esitutkinta. Huomattavan suuri osa ilmoituksista ei johda esitutkintaan. Käytännön esitutkinnan tekee sinänsä poliisi, mutta ei kuitenkaan epäillyn poliisimiehen yksikkö. Nämä ns. poliisirikostutkinnot olivat kertomusvuonna paljon julkisuudessa.

SM:n poliisiosasto ja Valtakunnansyyttäjänvirasto asettivat syksyllä 2008 työryhmän kehittämään poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelmää. Poliisirikosasioiden tutkintajärjestelyt ovat luonnollisesti esillä myös esitutkintalain kokonaisuudistusta valmistelevassa toimikunnassa.

Rikosilmoituksia ei käsitelty asianmukaisesti

Kantelija oli junassa matkalla Pietariin, kun hänet otettiin Riihimäen kihlakunnan poliisilaitoksen etsintäkuulutuksen perusteella kiinni ja vietiin kuulusteltavaksi Lappeenrantaan. Kantelija arvosteli sitä, että hänen Lappeenrannan tapahtumista tekemänsä rikosilmoitus ei johtanut toimenpiteisiin. Lisäksi hän arvosteli sitä, ettei hän saanut mitään vastausta toiseen rikosilmoitukseen, jonka hän teki niitä riihimäkeläisiä poliisimiehiä vastaan, joiden hän katsoi olevan vastuussa kiinniotosta.

Tutkinnanjohtajaksi määrätty Kouvolan kihlakunnan syyttäjä päätti, että ensimmäisen ilmoituksen johdosta ei aloiteta esitutkintaa. Päätöksessä ei ollut huomauttamista siltä osin kuin syyttäjä katsoi, että ei ollut syytä epäillä rikosta, kun poliisipartio oli viennyt kantelijan Lappeenrantaan etsintäkuulutuksessa pyydetyn kuulustelun toimittamiseksi. AOA arvosteli syyttäjää kuitenkin siitä, ettei tämä ollut lainkaan käsitellyt kantelijan esittämiä yksiselitteisiä väitteitä siitä, että hänet kuulustellut poliisimies olisi syyllistynyt kuulustelun yhteydessä laittomaan uhkaukseen ja muutoinkin epäasialliseen käytökseen. Kantelijan ilmoitus oli otsikoitu rikosilmoitukseksi nimenomaan kuulustelijaa kohtaan. Kihlakunnansyyttäjä ei myöskään ollut lainkaan käsitellyt sitä kantelijan väitettä, ettei hänelle olisi ilmoitettu kiinnioton syytä. AOA kiinnitti kihlakunnansyyttäjän vakavaa huomiota siihen, että esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevat päätökset tulee perustella riittävästi ja niissä tulee ottaa perustellen kantaa kaikkiin ilmoittajan yksilöimiin tapahtumiin, joita tämä pitää rikoksena.

Toista kantelijan sähköpostitse tekemää ilmoitusta ei ollut kirjattu, vaikka se olikin Riihimäen kihlakunnan poliisilaitoksella tulkittu rikosilmoitukseksi poliisimiehen tekemästä rikoksesta. Oli ilmeistä, että asiaa hoitanut rikoskomisario oli unohtanut kirjata asian. Tämän vuoksi se ei myöskään siirtynyt syyttäjälle sen arvioimiseksi, oliko asiassa perusteet aloittaa esitutkinta. AOA kiinnitti rikoskomisarian vakavaa huomiota ilmoituksen kirjaamisvelvollisuuteen. Kun kyse oli poliisimiesten tekemiksi väitetyistä rikoksista, niin poliisia kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitäminen vaatii, että tällaiset rikosilmoitukset siirretään viipymättä syyttäjän arvioitavaksi.

AOA otti kantaa myös asiassa tehtyyn etsintäkuulutukseen ja kantelijan viemiseen kuulusteluun, jolloin hänen ulkomaanmatkansa estyi. Kantelijan ei ollut epäilty pakoilevan esitutkintaa, mutta poliisilla ei ollut tiedossaan hänen osoitettaan. Etsintäkuulutukseen olikin voitu turvautua, jotta kantelija saataisiin kuulusteltua. Eri asia on, mikä olisi kuulutuksen sisältö. AOA viittasi siihen, että epäilty voidaan esitutkintalain mukaan noutaa kutsutta kuulusteluun vain, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta ja on todennäköistä, että epäilty ei noudata kutsua taikka hän ryhtyy pakenemaan tai todisteita hävittämällä tai muutoin vaikeuttamaan esitutkintaa. Tosiasiallisesti kantelija, jota epäiltiin kahdesta näpistyksestä, oli noudeutu kuulusteluun ilman kutsua.

Asiassa kuitenkin sovellettiin poliisilain 12 §:ää. Sen ja esitutkintalain 18 §:n suhde ei ole täysin selkeä tai ainakaan johdonmukainen. AOA totesi, että poliisilain 12 § on siinä mielessä erityislaatuinen säännös, että siinä etsintäkuulutuksesta ikään kuin johtuu eräitä pakokeino-valtuuksia (esimerkiksi kiinnotto-oikeus) – se näyttää myös antavan esitutkintalain 18 §:ää selvästi väljemmät mahdollisuudet kutsutta noutoon. AOA piti kuitenkin yleisesti perusteltuna toimintatapana, että jos esitutkintalain kutsutta kuulusteluun noudon edellytykset eivät etsityn henkilön kohdalla täyty, tulisi etsintäkuulutuksessa pyytää vain olinpaikkailmoitusta ja kuulustelukutsun tiedoksiantoa (ja epäillyn sitä halutessa kuulustelua). Muutoin poliisilain 12 §:n perusteella toimittaessa voidaan joutua epäillyn kannalta kohtuuttomiinkin tilanteisiin. Jos henkilö ei noudata kutsua, voitaisiin hänet sitten etsintäkuuluttaa uudestaan ja pyytää kuulustelemaan häntä, jolloin myös välitön poliisiasemalle vienti olisi perustellumpaa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 11.8.2008, dnro 3784/4/06*, esittelijä Juha Haapamäki

Tapauksessa 3537/4/06* kantelija epäili, että poliisin tietojärjestelmistä oli oikeudettomasti luovutettu hänen liikenne rikoksiaan koskevia tietoja erälle yksityishenkilölle (A). Ilmoituksen mukaan kantelija epäili tietojen vuotaneen Vaasan alueen poliisista ja totesi kuulustelussaan, että A:lla on yhteyksiä Vaasan alueen poliiseihin. Vaasan kihlakunnan poliisilaitos toimitti asiassa esitutkinnan. Asianomistajan lisäksi kuulusteltiin vain A:ta, joka totesi, ettei kukaan poliisi ollut kertonut hänelle kantelijasta ja että hän oli saanut tietää kanteli-

jan asioista eräältä naiselta. Tutkinnanjohtajana toiminut Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario päätti asian esitutkinnan katsoen, ettei asiassa voitu osoittaa tapahtuneen rikosta.

AOA arvosteli asian tutkinnanjohtajana toiminutta rikoskomisariota ensinnäkin siitä, ettei asiaa ollut siirretty syyttäjätutkinnanjohtajan arvioitavaksi siltä osin kuin kantelija oli ilmoituksessaan ja kuulustelussaan esittänyt epäilyn siitä, että tietovuodon takana oli nimenomaan poliisimies. AOA:n mukaan asiaa ei ollut myöskään selvitetty riittävästi, jotta olisi voitu päätyä siihen, ettei asiassa ollut tapahtunut rikosta. A:ltä ei ollut kysytty tarkemmin naisesta, jolta hän oli kertonut tiedot saaneensa, joten tietojen alkuperä jäi tuossa esitutkinnassa täysin selvittämättä. AOA:n selvityspyynnön johdosta asia siirrettiin poliisirikostutkintaan ja esitutkintaa jatkettiin.

Asiassa 2493/4/06* kaksi poliisimiestä puolestaan arvosteli esimiehiään sitä, että nämä olivat kirjauttaneet kantelijoiden menettelystä ilmoituksen ja saattaneet asian syyttäjän arvioitavaksi. AOA:n mukaan kantelijoiden tapauksessa oli ollut käsillä seikkoja, jotka viittasivat siihen, että he olivat menelleet moitittavasti. Tilanteessa oli kaksi toimintamahdollisuutta. Tapahtumia olisi voitu selvittää poliisiorganisaation sisällä kantelutyyppisesti tai sitten siirtää asia syyttäjän arvioitavaksi. AOA ei katsonut lääninylikomisarion menelleen virheellisesti, kun hän valitsi jälkimmäisen vaihtoehdon.

AOA totesi, että se, kuinka paljon poliisi voi selvittää tapahtumia ennen kuin asia siirretään syyttäjän arvioitavaksi, riippuu kunkin yksittäistapauksen erityispiirteistä. Poliisin liikkumavara tässä suhteessa ei voi olla kovin laaja. Jos on seikkoja, jotka viittaavat siihen, että olisi syytä epäillä poliisimiestä rikoksesta, asia on saatettava syyttäjän harkittavaksi. Poliisi ei tällaisten seikkojen ilmetessä voi esimerkiksi laajasti selvittää, olisiko kuitenkin mahdollisesti jotain muita seikkoja, jotka poistaisivat epäilyn. Selviä tapauksia lukuun ottamatta on perustellumpaa jättää syyttäjän arvioitavaksi se, onko teko mahdollisesti rikoslaissa tarkoitettulla tavalla vähäinen. Tämän tyyppisissä asioissa on otettava huomioon myös poliisia kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyttäminen. Poliisin asema ja toimivaltuudet huomioon ottaen on tärkeää, että poliisitoiminta on mahdollisimman läpinäkyvää ja että sitä voidaan arvioida myös

organisaation ulkopuolelta. Poliisin tulee oma-aloitteisestikin selvittää poliisin toiminnan mahdollisia epäselvyyksiä. Vähänkin epävarmassa tilanteessa on perusteltua kytkeä syyttäjä mukaan asian arviointiin, ettei herätetä epäilyksiä asian ”painamisesta villaisella” poliisin sisäisesti.

Asioissa 1920 ja 2438/4/07 puolestaan tuli ilmi epäselvyyksiä siinä, kumpi – poliisi vai syyttäjät – on vastuussa ja hoitaa esitutkintapäätöksen tiedoksiannon ja esitutkintapöytäkirjan toimittamisen asianosaisille.

Poliisirikosasiaa koski myös AOA Lindstedtin päätös 1954/4/06*, jota on selostettu jaksossa Syyttäjälaitos (ks. s. 101).

Esitutkintapöytäkirjojen toimittaminen

Kertomusvuonna ratkaistiin useita kanteluita, joissa oli kysymys esitutkintapöytäkirjan ennakkotilauksesta. Epäillyn asiamies pyysi esitutkinna ollessa vielä kesken, että hänelle toimitetaan jäljennös pöytäkirjasta, kun se aikanaan valmistuisi. Hän ei kuitenkaan saanut pöytäkirjaa ilman uutta tilausta. Kyse oli yhden lakiasiaintoimiston asiakkaiden tekemistä kanteluista, jotka kylläkin kohdistuivat eri poliisilaitoksiin. Samantyyppisiä kanteluita ratkaistiin myös vuonna 2007 (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s. 121).

AOA totesi päätöksissään, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) esitöiden mukaan tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla sellainenkin asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Ennakkotilaus on sinänsä mahdollinen ja julkisuuslain mukainen hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että viranomainen huolehtii myös tällaisten asiakirjapyyntöjen asianmukaisesta käsittelystä. Julkisuuslain mukainen määräaika asiakirjaa koskevan pyynnön käsittelylle (enintään kuukausi) ei sinänsä ole laskettavissa ennen esitutkintapöytäkirjan valmistumista. Esitutkintapöytäkirja on kuitenkin toimitettava tuossa määräajassa sen valmistumisen jälkeen.

Kertomusvuonna ratkaistuissa tapauksissa (214, 624, 982, 1837* ja 3267/4/07* sekä 731*, 842* ja 1506/4/08*) oli kussakin joitain erityispiirteitä, mutta yleensä oli kysymys joko yksittäisen virkamiehen huolimattomuudesta tai poliisilaitoksen asiakirjatilausten hallinnan puutteellisuudesta taikka molemmista. Yhteistä oli se, että esitutkintapöytäkirjaa ei toimitettu tilaajalle julkisuuslaissa säädettyssä kuukauden määräajassa pöytäkirjan valmistumisesta.

Päätöksessä 2692/4/06 AOA puolestaan arvosteli rikoskomisariota siitä, ettei tämä neuvonut esitutkintapöytäkirjan jäljennöstä halunnutta kantelijaa kääntymään asian tutkineen poliisilaitoksen puoleen. Vielä perustellumpaa olisi ollut, että hän olisi suoraan siirtänyt asiakirjapyynnön oikealle poliisilaitokselle.

Esitutkintapöytäkirjan sisällöstä oli kysymys asiassa 3171/4/06, jossa kantelija arvosteli sitä, että lähestymiskiellon rikkomista koskevan asian tutkinnassa esitutkintapöytäkirjaan oli liitetty tiedot hänen puhelinliittymäänsä tietyinä aikoina otetuista kaikista yhteyksistä, vaikka vain epäillyn ottamilla yhteyksillä oli kantelijan mielestä merkitystä. Kantelija piti tätä viestintäsalaisuuden rikkomisena. AOA:n mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja puolustuksen tarpeet saavat erityisen painoarvon ainakin niissä tapauksissa, joissa on nostettu syyte. Tässä tapauksessa mm. se, että saadun selvityksen mukaan teleyhtiöltä saadut tiedot olivat ristiriidassa kantelijan kertomuksen kanssa, oli seikka, joka vaikutti sen suuntaisesti, että kaikilla tiedoilla on tai voi olla merkitystä puolustukselle asian arvioinnissa. AOA ei pitänyt virheellisenä sitä, että tutkija oli (syyttäjän kanssa neuvoteltuaan) liittänyt kantelijan puhelinliittymään otetuista yhteyksistä laaditun listan kokonaisuudessaan esitutkintapöytäkirjaan.

Lupahallinto

Pikapassi olisi tullut myöntää

AOA moitti Helsinki-Vantaan lentoaseman liikkuvaa poliisia siitä, että se ei myöntänyt pikapassia yksin matkustavalle alaikäiselle lapselle, joka oli lähdössä suomalaisen äitinsä luo Bulgariaan.

Passintarkastuksessa oli käynyt ilmi, että 17-vuotiaan tytön passi oli rikkoutunut. Passin tietosivu oli irti ja teipattu paikoilleen. Passintarkastaja ohjasi tytön liikkuvan poliisin lentoaseman yksikköön hakemaan pikapassia. Hänelle ei kuitenkaan myönnetty pikapassia, koska hänellä ei ollut esittää passilain edellyttämää huoltajien suostumusta passin hakemiseen.

AOA katsoi, että liikkuvan poliisin vanhempi konstaapeli ja tämän esimies toimivat virheellisesti päättäessään olla myöntämättä tytölle passia ja estäessään siten hänen matkansa äitinsä luo. Tässä tapauksessa työllä oli voimassa oleva passi, johon hän oli aikoinaan saanut huoltajansa suostumuksen. Kyseessä ei siten ollut tilanne, jossa alaikäinen olisi pyrkinyt lähtemään maasta tai hakemaan passia ilman huoltajansa suostumusta. Poliisi ei ollut myöskään selvittänyt riittävästi mahdollisuutta olla yhteydessä tytön huoltajaan. AOA muistutti, että perustuslain mukaan jokaisen liikkumisvapauteen kuuluu oikeus lähteä maasta ja että viranomaisen on tulkittava lakeja perus- ja ihmis-oikeusmyönteisesti.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 5.11.2008, dnro 3335/4/06*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Päätöksessä 2294/4/06* AOA piti Forssan kihlakunnan poliisipäällikön menettelyä ongelmallisena. Kantelijalle oli myönnetty kiväärin ja haulikon hankkimislupa. Kantelijan hankittua aseet hän haki niille hallussapitolupaa. Poliisipäällikkö teki hallussapitolupa-asiaassa lykkäyspäätöksen perustellen sitä hakijaan kohdistuneella rikosepäilyllä ja sillä, että hakijan oli esitettävä lisäselvitystä metsästysoikeudestaan ja oikeudesta harjoittaa urheiluammuntaa sekä lisäselvitystä ostamansa aseiden kaliperista. Lykkäykseen vaikutti lisäksi se, että kantelijalla oli ennestään 22 aselupaa ja neljä rinnakkaislupaa.

AOA totesi päätöksessään, että rikosepäily, metsästys-oikeus, oikeus harjoittaa urheiluammuntaa ja hakijan aselupien määrä olivat sellaisia seikkoja, jotka olivat olleet poliisilla tiedossaan tai jotka poliisin oli tullut selvittää jo hankkimislupaharkinnassa. Hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti kantelija oli voinut luottaa siihen, että hänen sopivuu-tensa ampuma-aseen hallussapitoon oli selvitetty ja poliisin tiedossa tuolloin olleet seikat otettu huomioon

jo hankkimislupaa myönnettäessä eikä hänen sopivuuttaan enää hallussapitolupaa haettaessa ilman erityistä syytä erikseen selvitetäisi.

Tapauksessa 3234/4/06* kantelija oli hakenut ampu-ma-aselupaa puoliautomaattiselle tarkkuuskiväärille toistaiseksi. Kun kantelija ei esittänyt kaikilta osin riittä-vää selvitystä ampumaharrastuksestaan, poliisilaitos päätti myöntää luvan vuoden määräajaksi. Kantelijal-le lähetettiin kuukauden kuluttua kirjallinen perusteltu päätös muutoksenhakuosoituksineen vasta kantelijan sitä pyydettyä. AOA katsoi, että kun lupa oli myönnetty hakemuksesta poikkeavasti, poliisilaitoksen olisi tullut antaa kantelijalle heti määräaikaisen luvan yhteydes-sä perusteltu päätös valitusosoituksineen. Päätöksessä 29/4/07 poliisipäällikkö ei puolestaan ollut tehnyt lain edellyttämää päätöstä ampuma-aseiden väliaikaisen haltuunoton jatkamisesta.

Päätöksessään 1017/4/06* AOA arvosteli useita poliisimiehiä, joiden menettelyn vuoksi päätös siitä, jatke-taanko kantelijalle määrättyä väliaikaista ajokieltoa, jäi tekemättä.

Muita tapauksia

Mielenosoituksen paikan valitsevat ensisijaisesti sen järjestäjät

Eräaseen mielenosoituksen osallistunut kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta sitä, että heidät oli määrätty siirtymään pois asianmukaisesti poliisille ennalta ilmoitetusta mielenosoituksen pito-paikasta ja myös toisesta paikasta, mihin he edelleen siirtyivät.

Poliisin mukaan mielenosoittajat olivat asianmukaisen kirjallisen ilmoituksen jälkeen muuttaneet mielenosoituspaikkaa suullisesti – tämän kantelija kiisti. AOA:n mukaan olisi perusteltua, että poliisi kirjaisi kirjalliseen ilmoitukseen tehtävät muutokset. Lisäksi hän totesi, että eräät poliisin toiminnan lähtökohdat olivat ongelmallisia. Ensinnäkin poliisi ei AOA:n mukaan voi siirtää mielenosoitusta vain sillä (muodollisella) perusteella, että mielenosoituspaikka olisi poliisilain perusteella eristetyllä alueella. Siirrolla tulee olla nimenomaan ko-

koontumislain 10 §:n mukaiset perusteet. Eri asia on, että eristämisen perusteet käytännössä lähes poikkeuksetta muodostanevat myös kokoontumislaisissa säädettyt siirtoerusteet.

Poliisi myös kertoi varanneensa ensisijaiseksi mielenosoituspaikaksi Messukeskuksen itäpuolella olevan teknurmikentän. AOA:n mielestä on sinänsä perusteltua, että poliisi ottaa suurten kansainvälisten kokousten suunnittelussa huomioon mahdolliset mielenosoitukset ja varautuu niihin myös tällä tavoin. Hän korosti kuitenkin, että mielenosoituksen paikan valitsevat ensisijaisesti sen järjestäjät, ei poliisi.

Vain jos järjestäjien valitsemaa paikkaa ei kokoontumislain perusteella voida hyväksyä, poliisi voi osoittaa yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan sopivan paikan mielenosoitukselle. Myös mielenosoituksen järjestäjät voivat tässä neuvottelussa esittää uutta paikkaa, joka poliisin on AOA:n mukaan pääsääntöisesti hyväksyttävä, jos siihen ei ole kokoontumislaisissa tarkoitettua esitettyä. Järjestäjien esittämään uuteen paikkaan voidaan soveltaa myöhässä tehtyä mielenosoitusilmoitusta koskevaa oikeusohjetta: tällainen ilmoitus on kokoontumislain mukaan pätevä, ellei kokouksen järjestämisestä järjestäjien valitsemassa uudessa paikassa aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Näin on varsinkin tapauksissa, joissa mielenosoitus ei pienutensa vuoksi tai muusta syystä vaatisi poliisilta mitään mittavia tai aikaa vieviä erityisjärjestelyjä – kuten asianlaita näyttää olleen tässä tapauksessa. Spontaanijakaan mielenosoituksia ei tule estää vain muodollisuuksiin vedoten.

Keskeistä on, että uudesta paikasta aidosti neuvotellaan, vaikka lopullinen päätösvalta onkin poliisilla. Kyse ei saa olla tyhjistä muodollisuudesta tai varsinkaan poliisin yksipuolisesta ilmoituksesta. Mielenosoituspaikan siirtäminen ei myöskään saa perustua esimerkiksi siihen, että mielenosoituksen kohteita suojataan kohtaamasta heille ehkä kiusallisia mielipiteitä.

Poliisi perusteli toimintaansa myös yhdenvertaisuuden turvaamisella. AOA totesi, että kokoontumislain lähtökohta kokouspaikan suhteen on kuitenkin osin toinen. Sen mukaan joku mielenosoitus voi saada etusijan (joko aikaprioriteetin, perinteiden tai sopimuksen perusteella) ja muut voivat joutua tällöin väistymään.

AOA piti jossain määrin kyseenalaisena, oliko poliisin esittämien seikkojen nojalla perusteltua katsoa, että kyseinen mielenosoitus olisi tuossa paikassa pidettynä vaarantanut ihmisten turvallisuutta taikka häirinnyt kohtuuttomasti sivullisia tai kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tilaisuutta tai että siitä olisi aiheutunut kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Selvityksissä ei ole viitattu siihen, että mielenosoittajat olisivat esimerkiksi käyttäytyneet jotenkin uhkaavasti tai ylipäättään muuten kuin rauhanomaisesti. Poliisin arvio ei kuitenkaan ollut osoitettavissa vääräksi. AOA kiinnitti kuitenkin asiaa hoitaneen komisarion huomiota edellä esitettyihin näkökohtiin mielenosoituksen siirtämisessä huomioon otettavista seikoista ja erityisesti neuvotteluvollisuuteen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 20.11.2008, dnro 2936/4/06*, esittelijä Juha Haapamäki

Karhun ampuminen ei ollut moitittavaa

Oikeusasiamiehelle tehtiin viisi kantelua siitä, että poliisi ampui karhun Hankoniemessä keväällä 2007. Kanteluissa arvosteltiin mm. sitä, että viranomaiset itse aiheuttivat karhua hätistelemällä tilanteen, jossa se lähti uimaan kohti mannerta, että poliisi ei konsultoinut asiantuntijoita ja ettei sillä ollut suunnitelmaa karhun ohjaamiseksi turvalliselle alueelle.

Lintutarkkailijat olivat havainneet karhun eräässä saarella ja ilmoittaneet siitä viranomaisille. Kun poliisi tuli paikalle karhua yritettiin tuloksetta paikantaa puolen toista tunnin ajan. Lopulta karhu havaittiin helikopterista. Tällöin karhu lähti uimaan.

Poliisi oli jo varhaisessa vaiheessa ollut yhteydessä riistanhoitoyhdistyksen riistapäällikköön siitä, miten tilanteessa olisi parasta menetellä. Hän oli sitä mieltä, että karhua ei tule päästää Hankoniemeen, jossa olisi ollut vaara sen joutumisesta asutuksen keskelle. Karhun nukkuttaminen olisi hänen mukaansa ollut mahdollonta vedessä, sillä se olisi hukkunut.

AOA:n mukaan poliisi etsi ensin muuta ratkaisua kuin karhun lopettamista. Pyrkimys oli, että karhu olisi uinut sellaiseen suuntaan, että se ei olisi ollut vaaraksi ihmisille ja että sillä toisaalta olisi ollut mahdollisuus sel-

viytyä. Tämä suunnitelma kuitenkin epäonnistui, ja kun karhu lähestyi Hankoniemen rantaa, se lopetettiin. AOA korosti, että poliisilain mukaan poliisilla on oikeus ottaa kiinni ja lopettaa eläin, jos se aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle. Tässä tapauksessa poliisi arvioi tilannetta juuri tästä näkökulmasta, eikä AOA pitänyt poliisin toimintaa moitittavana.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 17.3.2008, dnro 1654/4/07*, esittelijä Mikko Eteläpää

Tapauksessa 739/4/06* oli kysymys hirvenmetsästyksestä, jossa oli huolimattomuudesta ammuttu naaras-hirvi, jota seurasi vasa. Luvansaajalla oli luvat sekä täysikasvuiselle hirmelle että vasalle. Metsästysseura sai lunastaa hirven maksamalla 840 euroa, joka oli maaja metsätalousministeriön vahvistaman taulukon mukainen alin hinta täysikasvuisesta hirstä. AOA:n mukaan nimismiehen olisi kuitenkin tullut määrätä hirvenlihat takavarikoitavaksi, minkä jälkeen ne olisi voitua myydä huutokaupalla ja rahat takavarikoida. Se, että lihat oli myyty metsästysseuralle, jonka jäsen oli tehnyt lainvastaisen kaadon, oli omiaan herättämään kysymyksiä menettelyn puolueettomuudesta. Vaikka menettely oli valtiolle taloudellisesti edullisempi menetelytapa, ei tämä AOA:n mukaan poistanut velvollisuutta menetellä lainmukaisesti. Lisäksi hän piti virheellisenä nimismiehen kehoitusta siitä, että tapauksen johdosta tuli maksaa vasan ja täysikasvuisen hirven lupamaksujen erotus. Lisäksi olisi ollut johdonmukaista, että seuran lupakiintiöstä olisi mennyt täysikasvuisen hirven kaatamiseen oikeuttanut lupa – nimismiehen kannanoton mukaan metsästysseuran kiintiöstä oli mennyt vain vasan lupa.

Löytötavaralain soveltamisalasta ja poliisin menettelystä hylätyksi ilmoitetun veneen osalta oli kysymys päätöksessä (1533* ja 3223/4/06*), jossa AOA kiinnitti vanhemman konstaapelin ja poliisilaitoksen huomiota viranomaisen selvittämismenettelyyn. Poliisi olisi voinut selvittää veneen oikeaa omistajaa tapahtunutta laajemmin, etenkin kun otettiin huomioon löytötavarana käsitellyn veneen arvo. Sen jälkeen kun omistusoikeus oli löytötavaralain nojalla jo siirtynyt löytäjälle, käräjäoikeus oli siellä esitetyn näytön perusteella katsonut, että löytötavaralaki ei soveltunut, koska vene ei ollut joutunut pois oikean omistajansa hallusta. AOA ei kuitenkaan katsonut poliisin toimineen lainvastaisesti.

Poliisin virkanimityksistä kannellaan muutaman kerran vuodessa. Kertomusvuonna AOA piti suojelupoliisin menettelyä arvostelulle alttiina hyvän hallinnon näkökulmasta, koska viranhakuilmoituksesta ei selkeästi ilmennyt, oliko ruotsin kielen taitoa koskenut vaatimus laissa säädetty kelpoisuusvaatimus vai vain työnantajan näkemys siitä, millaista käytännön kielitaitoa tehtävien hoitaminen tosiasiallisesti edellytti. Myös hakijoiden kielitaidon arvioiminen oli nimitysmuistiossa jäänyt pintapuoliseksi, vaikka kielitaidolle oli hakuilmoituksissa pantu painoa (3186/4/06*).

Päätöksessään 3784/4/07 AOA:n sijainen puolestaan arvosteli keskusrikospoliisia nimitysmuistion ansiovertailun puutteellisuudesta. Hakijoiden samantyyppiset ansiot olisi tullut selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista. Kaikille, jotka olivat kyseistä virkaa hakeneet, ei myöskään ollut ilmoitettu nimityksestä.

AOA:n sijainen arvosteli päätöksessään 1369/4/08* poliisia siitä, ettei asianomistajalle ollut kyetty riittävän selkeästi ja ajantasaisesti kertomaan, missä vaiheessa esitutkinta oli ja mikä poliisilaitos asiaa osaltaan tutkinnan missäkin vaiheessa hoiti. Kantelija oli perustellusti kokenut, että hänen asiaansa on ”palloteltu” poliisilaitokselta toiselle. AOA:n sijainen kiinnitti asiaansa viime kädessä tutkintavastuussa olleen Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota tapahtuneeseen sekä hyvän hallintotavan vaatimuksiin. Päätöksessään 1351/4/08* AOA:n sijainen arvosteli poliisia puolestaan siitä, että kantelijalle oli annettu väärä tieto siitä, että hän saisi pitää autonsa alleen jääneen ilveksen, vaikka rauhoitusaikana kuollut ilves kuului valtiolle. Kahdessa tapauksessa 942/4/07 ja 2421/4/08 poliisi oli täyttänyt rangaistusvaatimusilmoituksen käsialalla, jonka luettavuus oli huono.

4.4 VANKEINHOITO

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului AOA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

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

Kertomusvuoden aikana ei tapahtunut vankeinhoidon lainsäädäntöä koskevia muutoksia. Vuoden lopussa julkistettiin virkatyönä valmisteltu aluejakoselvitys, jossa esitetään nykyisten viiden aluevankilan tilalle vaihtoehtoina kolmea aluevankilaa. Aluejakoselvityksen mukaan tavoitteena on muodostaa laitospakettia ja paikkaluvuiltaan keskenään tasapainoisia alueita. Selvitykseen sisältyi myös ehdotus eräiden suljettujen vankiloiden toiminnan lopettamisesta. Yksi suljettu vankila lopetettaneen vuoteen 2012 mennessä (Konnunsuo) ja toisen toimintaa supistetaan (Pelson vankila).

Esitetyn mallin mukaan nykyinen laitostanta muodostaa yhdessä uusien vapauttamisyksiköiden kanssa valtakunnallisesti tarkoituksenmukaisia täytäntöönpanokokonaisuuksia. Mallit ennakoivat myös avoseuramusten lisääntyvää käyttöä. Niiden lisääntyvää käyttöä perusteltiin osin myös sillä, että vankimäärien on ennustettu laskevan.

Vankien määrä oli vuoden alussa noin 3 400 ja vuoden lopussa noin 3 450. Vankeusvankien määrä oli melkein sama kuin edellisen vuoden lopussa. Tutkintavankien määrä oli kasvanut edellisen vuoden noin 450:stä runsaaseen 500:aan. Myös sakkovankien lukumäärä oli hieman suurempi kuin edellisen vuoden alussa. Vuoden lopussa sakkovankeja oli noin 90 (noin 80). Koevapaudessa olevien määrä oli kasvanut huomattavasti. Heitä oli vuoden lopussa 49 (24). Vankiluvun päiväkohtaisista muutoksista ei voi kuitenkaan saada täsmällistä kuvaa tilanteesta. Vankien päivittäinen keskimäärä laski kertomusvuoden aikana noin 3 400:sta noin 3 350:een.

4.4.1 TARKASTUKSET

AOA ja vankiasioiden esittelijät vierailivat Rikosseuraamusvirastossa (Rise), jossa keskusteltiin ajankohtaisista vankeinhoidon valvontaan liittyvistä asioista.

AOA tarkasti vuonna 2008 Riihimäen vankilan, Itä-Suomen aluevankilan ja aluevankilan sijoittajayksikön, Kuopion vankilan ja Kylmäkosken vankilan. Näistä Riihimäen vankilan ja Kylmäkosken vankilan tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. AOA:n määräyksestä esittelijät tekivät lisäksi ennalta ilmoittamatta tarkastukset Pelson ja Mikkelin vankiloissa.

Ennalta ilmoittamattomat tarkastukset liittyvät YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) ratifiointiin. Oikeusasiamies tulee mahdollisesti olemaan valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin, jonka tehtävänä on mm. toimittaa tarkastuksia suljettuihin laitoksiin. Vaikka OPCAT ei nimenomaisesti edellytä ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia, kansainväliset valvontaelimet ovat pitäneet niitä tärkeinä.

Nyt haluttiin hankkia kokemuksia tällaisista tarkastuksista. Niitä koskeva ilmoitus toimitettiin Riselle tiedoksi 12.3.2008. Kokemukset jäivät kuitenkin vielä melko rajallisiksi. Tarkastusten toteuttamisen suhteen ei kuitenkaan ilmennyt minkäänlaisia vankiloista johtuvia ongelmia.

Tarkastuksilla oli keskeisenä edelleen vankien mahdollisuus keskustella AOA:n kanssa. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä 36 vankia. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. AOA otti Riihimäen vankilan tarkastuksella omana aloitteena tutkittavaksi kolme asiaa.



Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Harri Ojala (keskellä) katsastivat vankien ulkoiluhäkkiä Riihimäen vankilassa toukokuussa. Vuonna 2008 ryhdyttiin tekemään vankilatarkastuksia ilmoittamatta niistä etukäteen.

4.4.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

AOA otti kertomusvuonna omana aloitteena tutkitavaksi yhdeksän uutta asiaa:

- kurinpitoasiakirjojen muuttaminen vankilassa (170/2/08)
- tutkintavangin karkaamisen yhteydessä ilmenneet puutteet vankien valvonnassa (861/4/08)
- alaikäisten erillään pitäminen vankilassa (879/2/08)
- vapausrangaistuksen täytäntöönpano ja ehdonalaisen vapauden viipyminen (1138/2/08)
- varmuusosastovangin kuuleminen sijoituksen jatkamisesta (1909/2/08)
- Riihimäen vankilan osastojen C1, C2 (varmuusosasto) ja C3 olosuhteet (2066/2/08)
- videovalvonta vankilassa ja aineiston tallentaminen (2397/2/08)
- vankilan käytännöt ja ohjeet vierailuryhmien yhteydessä (2398/2/08)
- ruotsinkielisten vankien kielelliset oikeudet (3088/2/08)
- vankien iltaapalaa vankilassa koskeva asia (3113/2/08)

Seuraavassa selostetaan kertomusvuoden aikana ratkaistuja omia aloitteita sekä sellaisia kanteluratkaisuja, jotka ovat johtaneet jonkin esityksen tekemiseen.

Tarpeet uudistaa asiamieskirjeiden avaamista koskeva sääntely

AOA esitti oikeusministeriön (OM) ja sisäasiainministeriön (SM) harkittavaksi, tulisiko vankeus- ja tutkintavankeuslakia sekä ns. putkalakia muuttaa siltä osin kuin on kyse asianajajilta ja muilta asiamiehiltä vapautensa menettäneelle tulevan postin tarkastamisesta. Lakien mukaan saapuneiden asiamieskirjeiden tarkastamisessa on kaksi keskeistä kriteeriä: yhtäältä se, käykö kirjekuoresta tai muutoin ”luotettavasti ilmi”, että sen lähettäjä on laissa tarkoitettu asiamies, ja toisaalta se, onko kirjeen syytä epäillä sisältävän jotain kiellettyä.

AOA piti mainittujen kriteereiden keskinäistä suhdetta ja sitä kautta säännösten keskeistä oikeusohjetta epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. Eräät kanteluasiat (1234* ja 1843/4/07* ks. s. 126) olivat osoittaneet, että ensimmäinen kriteeri lähettäjämerkinnän luotettavuudesta on määrävssä asemassa, mikä näyttää johtavan asiamieskirjeiden rutiininomaiseen avaamiseen.

Se, voidaanko kirjeen katsoa olevan ”luotettavasti” peräisin asiamieheltä, voidaan kyseenalaistaa oikeastaan kaikissa tapauksissa. Tätä periaatteessa aina valitsevaa epävarmuuselementtiä saatetaan käyttää suoraan asiamieskirjeen avaamisen perusteena esimerkiksi myös silloin, kun kirjeen lähittäjäksi on täysin selvästi merkitty tunnettu asianajotoimisto. Tällaisessa tulkinnassa asiamieskirjeen avaamisen edellytykseksi säädetylle syytä epäillä -kriteerille ei jää tosiasiasa mitään itsenäistä merkitystä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että asiamieskirjeenvaihdon rutiininomainen tai automaattinen tarkastaminen – silloinkin kun kirjettä ei lueta – ei ole yhteensopivaa lakimiehen ja tämän asiakkaan välisen viestinnän luottamuksellisuuden kanssa. AOA piti mainittuja vankeuslain, tutkintavankeuslain ja putkalain säännöksiä liian tulkinnanvaraisina perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta ja riittämättöminä varmistamaan säännösten yhdenmukainen tulkintakäytäntö.

AOA esitti lisäksi ministeriöiden harkittavaksi, tulisiko mainittujen kolmen lain nojalla annettuja asetuksia muuttaa mm. siltä osin, että asetuksissa säädettäisiin asiamieskirjeiden avaamispäätösten riittävästä perustelemisesta ja perusteluiden kirjaamisesta.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 12.12.2008, dnrot 3276* ja 4045/2/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Vangin erityisvalvottu asianajajatapaaminen

Vangin ja asianajajan tapaaminen järjestettiin Riihimäen vankilassa huoneessa, jossa tapajaat erotti toisistaan pleksiseinä ja jossa keskustelu oli käytävä puhelimien välityksellä. Kantelija epäili, että hänen neuvottelunsa asianajajan kanssa oli kuunneltu. Nimennomaisen sääntelyn puuttumisesta huolimatta AOA piti selvänä, että asianajosalaisuutta ei saa murtaa vankilassa siten, että vangin ja hänen asiamiehensä välistä keskustelua kuunneltaisiin tai että vankilaviranomaiset lukisivat tapaamisella esillä olevia asiakirjoja. Tutkittavana olleessa tapauksessa AOA:lla ei ollut aihetta epäillä, että kantelijan ja hänen asianajajansa välistä keskustelua olisi kuunneltu.

Tällaisissa olosuhteissa järjestetty tapaaminen oli vankeuslain mukainen erityisvalvottu tapaaminen. Menetelylle ei ollut esitetty vankeuslaissa edellytetyjä perusteita. AOA totesi, että vangin ja avustajan tapaamista ei voi järjestää erityisvalvottuna esimerkiksi pelkäämään vangin rikostaustan perusteella.

Kynnys erityisvalvotulle tapaamiselle tulee ylipäättään pitää erityisen korkealla silloin, kun vangin tapaja on asianajaja tai muu asiamies. Erityisvalvotun tapaamisen edellytyksistä voi tulla kyseeseen lähinnä vain se, että tapaamisesta epäillään aiheutuvan vaaraa tapajan turvallisuudelle. Tällä perusteella tapaaminen voidaan järjestää vastoin tapajan tahtoa erityisvalvottuna vain aivan poikkeuksellisesti. Tällaisessa tilanteessa vankilaviranomaisen tulisi myös kuulla vankia ja asiamiestä ennen tapaamista.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain lähtökohdat vangin ja tutkintavangin oikeudesta luottamukselliseen tapaamiseen asianajan tai asiamiehen kanssa poikkeavat toisistaan. Vankeuslain mukaan tapaaminen "voidaan sallia" ilman valvontaa. Tutkintavankeuslain mukaan sitä vastoin tapaamista "ei saa" valvoa, ellei ole perusteltua syytä epäillä, että tapaamisessa rikottaisiin tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

AOA piti epätyydyttävänä, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa vangin ja hänen asiamiehensä tapamisista on säädetty toisistaan poikkeavilla tavoilla. AOA esitti OM:n harkittavaksi, antaako AOA:n esittämä käsitys vankeuslain 13 luvun 3 §:n sääntelyn ongelmallisuudesta vangin ja asianajan tapaamisen luottamuksellisuuden turvaamisessa aiheutta ministeriön toimenpiteille.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 25.8.2008, dnro 531/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Erityisvalvotun tapaamisen keskeyttäminen

AOA totesi, että lain mukaan tapaaminen voidaan evätä, jos on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisesta aiheutuu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. AOA:n mukaan näillä perusteilla, joilla tapaaminen voidaan kokonaan evätä, tapaaminen voidaan myös keskeyttää. Keskeyttämisestä ei kuitenkaan ole säädetty laissa.

AOA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko tapaamisen keskeyttämisestä säätää erikseen vankeuslaissa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 8.4.2008, dnro 3753/4/06, esittelijä Reima Laakso

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 15.12.2008, että sillä on valmisteltavana hallituksen esitys vankeuslainsäädäntöön tarvittavista muutoksista. Asia otetaan huomioon valmistelun yhteydessä.

Vankien oikeus avioliittoon

Hämeenlinnan vankilassa ollut kantelija ja hänen eräässä toisessa vankilassa ollut kihlattunsa eivät voineet solmia avioliittoa, koska vankilan johtaja oli ilmoittanut, ettei kantelijan kihlattua oteta vastaan Hämeenlinnan vankilaan. Kantelijan mukaan hänellä ja hänen kihlatullaan olisi mahdollisuus avioitua vankilan ulkopuolella aikaisintaan vuonna 2013, koska he molemmat olivat pitkäaikaissvankeja.

AOA totesi, että vankilan johtajan päätöksen vuoksi kantelijan oikeus avioliiton solmimiseen ei ollut toteutunut. Johtaja oli menetellyt virheellisesti.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja KP-sopimus takaavat nimenomaisesti oikeuden avioliittoon. Vaikka Suomen perustuslakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä oikeudesta avioliittoon, AOA:n mukaan perustuslain takaamat yksityiselämän suoja ja henkilökohtainen vapaus sisältävät myös tämän oikeuden. Avioliittolaisista puolestaan käy ilmi, että tietyt siviilivihkimisen suorittamiseen oikeutetut virkamiehet ovat paitsi oikeutettuja myös velvollisia suorittamaan vihkimisen. Avioliittolaisista käyvät ilmi ne seikat (avioliiton esteet), jotka rajoittavat oikeutta avioliittoon. Henkilöllä on oikeus avioliittoon, ellei laissa säädettyjä esteitä ole.

Vankeusrangaistusta suorittavien henkilöiden osalta ei ole sääntelyä, joka oikeuttaisi rajoittamaan heidän oikeuttaan avioliittoon muista henkilöistä poikkeavalla tavalla tai muutoin kuin avioliittolaisissa todetuilla perusteilla.

Kahden eri vankilassa olevan vangin oikeutta solmia avioliitto ei ole nimenomaisesti otettu huomioon vankeinhoitoa koskevissa säännöksissä. AOA totesi, että vankien välistä avioliittoa ei voi estää vetoamalla vangin siirtämistä koskevien säännösten huonoon soveltuvuuteen, jos vangin siirtämättä jättäminen tällöin tosiasiaa estää avioliiton solmimisen. Vankeinhoitoviranomaisten tulee jollakin tavoin järjestää vangeille tosiasiallinen mahdollisuus avioliiton solmimiseen.

AOA saattoi Hämeenlinnan vankilan johtajan tietoon käsityksensä johtajan menettelyn virheellisyydestä.

AOA saattoi vankien siirtoa koskevien säännösten puutteellisuudesta toteamansa OM:n kriminaalpoliittisen osaston tietoon säädösvalmistelussa huomioon otettavaksi.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 10.9.2008,
dnro 3616/4/06*, esittelijä Anu Rita

Vangin oikeudesta avioliittoon oli kyse myös kahdes-
sa muussa päätöksessä (453 ja 739/4/08).

Käsirautojen käyttö oikeudessa vapautettua tutkinta- vankia kuljetettaessa

Kantelija arvosteli käsirautojen käyttöä tilanteessa, jossa tuomioistuimessa vapaaksi päästetty tutkintavanki passitetaan vankilaan vapaaksi päästämistä varten. AOA viittasi 14.6.2007 antamaansa päätöseen (1987/2/06), jossa hän piti tutkintavangin vapauttamista koskevaa sääntelyä puutteellisenä henkilökohtaista vapautta koskevan perustuslain 7 §:n kannalta ja katsoi, että perustuslain vaatimusta siitä, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla, on sovellettava myös oikeuspaikalta vapautettavan oikeuksien turvaamiseen.

AOA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko vankeuslainsäädännön jatkovalmistelussa tarkastella myös tutkintavangin sitomista koskevan sääntelyn soveltumista tilanteessa, jossa tuomioistuin on päättänyt vapaaksi päästetyn tutkintavangin passittamisesta vankilaan vapaaksi päästämistä varten.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 17.3.2008,
dnro 3310/4/07, esittelijä Pasi Pölönen

Lapsen etu vankiloiden äiti-lapsiosastoilla

OA totesi kannanotoissaan OM:lle ja Riselle, että lapsen etu ei aina toteudu vankiloiden äiti-lapsiosastojen toiminnassa. Myös lapsen sijoittamisessa vanhempan-

sa mukana vankilaan on ongelmia. Vankilat eivät tue riittävästi lapsen kanssa vankilassa olevien äitien vanhemmuutta ja näiden vankeuden täytäntöönpanon tavoitteita.

Kannanotot perustuvat OA:n vuonna 2007 tekemiin tarkastuksiin Hämeenlinnan vankilan ja Vanajan vankilan äiti-lapsiosastoilla ja Riseltä saatuihin selvityksiin. OA pyysi OM:tä ja Riseä ilmoittamaan 30.11.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin kannanotot ovat antaneet aihetta.

Useita ongelmakohtia

Osa vankilaan tulevista vanhemmista ei saa tietoa siitä, että laki antaa mahdollisuuden pyytää saada lapsi mukaan vankilaan. Tiedonsaannin epävarmuus ei voi olla hyväksyttävää. Viranomaisen on varmistettava, että kaikki vangit, joilla tämä mahdollisuus on, saavat siitä tiedon.

OA piti ongelmallisena myös sitä, että lapsen etua arvioivien lastensuojeluviranomaisten lausunnot ovat olleet puutteellisia. Kunnissa ei tunneta riittävästi vankiloiden olosuhteita. Tämä on vaikeuttanut lapsen sijoittamista koskevaa päätöksentekoa.

OA katsoi, että lausuntojen asianmukaisuutta tulee seurata ja kehittää, jotta lapsen edun toteutuminen voidaan varmistaa. Hän totesi, että hallintolain mukaan päätöksen tekijän tulee hankkia riittämättömään lausuntoon lisäselvityksiä, jotta asia voidaan ratkaista.

OA näki ongelmallisena myös sen, että lapsen edun mukainen sijoittaminen vankilaan vanhempansa kanssa saattaa pahimmillaan jopa estyä, koska äiti-lapsipaikkoja ei ole tarpeeksi. Ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että lapselle parhaaksi katsottu ratkaisu ei toteudu sen vuoksi, että sopivia tiloja ei ole riittävästi. Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Voimavarojen vähäisyys ei vapauta julkista valtaa tästä velvoitteesta.

Äidin ongelmat heijastuvat lapseen

Tarkastuksilla tuli myös ilmi, että lapsensa kanssa vankeilassa olevat äidit hoitivat lastaan lähes ympärivuorokautisesti ja heidän mahdollisuutensa osallistua vankeilan vapaa-ajantoimintoihin olivat rajalliset. Erityisen ongelmallisina OA piti puutteita päihdeongelmaisten äitien kuntoutuksessa.

OA katsoi, että äidin elämänhallinnan ongelmat heijastuvat tämän kykyyn ja jaksamiseen lapsen kasvatelijana. On siis kyse myös lapsen edun toteutumisesta. Jokaisen lapsen ja vangin tilanne tulee arvioida ja ottaa huomioon yksilöllisesti.

OA korosti päätöksessään erityisesti päihdekuntoutuksen tärkeyttä, sillä pienten lasten äitien päihdeongelman hoitamisessa on kyse paitsi vangin kuntoutumisesta, myös koko perheen hyvinvoinnista.

OA Riitta-Leena Paunio pöytäkirjat 21.11.2008, dnrot 2758* ja 2765/2/07*, esittelijä Anu Rita

Vankien kirjeenvaihdon tarkastaminen ja lukeminen

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan 1.10.2006. Tässä yhteydessä uudistettiin myös vankien kirjeenvaihtoa koskevat säännökset. Kokonaisuudistuksen tultua voimaan oikeusasiamiehelle tehtiin kymmeniittäin kanteluja siitä, miten vankeinhoitoviranomaiset sovelsivat uusia säännöksiä. Kanteluissa oli pääosin kyse 1.10.2006–31.3.2007 voimassa olleiden säännösten soveltamisesta. Niitä koskevia kannanottoja ei tässä selosteta. Kanteluaiheet olivat:

- kirjeiden ja muiden postilähetysten avaamisperusteet
- avaamista koskevien päätöspäätösten perusteiden kirjaaminen
- avaamisesta ja sen perusteista vangille ilmoittaminen
- kirjeiden lukemisperusteet.

AOA kokosi kannanottojaan näihin kanteluihin yhteen ratkaisuun.

Kirjeenvaihtoa koskeneita, ongelmalliseksi osoittautuneita vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä muutettiin 1.4.2007 voimaan tulleilla laeilla eräiltä osin.

AOA totesi 1.4.2007 voimaan tulleista vangin kirjeen lukemista koskevista säännöksistä, että niidenkään nojalla ei voida tehdä vankikohtaisia toistaiseksi voimassa olevia päätöksiä vangin kirjeen lukemisesta. Ottaen huomioon, ettei perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä pidä tulkita laajentavasti, luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa ei AOA:n mukaan voi kokonaan poistaa keneltäkään toistaiseksi tai edes määräajaksi ilman, että siitä on selvästi säädetty laissa. AOA katsoi, että lain (vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutokset, 265 ja 266/2006) ja sen esitöiden perusteella näin ei ole.

AOA totesi, että Rise on eräissä lausunnossaan hahmotellut nyt voimassa olevan lain mukaista päätösten tekijän harkintavallan laajuutta. Se katsoi mahdolliseksi vain lyhyeksi ajaksi tehtävän, tietyn vangin postia koskevan konkreettisiin syihin perustuvan päätöksen, jossa on rajattu, mitä tarkoitusta varten ja /tai kenen kanssa käytävää kirjeenvaihtoa voidaan lukea. AOA piti näitä rajoituksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta välttämättöminä.

AOA katsoi kuitenkin, että asiasta tulisi säätää tarkemmin laissa, jos laajempaa kuin kirjeenkirjoitusta päätöksentekovaltaa pidetään välttämättömänä. Tämän harjoittamiseksi hän lähetti päätöksensä myös OM:n rikkinäalipoliittiselle osastolle.

Lukemisesta ilmoittaminen

Vankiloissa kirjeiden lukemisesta oli ilmeisesti ilmoitettu yleensä niin, että sekä tarkastamista varten avatut että lukemista varten avatutkin kirjeet oli merkitty avatuiksi, mutta vangille ei ollut ilmoitettu erikseen, oliko kirje vain avattu vai myös luettu. AOA totesi, että lukemispäätöksestä pitää ilmoittaa vangille hallintolain mukaisesti.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 13.6.2008, dnro 1828/2/08*, esittelijä Anu Rita

Ulkomaalaisten vankien kielelliset oikeudet

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi ulkomaalaisten vankien mahdollisuuden saada tietoa vankilan oloista ja vankien oikeuksista sekä velvollisuuksista vankilassa. AOA piti tilannetta ongelmallisena ja ulkomaalaisten vankien kannalta riittämättömänä.

Vankeuslaissa (vastaavasti myös tutkintavankeuslaissa) on säädetty vankilan järjestyssäännöistä, joissa säädelään vankilakohtaista kurinpitovallan käyttöä. AOA katsoi, että erityisesti ulkomaalaisten vankien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että he saavat riittävän tiedon heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Järjestyssääntöjä ei juuri ollut vielä käännetty muille kielille. Useimmissa vankiloissa kääntämishanke, lähinnä englanniksi, oli kuitenkin jo käynnistynyt.

Selvityksen perusteella näytti siltä, että osassa vankiloita kyetään jo nykyisellään tarjoamaan vankeuslain edellyttämät tiedot vankilan oloista ja vangin oikeuksista ja velvollisuuksista vangeille heidän ymmärtämälleen kielellä suullisesti. Kirjallisia vieraskielisiä tulo-op-paita tai niiden lyhennelmiä oli ilmeisesti kaikissa vankiloissa jossakin muodossa (huonoimmillaan tosin vain yleisiä, ei asianomaista vankilaa koskevia käännöksiä). Niiden kieli oli pääasiallisesti englanti, eräissä vankiloissa myös venäjä tai viro. Kirjallisia, laitosta koskevia ohjeita ulkomaalaisille vangeille oli kyetty antamaan osin varsin kattavasti (Vantaan vankila), mutta osin vain suomeksi.

AOA:n mukaan vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännökset ilmaisevat vain minimitason vankiloilta edellyttävästä kielellisestä palvelusta. Hän korosti sitä perusoikeusmyönteistä lähtökohtaa, että vangin oikeusturva, kohtelu ja asema eivät saisi huonontua kielellisistä syistä.

Risen pääjohtajan asettama työryhmä on laatinut vankiloita varten esityksen vankiloiden mallijärjestyssäännöksi (26.9.2008). AOA totesi, että tämän aikanaan käyttöön otettavan mallijärjestyssäännön kääntäminen eri kielille helpottaisi laitospaikkaisten järjestyssääntöjen kääntämistä ja siten parantaisi merkittävästi ulko-

maalaisten vankien mahdollisuuksia saada tietoa heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.10.2008, dnro 2845/2/06*, esittelijä Harri Ojala

Vankien puhelujen hinnoittelu

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi vankien puhelujen korkean hinnoittelun. Hankitusta selvityksestä ilmeni, että hinnat olivat osittain jopa moninkertaisia verrattuna puhelujen yleiseen hintatasoon yhteiskunnassa. AOA piti sitä ongelmallisena, kun otetaan huomioon vankien yleensä vähäiset rahavarat ja yhteydenpito mahdollisuuden tärkeys vangeille.

AOA totesi, että vankeuden sisältönä on lain mukaan vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinolosuhteita (ns. normaalisuuden periaate). Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään (ns. haittojen vähentämisperiaate). Haittojen vähentämisperiaatteella tarkoitetaan esimerkiksi, että vangin yhteydenpitoa omaisiin ja muihin läheisiin pyrittäisiin tukemaan siten, että nämä yhteydet säilyisivät vankeusajan.

AOA totesi, että puhelujen korkeat hinnat saattoivat tosiasiallisesti rajoittaa perustuslaissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluvaa vangin oikeutta ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Puhelumaksujen korkeaan hinnoitteluun vaikutti myös tarpeet valvoa vankien puheluita. Valvontaan liittyvät kustannukset kuuluvat yleensä yhteiskunnan kustannettavaksi. Normaalisuuden periaatteen ja haittojen vähentämisperiaatteen mukaista olisi AOA:n mielestä, että vankipuhelut eivät olisi kalliimpia kuin vastaavat puhelut ovat yleisen hintatason mukaan yhteiskunnassa.

OM:n kriminaalipoliittinen osasto yhtyi näihin näkemys-
myksiin ja katsoi, että valvontaan liittyvät kustannus-

erät kuuluivat vankeinhoitolaitokselle. Ministeriö ilmoitti saattaneensa näkemyksensä Risen tietoon ja edellyttäneensä näiden kustannusten poistamista vangeilta perittävistä puhelumaksuista. AOA piti toimenpidettä oikeana. Hän kuitenkin pyysi OM:n kriminaalipoliittista osastoa 30.6.2008 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin Rise on ministeriön kirjeen johdosta ryhtynyt.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 2.4.2008, dnro 4300/2/06*, esittelijä Harri Ojala

Kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 16.6.2008, että Risen ja puhelinoperaattorin välisissä neuvotteluissa on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan puheluiden hinnat suljetuissa laitoksissa muuttuvat samanhintaisiksi kuin avolaitoksissa. Vangit maksavat puheluistaan pelkästään SIM-kortin hinnan. Vankeinhoitolaitos vastaa tuosta ajankohdasta lähtien vankipuhelinten ylläpitoon liittyvistä kuluista.

Erilliset ulkoilualueet vankiloissa ja vangen ulkoilu käsiraudoissa

Vankiloiden tarkastusten ja eräiden oikeusasiamiehen kansliassa tutkittavana olleiden kanteluasioiden yhteydessä oli ilmennyt, että eri vankiloissa oli rakennettu erillisiä ulkoilualueita sellaisille vangeille, joiden ulkoilua ei katsottu voitavan eri syistä järjestää yhdessä muiden vankien kanssa. AOA piti kyseisenlaisten erillisten ja häkkimäisten ulkoilutilojen käyttöä – ainakin pitkäaikaisesti ja mahdollisesti ilman muuta oheislukuntaa – ongelmallisena vankien ihmisarvoisen kohtelun kannalta.

AOA päätti omana aloitteena tutkia, kuinka paljon erillisiä häkkiulkoilutiloja tai muutoin alueeltaan vastavia ulkoilutiloja Suomen vankiloissa on, minkä kokoisia tilat ovat ja mihin oikeudellisiin ja asiallisiin perusteisiin tilojen käyttö perustuu. Samalla hän otti tutkittavakseen, oliko ja missä määrin esimerkiksi väkivaltaisten vankien ulkoilu järjestetty pitämällä heitä ulkoilussa käsiraudoissa. AOA tarkasteli asiaa uuden lainsäädännön näkökulmasta.

Erilliset ulkoilutilat

Laissa ei ole säädetty vankilan ulkoilualueen koosta. Vankeinhoitolaitoksen rakennussuunnitteluohjeen mukaan osastokohtaisen ulkoilualueen ohjeellinen tilantarve oli kesäkuuhun 2007 asti 30 neliometriä henkilöä kohden. Risen uusien suunnitteluohjeiden mukaan ulkoilutila mitoitetaan ja muotoillaan niin, että siellä on mahdollista harrastaa kävelyä. Ulkoilutilan koko on vähintään 70 neliometriä. Tilassa ulkoilee enintään kaksi henkilöä kerrallaan. Ohjekortin mukaan ohjeet on tarkoitettu ensisijaisesti uudisrakentamiseen. Korjausrakentamisessa niitä voidaan käyttää soveltuvin osin.

Kooltaan kriittisiä erillisiä ulkoilutiloja oli Jokelan, Kylmäkosken, Pyhäselän, Riihimäen ja Vantaan vankiloissa. Ongelmallisin tilanne oli Vantaan vankilassa ja Kylmäkosken vankiloissa.

AOA:n mukaan Vantaan vankilan tuli pyrkiä siihen, että vankilan alle 50 neliömetrin ulkoilualueilla samanaikaisesti ulkoilevien määrää voitaisiin pienentää ilmoitetusta määrästä olennaisesti kohden suunnitteluohjeen mukaista lukumäärää. Esimerkiksi viidentoista vangen yhtäaikaista oleskelua alle 50 neliömetrin ulkoilutilassa samanaikaisesti ei AOA:n mukaan voida pitää laissa tarkoitettuna ulkoiluna. Sama koski myös Kylmäkosken vankilaa, jossa kooltaan jonkin verran suuremmassa ulkoilutilassa (noin 60 neliometriä) ulkoili AOA:n vankilan tarkastuksella 16.12.2008 saaman tiedon mukaan ajoittain jopa kymmenen vankia samanaikaisesti. Pyhäselän, ja Riihimäen vankiloiden tiloja AOA piti tyydyttävänä, edellyttäen, että ulkoiluun ei osallistu samaan aikaan rakennussuunnitteluohjeen mukaista useampia vankeja.

AOA pyysi Vantaan vankilan ja Kylmäkosken vankilan johtajia ilmoittamaan 30.6.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin kyseisten erillisten ulkoilutilojen käytön osalta vankilassa on ryhdytty.

Ulkoilu sidottuna

Eräistä AOA:n tutkittavana olleista kanteluista oli ilmennyt, että yksittäisiä vankeja oli ulkoilutettu käsiraudoissa.

Väkivallan uhka voi lain mukaan olla peruste paitsi sitomiseen myös ulkoilun epäämiseen. AOA:n mielestä ulkoilu on tällöin pyrittävä ensisijassa järjestämään vankia sitomatta tehostamalla valvontaa tai niin että vanki ulkoilee yksin tai sellaisten vankien kanssa, joihin uhkaa ei kohdistu.

Milloin ulkoilun järjestäminen vankia sitomatta edellä mainituilla järjestelyillä ei ole mahdollista voidaan AOA:n mukaan joutua pohtimaan joko ulkoilun epäämistä tai sen järjestämistä sidottuna. Se kumpaan vaihtoehtoon uhkaavasti käyttäytyvän vangin ulkoilussa päädytään, on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. AOA piti molempia vaihtoehtoja viimesijaisina. Harkittaessa niiden käyttöä, on otettava huomioon yhtäältä uhkan laatu, käytettävissä olevat ulkoilutilat ja uhkan aiheuttama vahingonvaara omaisuudelle tai henkilöiden turvallisuudella ja toisaalta ratkaisun haitallisuus vangin oikeudenmukaisen ja ihmisarvoisen kohtelun kannalta. Ulkoilun järjestämisessä voidaan tällöin kiinnittää huomiota myös vangin omaan suhtautumiseen sidottuna ulkoilemisen tai sen epäämisen välillä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 31.12.2008,
dnro 2076/2/06*, esittelijä Harri Ojala

Esitutinnan toimittamispyyntö

AOA pyysi Vantaan kihlakunnan poliisilaitosta toimittamaan esitutinnan asiassa, joka koski Vantaan vankilan henkilökunnan mahdollisia laiminlyöntejä vankilasta 29.2.2008 tapahtuneen tutkintavangin karkaamisen estämisessä ja havaitsemisessa vasta seuraavana iltapäivänä.

Risen toimittamasta selvityksestä kävi ilmi, että karkaamisen huomaamatta jääminen oli johtunut pääasiassa yksittäisten virkamiesten laiminlyönneistä. Myös vankilan teknisessä valvontajärjestelmässä ilmeni puutteita, joskaan ne eivät selvityksen mukaan estäneet paon havaitsemista. Selvitys paljasti myös, että toimipaikkakohtaiset kirjalliset ohjeet eivät olleet asianmukaisessa kunnossa. Hallinnon sisäinen tutkinta johti siihen, että Vantaan vankilan johtaja antoi ulkoilua valvoneelle vartijalle varoituksen ja keskusvalvomos-

sa paon aikaan toimineelle vartijalle sekä osastovartijana olleelle vartijalle kirjallisen huomautuksen.

AOA:n mukaan asiassa oli syytä epäillä, että tapahtuman yhteydessä oli syyllistytty rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:ssä tarkoitettuun virkavelvollisuuden rikkomiseen eikä tekoa ollut kokonaisuudessaan arvostellen pidettävä tunnusmerkistöissä tarkoitettulla tavalla vähäisenä, kun otetaan huomioon sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat.

AOA:n mielestä asiaan liittyvien tapahtumafaktojen selvittämistä sekä velvollisuuksien ja vastuukysymysten oikeudellista arviointia ei tulisi jättää pelkästään vankeinhoitolaitoksen sisäisten toimenpiteiden varaan. Tällaisesta menettelystä on lähtökohtaisesti toimitettava esitutkinta. Asiassa ei näyttänyt olevan esimerkiksi esitutkintalain 4 §:ssä tarkoitettuja perusteita jättää esitutkintaa toimittamatta. Päinvastoin, yleisen edun voitiin katsoa vaativan esitutinnan toimittamista, koska asiassa oli syytä epäillä keskeisiin vankilan toimintoihin liittyviä ja myös vankilan sisäistä turvallisuutta vaarantavia laiminlyöntejä. Jos vanki voi henkilökunnan tietämättä olla kateissa puolitoista vuorokautta, laitoksen sisäinenkään turvallisuus (esimerkiksi väkivalta- tai sairaustapauksia silmällä pitäen) ei ole vaarallavalla tasolla.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 17.4.2008,
dnrot 861/2/08 ja 1135/4/08, esittelijä Harri Ojala

4.4.3 MUUT RATKAISUT

Vankien kohtelu

Mahdollisuus tavata terveydenhuoltohenkilökuntaa eristämisen aikana

AOA:n mukaan vangin ja vankilan henkilökunnan toimintavelvoitteen kannalta vankeuslain 15 luvun 14 §:n mukainen vangin pitäminen erillään järjestyksikkomuksen selvittämisen aikana ei tosiasiallisesti eroa muista laissa mainituista turvaamistoimenpiteistä, joista on viipymättä ilmoitettava terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvalla. Näin on varsinkin siinä tapauksessa, että

vanki väittää saaneensa vammoja tai pyytää itse saada tavata terveydenhuoltohenkilökuntaa. AOA piti tätä erittäin tärkeänä sekä vangin että henkilökunnan oikeusturvan kannalta (2099/4/07).

Eristämistarkkailussa olevan kohtelu

AOA arvosteli sitä, että eristämistarkkailuun joutuneelle ei ollut annettu lainkaan luettavaa. Kaavamaisesti sovellettu kirjojen hallussapitokielto ei toteuttanut vankeuslaissa vankeusrangaistuksen sisällölle asetettuja vaatimuksia (168/4/07).

Vangin siirron toteuttaminen

Suljetusta vankilasta toiseen suljettuun vankilaan siirretyn vangin henkilökohtaisten tavaroiden siirto kesti yhdeksän päivää. AOA katsoi, että tavaroiden toimittamisessa ollut viive oli kohtuuttoman pitkä.

Vanki ei ollut saanut hakea lisää vaatteita kuljetuksen ajaksi ja oli kertomansa mukaan palellut. AOA kiinnitti vankilan johtajan huomiota vastaisen varalle vankien siirtokuljetusten yhteydessä vangin vaatetuksen riittävyyden ja vuodenaikaan soveltuvuuden arviointiin.

Vanki ei ollut voinut myöskään ilmoittaa läheisilleen ja asianajajalleen siirrostaan, koska ei saanut muistikirjaansa mukaan siirron yhteydessä. AOA:n mukaan lähettävän vankilan henkilökunnan olisi tullut huolehtia siitä, että siirrettävällä vangilla oli mahdollisuus saada henkilökohtaisten tavaroidensa ohella läheistensä yhteystiedot käyttöönsä heti saavuttuaan vastaanottavaan laitokseen (1260 ja 1347/4/07).

Kirjeenvaihto

Oikeudenkäyntiavustajan kirjeen avaaminen

Kahdessa kantelussa arvosteltiin Jokelan ja Riihimäen vankiloiden menettelyitä oikeudenkäyntiavustajalta vangille ja tutkintavangille saapuneiden kirjeiden avaamisessa. Molemmissa tapauksissa asiamiehen lähet-

tämät kirjeet oli avattu kantelijan läsnä ollessa. Kirjeiden sisältö oli tarkastettu mutta niitä ei ollut luettu. Kummassakaan tapauksessa kirjeiden tarkastamisesta vastannut vankilan virkamies ei ollut tehnyt avaamisesta kirjallista päätöstä tai kirjannut avaamista vankitietojärjestelmään.

AOA totesi, että lähtevästä ja saapuvasta postista on säädetty vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa eri tavoin. Vangin asianajajalleen tai muulle oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle osoittamaa kirjettä tai muuta postilähetystä ei saa koskaan tarkastaa eikä lukea. Sitä vastoin asiamieheltä saapuvan postin tarkastaminen on mahdollista laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Vankeuslain ja tutkintavankeuslain asiaa koskevissa säännöksissä on kaksi keskeistä kriteeriä: luotettava lähettäjämerkintä ja onko kirjeen syytä epäillä sisältävän jotain kiellettyä. Keskeistä on se, että kriteerit asiamieskirjeiden tunnistamiseksi eivät ole samat kuin kirjeen avaamisen kriteerit.

Kirjeen lähettäjämerkinnän aitous eli se, käykö kirjekuoresta tai muutoin ”luotettavasti” ilmi, että lähettäjä on laissa tarkoitettu asiamies, voidaan periaatteessa aina eri perusteilla kyseenalaistaa. Tästä ei kuitenkaan voi seurata sitä, että asiamieskirjeen avaamisen edellytykseksi säädetty epäily kielletystä aineesta tai esineestä syrjäytettäisiin. Epäily väärästä lähettäjämerkinnästä voi sinänsä synnyttää myös epäilyn lähetysten kielletystä sisällöstä. Tämän epäilyn syntymiseen ei kuitenkaan riitä pelkästään se epävarmuus, mikä lähettäjämerkinnän aitouteen aina liittyy. Muutoin kirjeen avaamisen kriteerille ei jäisi mitään itsenäistä merkitystä.

Epäily kielletystä sisällöstä edellyttää toisin sanoen lisäperusteita. Laissa tarkoitettu syy epäillä kiellettyä sisältöä voi AOA:n mukaan yksittäistapauksessa perustua esimerkiksi saatua vihjetietoon tai siihen, että kirjekuoresta on nähtävissä, että sitä on käytetty jo aikaisemmin. Näissäkin tapauksissa epäily väärästä lähettäjämerkinnästä sopii huonosti avaamisen perusteeksi, koska lähettäjämerkinnän aitoudesta on helppo varmistua soittamalla lähettäjäksi merkittyyn asianajoi- tai lakiasiantoimistoon. Perus- ja ihmisoikeutena turvattuun kirjeenvaihdon suojaan ei tule puuttua, jos se on yksinkertaisilla toimenpiteillä vältettävissä.

Kun epäily väärästä lähettäjämerkinnästä on suljettu pois, arviointi siitä, onko kirjeen syytä epäillä sisältävän jotain kiellettyä, voidaan pitää erillään edeltävästä kirjeen lähettäjämerkinnän luotettavuusarviosta. Näin vankeus- ja tutkintavankeuslain säännösten erityisellä kirjeen avaamiseksi jää sille kuuluva itsenäinen merkitys. Asiamieskirjeiden rutiininomainen avaaminen – siinäkin tapauksessa, että kirjeitä ei lueta – ei ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista. AOA piti päinvastaista käytäntöä periaatteellisesti vakavana.

Vankiloiden menettely oli ollut virheellistä myös siltä osin, että kantelijoille tulleiden kirjeiden avaamisia ei ollut kirjattu vankitietojärjestelmään eikä perusteltu. Päätöksen riittävä ja konkreettinen perusteleminen on välttämätöntä sen kontrolloimiseksi, että asiamieskirjeenvaihtoon ei puututa ilman laissa säädettyä perustetta.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset asiamieskirjeen avaamisen edellytyksistä ja perusoikeusmyönteisistä menettelytavoista sekä asiamieskirjeen avaamisesta tehtävän päätöksen riittävästä perustelemisesta vastaisuuden varalle vankiloiden tietoon.

Kantelut johtivat myös siihen, että AOA teki OM:lle esityksen (3276/2/08*) vankeuslain ja tutkintavankeuslain kirjeiden tarkastamista koskevien säännösten sekä valtioneuvoston vankeudesta ja tutkintavankeudesta antamien asetusten tarkistamiseksi.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 31.10.2008, dnrot 1234* ja 1843/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Oikeudenkäyntiavustajan kirjeen avaaminen ilman vangin läsnäoloa

Kylmäkosken vankilassa oli avattu ilman vangin läsnäoloa kirje, jonka vangin oikeudenkäyntiasiamies oli tälle lähettänyt. Kirjeen yläreunaan oli käsin kirjoitettu lähettäjänä olleen oikeustieteen kandidaatin nimi ja lakiasiantuimiston postiosoite. Vankilassa lähdettiin siitä, että käsin kirjoitettu lähettäjämerkintä ei ollut vankeuslaissa tarkoitetulla tavalla luotettava osoitus siitä, että lähettäjä olisi vangin asiamies. Selvityksensä vankila toi lisäksi esille, että kyseinen toimisto ei

kuulu Suomen Asianajajaliittoon ja että toimiston kirje-kuoret ovat toisinaan ns. uusiokäytössä.

AOA piti vankilan menettelyä virheellisenä ja periaatteellisesti vakavana. Kannanotton perustelut olivat samat kuin kahdessa aikaisemmassa asiamieskirjeiden avaamista koskevassa AOA:n 31.10.2008 antamassa päätöksessä (1234* ja 1843/4/07*). Tässä tapauksessa menettelyn virheellisyyttä kuitenkin korosti edelleen se, että asiamieskirje oli avattu ilman vangin läsnäoloa.

Siinäkin tapauksessa, että asiamiehen lähettämäksi merkityn kirjeen olisi ollut syytä epäillä sisältävän kiellettyjä aineita tai esineitä, kirje olisi saatu avata vain vangin läsnä ollessa. Kantelijan kirjettä oli kuitenkin käsitelty normaalin vankipostin tavoin avaamalla se. Näin menettelemällä sivuutettiin kategorisesti se suoja, joka asianajosalaisuudelle kuuluu demokraattisessa yhteiskunnassa. Selvityksen perusteella kyse ei ilmeisesti ollut edes yksittäisestä tapauksesta, vaan asiamiespostia näytettiin avatun yleisemminkin ilman vastaanottajan läsnäoloa. Näin menettelemällä oli tehty tyhjäksi se, että kirjeen lähettäjä ja vastaanottaja voisivat luottaa siihen, että kirjettä ei lueta. Tämän luottamuksen edellytysten horjuttaminen haittasi välittömästi ja merkittävästi asianajosalaisuuden toteutumista.

Kirjeen oli ilmeisesti avannut yksittäinen vartija. Selvityksen perusteella menettely oli kuitenkin ollut vankilan johtajan hyväksymää. Tämän vuoksi AOA antoi Kylmäkosken vankilalle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 18.12.2008, dnro 585/4/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Vartijan menettely oikeudenkäyntiavustajan kirjeen avaamisessa

Kirjeentarkastusta suorittanut Konnunsuon vankilan vartija oli avannut vangin oikeudenkäyntiavustajan vangille lähettämän kirjeen ilman, että vanki oli läsnä. Kantelija ja hänen asianajajansa katsoivat, että asia tuli tutkia virkarikoksena.

Vartija oli selvityksensä mukaan avannut kirjeen erehdyksessä. Asiassa oli syytä epäillä, että vartija oli menettänyt lainvastaisesti, ja menettelyä oli syytä arvioida tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön kannalta.

AOA totesi, että kysymyksessä oli kirjeiden avaamista hoitavan vartijan keskeinen tehtävä ja perimmältään kysymys oli perustuslain turvaamasta viestinnän suojasta. Kirjeen avaaminen sinällään on jo omiaan heikentämään luottamusta perustuslaissa taatun oikeuden toteutumiseen. Näin on erityisesti vankilassa rangaistustaan suorittavan vangin näkökulmasta, koska hän on tällaisessa asiassa täysin sen varassa, että vartijat toimivat heitä velvoittavien säännösten mukaisesti. Näistä syistä AOA katsoi, että menettelyä ei voida pitää rikoslain 40 luvun 10 §:n tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan säännöksen tarkoittamalla tavalla vähäisenä. Kysymyksessä on sellainen menettelytapaa koskevien säännösten rikkominen, jolla on viran asianmukaisen hoidon ja yksityisten etujen kannalta tärkeä merkitys. Siten vartijan menettely täytti säännöksen tunnusmerkistön.

AOA katsoi asiassa kuitenkin olevan sellaisia vartijan menettelyn moitittavuutta lieventäviä seikkoja, ettei syytteen nostaminen ollut tarpeen. Syytteen nostamista jättämistä puolsi se, että käytettävissä olevan aineiston valossa ei voitu osoittaa vääräksi vartijan ilmoitusta siitä, että hän ei ottanut kirjekuoren sisältöä ulos. Luottamuksellisen viestin sisältö ei siten paljastunut vartijalle tai muille ulkopuolisille. Teolla ei näin ollen aiheutettu konkreettista vahinkoa. Kokonaisuutena arvostellen vartijan syyksi luettu rikos oli AOA:n mukaan lisäksi vastaavaan ”normaalitapaukseen” verrattuna vähäinen. Teosta ei yleisen tuomioistuinkäytännön perusteella olisi ollut odotettavissa ainakaan sakkorangaistusta ankarampaa rangaistusta. AOA antoi vartijalle huomautuksen tämän lainvastaisen menettelyn johdosta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 18.12.2008, dnro 2879/4/07*, esittelijä Mikko Eteläpää

Tasavallan presidentin kansliasta ja STM:stä tulevien kirjeiden avaaminen

Tasavallan presidentti ja sosiaali- ja terveysministeriö (STM) eivät ole vankeuslaissa tarkoitettuja vankilan toimintaa valvovia viranomaisia, joille osoitetut ja joilta peräisin olevat kirjeet on lain mukaan toimitettava avaamatta perille.

AOA:n totesi kuitenkin, että jos kirje tunnustetaan tasavallan presidentiltä saapuneeksi, sitä ei tulisi avata ilman vangin läsnäoloa (1858/4/06).

STM:stä vangille saapuneessa kirjeessä voi tyypillisesti olla esimerkiksi vangin yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia arkaluonteisia terveystietoja. Tämän vuoksi AOA:n mielestä olisi asianmukaista, että tällaista kirjetä ei vankilassa avattaisi rutiininomaisesti. Jos kirjeen avaamista pidetään tarpeellisena, siinä olisi perusteltua noudattaa samanlaista menettelyä kuin vangin oikeudenkäyntiavustajalta saapuneen kirjeen tarkastamisessa eli että kirje avattaisiin vain vangin läsnä ollessa (551/4/06).

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Vangin sijoittelu, siirtäminen ja esitutkinnan edellytykset

Vanki arvosteli osastosijoitteluaan Turun vankilassa. Vanki oli ollut suorittamassa vankeusrangaistusta avovankilassa, kun hänet rikosepäilyn johdosta siirrettiin suljettuun vankilaan, jossa hänet sijoitettiin käsityksensä mukaan vankilan suljetuimmalle osastolle. Lisäksi hän arvosteli sitä, että häntä ei kuultu osastosijoituksesta päätettäessä.

Vaikka osastosijoittelussa ei AOA:n mukaan ollut ylitetty vankilalle kuuluvaa harkintavaltaa, hän korosti rikosepäilyn laadun ja perustuslaista johdettavissa olevan suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamista osastosijoittelusta päätettäessä. Kantelutapauksessa ei ollut AOA:n mielestä selvää, että suljetulla osastosijoituksella voitiin ratkaisevasti estää vangin sellaista toimintaa,

josta häntä epäiltiin ja jolla osastositousta perusteltiin. AOA saattoi tämän käsityksensä vankilan tietoon.

Osastositouksesta päätettäessä vankia ei saadun selvityksen perusteella ollut kuultu ainakaan ennen sijoituksesta päättämistä. AOA kiinnitti vankilan apulaisjohtajan huomiota hallintolaissa säädettyyn kuulemiseen.

Asian selvittelyssä nousi esille kysymys vangin suljetuun laitokseen siirtämisen perusteena olleen esitutkinnan edellytyksistä. Vangin epäiltiin valmistaneen väärän asiakirjan toimitettavaksi Riselle, minkä vuoksi häntä epäiltiin väärennyksestä. AOA totesi, että hänellä ei ollut riittäviä perusteita katsoa poliisin ylittäneen asiassa harkintavaltaansa, vaikka AOA:n mukaan asiassa oli jo ennen esitutkinnan aloittamista nähtävissä, että vangin menettely ei täyttänyt ainakaan väärennyksen tunnusmerkistöä. Virallinen syyttäjä olikin tehnyt asiassa syyttämättäjättämissäpäätöksen sillä perusteella, että kantelijan menettely ei ollut rikos.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 5.12.2008, dnrot 463 ja 464/4/07, esittelijä Mikko Eteläpää

Poistumislupa-asian käsittelyn viipyminen

Vankilan johtaja ei ollut ratkaissut vangin poistumislupa-asiaa ilman aiheetonta viivästystä eikä asianmukaisesti tehdessään poistumislupaa koskevan epäävän päätöksen sen jälkeen, kun poistumisluvan oli hakemuksen mukaan tarkoitus alkaa. Hakemus oli jätetty vankilan ohjauksen mukaisessa määräajassa. Asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt, että poistumislupaa koskeva asia olisi ratkaistu ja asiasta olisi ilmoitettu vangille ennen aiotun poistumisluvan alkamisaikaa. Tästä voidaan hyväksyttävästi poiketa vain, jos hakemus tehdään niin myöhään, että asiaa ei ole mahdollista ratkaista ennen anottua aikaa tai asian ratkaiseminen edellyttää sellaisia erityisiä selvityksiä, ettei asian ratkaiseminen viivytyksettä ole mahdollista. AOA saattoi käsityksensä vankilan johtajan tietoon (666/4/07).

Käsittelyn viipymisestä yli anotun poistumislupa-ajan kohdan oli kyse myös eräissä muissa kanteluissa (3698 ja 3700/4/06, 3285/4/06 ja 124/4/07).

Poistumislupa-anomuksen asiakirjajäljennösten maksullisuus

Päätökset vangin poistumislupa-anomuksiin olivat sisällöltään puutteellisia, kun niistä ei selvinnyt, mikä asia niillä oli ratkaistu. Kun vangilla oli oikeus saada poistumislupapäätös maksutta, olisi AOA:n mukaan päätöksen sisällön selvittämiseksi ollut perusteltua antaa hänelle osana päätöstä maksutta myös jäljennös hänen poistumislupa-anomuksestaan.

Poistumislupapäätökset ovat usein niin niukasti perusteltuja, ettei asiassa annettujen lausuntojen sisältö ja merkitys ratkaisulle käy perusteluista ilmi. Tämän vuoksi lausuntojen voitaisiin AOA:n mukaan katsoa olevan osa päätöstä, jolloin nekin annettaisiin vangille maksutta (1891, 1927 ja 2624/4/06).

Poistumislupapäätöksen hylkääminen

AOA totesi, ettei vangin tärkeään syyhyn vedoten hakemaa poistumislupaa voida hylätä sillä perusteella, että vanki on jo käyttänyt kuluvalle jaksolle rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävät poistumisluvat. Myös perusteluna käytetty ilmaisu ”anomus ennenaikainen” on harhaanjohtava tärkeän synn perusteella haetun poistumisluvan kyseessä ollessa. Vankila oli lisäksi kirjannut päätöserusteisiin, että asia otetaan käsittelyyn vasta seuraavan poistumislupajakson alettua. Vankeuslaissa ei ole säännöstä, jonka mukaan poistumislupa-anomusten käsittelylle voidaan asettaa tämän kaltainen käsittelyväli (4307/4/06).

Turvaamistoimien perusteleminen

AOA:n mukaan päätöksen tulee sisältää toimenpiteen tosiasialliset perusteet. Eristämistarkkailusta tehdyn päätöksen ainoaksi perusteeksi oli kirjattu ”luvattomien esineiden/aineiden löytäminen”. Konkreettisia perusteita ei ollut ilmoitettu vangille myöskään suullisesti. Myöskään henkilöntarkastuksesta tehty päätös ei tuonut ilmi, miksi epäily luvattomien aineiden tai esineiden hallussapidosta oli syntynyt (2364/4/06).

Vangin henkilönkatsastuspäätöksen ainoaksi perusteeksi oli kirjattu epäily huumausainerikoksesta. Pelkän rikosnimikkeen kirjaaminen ei tuonut millään lailla konkreettisesti ilmi, miksi epäily rikoksesta oli syntynyt ja mitkä seikat tukivat sitä, että epäilyn katsottiin täyttävän vankeuslaissa edellytetty todennäköisten syiden vaatimus (1933/4/07*).

Opintoluvan peruuttamisesta kirjallinen päätös

Vangin opintolupa oli peruutettu ilman hänen kuulemistaan eikä vangille ollut annettu kirjallista päätöstä. Hallintolain mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena.

AOA katsoi, että päätös opintoluvan peruuttamisesta ei tässä tapauksessa ollut luonteeltaan sellainen hallintolain tarkoittama kiireellinen asia, jossa päätöksen antaminen suullisesti olisi voinut tulla kyseeseen (854/4/07).

Päätös oikaisuvaatimukseen

Vangin vaatimukseen täytäntöönpanon keskeyttämisestä olisi AOA:n mukaan tullut ottaa kantaa viimeistään oikaisuvaatimukseen annettavassa päätöksessä. Koska oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen oli kantelutapauksessa kestänyt noin kuukauden, olisi AOA:n mielestä ollut perusteltua antaa keskeyttämisvaatimukseen erillinen päätös (966/4/07).

Oikaisuvaatimusosoitus

Tutkintavangille oli annettu kirjallinen päätös omaisuuden hallussapitoa koskevaan tiedusteluun. Päätökseen ei ollut kuitenkaan liitetty oikaisuvaatimusosoitusta. Muutoksenhakuoikeuden toteutumiseksi viranomaisen olisi tullut oma-aloitteisesti liittää kirjalliseen päätökseensä oikaisuvaatimusosoitus (706/4/08).

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn kesto

Oikaisuvaatimuksen käsittelyyn aluevankilassa oli kulunut kaksi kuukautta. Aluevankilan johtajalle tehtävät oikaisuvaatimukset on vankeuslain mukaan käsiteltävä kiireellisenä. AOA:n mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika tulisi yleisesti laskea pikemmin viikoissa kuin kuukausissa, erityisesti kun otetaan huomioon myös se aika, mitä asian käsittelyyn mahdollisen muutoksenhaun johdosta saattaa kulua vielä tuomioistuinmessä (1802/4/08).

Järjestysrikkomuksen selvittäminen loppuun asti

Vangin siirtoa Kestilän avovankilaosastolta suljettuun vankilaan perusteltiin myös vangin syylistymisellä järjestysrikkomukseen. Kurinpitoasian käsittely ei ollut vankeuslain mukainen. Selvittäminen oli alkanut asianmukaisesti: vangin käytöksestä tehtiin ilmoitus ja vankia kuultiin asiassa. Sittemmin järjestysrikkomuksen selvittämistä kurinpitoasiana ei saatettu loppuun. Päätöstä ei ollut annettu kantelijalle tiedoksi muutoksenhakuohjauksineen, vaikka hänen oli katsottu syylistyneen tutkittavana olleeseen rikkomukseen.

Vankeuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että järjestysrikkomuksen selvittäminen on pienimuotoista esitutkintaa ja että siinä tulisi noudattaa syyttömyysolettamaa siten, ettei vankia tulisi kohdella syyllisenä ennen kuin rikkomus tai tapahtuma on kokonaisuudessaan selvitetty. Asianmukainen menettelytapa olisi ollut toimittaa järjestysrikkomuksen selvittäminen loppuun asti aina mahdollisen kurinpitorangaistuksen määräämiseen ja sitä koskevan päätöksen tiedoksi antamiseen saakka, jolloin myös siirtoa koskeva päätös olisi perustunut todettuun järjestysrikkomukseen, ja kantelija olisi saanut asiassa muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 31.12.2008, dnro 278/4/07*, esittelijä Kristian Holman

Avustajan käytön epääminen

AOA piti perusteltuna, että kurinpitomenettelyyn sovelletaan hallintolain 12 §:ää, jonka mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Vankeuslain säännös kurinpitoasian viivytyksettömästä käsittelystä ei ole AOA:n mielestä riittävä ja ensisijainen peruste, jolla avustajan käyttö voitaisiin evätä. Oli tosin ymmärrettävää, että kurinpito-asian käsittelyä ei voi huomattavasti viivästyttää sillä, että vangin toivomaa avustajaa ei saada asian käsittelyyn kohtuullisen ajan kuluessa (123/4/06).

Terveydenhuolto

Vankisairaalan hoitohenkilökunnan vähyys

AOA piti erittäin huolestuttavana sitä, että Vankisairaalan potilasturvallisuus vaarantui hoitohenkilökunnan vähyden vuoksi. Tämä koski erityisesti yövuoroja, joissa yksi sairaanhoitaja voi olla vastuussa 50 potilaasta. Vankisairaalassa on hoitohenkilökuntaa selvästi vähemmän kuin esimerkiksi terveyskeskusten vuodeosastoilla, vaikka sairaalan potilaat ovat moniongelmaisempia kuin terveyskeskusten potilaat.

AOA korosti, että Vankisairaalan potilaiden moniongelmaisuus tulee ottaa huomioon henkilöstön määrässä. Hänen mukaansa perustuslaissa taattu oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen velvoittaa luomaan olosuhteet sairaalassa sellaisiksi, ettei potilasturvallisuus vaarannu.

Asiaa tutkittaessa kävi ilmi myös, että Vankisairaalan siivoustyö oli iltaisin ja viikonloppuisin kouluttamattomien sijaisten varassa. AOA:n mukaan Vankisairaalassa työskentelevien koulutettujen laitoshuoltajien määrän vähäisyys ja kouluttamattomien henkilöiden käyttö sairaalan siivoustoiminnassa lisää tartuntojen leviämisen riskiä ja voi siten heikentää potilasturvallisuutta erityisesti viikonloppuisin.

AOA pyysi Riseä ja Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön johtavaa ylilääkärä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä ovat antaneet aiheita. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös OM:lle.

AOA piti lisäksi ongelmallisena Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO) puuttuvaa toimivaltaa. TEO:lla ei nimittäin ole erityissäännöksen puuttuessa toimivaltaa ohjata ja valvoa Vankisairaalan toimintaa. AOA:n mielestä ei ole tarkoituksenmukaista, että jotkut terveydenhuollon palveluja järjestävät organisaatiot ovat TEO:n ohjauksen ja valvonnan ulkopuolella. AOA saattoi tämän kannanottonsa tiedoksi STM:lle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 29.2.2008, dnro 1538/4/05*, esittelijä Iisa Suhonen

Vankeinhoitolaitoksen johtava ylilääkäri ilmoitti, että vankisairaalan potilasmäärä on alennettu, joten henkilökunnan suhdeluku potilasta kohden hieman nousi. Suhdeluku on edelleen niukka, mutta yöaikainen henkilökuntamitoitus on saatu kuntoon. Laitoshuoltajien määrää ei ole voitu lisätä. Vankisairaala kuitenkin jatkaa selvitystyötä tilanteen parantamiseksi.

Rise ilmoitti, että henkilöstön lisääminen ei ole mahdollista rahoitustilanteen eikä valtion tuottavuusohjelman aiheuttamien toimenpiteiden vuoksi. Virasto totesi olevansa huolissaan Vankisairaalan yöaikaisen henkilökunnan vähydestä ja siivoustoimen tasosta. Rise ilmoitti kehottaneensa terveydenhuoltoyksikköä pohtimaan henkilökunnan mitoitusomissa yksiköissään systemaattisesti, jotta terveydenhuolto toimisi siten, että missään olosuhteissa ei potilasturvallisuutta vaarannettaisi.

Terveydentilan tutkiminen eristämistarkkailussa

Vankilassa ei ollut menetelty säännösten mukaisesti, kun terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluva ei käynyt tutkimassa eristämistarkkailussa olevan vangin terveydentilaa. Vain puhelimitse vaihdettujen tietojen varassa ei AOA:n mukaan ollut mahdollista suorittaa laissa edellytettyä asianmukaista terveydentilan tutkimusta (168/4/07).

Lääkityksen muuttaminen potilasta kuulematta

Vanki arvosteli sitä, että vankilan lääkäri muutti hänen lääkitystään ilman, että hän olisi tavannut potilasta tai kysynyt tämän mielipidettä. AOA viittasi aiempiin kannanottoihinsa siitä, että hoidossa ei ollut menetelty lainvastaisesti, vaikka vankilan lääkäri oli muuttanut potilaan lääkitystä ilman, että hän olisi tutkinut tai tavannut potilaan henkilökohtaisesti. Lääkkeen määräjän tuli kuitenkin varmistua siitä, että esimerkiksi potilaslain mukaiset velvoitteet tulevat täytetyiksi ja että hänen antamansa hoitomääräykset mm. lääkeshoidon suhteen tulevat oikein ymmärretyiksi ja kirjatuiksi potilasasiakirjoihin.

AOA korosti myös sitä, että potilasta tulee kuulla ja häntä tulee informoida hoitoratkaisuista potilaslain mukaisesti (878/4/06).

Terveystietojen vaatiminen ja työkyvyn arviointi

Vartija ei ollut menetellyt asianmukaisesti edellyttäessään, että vanki ilmoittaa syyn sairaanhoidon tarpeelleen, tai käskiessään vangin töihin, vaikka tämä ilmoitti olevansa työkyvytön. Työkyvyn arviointi olisi AOA:n mielestä pitänyt jättää terveydenhuollon ammattihenkilölle. Vangin ei tarvitse ilmaista terveydentilaansa koskevia tietoja vartijalle, eikä sairaaksi ilmoittautuneen vangin työkyvyn arviointi kuulu vartijalle (2733/4/06).

Vangin yksityisyyden suoja lääkärin vastaanotolla

Vangin yksityisyyden suojasta lääkärin vastaanotolla oli kyse kahdessa tapauksessa. AOA viittasi aikaisempaan kannanottoonsa (oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 134), jossa hän korosti vangin yksityisyyttä potilaana ja vartijan läsnäolon poikkeuksellisuutta (535/4/06 ja 323/4/07).

Lääkärinlausunnon antaminen

Vangin mukaan vankilan lääkäri kieltäytyi kirjoittamasta hänelle lausuntoa hänen terveydentilasta, vaikka hän olisi tarvinnut sitä oikeudenkäyntiä varten. Lääkäri oli ilmoittanut, että ”lääkärintodistus kirjoitetaan tarvittaessa, mutta ainoastaan asianajajan pyynnöstä”.

AOA:n mukaan vangilla tulee olla mahdollisuus saada myös ilman asiamiehensä myötävaikutusta lääkärinlausunto silloin kun hän sitä tarvitsee. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että pyynnössä riittävästi yksilöidään, mihin hän lausuntoa tarvitsee ja mitä asioita siinä tulee käsitellä (1587/4/06).

Vankipotilaan vastaanotto pleksitilassa

Kantelija arvosteli sitä, että Riihimäen vankilan varmuusosaston vartijat pakottivat hänet tapaamaan sairaanhoitajan pleksisilain takaa ja puhumaan puhelimen välityksellä. Sairaanhoitaja ei voinut tutkia kantelijaa, minkä lisäksi vartijat kuulivat sairaanhoitajan ja vangin luottamuksellisen keskustelun.

Selvityksen mukaan vankilan varmuusosastolla oli ollut käytäntönä se, että henkilökunnalla on mahdollisuus valita, onko sairaanhoitajan vastaanotto pleksitilassa vai ei. Vaikka ilmeisesti sairaanhoitaja oli omalta osaltaan hyväksynyt sen, että vastaanotto tapahtui pleksitilassa, ei selvityksen perusteella voitu päätellä sitä, että sairaanhoitaja olisi itse vaatinut tätä tai kokenut uhkaa kantelijan taholta. Tältä osin vankilassa omaksuttu käytäntö, että valvontahenkilökunta päättää vankipotilaan vastaanoton järjestelystä, ei ollut AOA:n mielestä asianmukainen. Terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävänä on päättää valvontahenkilökunnalta saamiensa tietojen pohjalta siitä, missä olosuhteissa vastaanotto tapahtuu.

AOA korosti, että mikäli terveydenhuollon ammattihenkilö pitää tarpeellisenä klinisen tutkimuksen tekemistä, tulee vastaanoton olosuhteet järjestää niin, että tutkimuksen tekeminen onnistuu.

AOA totesi, että vankeuslain mukaan varmuusosastolle sijoitetun vangin oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin mitä varmuusosastolle sijoittamisesta välttämättä aiheutuu. Huolimatta siitä, että vanki on sijoitettuna varmuusosastolle, tulee hänen kohdallaan muiden vankien tavoin erikseen arvioida, miten terveydenhuollon ammattihenkilön vastaanotto järjestetään.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 18.12.2008, dnro 140/4/08*, esittelijä lisa Suhonen

Lääkkeiden jako vankilassa

AOA totesi, että vartijoilla ei ole oikeutta saada tietää vankipotilaan hoitoon, kuten lääkitykseen liittyviä tietoja ilman tämän suostumusta. Sellainen menettely on lainvastainen, että vankipotilaan ns. lääkedosetin pohjaan merkitään hänelle määrättyjen lääkkeiden nimet. Vaikka menettely on tarkoitettu helpottamaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden työskentelyä, se vaarantaa potilastietojen salassapidon, koska vartijoilla on lääkkeitä jakaessaan mahdollista saada tietoonsa vangin lääkitys. AOA:n mielestä lääkehoidon turvallinen toteutuminen käytännössä tulee varmistaa jollakin muulla tavalla (3998/4/07*).

Vangin kuljetus ambulanssissa lepositeissa

AOA totesi, että terveydenhuollon säännösten nojalla terveydenhuollon ammattihenkilöillä ei ollut oikeutta rajoittaa potilaan itsemääräämisoikeutta tilanteessa, jossa häntä ei ollut vielä otettu sairaalaan tarkkailuun tai tahdosta riippumattomaan hoitoon taikka mielentilatutkimukseen. Vangin sairaankuljetuksessa käytettävien turvaamistoimenpiteiden perusteet tulee harkita vankeinhoidon säännösten nojalla. Tällöinkin vangin sitominen kuljetuksen ajaksi on poikkeuksellinen toimenpide, johon tulee turvautua vain silloin, kun sen on harkittu välttämättömäksi tietystä yksittäistapauksessa. Se ei siis saa olla pääsääntö eikä yleinen käytäntö (2259/4/06).

Näöntarkastusten kustannukset

Risen määräyksen mukaan vanki vastaa itse optikon tai hankkimiensa silmälasien kustannuksista tai hankkii maksusitoumuksen sosiaaliviranomaisilta. Terveydenhuollon tehtävänä on järjestää optikkopalvelut. Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön selvityksen mukaan noin puolet laitoksista maksaa vankien näöntarkastuksen kustannukset ja noin puolessa laitoksia palveluntarjoajat eli optikkoliikkeet tekevät näöntarkastuksen ilmaiseksi. Yhdessä vankilassa näöntarkastus jäi vangin kustannettavaksi.

AOA katsoi vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmalliseksi sen, että optikkopalvelujen maksuttomuus on riippuvainen toisaalta laitoksesta ja toisaalta ulkopuolisesta palveluntarjoajasta. AOA:n mukaan Risen määräystä tulisi muuttaa siten, että vankien optikkopalvelujen maksuttomuus tai maksullisuus ei olisi riippuvainen siitä, missä vankilassa vanki on (4024/4/06).

Muita tapauksia

Tapaamisten jääminen toteutumatta

Kantelijalle oli myönnetty hakemuksensa mukaisesti tapaamisajat kahdelle sunnuntai-iltapäivälle. Tapaamiset eivät toteutuneet vankilan tietojärjestelmän tapaamisajankohtia koskevien virheellisten merkintöjen vuoksi. Näin ollen tapaajat ajoivat yhteensä 920 kilometriä täysin turhaan vankilan tekemän virheen vuoksi. Tapahtumasta aiheutui kustannuksia ja mielipahaa vankia tapaamaan tulleeille.

AOA totesi, että Pelson vankilassa oli menetelty virheellisesti. Tässä tapauksessa virkamiehelle kuuluvien tehtävien asianmukaisen ja huolellisen hoitamisen merkitystä oli omiaan korostamaan se, että kyse oli perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon toteutumisesta ja osana sitä myös luottamuksen suojasta: vangin ja hänen tapaamaan tulneiden henkilöiden olisi tullut voida luottaa siihen, että toimiessaan vankilaviranomaisen edellyttämällä tavalla eli tulemalla tapaamiseen heil-

le myönnetyn mukaisesti määrättyä ajankohtana, he pääsevät myönnettyihin tapaamisiin.

AOA totesi, että asiassa vahinkoa kärsineet voivat esittää korvausvaatimuksen vankeinhoitoviranomaisille tai viime kädessä nostaa vahingonkorvauskanteen yleisessä alioikeudessa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 29.9.2008, dnro 4203/4/06*, esittelijä Kristian Holman

Passituspäätöksen epäselvyys

AOA totesi, että myös vankilaviranomaisille voi syntyä velvollisuus kiinnittää käräjäoikeuden huomiota passituspäätöksessä havaitsemaansa virheeseen tai ristiriitaan (1713/4/07). Tapausta on selostettu tuomioistuimet ja oikeushallinto -jaksossa s. 96.

Vangin siirto virolaiseen vankilaan

AOA:n Petri Jääskeläisen päätös 22.8.2008, dnro 1374/4/07* on selostettu tuomioistuimet ja oikeushallinto-jaksossa s. 97.

Lainvastainen kurinpitorangeistus

Konnunsuon vankilan johtaja oli määrännyt vangille kurinpitorangeistuksen poistumisluvalla tehdyn rikoksen johdosta ja katsonut vangin syyllistyneen menettelyllään myös poistumislupaehtojen rikkomiseen.

AOA totesi, että vaikka rikos poistumisluvan aikana onkin samalla poistumislupaehtojen rikkominen, rangastuslaitoksen ulkopuolella tehtyä rikosta ei voida käsitellä hallinnollisessa kurinpitomenettelyssä. Kun vanki syyllistyy luvan aikana rikokseen, hän saa siitä seuraamuksen rikosprosessuaalisessa järjestyksessä.

Vangin kurinpidollinen rankaiseminen poistumislupaehtojen rikkomisen vuoksi on sinänsä mahdollista jos vanki syyllistyy järjestyshäiriöön poistumisluvalla. Johtaja oli katsonut vangin syyllistyneen samalla teolla sekä rikokseen että myös poistumislupaehtojen rikkomiseen ja päätynyt näin siihen, että oli mahdollista

määrätä vangille kurinpitorangeistus. Tällaiseen tulkintaan laki ei AOA:n mukaan kuitenkaan antanut mahdollisuutta. Johtaja oli AOA:n mukaan siten menetellyt lainvastaisesti määrätessään vangille kurinpitorangeistuksen.

Vanki tuomittiin sittemmin kyseisestä rikoksesta lainvoimaisesti vankeusrangaistukseen. Tuomiossa ei ollut huomiotu vangille määrättyä kurinpitorangeistusta rikoslain 6 luvun 15 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kurinpitorangeistuksen huomioimatta jättäminen on johtunut siitä, että vankila ei ollut ilmoittanut tuomioistuimelle toimeenpannusta kurinpitorangeistuksesta.

Johtajan menettelyn moitittavuuden arvioinnissa AOA otti kuitenkin huomioon sen, että johtajan tulkinta ei ollut ilmeisessä ristiriidassa tapahtuman aikaan voimassa olleen säännöksen sanamuodon kanssa, vaikka johtajan tulkintaa vastaan puhuivat sekä hallituksen esityksen perustelut että asiaa koskenut vankeinhoito-osaston yleiskirjeen määräys. Toisaalta menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että johtaja oli laiminlyönyt ilmoittaa kurinpitorangeistuksesta tuomioistuimelle. AOA piti kuitenkin riittävänä toimenpiteenä, että hän antoi vastaisen varalle vankilan johtajalle huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään kurinpitorangeistuksen määräämisessä ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnissä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 1.10.2008, dnro 3360/4/06*, esittelijä Harri Ojala

Vankilan johtajan virkarikosepäily

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan Sulkan vankilan silloisen johtajan toimintaa vankilan auton käyttämisessä omien asioidensa hoitamiseen vuodesta 1987 lähtien. Kantelun mukaan johtajaa oli pitänyt käyttää kirkonkylällä mm. ruokaostoksilla, parturissa ja kirjastossa vankilan autolla kulloinkin työvuorossa olleen vartijan tai ylivartijan toimiessa kuljettajana. Kantelun mukaan vankilan päivystys oli näiden kuljetusten aikana jäänyt usein toimistovirkailijan tai muun valvontatyöhön kouluttamattoman henkilön vastuulle, koska kuljettajana oli toiminut ainut paikalla ollut vartija. Edestakainen matka vankilasta kirkonkylälle on noin kahdeksan kilometriä.

AOA katsoi, että asiassa oli syytä epäillä johtajan käytäntöä vääriin virka-asemaansa tai rikkoneen virkavelvollisuuttaan. AOA pyysi SM:n poliisiosastoa toimituttamaan asiassa esitutkinnan.

AOA piti esitutkinnan ja asiaa koskevien säännösten perusteella selvänä, että virka-auton käyttäminen yksityisajoon on ollut kielletty laissa tarkoitettuihin ”säännöksiin tai määräyksiin” ainakin siitä lähtien kun Risen taloussääntö oli 1.7.2002 tullut voimaan. Autojen käyttö oli lain tarkoittamien tavoin tapahtunut virkaa toimittaessa, koska autojen käytöllä oli ollut asiallinen yhteys viran toimittamiseen; ilman virka-asemaansa johtaja ei olisi saanut autoja tällä tavalla käyttöönsä.

Se, että menettely 1.7.2002 jälkeen voitaisiin lukea johtajan syyksi tahallisuutta, edellyttäisi, että hän oli tiennyt menettelevänsä virkavelvollisuutensa vastaisesti. Johtaja oli kertonut pitäneensä vankeinhoitolaitoksen ylijohtajalta vuonna 1987 saamansa luvan perusteella menettelyään luvallisuutta. Risen edustaja oli esitutkinnassa pitänyt tätä uskottavana. AOA totesi, että asiassa ei ollut sellaista näyttöä, joka puhuisi johtajan esittämää vastaan. Siten johtajan menettelyä ei AOA:n mukaan voitu pitää tahallisuutta virkavelvollisuuden rikkomisena.

AOA:n mielestä oli kuitenkin selvää, että vankilan johtajan asemassa olevan henkilön pitää tietää virkavelvollisuutensa sisältö.

Näillä perusteilla AOA katsoi, että esitutkinnan kohteena ollut menettely voitiin lukea johtajan syyksi tuottamuksellisuutta. Kun otetaan huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus virkatoiminnan asianmukaisuuden kannalta, teko ei ollut rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Syytteen nostamisen näkökulmasta teon haitallisuutta ja vahingollisuutta arvioitaessa AOA otti huomioon teon konkreettiset vahinkoseuraukset. AOA totesi, että teko oli jatkunut noin viisi ja puoli vuotta. Tuona aikana ajoja oli kertynyt ainakin 615 kilometriä. Aiheutettu vahinko koostui lähinnä polttoainekustannuksista. Konkreettista vahinkoa arvioitaessa voitiin AOA:n mielestä ottaa huomioon myös se, että kustannukset jakautuivat varsin pitkälle ajanjaksolle. Myöskään asianomistajalla ei ollut asiassa vaatimuksia. Rikos oli lisäksi tämän-

kaltaisen rikoksen ”normaalitapaukseen” verrattuna vähäinen. Syyllisyyttä vähentävänä seikkana AOA piti myös johtajan ylijohtajalta saamaa lupaa auton käyttöön yksityisajoihin, minkä johdosta tilanne muistutti rikoslaissa säänneltyä ns. kieltorehdistilannetta.

AOA antoi johtajalle huomautuksen tuottamuksellisuudesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 18.9.2008, dnro 4285/4/06*, esittelijä Mikko Eteläpää

Kielto käyttää omia vaatteita vankilassa

Hämeenlinnan vankilan vangit kantelivat vankilan johtajan päätöksestä kieltää vankien omien vaatteiden käyttö vankilassa.

Vankilan johtajan perusteli omien vaatteiden käyttökielto vankilan järjestykseen, valvontaan ja työturvallisuuteen liittyvillä syillä. Johtajan mukaan työssä oli jo aiemmin ollut vankivaatteiden pito pakollista. Johtajan mukaan päätös siirtymisestä vankivaatteiden käyttöön koski yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti kaikkia vankia. Johtaja viittasi myös vastaavanlaiseen käytäntöön muissa vankiloissa.

AOA totesi, että perustuslaissa taattuun henkilökohtaisen vapauden suojaan kuuluu mm. oikeus käyttää omia vaatteitaan. Vapaudenmenetykseen ei välttämättömästi sisälly omien vaatteiden käytön kieltä. Henkilön kieltämistä pukeutumisesta omiin vaatteisiin voidaan siten arvioida puuttumisena hänen vapauspiiriinsä. Vankilaolosuhteissa tästä on säädetty vankuslaissa.

Vankeuslain mukaan selvä lähtökohta on, että suljetussa vankilassa vangit saavat käyttää omia vaatteitaan. Tätä tukevat myös vankeuslain säännökset vankeuden sisällöstä ja laista ilmenevät normaalisuuden sekä suhteellisuuden periaatteet. Lain mukaan omien vaatteiden käyttöä voidaan rajoittaa vankilan järjestyksen, valvonnan tai työturvallisuuden vaatimasta syystä.

Perustuslaissa turvattuun henkilökohtaisen vapauden perustuslaissa turvattuun suojaan puuttuvaa lainsäädäntöä tulee AOA:n mukaan tulkita ahtaasti. Laki ei an-

na mahdollisuutta sellaiseen kategoriseen omien vaatteiden käytön kieltämiseen, joka tekee tyhjäksi laissa pääsääntönä turvatun oikeuden omien vaatteiden käyttämiseen. Omien vaatteiden käyttökielto Hämeenlinnan vankilassa oli sisällöltään kategorinen ja siten AOA:n mukaan lainvastainen.

AOA pyysi vankilan johtajaa ilmoittamaan 31.5.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aiheutta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 31.3.2008, dnrot 1455* ja 1633/4/07*, esittelijä Harri Ojala

Vankilan johtaja toimitti 30.5.2008 uuden asiaa koskevan päätöksen. Myös uudesta päätöksestä on kanneltu (2246/4/08). Asian käsittely on vielä kesken.

Vangeille järjestetyn parturipalvelun puuttuminen

Normaalisuusperiaatteen mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia oloja. AOA piti parturipalveluiden järjestämistä vangeille normaalisuusperiaatteen kannalta tarpeellisenä (3785/4/07*).

Vangin matkakulujen korvaaminen oman auton käytöstä

Vankilassa ei korvattu vapautuvan vangin matkakustannuksia silloin kun vanki matkusti henkilöautolla. AOA totesi, että vankeuslain mukaan vankilaan saapuvan ja sieltä vapautuvan vangin matkakustannukset Suomen alueella maksetaan valtion varoista. Kustannukset tulee korvata halvimman yleisen kulkuneuvon käyttämisestä aiheutuneiden kulujen mukaisesti. Matkakustannusten korvaaminen ei ole sidoksissa siihen, mitä kulkuneuvoa vanki tosiasiallisesti käyttää. Vankilan käytäntö oli siten lainvastainen.

Rise ilmoitti lausunnossaan saattavansa AOA:n kanssa yhtenevän näkemyksensä asianomaisen vankilan tietoon. Se on kehoittanut vankilaa korvaamaan kanteilijalle matkakustannukset edellä todetun mukaisesti laskettuina (843/4/07*).

4.5

**ULOSOTTO JA MUUT
MAKSUKYVYTTÖMYYS-
MENETTELYT**

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.5.1

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljäs ja viimeinen vaihe eli ulosottokaari ja verojen ja maksujen täytäntöönpanolaki tulivat voimaan 1.1.2008. Uudistus kokosi aikaisemmat osittaisuudistukset uudeksi laiksi. Ulosottokaari sisältää myös periaatteellisesti tärkeän omistusoikeuden suojaan puuttuvan velkavastuun enimmäiskeston sääntelyn sekä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan puuttuvan velvoitteen ulosottomiehelle tehdä ilmoitus holhousviranomaiselle lapsen ulosottovelasta. Avustavien ulosottomiesten virkanimike muuttui kihlakunnanulosottomieheksi.

Samalla korvattiin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettu laki uudella verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetulla lailla. Siinä karsittiin ulosottokaaren kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Myös mm. keskeyttämissäännöksiä täsmennettiin.

Ulosottokaareen sisältyy perussäännökset uuden ulosoton hallintoviraston (valtakunnanvoudinviraston) perustamisesta. Oikeusministeriössä (OM) oli valmisteilla asiaa koskeva laki. Hallinnon kokoamisella OM:stä ja lääninhallituksista perustettavaan virastoon toteutetaan ulosottotoimen kaksiportainen hallintorakenne. Virasto on tarkoitettu perustaa vuoden 2010 alusta.

4.5.2

LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuskäynnit Pohjois-Savon ja Päijät-Hämeen ulosottovirastoissa. AOA korosti tarkastushavainnoissaan erityisesti oikeussuojakeinoja koskevaa neuvontaa ja sitä, että kertyneiden varojen tilitys ei saa vaarantaa velalliselta tai sivulliselta valitus-oikeutta käräjäoikeuteen tai hovioikeuteen. AOA korosti asiakirjatarkastuksen havaintojen perusteella, että virastojen sisäisessä koulutuksessa olisi aiheellista kerrata ulosottokaaren säännöksiä toistuvaistulon ulosmittauksen rajoittamisesta, sillä päätöksissä oli ilmennyt puutteita. Tarkastuksella tuli myös esille ulosoton tietojärjestelmän eräiden lomakkeiden vaikeaselkoisuus.

**Ulosottomiehen
selonottovelvollisuus**

Kanteluissa oli esillä ulosottomiehen velvollisuus ottaa selvää joko velkojan tai velallisen oikeusturvan kannalta merkityksellisistä tiedoista. Useassa kantelussa arvosteltiin sitä, että velalliselle lähetetyt ilmoitukset ja tiedonannot oli toimitettu virheelliseen osoitteeseen. Kaikissa tapauksissa väestötietojärjestelmän tietojen automaattinen tarkastaminen ei yksin taannut riittävää tiedonkulkua ja kuulemisperiaatteen toteutumista. Väestötietojen välittymistä ULJAS-tietojärjestelmään parannettiin jo 2007. Siitä huolimatta vielä kertomusvuonna velallisen osoitetietojen asianmukainen selvittäminen vireilletulo- ja muiden ilmoitusten lähettämistä varten oli esillä AOA:n ratkaisuissa (4352/4/06 ja 1094/4/07*).

Neuvontavelvollisuus

Ulosottolakiin kirjatusta avoimuuden vaatimuksesta johtuu ulosottomiehen laaja neuvontavelvollisuus, mikä merkitsee aktiivista tiedottamista asianosaisille ja tarvittaessa ulosottolainsäädännön sisällön selvittämistä. Useissa ratkaisuissa tuli arvioitavaksi, minkälaista neuvontaa jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käytöstä oli annettu (ks. jäljempänä 1329/4/06 sekä 762/4/07).

Kirjeisiin vastaamiseen kiinnitettiin huomiota muuttamassa päätöksessä (esimerkiksi 1329/4/06).

Päätöksentekomenettely

Tilityksen vaikutus valitusoikeuden käyttöön voi aiheuttaa velallisen ja sivullisen oikeussuojaan merkittävän puutteen tilanteessa, jossa muutoksenhakutuomioistuin ei käytännössä ehdi arvioida, onko täytäntöönpanon keskeytykselle perusteita ennen varojen tiliittämistä. Säännös tilityksen keskeyttämisestä määräajaksi otettiinkin 1.1.2007 voimaan tulleeseen ulosottolain muutokseen (469/2006). Vastaava säännös on myös uudessa ulosottokaarissa.

AOA toisti jo aikaisemmin esittämänsä käsityksen, että vaikka avustavalla ulosottomiehellä ei ennen ulosottolain 6 luvun 15 §:n voimaantuloa ollutkaan välittömästi lain säännökseen perustuvaa velvollisuutta keskeyttää täytäntöönpanoa, tällaisissa tilanteissa on hyvän ulosottotavan mukaista pidättäytyä tilityksestä ainakin siihen saakka, että valitusta käsittelevällä tuomioistimellä on mahdollisuus ratkaista kysymys täytäntöönpanon keskeyttämisestä (2915/4/06).

Ulkasakkopäätöksen perusteleminen oli kysymys AOA Lindstedtin päätöksessä dnro 2031/4/06* (ks. s. 140). Ulkasakko oli asetettu sivullisen selvityksen antamisen tehostamiseksi.

4.5.3 RATKAISUJA

Elinkeinonharjoittaja ulosottovelallisenä

AOA kiinnitti avustavan ulosottomiehen huomiota menettelyn virheellisyyteen, kun tämä oli ulosmitannut elinkeinotulon palkkana.

Kantelija harjoitti yksityisenä elinkeinonharjoittajana elinkeinoa toiminimellä. Koska toiminimi ei muodostanut erillistä oikeushenkilöä, ei velalliselle toiminimen haltijana ja yksityisenä elinkeinonharjoittajana synty-

nyt tästä toiminnasta palkkatuloa, josta ulosmittaus palkkatuloa koskevien ulosottolainsäädännösten nojalla olisi voitu suorittaa. Avustava ulosottomies oli ollut tietämätön toiminimen oikeudellisesta luonteesta ja siitä, että toiminimen haltijan yksityisenä elinkeinonharjoittajana saama tulo voidaan ulosmitata häneltä ainoastaan elinkeinotulona.

AOA korosti, että ennen palkan ulosmittausta on ulosottolain asianmukaisuuden vaatimuksen edellyttämällä tavalla selvitettävä työnantajan ja velallisen välinen suhde eli se, voiko kysymykseen ylipäänsä tulla palkkatulon ulosmittaus. AOA saattoi päätöksensä myös kihlakunnanvoudin tietoon otettavaksi huomioon avustavien ulosottomiesten koulutuksessa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.8.2008, dnro 2431/4/07, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Rekisteritiedustelu työpaikasta

Avustavan ulosottomiehen olisi tullut selvittää, oliko kantelijan työsuhde sellainen, että siitä maksettavasta vastikkeesta voitiin suorittaa ulosmittaus.

Avustava ulosottomies oli suorittanut ulosmittauksen kantelijan palkasta, jonka tämä oli saanut kansanterveysystyön kuntayhtymältä. Hän oli saanut tiedon kantelijan työskentelystä ulosoton tietojärjestelmästä, jonka tieto perustui rekisterikyselyyn työvoimatoimiston URA-tiedostoista. Rekisterikysely, ns. URA-kysely, sisälsi koodin "00 = sijoitettu".

Työvoimahallinnon URA-tietokysely, johon ulosottoviranomaisella oli suora käyttöoikeus, ei yksiselitteisesti ilmaissut, maksettiinko työvoimahallinnon työharjoittelusta sellaista toistuvaistulota, joka voitiin silloin voimassa olleen ulosottolain mukaisesti ulosmitata palkkana. Saadun selvityksen mukaan ulosoton koulutuksessa oli korostettu, että rekisteritieto tuottaa ainoastaan vihjetiedon mahdollisesta ulosmittauskelpoisesta omaisuudesta. Sen ulosmittauskelpoisuus palkkatulona tuli erikseen tarkistaa koulutuksessa annetun ohjeen mukaisesti. Tämän ohjeen välittyminen käytännön perintätööhön edellytti ulosottopiirissä annettua koulutusta.

Piirin päällikkö, kihlakunnanvouti oli kuitenkin katsonut, että avustava ulosottomies saattoi luottaa URA-kyselyn tietoon, vaikka siitä ei lainkaan ilmennyt, että kysymyksessä olisi työ sopimuslaissa tarkoitettu työsuhte josta maksettaisiin palkkaa.

Avustava ulosottomies oli menetellyt ulosottolain asianmukaisuusvaatimuksen vastaisesti ja vastoin valtakunnallisessa ulosotokoulutuksessa annettua ohjeistusta. Hän oli kuitenkin välittömästi peruuttanut maksukiellon saatuaan tiedon sijoittamisen luonteesta. Näin ollen kantelu ei tältä osin antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että AOA saattoi johtavan kihlakunnanvoudin ja kihlakunnanulosottomiehen tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 9.9.2008, dnro 1164/4/07, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Ulosmittaus vanhentuneen velan suorittamiseksi

AOA kiinnitti avustavan ulosottomiehen huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen ulosottomenettelyssä.

Avustava ulosottomies oli ulosmitannut velallisen omaisuutta, vaikka ulosotossa ollut verovelka oli jo vanhentunut ja kysymyksessä oleva vero olisi siten ollut enää perittävissä ennen verovelan vanhentumista ulosmittauksen omaisuudesta. Vanhentuminen ja tästä johtunut ulosmittauksen virheellisyys oli huomattu ulosotossa ja asia oli saadun selvityksen mukaan korjattu.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 23.9.2008, dnro 2072/4/07, esittelijänä Terhi Arjola-Sarja

Maksusuunnitelma ja oikeussuojakeinot

AOA saattoi kihlakunnanulosottomiehen tietoon käsityksensä maksusuunnitelman laatimisesta kirjallisena ja kiinnitti hänen huomiotaan siihen, että velalliselle olisi tullut tämän pyynnöstä antaa ohjaus valituksen tekemiseen varattomuusesteen toteamista koskevaan

ratkaisuun. Lisäksi AOA totesi yleisesti, että ennen maksusuunnitelman rauettamista tulee kuulla velallista ja ilmoittaa hänelle raukeamisesta.

Ulosoton asianmukaisuusvaatimuksen mukaisesti maksusuunnitelma kaikkein ehtoineen olisi tullut laatia kirjallisesti. Valitusoikeuden käyttöä koskevan neuvonnan osalta on syytä muistaa, että perustuslain mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Kun oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taakana perustuslaissa turvattu, tulee asianosaisille kertoa valitusmahdollisuuksista. Estepäätös on ulosottolain 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti sellainen täytäntöönpanotoimi tai ulosottomiehen päätös ulosottoasiassa, johon saa hakea muutosta se, jonka oikeutta toimi tai päätös koskee. Näin ollen ja huomioon ottaen ulosottolain neuvontavelvollisuutta koskeva säännös ulosottomiehen olisi tullut opastaa velallista valitusoikeuden käytössä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 25.4.2008, dnro 1329/4/06, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Osoitetiedon tarkastaminen kuulemista varten

AOA saattoi kihlakunnanulosottomiehen tietoon vastaisen varalle käsityksensä, että tämä oli menetellyt vastoin ulosoton asianmukaisuusvaatimusta ja velallisen kuulemista koskevia säännöksiä.

Ulosotoperintään oli tullut saatava, mutta siitä ei lähetetty maksukehotusta, koska velallisen osoite ei ollut "ulosotokannassa aktiivisena". Väestötietojärjestelmän tietojen tarkastus ei avustavan ulosottomiehen mielestä muuttanut tilannetta, koska osoite oli rekistressä ollut sama vuodesta 1985.

AOA katsoi, että avustavan ulosottomiehen esittämä peruste velallisen kuulematta jättämiselle ennen ulosmittausta oli virheellinen ja riittämätön.

Avustava ulosottomies oli ulosoton tietojärjestelmän toimintaperiaatteet huomioon ottaen voinut olettaa, että väestötietojärjestelmästä olisi automaattisesti päivitty-

nyt ULJAS-tietojärjestelmään voimassa oleva osoite. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt, että tietojärjestelmässä olisi ollut velallisen henkilötunnus, jotta automaattinen perustietokysely olisi voinut välittyä. Asiassa ei ollut saatavissa tarkempaa selvitystä siitä, missä vaiheessa velallisen henkilötieto oli lisätty ULJAS-tietojärjestelmään.

Jos avustava ulosottomies oli epäillyt väestötietojärjestelmän mukaista tietoa, hänen olisi tästä huolimatta tullut ulosottomenettelystä annetun asetuksen nojalla tarkistaa osoitteen voimassaolo esimerkiksi verotustiedoista. Pelkästään merkinnän tekemisestä kulunut aika tai siitä tehty päätelmä ULJAS-järjestelmän automaattisesta päivittämisestä ei oikeuta keskeisen asianmukaisen ulosottomenettelyn periaatteen sivuuttamiseen, kun mitään estettä ei ollut maksukehotuksen tai ennakkoilmoituksen lähettämiseksi kyseiseen osoitteeseen ja osoitteen paikkansa pitävyyden varmistamiselle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 24.9.2008, dnro 1094/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

päätöksen perusteleva on tärkeä perustuslaissa turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tae. Uhkasakon asettamisella puututaan kohteen oikeuspiiriin siinä määrin, että tämän oikeus-suojan kannalta uhkasakon asettamispäätöksen perusteleva on aiheellista. AOA kiinnitti kihlakunnanvouden huomiota tämän menettelyn virheellisyyteen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 26.9.2008, dnro 2031/4/06*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Uhkasakon asettaminen sivullisen kuulemiseksi

Kihlakunnanvouti oli asettanut kantelijalle ensimmäisen uhkasakon sillä perusteella, että tämä ei ollut saapunut sovittuna aikana kuulemistilaisuuteen. AOA totesi, että tämä ei ollut tuolloin voimassa olleen ulosottolain mukainen laillinen peruste uhkasakon asettamiselle, vaan uhkasakko voitiin asettaa vain tietojen saamisen tehostamiseksi silloin, kun sivullinen on kieltäytynyt niistä antamasta. Sakon asettaminen oli kuitenkin uudella uhkasakon asettamisella peruuntunut. Toinen uhkasakkopäätös oli puutteellisesti perusteltu, kun siinä ei tuotu esiin uhkasakon asettamisen kannalta merkityksellisiä perusteita kieltäytymiselle tietojen antamisesta.

Tuolloin voimassa olleessa ulosottolaissa ei ollut säännöksiä velvollisuudesta perustella uhkasakon asettamispäätöstä. Ulosottolain uudistus tuli voimaan 1.3.2004, mutta sen jälkeenkään ei ulosottolaissa ole säädetty velvollisuudesta perustella uhkasakkopäätöstä, ellei asia ole epäselvä tai tulkinnanvarainen (laissa 679/2003, 3 luku 28 § 1 momentti). AOA totesi, että

4.6

**SOTILASASIAT JA
PUOLUSTUSHALLINTO**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhan- turvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehelle. Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat rintamasotilastunnuksia ja sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat ensisijaisesti AOA *Jukka Lindstedtin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.6.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vuoden alussa tulivat voimaan kolme keskeistä puolustusvoimia koskevaa lakia eli asevelvollisuuslaki, puolustusvoimista annettu laki ja laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Puolustusministeriö (PLM) asetti loka-kuussa hankkeet selvittämään, miten näiden lakien täytäntöönpano oli lähtenyt käyntiin ja oliko täytäntöönpanossa ilmennyt seikkoja, jotka edellyttivät lainmuutoksia.

Eduskunta edellytti asevelvollisuuslain hyväksyessään, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin varusmiespalvelusajan ottamiseksi huomioon eläkkeen määräytymisessä sekä kotiuttamisrahan maksamiseksi palveluksesta kotiutuville. Eduskunta edellytti lisäksi, että asevelvolliselle kuuluvia taloudellisia etuuksia kehitetään edelleen. Uudessa asevelvollisuuslaissa lisättiin mm. asevelvollisten ilmaisten lomamatkojen määrää ja isyysvapaan pituutta. Vuoden lopulla päätettiin myös korottaa varusmiesten päivärahajoja.

Vuoden alussa maavoimien johtosuhteet muuttuivat oleellisesti. Maavoimien esikunta aloitti toimintansa

Mikkelissä. Vanhat maanpuolustusalueet ja sotilasläänit esikuntineen lakkautettiin ja tilalle perustettiin operatiivisia ja alueellisia sotilasläännejä. Samalla perustettiin 19 aluetoimistoa ja kaksi palvelupistettä, jotka hoitavat mm. asevelvollisten palvelukseen määräämiseen, vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön ja viranomaisyhteistyöhön liittyviä asioita. Niiden toimialueet ovat pääsääntöisesti samat kuin maakunnilla.

Myös maavoimien huolto uudistettiin, kun Puolustusvoimien Materiaalilaitos muuttui Maavoimien Materiaalilaitokseksi. Maavoimat teki kauppanuussopimuksen Millog Oy:n kanssa maavoimien kunnossapitovuoralla olevan materiaalin kunnossapidon siirtämisestä mainitulle yhtiölle.

Puolustushallinnon palvelukeskus aloitti toimintansa vuoden alussa PLM:n alaisena virastona. Se perustettiin puolustusvoimien sisäisen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tilalle. Palvelukeskus tuottaa palveluja myös mm. ulkoasiainministeriölle.

Kertomusvuonna vahvistettiin laki Maanpuolustuskorkeakoulusta, jolla uusittiin mm. koulun asemaa, hallintoa ja opetusta sekä tutkintoja koskevia säännöksiä. Opiskelijoiden oikeusturvan parantamiseksi säädettiin opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista nykyistä täsmällisemmin ja laintasoisesti. Laki avasi myös siviileille mahdollisuuden hakeutua sotatieteellisiin opintoihin.

Nuorten syrjäytymiskehitystä ehkäisevää eri viranomaisien yhteistyönä kehittämää Aikalisä!-tukipalvelua laajennettiin mm. kaikkiin Pirkanmaan kuntiin. Tukipalvelulla pyritään edistämään syrjäytymisvaarassa olevien nuorten elämänlaatua. Erityisesti palveluksen ulkopuolelle jäävät ja sen keskeyttävät nuoret miehet muodostavat tutkimusten mukaan syrjäytymiskehityksen riskiryhmän.

Puolustusvoimien vaikeaan lääkäritilanteeseen ei saatu vieläkään sanottavaa korjausta. Sotilaslääketieteen Keskusten johtaja kertoi AOA:n maaliskuussa suorittaman tarkastuksen yhteydessä, että 36 % varuskuntien terveysasemien lääkärinviroista oli täyttämättä. Huonoin tilanne oli suurimmassa joukko-osastossa Kainuun Prikaatissa, jossa oli tuolloin vain yksi virkälääkäri. Varuskuntien terveysasemat siirtyivät vuoden alusta lukien Sotilaslääketieteen Keskusten alaisuuteen.

Vuonna 2008 palveluksen keskeyttäneitä oli jo melkein 14 %, eli enemmän kuin koskaan aiemmin. Vuoden lopulla kerrottiin tiedotusvälineissä, että heinäkuun saapumiserästä palveluksen keskeyttäneitä oli joissain joukko-osastoissa jo noin viidennes. AOA on lausunnoissaan todennut, että uuden asevelvollisuuslain mukainen osittainen ennakkoterveystarkastuksista luopuminen on ristiriidassa ennakkotarkastusten tehostamispäätösten kanssa. Maanpuolustuskorkeakoulussa valmistuneen väitöskirjan mukaan merkittävin syy palveluksen keskeytyksiin ei ole niinkään huono fyysinen kunto kuin henkinen sopeutumattomuus armeijan arkeen. Kaksi kolmasosaa palveluksensa keskeyttävistä lähti tutkimuksen mukaan jo ensimmäisen viikon aikana, jolloin fyysistä kuntoa ei ollut vielä varsinaisesti testattu.

Vuoden alussa tulivat voimaan Pääesikunnan oikeudellisen osaston ohjeet puolustusvoimien sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja hallintokantelujen käsittelystä. Kertomusvuonna Pääesikunta seurasi mm. uuden asevelvollisuuslain täytäntöönpanoa. Pääesikunnan oikeudellinen osasto selvitti tarkemmin myös kaikki vuonna 2007 tutkitut simputustapaukset. Tutkittu aineisto käsittelee yhteensä 33 esitutkintaa, joissa epäiltyä tekona oli ollut esimiesaseman väärinkäyttäminen. Yhteensä 15 tapauksessa oli tutkinnan jälkeen katsottu tekijän syyllistyneen nimenomaan esimiesaseman väärinkäyttämiseen. Asiakirja-aineisto ei selvityksen mukaan antanut syytä olettaa, että joissakin joukko-osastoissa olisi ollut laajamittaisempaa tai organisoidumpaa simputusperinnettä. Tapaukset olivat laadultaan hyvin samanlaisia. Ne käsittivät yleensä erilaisten palvelukseen kuulumattomien tai rangaistusluonteisten tehtävien määräämistä tai epäasiallista nimitystä. Varsin usein tapahtumat olivat liittyneet iltaavuuslaskentaan, jonka johtajina olivat toimineet kokemattomat varusmiesjohtajat.

Pääesikunta antoi vuoden 2007 joulukuussa toimintaohjeen kiusaamisen ja simputuksen tunnistamisesta ja ehkäisemisestä. Ohjeen tarkoitus on yhtenäistää joukko-osastojen käytännöt simputuksen ja kiusaamisen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä sekä simputus- ja kiusaamistapauksista ilmoittamisen periaatteet. Ohjeen edellyttämät toimenpiteet tuli ottaa keskeisimmiltä osiltaan käyttöön kertomusvuoden ensimmäisen saapumiserän palvelukseen astumisen yhteydessä, ja kokonaisuudessaan joukko-osastojen tuli tarkistaa oma ohjeistuksensa kertomusvuoden loppuun men-

nessä. Varusmiehet kertoivat Suomenlahden Meripuolustusalueen tarkastuksen yhteydessä ohjeen vaikutuksesta, että puuttuminen epäasiallisuuksiin oli ollut aiempaa herkempiä.

4.6.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakainainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys vaikuttaa olevan korkea varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville. He saattavat katsoa parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksen päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat keskimääräistä useammin johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Varusmiesten kohdellaan liittyviä asioita on otettu selvitetäväksi myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuskellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat mm. palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyteitse ratkaistavista asioista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Kertomusvuonna ratkaistiin muutamia lääkintähuoltoa koskevia kanteluita. Silloin tällöin kannellelleen myös varusmiesten kohtelusta. Oikeusasiamies on korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja.

Kertomusvuonna ratkaistiin 58 puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta koskevaa asiaa. Niistä 20 eli 34,5 % johti toimenpiteisiin.

Henkilökunnan kantelut liittyivät useimmiten nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaatuvuusluokitukseen sekä erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Niihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua. Myös muutamia rauhanturvaajien kohtelua ja palvelusjärjestelyjä koskevia kanteluita on käsiteltävänä vuosittain.

Ratkaisuissaan kanteluihin AOA kiinnitti mm. huomiota siihen, että hyvä hallintotapa edellyttää kirjallisiin tie-

dusteluihin ja pyyntöihin vastaamista ilman asianmukaista viivytystä (278/4/06). AOA totesi myös henkilön siirtoasian käsittelyn kestäneen kohtuuttoman kauan (4075/4/06). Lisäksi hän katsoi varusmiestä koskeneen korvausasian käsittelyn kestäneen kohtuuttoman kauan (3992/4/06). AOA:n mukaan joukko-osastossa olisi tullut ryhtyä aiemmin toimenpiteisiin kasarmirakennusten kunnossa ilmenneiden ongelmien johdosta (1171/2/06*). Se, että ylinopeuteen varuskunta-alueella syylistyneille siviili- ja sotilashenkilöille oli aiheutunut teoista erilaisia seuraamuksia, ei AOA:n mukaan loukannut yhdenvertaisuusperiaatetta, koska kysymys oli eri ryhmiä koskevasta eri säännösten soveltamisesta (2749/4/07).

AOA katsoi, ettei varuskunnan terveysasemalla ollut onnistuttu hoitamaan asianmukaisesti potilaiden jonotusta lääkärin vastaanotolle. Potilaiden seisottaminen talvisaikaan ulkona jopa tunnin ajan ei ollut hyvän hoitotavan mukaista (820/4/06*). AOA totesi, että palvelushelpotuksen määrääminen kuuluu viime kädessä terveydenhuoltohenkilöstölle ja palveluksen keventäminen kouluttajalle. Esimies ottaa tarpeettoman riskin päättäessään keventää hänelle sairaudestaan ilmoittaneen varusmiehen palvelusta. Kouluttajalla ei ole oikeutta ryhtyä arvioimaan varusmiehen terveydentilaa. AOA:n mukaan palvelushelpotusten kanssa rinnakkaisia joukko-osastokohtaisia käytäntöjä tuli välttää (2238/2/07).

AOA kiinnitti Rajavartiolaitoksen esikunnan huomiota asioiden huolelliseen ja viivytyksettömään käsittelyyn tapauksessa, jossa vuokranoikaisuasian käsittely oli viivästynyt kohtuuttoman pitkään ja asiakirjat hävinneet (1762/4/06). Toisessa tapauksessa hän katsoi rajavartiolaitoksen palkanmaksun viivästyneen kohtuuttomasti (3633/4/06). Lisäksi AOA katsoi, että vapaudenmenetyksen ilmoittaminen lähiomaiselle tulee sallia viivytyksettä, jos tutkinnalliset syyt eivät sitä estä (446/4/07*).

4.6.3 TARKASTUKSET

Tarkastukset varuskunnissa ovat keskeinen osa laillisuusvalvontaa. Niiden yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun AOA:n kanssa. Keskusteluissa

varusmiesten kanssa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat yleensä hoidetuksi tällä tavalla. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutkinnan. Varusmiesten mahdollisuudella käydä luottamuksellisia keskusteluja on myös ennalta ehkäisevä merkitys.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli kehitettäessä varusmiesten palvelusolosuhteita. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, joista muut varusmiehet eivät ole kertoneet. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikirjaattorin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Tarkastuksilla seurataan myös varusmiesten tasapuolista kohtelua. Varusmiehet tuovat usein tarkastuksilla esiin pahimpina yhdenvertaisuusongelmina palvelusjärjestelyjä, lomia ja vapaa-aikaa koskevat käytännöt. Saman varuskunnan ja eri yksiköiden palvelusjärjestelyissä saattaa olla huomattavia varusmiesten oikeusasemaan vaikuttavia eroja ilman, että siihen olisi palveluksen kannalta hyväksyttäviä perusteita. Myös palvelushelpotusten soveltamisessa esiintyy epäyhtenäisyyttä. Puolustusvaliokuntakin totesi mietinnössään asevelvollisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä, että yhdenmukaisen palveluksen järjestäminen samassa varuskunnassa palveleville on itsestään selvä lähtökohta puolustusvoimien toiminnassa.

Ennen tarkastusta käydään etukäteen läpi joukko-osaston kurinpitoasiakirjoja ja tutustutaan myös aiempien vuosien kurinpitotilastoihin. Kurinpitoasiakirjoista käy tyypillisesti ilmi, että asian käsittely on joissain tapauksissa kestänyt kohtuuttoman kauan. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännökseltä täsmällisyyttä. Aina ei teonkuvauksesta kuitenkaan käy ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu käyttäytyminen on kielletty. Ohjetta tai määräystä, jonka vastaisesti on menetelty, ei ole aina riittävästi yksilöity. Myös tapa, jolla menetely on ollut esimerkiksi sopimatonta tai pahennusta aiheuttavaa, on jäänyt joskus riittävästi yksilöimättä.



Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt keskusteli tarkastuksellaan Uudenmaan Prikaatissa joulukuussa myös varusmiestoimikunnan edustajien kanssa.

Tahallisuutta edellyttävissä rikoksissa teon tahallisuus ei aina ilmene teonkuvauksesta. Tahallisten ja tuottamuksellisten rikosten erottamisessa on joskus vaikeuksia. Teonkuvauksiin sisältyy joskus myös rangaistavuuteen vaikuttamattomia yksityiskohtia. Joihinkin kortteihin on tehty jälkepäin korjauksia ilman merkintöjä siitä, kuka ne on tehnyt ja milloin. Vakavia esimiesaseman väärinkäyttämiseen liittyviä tapauksia ei kertomusvuoden kurinpitotoasiakirjoista käynyt ilmi.

Sotilaskurinpitoasetuksen mukaan joukko-osastojen tulee tarkastaa kurinpitopäätökset neljännesvuosittain. Maavoimien esikunnan tarkastuskertomuksen (19.12.2008) mukaan erityisen tehokkaaksi on todettu korttien tarkastaminen välittömästi täytäntöönpanon päättymisen jälkeen. Silloin seuraamukseen johtaneet tapahtumat ja päätösten perusteet ovat vielä hyvin kaikkien osapuolien muistissa. Tarkastuskertomuksen mukaan kaikissa joukko-osastoissa kurinpitotoasiakirjoja ei kuitenkaan tarkastettu edes määräjassa.

AOA suoritti vuonna 2008 tarkastukset Merivoimien Esikunnassa, Saaristomeren Meripuolustusalueella, Pohjois-Karjalan Prikaatissa, Pohjois-Karjalan rajavartiostossa, Sotilaslääketieteen Keskuksessa, Hämeen Rykmentissä, Suomenlahden Meripuolustusalueella, Karjalan Lennostossa, Merisotakoulussa ja Uudenmaan Prikaatissa sekä Suomenlahden merivartiostoon kuuluvissa Helsingin rajatarkastusosastossa ja Suomenlinnan merivartiostasemalla.

Varusmiehet arvostelivat Karjalan Lennoston tarkastuksen yhteydessä tapaa, jolla kurinpitoseuraamuksista ilmoitettiin muille varusmiehille. Saadun tiedon mukaan yksikön päällikkö käski kurinpitoseuraamuksen saaneen varusmiehen joukon eteen ja luki ojenus- tai rangaistuskortin sisällön muiden läsnä ollessa. AOA otti asian omana aloitteena selvitettäväksi (3980/2/08).

4.6.4. RATKAISUJA

Rauhanturvaajien velvollisuus toimia vaalitoimitsijoina

Kosovossa sotilaslakimiehinä palvelleet kantelijat arvostelivat Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen (PvKvK) johtajaa ja sotilaslakimiestä sotilaskäskystä, jolla kantelijat oli käsketty toimimaan vaalitoimitsijoina tammikuussa 2006 järjestetyissä presidentinvaaleissa. Kysymys ei kantelun mukaan ollut sotilaskäskyasiasta. PvKvK:n johtaja ja sotilaslakimies olivat kantelijoiden mukaan ylittäneet toimivaltuutensa käskiessään kantelijat vaalitoimitsijoiksi vastoin heidän tahtoaan ja ilman heidän suostumustaan. Käsky oli ollut myös sisällöltään epäasiallinen ja kantelijoita loukkaava.

AOA päätyi arvioon, että rauhanturvaaja voitiin voimassa olevien säännösten ja ohjeistuksen mukaan määrätä vaalitoimitsijan tehtävään vain suostumuksensa perusteella. Vaalitoimitsijaksi määräämisen oli katsottava edellyttävän suostumusta erityisesti siitä syystä, että henkilö joutuu tällöin rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Kantelussa arvosteltu menettely oli kuitenkin perustunut pitkään noudatettuun vakiintuneeseen käytäntöön eri hallinnonalojen kesken. Vaikka noudatettua käytäntöä ja suullisia sopimuksia ei voinutkaan pitää riittävänä oikeusperustana ennakoöänestysjärjestelyille, tuli ne AOA:n mukaan ottaa huomioon arvioitaessa menettelyn moitittavuutta.

Ennakoöänestystä koskeva puolustusvoimien ohjeistus kaipaasi täydentämistä. Yksinkertainen keino tilanteen selkeyttämiseksi olisi lisätä sotilaslakimiesten ja muidenkin vaalitoimitsijan tehtäviin sopivien henkilöiden palvelussitoumukseen maininta myös vaalitoimitsijana toimimisesta. Myös rauhanturvajoukon työjärjestykseen oli aihetta lisätä vastaava maininta. Henkilöitä rauhanturvatehtäviin valittaessa oli heiltä myös mahdollista pyytää nimenomainen suostumus vaalitoimitsijan tehtävään.

Perustuslain mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu asiallinen kielenkäyttö. Viranomaisen käyttämän virkakielen

tulee olla sisällöltään neutraalia. Kantelussa arvosteltu käsky oli AOA:n mukaan ollut sanamuodoltaan osittain huonosti harkittu. Myös selvityksessä esitetyt kannanotot olivat joiltain osin kantelijoiden asiantuntemusta tarpeettomasti vähätteleviä ja kärkeviä.

Saatujen selvitysten perusteella ei kuitenkaan voinut katsoa, että PvKvK:n johtaja tai sotilaslakimies olisivat menettelyllään syyllistyneet kantelussa väitettyyn rikolliseen menettelyyn. Heidän ei voitu asian tulkinanvaraisuus huomioon ottaen katsoa käyttäneen harkintavaltansa selkeästi väärin tai syyllistyneen muutoinkaan selvästi virkavelvollisuuksiensa vastaiseen menettelyyn.

AOA saattoi käsityksensä asiassa Pääesikunnan sekä PvKvK:n johtajan ja sotilaslakimiehen tietoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 31.3.2008, dnro 3733/4/05, esittelijä Raino Marttunen

Vuoden 2008 kunnallisvaaleja koskevan Pääesikunnan oikeudellisen osaston käskyn (5.6.2008) mukaan kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvat vaalitoimitsijat toimivat suostumuksensa mukaisesti siten kuin AOA on linjannut päätöksessään.

Pääesikunnan oikeudellisen osaston Kosovossa 11.–13.6.2008 suorittamasta laillisuusvalvontatarkastuksesta laaditun kertomuksen mukaan kriisinhallintajoukkoa muistutettiin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa esitettyjen käsitysten huomioon ottamisesta syksyn kunnallisvaaleja järjestettäessä. Kertomuksen mukaan vaalitoimitsijana toimiminen tuli lisätä sotilaslakimiesten tehtäväkuvauksiin.

Puutteet puolustusvoimien räjähdevarastoinnissa

Kantelussa arvosteltiin PLM:tä ja Pääesikuntaa puolustusvoimien räjähteiden varastointiin liittyvien ongelmien korjaamisen jatkuvasta siirtämisestä ja hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä. Kantelun mukaan puolustusvoimien räjähteiden varastoinnissa ja siihen olennaisesti liittyvässä räjähdeturvallisuudessa oli vuosien varrella tehdyissä erilaisissa selvityksissä ja tarkas-

tuksissa todettu merkittäviä puutteita. Räjähdeiden varastointi ei ollut kaikilta osin voimassa olevien lakien, asetusten, ohjeiden ja turvallisten toimintatapojen mukaista. Varastoinnista puolustusvoimien henkilöstölle ja ympäröivälle yhteiskunnalle muodostuva turvallisuusriski oli suurempi kuin mitä yleisesti voidaan hyväksyä.

Selvitysten mukaan puolustusvoimien räjähdeiden varastoinnissa oli esiintynyt turvallisuusongelmia jo varsin pitkään. PLM:n tarkastusyksikön ja Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston AOA:lle esittämät arviot asiasta olivat hyvin kriittisiä. Myös ulkopuoliset selvitysmiehet olivat raportissaan todenneet varastojen kunnan pääosin erittäin heikoksi. Muissakaan selvityksissä ei räjähdeiden varastointiin liittyviä ongelmia ollut kiistetty.

Selvityksissä oli kiinnitetty huomiota myös puolustusvoimien räjähdeiden varastointia koskevien määräysten ja ohjeiden varsin pitkiin siirtymäaikoihin. Asetettuun määräaikaan, vuoden 2012 loppuun, oli vielä neljä vuotta tilanteessa, joka oli myönnetty määräysten vastaiseksi. Kun kysymys oli myös yleistä turvallisuutta vaarantavasta tilasta, ei tilannetta voinut AOA:n mukaan pitää hyväksyttävänä. Tällaisessa tilanteessa ei ollut mahdollista vedota resurssipulaan ja rahojen puutteeseen. Selvityksen mukaan aikaa räjähdevarastojen kuntoon saattamiseksi oli ollut riittävästi. Kysymys oli viime kädessä siitä, mihin tärkeysjärjestykseen eri hankkeet oli määrärahoista päätettäessä asetettu. Tarkastusyksikön muistiossa selostetuista toiminta- ja taloussuunnitelmista ja talousarvioista voitiin AOA:n mielestä päätellä, ettei räjähdeturvallisuuteen ollut turvallisuusongelmista huolimatta varattu riittäviä voimavaroja.

Selvityksistä ei käynyt ilmi, että puolustusvoimilla olisi yhtenäistä räjähdeturvallisuuteen liittyvää johtamistai seurantajärjestelmää. Vastuuhenkilöiden vaihtuminen muutaman vuoden välein vaikeutti pitkäjärjestyksistä räjähdeturvallisuuden kehittämistä. PLM:n tarkastusyksikön mukaan tarvittavaa turvallisuuskuultuuria ei ollut kyetty luomaan, koska ala kärsi arvostuksen ja resursien puutteesta.

Kantelussakin korostettiin sitä, että kysymys oli ensisijaisesti järjestelmässä olevista ongelmista. Selvitysten mukaan perusteella ei ollut osoitettavissa yksittäistä virka-

miestä, jonka menettely olisi ollut sinänsä lainvastainen. Asiantila oli pitkän ajanjakson kehityksen tulosta. Toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi olivat kuitenkin jääneet riittämättömiksi. Jäi epäselväksi, olivatko räjähdeiden varastoinnin puutteet poistettavissa asetettuun määräaikaan mennessä. Myös vanhentuneen räjähdemateriaalin hävittämisessä oli ongelmia.

AOA saattoi PLM:n ja Pääesikunnan tietoon käsityksensä puolustusvoimien räjähdevarastoinnin turvallisuusongelmista ja yleisesti koko puolustusvoimien turvallisuusorganisaation kehittämistarpeista.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 31.12.2008, dnro 1515/4/06*, esittelijä Raino Marttunen

PLM asetti 10.2.2009 puolustushallinnon räjähdeturvallisuuden suunnittelu- ja toimeenpanoryhmän, jonka tulee tehdä suunnitelma hallinnonalan räjähdeturvallisuuden ylläpidosta ja kehittämisestä. Ryhmä antaa räjähdeturvallisuuden kehittämisesityksensä ministerille 16.6.2009 mennessä. Esityksessä tulee huomioida erityisesti se, että resurssointi ei voi olla suunnitelman toteuttamisen este.

Rintamasotilastunnusten myöntämisessä epäyhtenäistä käytäntöä

Kantelija kertoi esittäneensä vuonna 1981 Oulun sotilaspiirin esikunnassa, että hänen sotilaspassiinsa tehtäisiin merkintä rintamasotilastunnukseen oikeuttavasta palveluksesta. Sotilaspiirin yliväpeli oli ilmoittanut suullisesti, ettei asiakirjoista ilmennyt tunnukseen oikeuttavaa palvelua. Asia oli kantelijan mukaan jätetty enemmälti käsittelemättä. Myöhemmin oli selvinnyt, että kantelijan palvelus oli rintamasotilastunnukseen oikeuttavaa.

AOA totesi ratkaisussaan, että määräaika kaikkien rintamaveteraanitunnusten hakemiselle on päättynyt 31.12.1994. Tässä tapauksessa kirjallista hakemusta ei ollut kuitenkaan tehty määräajassa.

PLM:n mukaan ainoa käytettävissä oleva keino asiassa oli hakea menetetyt määräajan palauttamista korkeim-

malta hallinto-oikeudelta. AOA:n mukaan oli kuitenkin pidettävä tulkinnanvaraisena, voitiinko menetettyä määräaikaa esillä olevassa tapauksessa hallintolainkäyttölain nojalla enää palauttaa. Jos se ei olisi palauttavissa, jäisi ainoaksi vaihtoehdoksi käsitellä asia aiemman kirjallisen päätöksen puuttumisesta huolimatta. Annetuissa lausunnoissakin oli katsottu, että asia pitäisi voida käsitellä uudelleen. Asia oli aikanaan joka tapauksessa ollut jo sotilaspiirissä käsiteltävänä ja ratkaistu virheellisessä järjestyksessä. Suullisen anomuksen johdosta oli annettu suullisesti kielteinen ratkaisu. Kantelijan sotilaspässissä oli ylivääpelin allekirjoitus ja sotilaspiirin leima. Suullinenkin hallintopäätös saattoi olla joissakin asioissa mahdollinen.

Olisi AOA:n mukaan ilmeisen kohtuutonta, jos sotilaspiirin laiminlyönti johtaisi kantelijan lopulliseen oikeudenmenetykseen. AOA saattoi tämän käsityksensä PLM:n tietoon ja pyysi ilmoittamaan ratkaisun mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä 31.10.2008 mennessä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 30.7.2008
dnro 2825/4/06, esittelijä Raino Marttunen

PLM lähetti 14.10.2008 päivätyllä kirjeellään AOA:n päätöksen tiedoksi toimenpiteitä varten Pohjois-Pohjanmaan aluetoimistolle, joka 24.10.2008 tekemällään päätöksellä oikaisi Oulun sotilaspiirin esikunnan ratkaisun ja myönsi kantelijalle rintamasotilastunnuksen.

Kahdessa muussa tapauksessa kantelijoiden rintamasotilastunnuksia koskeneet hakemukset oli vuonna 1994 hylätty Helsingin sotilasläänin esikunnassa. Sen jälkeen PLM oli hylännyt päätöksistä tehdyt valitukset. Kymen sotilasläänin esikunta oli puolestaan myöntänyt rintamasotilastunnuksset samassa ilmasuojelukompaniassa palvelleille henkilöille. Kantelijoiden mukaan samanlaisiin todistusaineistoihin perustuviin hakemuksiin oli eri tahoilla annettu erilaiset päätökset.

PLM ja Sotahistorian laitos olivat lausunnoissaan todenneet, ettei asiakirjoista ollut löytynyt merkintöjä tunnuksen oikeuttavasta palveluksesta. Lausunnoissa ei ollut otettu kantaa kantelijoiden esittämiin yksityishenkilöiden antamiin todistuksiin, jotka olivat olleet hakemusten keskeisinä perusteina.

Komppanian asiakirjat puuttuivat sotilasviranomaistenkin mukaan lähes kokonaan. Miltei ainoana käytettävissä olevina todisteina palveluksesta olivat näin ollen kantelijoiden palvelustoverien todistukset. Lisäselvitysten jälkeen toisen kantelijan palveluksesta tunnukseen oikeuttavassa komppaniassa oli asiakirjoissa kahdeksan henkilön todistukset ja toisen kantelijan palveluksesta viiden eri henkilön todistukset.

Erityisen tärkeänä lisäselvityksenä voi AOA:n mukaan pitää todistusta, jonka antoi toukokuussa 2008 asiaa jo aikaisemminkin selvittänyt henkilö. Tämä todistus kantelijoiden palveluksesta ei ollut PLM:n käytössä, kun se antoi lausunnon kantelujen johdosta.

Toimitettujen uusien todisteiden perusteella voitiin AOA:n mielestä pitää luotettavasti selvitetynä, että kantelijat olivat osallistuneet rintamasotilastunnukseen oikeuttavaan palvelukseen. AOA saattoi tämän käsityksensä PLM:n tietoon mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten.

AOA Jukka Lindstedtin päätökset 30.7.2008
dnrot 499–500/4/06, esittelijä Raino Marttunen

PLM lähetti 11.11.2008 korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO) hakemuksen, jossa pyydettiin Helsingin sotilasläänin esikunnan ja PLM:n kantelijoiden rintamasotilastunnuksia koskevista asioista tekemien päätösten purkamista.

KHO on 27.2.2009 antamillaan päätöksillä purkanut nämä päätökset ja palauttanut asiat Helsingin aluetoimiston käsiteltäväksi.

Helsingin aluetoimisto on 10.3.2009 tekemillään päätöksillä myöntänyt kantelijoille rintamasotilastunnuksset.

Eräässä kantelussa pyydettiin tutkimaan, olivatko viranomaiset menettelleet lainmukaisesti käsitellessään sotaveteraaneja koskevia asioita. Kaikkia aseelliseen palvelukseen asevelvollisuuslain nojalla sotien 1939–1945 aikana kutsuttuja ei ollut kirjoituksen mukaan kohdeltu yhdenvertaisella tavalla rintamaveteraanietuuksien suhteen. Rintamasotilasasetuksen korjausesityksiä oli kantelun mukaan tehty 1990-luvun alusta lähtien tuloksetta erityisesti vuonna 1926 syntyneen ikäluokan näkökulmasta.

AOA totesi, että rintamasotilastunnusta koskeneiden aiempien kanteluiden käsittelyn yhteydessä oli tullut ilmi epäyhdenmukaista käytäntöä. Tunnuksia oli myönnetty myös henkilöille, jotka eivät olisi olleet niihin oikeutettuja.

Tunnuksia myönnettäessä oli asetuksen sanamuodosta poiketen menetelty käytännössä siten, että kaikille Sotahistorian laitoksen luettelossa mainituissa joukko-osastoissa palvelleille on myönnetty tunnukset riippumatta siitä, kuinka kauan tai millä tavoin he olivat näissä joukoissa palvelleet. Näyttää taisteluihin osallistumisesta ei ollut tarvinnut esittää. Esimerkiksi desanttien ja vihollispartioiden etsintään koulutuskeskuksissa osallistuneet asevelvolliset olivat saattaneet käytännössä joutua jopa vaarallisempiin tehtäviin kuin henkilöt, joille tunnus oli myönnetty. Myöskään miesten ja naisten kohtelu ei ollut täysin yhdenmukaista.

Varsinkin vuoden 1944 palveluksesta laaditut sotapäiväkirjat ja muut asiakirjat olivat olleet puutteellisia ja niitä oli jopa hävitetty. Tästä huolimatta ei henkilötodisteita palveluksesta ollut yleensä otettu huomioon. Tämä oli vaikeuttanut erityisesti vuonna 1926 syntyneiden palveluksen yksityiskohtien selvittämistä. Myös eri aselajeissa palvelleiden kohtelussa on ollut eroja.

Vuonna 1998 voimaan tulleella kuntoutuslailla pyrittiin parantamaan tunnusasiassa väliinputoajiksi jääneiden ryhmien asemaa oikeuttamalla heidät tunnusten saajien tavoin veteraanien kuntoutuspalveluihin. Tähän ryhmään kuuluivat mm. koulutuskeskuksissa palvelleet ja miinanraivaajat.

Kuntoutuslain voimaan tullessa vain jonkin veteraanitunnuksen saaneilla oli rintamasotilaseläkelain mukaan oikeus rintamalisää. Vuonna 1999 rintamasotilaseläkelakiin tehtiin kuitenkin muutos, jonka mukaan myös yksi kuntoutuslaissa mainittu erityisryhmä eli vuosina 1945–1952 palvelleet miinanraivaajat saivat oikeuden rintamalisään.

Kuntoutuslakia säädettäessä kaikki väliinputoajiksi todetut erityisryhmät oli rinnastettu toisiinsa tehtävien vaarallisuuden suhteen. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen voi AOA:n mukaan perustellusti katsoa edellyttävän, että myös koulutuskeskuksissa palvelleilla ja muilla erityisryhmillä olisi oikeus saada miinanraivaajien

tavoin rintamalisää. Tällöin kuntoutuslaissa mainitut erityisryhmät olisivat tunnuksen saaneiden kanssa lähes yhdenvertaisessa asemassa.

AOA saattoi käsityksensä rintamalisän saajien piirin laajentamismahdollisuudesta sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tietoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 23.10.2008, dnro 2945/4/06, esittelijä Raino Marttunen

STM:stä 16.1.2009 saadun tiedon mukaan mahdollisuus laajentaa veteraanietuuksien piiriä selvitetään vuoden 2010 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Asevelvollisen kuuleminen palveluskelpoisuusluokkaa muutettaessa

Kantelija arvosteli puolustusvoimien menettelyä hänestä tehtyjen palveluskelpoisuusluokan muutosta ja kotiuttamista koskevien päätösten käsittelyssä. Erityisesti hän arvosteli sitä, että päätökset tehtiin häntä kuulematta. Kantelija ei myöskään saanut tietoa palveluskelpoisuusluokkansa muutoksesta ja kotiuttamis-päätöksestä puolustusvoimilta vaan siviililääkäriltä. AOA totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Asevelvollisen vapauttaminen toistaiseksi palveluksesta

Sair aantarkastustoimikunnan tehtävänä on ollut tarkastaa asevelvollinen ja tehdä esitys joukko-osaston komentajalle asevelvollisen vapauttamisesta toistaiseksi palveluksesta. Komentajan päätös vapauttamisesta on puolustusvoimissa tullut sotilaskäskyasiaksi, johon ei sovelleta hallintolakia. Selvityksen mukaan sairaantarkastustoimikunta ei kuullut kantelijaa ennen esityksen tekemistä eikä komentaja kuullut häntä päätöstä tehdessään.

Asevelvollisen kuulemista koskeneessa, tapahtuma-ai-kaan voimassa olleessa säännöksessä edellytyksenä kuulemisesta poikkeamiselle oli se, että asevelvollinen poti niin vaikeaa sairautta, että hän ei voinut saapua

tarkastettavaksi, ja että sairaus oli pitkäaikainen. Niiden tietojen perusteella, jotka sairaantarkastustoimikunnalla oli kantelijan sairaudesta, nämä molemmat edellytykset näyttivät sinänsä täyttyneen. Selvityksistä sai kuitenkin sen käsityksen, että ratkaisevin syy siihen, ettei kantelijaa ollut kuultu, oli se, että hän oli sairaantarkastustoimikunnan käsitellessä asiaa varuskunnan ulkopuolisessa hoitoyksikössä. AOA ei pitänyt asianmukaisena, että varusmiehen kuuleminen ratkaistaan sillä perusteella, missä hän on kyseisenä ajankohtana.

Palveluskelpoisuusluokan muuttaminen

Pääesikunnan lausunnon mukaan palveluskelpoisuusluokan muuttamista koskeva päätös on tulkittu hallintopäätökseksi, johon sovelletaan hallintolakia. Hallintolain mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pääesikunnan mukaan asianosaisen kuulemisvelvollisuuteen oli kuitenkin sovellettava tapahtuma-aikaan voimassa ollutta asetusta asevelvollisuuslain soveltamisesta.

AOA totesi, että hallintolain kuulemisvelvollisuudesta ei voinut poiketa asetuksen tasoisella säännöksellä. Näin ollen ennen kuin palveluskelpoisuusluokan muuttamisesta oli tehty päätös, olisi kantelijalle tullut varata mahdollisuus tulla kuulluksi. Tältä osin päätöksen tehnyt Hämeen Sotilasläänin Esikunta ei ollut toiminut hallintolain mukaisesti.

Asevelvollisen informoiminen päätöksistä

AOA totesi vielä, että kantelijan kohdalla ei ollut menetetty hyvän hallinnon mukaisesti, kun hän oli saanut tietää hänestä tehdystä palveluksen keskeyttämistä koskeneesta päätöksestä ja palveluskelpoisuusluokan muutosesityksestä muualta kuin puolustusvoimilta. Siten hän ei saanut riittävästi tietoa mahdollisuudesta hakea muutosta. Asianmukaisella tiedottamisella olisi voitu välttää sairaalasta kotiuttamisen jälkeisiltä epäselvyyksiltä.

AOA piti tärkeänä, että erityisesti ne henkilöt, jotka ottavat osaa asevelvollisen palveluskelpoisuuden arviointiin, tuntevat päätösprosesseihin liittyvät menettelytavat, jotta he osaavat antaa niistä oikeaa informaatiota. Tämä tulee ottaa huomioon puolustusvoimien koulutuksessa, varsinkin kun lainsäädäntö on monilta osin muuttunut erityisesti muutoksenhaun osalta.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 4.12.2008, dnro 19/4/06*, esittelijä lisa Suhonen

4.7 TULLI

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta ja tulliverotusta sekä tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.7.1 AUTOVEROTUS

Veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden ruuhkautuminen tullipiireissä heijastui edelleen kanteluiden sisällössä. Kanteluissa arvosteltiin oikaisuvaatimusten pitkää käsittelyaikaa. Niissä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että EU-oikeus edellyttää syrjimättömyyttä tullin verotuskäytännössä, kun se määrittelee käytettynä maahantuodun ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon. Käytettynä maahan tuodusta autosta kannettava vero ei saa olla suurempi kuin Suomessa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvä verosta jäljellä oleva määrä. Muutamassa kantelussa arvosteltiin myös sitä, että tulli ei ollut selvittänyt automallin hintaan sisältyvän veron prosentuaalista osuutta eli yksilöllistä veroprosenttia.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) katsoi ratkaisussaan 2006:95 joulukuussa 2006, että tullilaitoksen veroviranomaisena noudattama menettely ei täyttänyt autoverolain ja EY:n perustamissopimuksen edellyttämää verotuksen syrjimättömyyden vaatimusta. Verotus perustui yksityisen yrityksen tilastollisiin menetelmin tuottamaan arvioon ajoneuvon verotusarvosta, mutta tullilaitos ja verovelvollinen eivät voineet saada tietoa sen perusteena olleiden tietojen ja menetelmien oikeellisuudesta. KHO palautti asian tullipiirille uudelleen käsiteltäväksi ja totesi, että auton arvoa uudelleen käsiteltäessä tuli avoimesti ilmoittaa ne kriteerit, joiden perusteella verotusarvo määritetään. Tullipiiriin oli myös arvioitava, mikä merkitys oli verovelvollisen esittämällä vertailuaineistolla ja muulla selvityksellä.

Tullihallitus ryhtyi kehittämään tullin omaa MAHTI-järjestelmää arvonmäärityksen saattamiseksi vastaa-

maan KHO:n päätöksessä 2006:95 edellytettyä perusteiden avoimuutta.

KHO:n ratkaisussa 2006:95 tarkoitettu asia käsiteltiin tullipiirissä uudelleen, mutta auton verotusarvoa ei muutettu. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi verovelvollisen valituksen. KHO katsoi päätöksessään 2008:67, että kotimaan yleisen vähittäismyyntiarvon määrittäminen nimenomaisesti kotimaan markkinoilta kerätävien hintatietojen perusteella ei ollut yhteisön oikeuden vastaista eikä autoverolaista eikä yhteisön oikeudesta voitu johtaa estettä sille, että käytettävissä olevia yksittäisiä hintahavaintoja käsitellään tilastollisesti ja muunnetaan laskennallisesti vastaamaan maahan tuodun ajoneuvon yksilöllisiä ominaisuuksia. KHO totesi edelleen, että Tullihallituksen vuodesta 2007 alkaen soveltaman menetelmän voitiin katsoa antavan Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomion edellyttämällä tavalla likimääräisesti oikean kuvan vähittäismyyntihinnoista. KHO kiinnitti huomiota syrjimättömyyttä arvioidessaan myös siihen, että arvonmääritys ei tässä tapauksessa ollut perustunut yksinomaan MAHTI-tietokannan tuottamaan arvoon, vaan huomioon oli otettu muitakin seikkoja päätöksestä lähemmin ilmenevällä tavalla.

AOA saattoi ratkaisussaan eräaseen kanteluun Tullihallituksen tietoon käsityksensä siitä, että tullin olisi pitänyt ryhtyä perusteiltaan avoimen arviointijärjestelmän luomiseen jo selvästi aikaisemmin ja joka tapauksessa toteuttaa se kiireellisemmin kuin mitä käytännössä tapahtui (1645/4/07*, selostus jäljempänä).

Tullissa oli oikaisuasioiden ruuhkat saatu merkittävästi purettua, mutta KHO:n päätöksen 2006:95 jälkeen vireillä olleiden oikaisuasioiden määrä nousi joulukuusta 2006 ja vuoden 2007 aikana siten, että joulukuun 2007 lopussa niitä oli tullissa vireillä yli 17 000 ja Helsingin hallinto-oikeudessa yli 1 100. Pelkästään joulukuussa 2007 saapui noin 4 000 muutoksenhakua asiaa tullin käsiteltäväksi. Oikaisuja ryhdyttiin kuitenkin suorittamaan vasta 18.1.2008, kun MAHTI-järjestelmän tekniset ongelmat oli ratkaistu. Vuoden 2008 lopussa vireillä oli 20 296 kpl autoverotukseen kohdistuvaa muutoksenhakua. Vuoden aikana vireille tuli 15 513 asiaa, kun samaan aikaan ratkaistiin 13 748 muutoksenhakua. Vuoden aikana tehtiin 204 431 ensivaiheen verotusta, joten vireille tulleiden muutoksenhakujen lu-

kumäärän perusteella 7,4 %:iin verotuksista haetaan muutosta. Lähes kaikki muutoksenhaut koskevat käytetyn ajoneuvon verotusta. Tullin tavoitteeksi on asetettu, että kaikki vuoden 2007 lopussa vireillä olleet muutoksenhakuvaatimukset saadaan käsiteltyä 30.6.2009 mennessä.

Kahdessa AOA:n tutkittavana olleessa kantelussa verovelvollisen valitus oli ollut tullissa vireillä jo yli viisi vuotta. Päätöksentekoaikaan valituksen käsittely oli edelleen kesken tullipiirissä (210* ja 1845/4/07*).

Autoveron määräytymisen perusteita muutettiin 1.1.2008 voimaan tulleella lailla. Lainmuutoksessa on kysymys henkilöautoista kannettavan auton arvon pohjalta määritettävän autoveron veroprosentin porrastamisesta hiilidioksidipäästöjen mukaan. Niissä tapauksissa, joissa päästötaso ei ole selvillä, perusteenä käytetään auton kokonaisuutta ja käyttövoimaa vastaavia laskennallisia hiilidioksidipäästöjä.

Autoverolain muutoksella, joka tuli voimaan 1.5.2008, tehostettiin muutoksenhakuprosessia niin, että verovelvollisen tulee muutosta hakiessaan pääsääntöisesti tehdä ensin veroviranomaiselle kirjallinen oikaisuvaatimus. Vasta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Autoveroasioissa toimivaltainen tuomioistuin on nyt yleensä verovelvollisen kotikunnan mukaan määräytyvä alueellinen hallinto-oikeus.

4.7.2 TARKASTUKSET

AOA Lindstedt teki Helsinki-Vantaan lentoasemalla toimivien viranomaisten tarkastuksen. Eteläisen tullipiirin edustaja selvitti tullin toimintaa PTR-rikostiedustelussa.

4.7.3 RATKAISUJA

Autoverovalituksen käsittelyn viivästys

AOA saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä siitä, että tullin olisi ollut perusteltua ryhtyä autoverotuksessa perusteiltaan avoimen tilastollisen arviointijärjestel-

män luomiseen ns. yleisen vähittäismyyntiarvon määrittämisessä jo selvästi aikaisemmin ja joka tapauksessa toteuttaa se kiireellisemmin kuin mitä käytännössä tapahtui.

Kantelu koski sitä autoverotuksen käsittelyvaihetta, jossa KHO:n päätöksen 2006:95 seurauksena tullin keskeytti muutoksenhakuasioiden käsittelyn. Niiden käsittely käynnistettiin uudelleen tammikuun 2008 puolivälissä. Muutoksenhaut olivat siten keskeytyksissä ainakin yli vuoden. Kantelijan valituksen käsittely oli selvityksenantoaikaan kestänyt noin vuoden. Asian käsittely on edelleen kesken. Tulli on ilmoittanut, että kaikki vuoden 2007 lopussa vireillä olleet muutoksenhakuvaatimukset saadaan käsiteltyä 30.6.2009 mennessä.

AOA totesi, että jo Helsingin hallinto-oikeus oli antaessaan ratkaisunsa edellä mainitussa asiassa 24.11.2005 kiinnittänyt tullin huomiota siihen, että verotusarvon määrittysten perusteena olevan järjestelmän on täytettävä syrjimättömyyden vaatimukset. Hallinto-oikeus oli – toisin kuin sittemmin KHO – hylännyt valituksen, kun valittaja oli saanut selvityksen yleisen verotusarvon perusteena olevista hintatiedoista Tullihallitukselta asian käsittelyn aikana hallinto-oikeudessa.

Jälkikäteen arvioituna voidaan perustellusti kysyä, eikä tullin olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin perusteiltaan avoimen ja julkisen järjestelmän luomiseksi jo autoverolain 15.3.2003 voimaan tulleen muutoksen perusteella, jonka seurauksena tuli luoda syrjimätön ajoneuvon arvonmäärittäjäjärjestelmä. Näin olisi ollut perusteltua menetellä ainakin hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, vaikkakin verovelvollinen oli valittanut päätöksestä.

Kun tullin oli kuitenkin selvityksen mukaan jäänyt odottamaan KHO:n päätöstä, tullin olisi tullut varautua ja joulukuussa 2006 annetun KHO:n päätöksen jälkeen huolehtia tarpeellisista järjestelmän muutoksista nopeammin. AOA:n mielestä ei ole hyväksyttävää, että tuhansien muutoksenhakuvaatimusten käsittely on ollut keskeytyneenä yli vuoden ajan, jolloin valitusten kokonaiskäsittelyaika muodostuu väistämättä kohtuuttomaksi.

AOA totesi, että hänen tehtävänsä ei ole ottaa kantaa siihen, minkälaisella resurssien toisenlaisella kohdistamisella tai toisenlaisilla teknisillä tai hallinnollisil-

la ratkaisuilla muutoksenhakuasioiden käsittely olisi voitu aloittaa joutuisammin.

AOA saattoi käsityksensä Tullihallituksen tietoon. Hän totesi, että tulee myös tulevissa ratkaisuissaan kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että tulli ryhtyy tarvittaaviin toimenpiteisiin ilmoittamansa muutoksenhakujen käsittelyn tavoiteaikataulun 30.6.2009 toteutumiseksi.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.11.2008, dnro 1645/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Mallikohtaisten veroprosenttien selvittäminen

AOA saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä siitä, että Tullihallituksen toiminta autoverolain tuolloin voimassa olleen 6a §:n historiallisten autoveroprosenttien julkaisemisessa ei täyttänyt perustuslain nojalla turvattua hallinnon joutuisuuden vaatimusta.

AOA katsoi, ettei hänen ole tarpeen arvioida, miten tulli varmistaa resurssien kohdentamista ja teknisiä menettelyjä koskevin ratkaisuin menettelyn viivytyksettömyyden. Hän oli jo vuonna 2006 kiinnittänyt tullin huomiota siihen, että veroprosenttien vahvistaminen ei ollut edennyt tyydyttävällä tavalla. Tämän jälkeen näyttää vahvistaminen vain hidastuneen ja päättyneen jo yhdeksän kuukautta ennen lainmuutosta 1.1.2008. Erityisen ongelmallista oli kuitenkin se, ettei vuoden 2005 jälkeen ollut vahvistettu veroprosentteja lainkaan uusille automerkeille, joiden perusteella mallikohtaisesta veroprosentista olisi voitu tehdä johtopäätöksiä veroprosentin tosiasiallisesta suuruudesta myös saman automerkin muiden mallien osalta.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 3.12.2008, dnro 820/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Autoveropäätöksen perustelut

Kantelijaa koskevassa autoveropäätöksessä ei ollut otettu kantaa siihen näyttöön auton kunnosta, jonka autoveroilmoituksen jättäjä oli esittänyt osoituksena hänen autonsa yleistä vähittäismyyntiarvoa alhaisem-

masta arvosta. Autoverolain päätös olisi lain 74 c §:n säännös huomioon ottaen tullut perustella siltä osin kuin kantelijan ilmoittamia seikkoja, joista hän oli esittänyt asiakirjanäyttöä, ei hyväksytty verotusarvoon vaikuttaviksi. Lisäksi tullin olisi kantelijan esittämän näytön vuoksi tullut yksilöidä ne auton kuntoa osoittavat tekijät, jotka olivat vaikuttaneet 1 %:n alennuksen määrätymiseen. Kantelijalle oli sittemmin esitetty yleisellä tasolla perusteet siitä, miten auton kunto oli päätöksessä otettu huomioon vähennyksen määrää arvioitaessa. Tällöinkään hänelle ei kuitenkaan ollut selvitetty näitä alennuksen määrätymisen perusteita hänen asiassaan.

AOA saattoi Eteläisen tullipiirin tietoon käsityksensä päätöksen perusteluiden puutteellisuudesta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 18.3.2008, dnro 63/4/06*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Väliaikainen ajolupa

Kantelijan väliaikaisen ajoluvan ehdoksi ei olisi tullut asettaa pelkästään sitä, että hänellä ei ollut voimassa olevaa ajolupaa toiselle henkilöautolle. Kantelija arvosteli Lappeenrannan tullin päätöstä ajolupaa koskevassa asiassa ja Tullihallituksen ohjeistusta väliaikaisen ajoluvan myöntämisen edellytyksistä. Tullihallituksen tuolloin voimassa olleen ohjeen mukaan ajolupa "voidaan myöntää vain yhdelle yksityishenkilön omaan käyttöön hankkimalle ajoneuvolle kerrallaan".

Tullihallitus katsoi selvityksessään, että ajoluvan myöntäminen vain yhdelle ajoneuvolle kerrallaan ehkäisee keinotteluuntoista toimintaa, jossa ajoneuvoja tuodaan maahan näennäisesti yksityishenkilönä, mutta tosiasiaa kaupallisessa tarkoituksessa.

Vaikka Tullihallituksen tuleekin ajolupamenettelyä koskevassa autoverolain mukaisessa yleisessä ohjaus- ja valvontatehtävässään ohjata ratkaisukäytäntöä asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi jossain määrin myös kaavamaisin ratkaisuin, AOA:n mielestä ehdoton kieltä useammalle ajoluvalle samanaikaisesti ei ollut autoverolain mukaista. Kahden auton henkilökohtainen käyttö voi olla hyvinkin perusteltua eikä sen

yksistään voida katsoa osoittavan, etteivät autot tule hakijan henkilökohtaiseen käyttöön. Sen sijaan Tullihallituksen esittämää kannanottoa voidaan pitää yhtenä autoverolain omaa käyttöä koskevan lupaedellytyksen arviointikriteerinä.

Näin ollen Tullihallituksen ohjeistusta – siltä osin kuin lupa edelleen vaaditaan – tulisi muuttaa siten, että siinä edellytettäisiin päätöstä tehtäessä otettavan huomioon kokonaisharkinta henkilökohtaisia edellytyksiä arvioitaessa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 20.8.2008,
dnro 2056/4/06*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Autoveron huojentaminen

AOA esitti käsityksensä autoverolain huojennussäännöksen soveltamisesta. Autoverolain 50 §:n nojalla Tullihallitus voi huojentaa suoritettua tai suoritettavaa autoveroa erityisistä syistä. Lain 51 §:ssä säädetään invaliditeettiin perustuvasta vähennyksestä.

Kantelija arvosteli Tullihallituksen päätöstä ennakkohakemukseen autoveron palauttamisesta autoverolain 50 §:n nojalla. Kantelijan puoliso oli hakenut täyttä vapautusta autoverosta heidän kaksivuotiaan lapsensa invaliditeettiin ja taloudelliseen tilanteeseen vedoten. Tullihallitus myönsi kuitenkin autoveron palautusta enintään 3 710 euroa. Päätöstä ei ollut perusteltu, mutta perusteeksi oli sitemmin esitetty suullisesti vuosia käytössä ollut käytäntö olla myöntämättä täyttä autoveron palautusta kuin tapauksissa, joissa perheessä on useampi vammaisen lapsi. Kantelijan mielestä käytäntö ei perustunut lakiin ja oli yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.

Perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuuden toteuttaminen ei AOA:n mielestä edellytä kaavamaisista harkintaa tällaisen anteeksiantonormin soveltamisessa. Normin avoimuudesta johtuen harkinnassa voidaan ja tuleekin ottaa huomioon monia yksilöllisiä tekijöitä, joiden yhteisvaikutuksesta verotuksen lopputulos muodostuisi kohtuuttomaksi ilman huojennusnormin soveltamista. Näin ollen yhden tekijän, vaikkakin keskeisen, eli tässä tapauksessa invaliditeetin laadun pohjalta ei tu-

lisi käyttää vain kaavamaisista huojennuksen perustetta ottamatta huomioon yksilöllisiä tekijöitä kuten perheenjäsenten tuloja ja varallisuutta, ajoneuvon käytön tarpeita, asuinpaikkaa ja asuinolosuhteita sekä hankittavan ajoneuvon laatua.

Yhdenvertaisuuden edellyttämää ratkaisulinjan johdonmukaisuutta ei luonnollisesti tässäkään päätöksenteossa tule sivuuttaa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että erilaisia, mutta yhteiseltä painoarvoltaan samaveroisia tekijöitä vastaa samansuuruinen huojennus. Se, mitä nämä tekijät voivat olla ja mikä painoarvo niille annetaan, kuuluu Tullihallituksen harkintavaltaan eikä laillisuusvalvojalla ole syytä siihen tässä yhteydessä puuttua.

Tullihallitus on katsonut neutraliteettivaatimuksen edellyttävän, ettei autoverolain 50 §:n nojalla myönnetä huojennusta enempää kuin autoverolain 51 §:n perusteella invalidille myönnetään. Viitaten edellä näiden säännösten sisältämien huojennusperusteiden oikeudellisen luonteen ja sisällön erilaisuudesta esittämäänsä AOA katsoi, että 50 §:n säännöstä sovellettaessa voivat yksittäistapauksen olosuhteet olla sellaiset, että 51 §:ssä säädettyistä perusteista tai määrällisistä rajoituksista tulee voida poiketa.

Asiassa oli erityisesti kysymys siitä, että kantelija kummeksui hänelle Tullihallituksesta esitettyä perustetta, jonka mukaan tapauksissa, joissa samassa perheessä on useampi kuin yksi pyörätuolia käyttävä vaikeavammainen lapsi, palautuksen enimmäismäärä on suurempi. Arvioitaessa auton hankinta- tai käyttötarvetta tai vanhempien tosiasiallista mahdollisuutta hankkia auto, ei tällä seikalla usein olekaan merkitystä. Toisaalta joissakin tilanteissa vammaisten lasten lukumäärällä voi olla merkitystä huojennuksen määrää harkittaessa.

AOA saattoi Tullihallituksen tietoon nämä käsityksensä autoverolain 50 §:n anteeksiantonormin soveltamisen perusteista.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 11.1.2008,
dnro 4154/4/06*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

4.8

ULKOMAALAISASIA

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja rajavaltuutta suorittava rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat AOA *Jukka Lindstedtin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensih-teeri *Jari Pirjola*.

4.8.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaisviraston (UVI) nimi muuttui 1.1.2008 Maahanmuuttovirastoksi (Migri). Nimenmuutos liittyi hallitusohjelman maahanmuuttoa koskeviin uudistuksiin. SM:öön koottiin maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus. Migrin tehtävät ovat samat kuin edeltäjällään ja ne kattavat turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuusasiat.

Suomessa asui vuoden 2007 lopussa runsaat 130 000 ulkomaalaista, mikä on vain n. 2 % koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäarisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa arviolta runsaat 25 000. Myös turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut muihin EU-valtioihin verrattuna vähäinen. Vuonna 2008 turvapaikkaa haki Suomesta 4 016 henkeä. Määrä on selvästi enemmän kuin vuonna 2007, jolloin hakijoita oli 1 434 henkeä.

Turvapaikka myönnettiin 94 hakijalle. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 488:lle ja oleskelulupa muun kuin suojelun tarpeen perusteella 148 hakijalle. Tilapäisiä oleskelulupia annettiin 37 henkilölle. Tähän ryhmään kuuluvat sellaiset henkilöt, joilla ei ollut edellytyksiä saada oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta joita teknisluonteisten syiden vuoksi ei voitu poistaa maasta. Kielteisen päätöksen sai 1 014 hakijaa. Turvapaikkahakemusten keski-

määräinen käsittelyaika oli normaalimenettelyssä 176 vuorokautta ja nopeutetussa menettelyssä 57 vuorokautta. Suomi vastaanottaa myös pakolaisia eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Vuoden 2008 pakolaiskiintiö oli 750.

4.8.2

LAILLISUUSVALVONTA

Vuoden 2008 aikana ratkaistiin 47 ulkomaalaisasiaa. Kantelun kohteena oli esimerkiksi kansalaisuushakemusten pitkä käsittelyaika tai tyytymättömyys viranomaisen tekemään kielteiseen oleskelulupa- tai viisumipäätökseen. Muutamissa kanteluissa arvosteltiin poliisin toimintaa ulkomaalaista maasta poistettaessa. Tyypillinen kantelu, joka ei yleensä voi johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Laillisuusvalvojan ei myöskään ole juuri mahdollista puuttua lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin. Oikeusasiamies on kuitenkin puuttunut eräisiin viisumi- ja oleskelulupahakemustenkin käsittelyyn liittyviin näkökohtiin.

Yhdessä tapauksessa AOA arvosteli Tampereen kihlakunnan poliisilaitosta siitä, että poliisi ei ollut huolehtinut säilöön otetun ja maasta käännetyt kaikkien tavaroiden noutamisesta vastaanottokeskuksesta. Henkilökohtaisten tavaroiden jääminen vastaanottokeskukseen johtui poliisin huolimattomasta menettelystä. AOA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota sekä huolellisuuteen ulkomaalaisten tavaroita noudettaessa että kiinniotetun henkilön omaisuusluettelon huolelliseen kirjaamiseen (3647/4/06*).

Eräässä tapauksessa kantelija arvosteli sitä, että hänen kansalaisuushakemuksensa käsittely UVI:ssa (Migrissä) kesti kuusi vuotta. Selvityksestä kävi ilmi, että kantelija oli mm. esiintynyt Suomessa kolmella eri henkilöllisyydellä. AOA totesi ratkaisussaan, että kansalaisuushakemuksen käsittely virastossa oli kesken jäänyt kohtuuttoman pitkään. Asian käsittelyn viivästyminen johtui AOA:n mielestä kuitenkin suureksi osaksi syistä, joihin UVI tai sen yksittäiset virkamiehet eivät olleet voineet vaikuttaa. Asiassa ei tästä syystä tullut esiin sellaista aiheutonta viivytystä, johon oikeusasiamiehen olisi pitänyt puuttua (563/4/07).

Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös siitä, että UVI ei ollut liittännyt valitusosoitusta kantelijan kansalaisuus- aseman määrittämistä koskevaan päätökseen. AOA kiinnitti Migrin huomiota siihen, että valituskelpoiisiin päätöksiin liitetään asianmukainen valitusosoitus (3214/4/06). Yhdessä ratkaisussa AOA kiinnitti Migrin huomiota huolellisuuteen luovutettaessa ulkomaalais- ten tietoja muille viranomaisille. Migri myönsi antaneensa erehdyksessä Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnalle virheellistä tietoa kantelijasta ulkomaalaisrekisterissä olleista merkinnöistä (3403/4/06).

Yhdessä kantelussa arvosteltiin sitä, että kantelijalta otettiin pois hänen matkapuhelimensa, kun hänet otettiin säilöön poliisin tiloihin. Kantelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että Metsälän säilöönottoyksikössä matkapuhelimen käyttöoikeutta on rajoitettu ainoastaan silloin, jos puhelimella voidaan kuvata. AOA ei pitänyt menettelyä lainvastaisena, mutta piti ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena sitä, että oikeus matkapuhelimen käyttöön vaihtelee riippuen siitä, onko ulkomaalainen säilössä poliisin tiloissa vai tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä. AOA pyysi SM:n poliisiosastoa ilmoittamaan hänelle 27.2.2009 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin ratkaisussa esitetyt näkemykset ovat antaneet aiheita (967/4/07*).

SM:n poliisiosasto ilmoitti 27.2.2009, että AOA:n ratkaisu on lähetetty tiedoksi Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle ja Turun poliisilaitokselle. Ratkaisusta tullaan lisäksi tiedottamaan poliisin koulutus- tilaisuudessa.

4.8.3 RATKAISUJA

Vangin maasta poistamisen järjestäminen

Vankilassa oleva ulkomaalainen kantelija oli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa huolissaan siitä, että hänen karkottamisensa vankilasta vapautumisensa jälkeen tulisi viivästymään. Hänelle oli kerrottu, että hän joutuisi olemaan säilössä vähintään kolme päivää vapautumisensa jälkeen. Kantelija oli si-

tä mieltä, että vankilasta vapautuvan ulkomaalaisen maasta karkottamiseen voitaisiin varautua jo etukäteen. Helsinki-Vantaan rajatarkastusyksiköstä puhelimitse saadun tiedon mukaan kantelija vapautui vankilasta keskiviikkona 27.6.2007 ja hänet poistettiin maasta seuraavana tiistaina 3.7.2007.

Kysymys oli siitä, ryhdyttiinkö kantelijan poistamista maasta valmistelevaan riittävän hyvissä ajoin, kun hän joutui vapautumisensa jälkeen odottamaan kotimaahan pääsyään säilössä.

AOA ei ratkaisussaan havainnut asiassa oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Helsingin kärjäoikeus oli määrännyt kantelijan pidettäväksi säilössä maasta poistamista koskevan päätöksen turvaamiseksi. Kantelijan maasta poistamisen valmistelu aloitettiin 8.6.2007, jolloin hänelle varattiin ensimmäinen lento kotimaahan. Lentoyhtiö kuitenkin myöhemmin peruutti tuon lennon ja kantelijan kotimatka siirtyi yhdellä päivällä. AOA:n mielestä kantelijan maasta poistaminen aloitettiin kohtuullisen hyvissä ajoin ja viivästymisen johtui lähinnä lentoyhtiön aikatauluista.

SM:n poliisiosaston poliisitoimintayksikkö nosti omassa selvityksessään esiin kysymyksen siitä, olisiko kantelijan maasta poistamista ollut mahdollista nopeuttaa, jos asian hoitaminen olisi siirtynyt poliisille aikaisemmin. Poliisitoimintayksikkö kiinnitti huomiota siihen, että maastapoistamisvalmistelut tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Selvityksessä todetaan, että asiaan liittyvää ohjeistusta tulisi tältä osin päivittää. AOA piti tätä ehdotusta hyvänä.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain mukaan kenenkään henkilökohtaiseen vapauteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyjä perusteita. Tämä edellyttää sitä, että vankilasta vapautuvan ulkomaalaisen maasta poistaminen tulisi pääsääntöisesti hoitaa vankilasta vapautumisen yhteydessä, kuten SM:n poliisiosaston antamassa ohjeessa todetaan. Jos vankilasta vapautuvan ja maasta karkotettavan ulkomaalaisen vapautumispäivä on etukäteen tiedossa, olisi pyrittävä siihen, että rangaistuksensa jo kärsineen henkilökohtai-

sen vapauteen ei jouduta enää puuttumaan matkajärjestelyiden tai lentoyhtiön aikataulujen takia. AOA saattoi käsityksensä SM:n poliisiosaston tietoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 27.11.2008, dnro 2093/4/07*, esittelijä Jari Pirjola

Viisumirekisterin tietojen oikeellisuus

Oikeusasiamiehelle lähetetyssä kirjoituksessa arvosteltiin sitä, että UM:n viisumirekisterin kirjaukset perustuvat rikosilmoituksiin eivätkä lainvoimaisiin tuomioihin. Viisumiratkaisuun voivat näin ollen vaikuttaa sellaiset tiedot, jotka ratkaisua tehtäessä eivät enää ole ajan tasalla. Selvitysten perusteella ongelma johtui eri hallinnonalojen tietojärjestelmien yhteensopimattomuudesta. AOA:n mielestä asiassa ei tullut esiin lainvastaista menettelyä. Hän piti kuitenkin ongelmallisena sitä, että viisumipäätöksiin voivat vaikuttaa sellaiset UM:n ylläpitämään viisumirekisteriin rekisteröidyt tiedot, jotka viisumiratkaisua tehtäessä ovat jo vanhentuneet. Poliisin rekisteröimiä tietoja saatetaan käyttää viisumiratkaisujen perustana tarkistamatta tietojen oikeellisuutta oikeushallinnolta.

AOA totesi, että jos viisuminhakijan rikolliseen käyttäytymiseen liittyvät rekisteritiedot vaikuttavat Suomen edustuston tekemään viisumin myöntämiseen liittyvään harkintaan, ei näiden tietojen tulisi perustua asian esituskäytäväläisessä tehtyihin ilmoituksiin vaan ajantasaisiin tietoihin, esimerkiksi asiassa annettuun lainvoimaiseen tuomioon. AOA:n mielestä oli kyseenalaista, täyttyykö asianmukaisen kohtelun vaatimus, jos viisumiharkinta edes osittain perustuu sinänsä asianmukaisesti aikanaan kirjattuihin mutta viisumiharkintaa tehtäessä jo vanhentuneisiin tietoihin.

AOA pyysi UM:n passi- ja viisumiyksikköä ilmoittamaan 31.1.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä, jotta viisumiviranomaisten käyttämät viisuminhakijan rikosepäilyihin liittyvät tiedot olisivat luotettavia ja ajan tasalla.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 27.11.2008, dnro 1198/4/07, esittelijä Jari Pirjola

UM ilmoitti 30.1.2009 valmistelleensa edustustoille ohjeet, joiden mukaan edustuston tulee ottaa yhteyttä poliisiyhteysmieheen tai UM:n passi- ja viisumiyksikköön, jos poliisiasian tietojärjestelmästä näkyvä merkintä voisi vaikuttaa viisumipäätökseen. Passi- ja viisumiyksikkö voi tarvittaessa hankkia lisätietoja myös keskusrikospoliisilta.

Kohtelu rajatarkastuksessa

Ulkomaalainen kantelija arvosteli rajavartiomiesten menettelyä Helsinki-Vantaan lentoasemalla katsoen, että hänet oli perheineen otettu perusteetta kiinni ja viety kuulusteluhuoneeseen. Tulkkia ei ollut hankittu heti paikalle. Rajatarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa oli ollut virheitä. Kantelijan mukaan perheen nelivuotiaalle tyttärelle ei ollut pyynnöistä huolimatta tarjottu vettä eikä hänestä ollut muutenkaan huolehdittu tarkastuksen aikana asianmukaisesti. Mitään anteeksi-pyyntöäkään ei ollut esitetty, vaikka tarkastus oli osoittautunut perusteettomaksi.

AOA saattoi Rajavartiolaitoksen esikunnan sekä kyseisen rajatarkastuksen suorittaneiden rajavartiomiesten tietoon seuraavat näkökohdat. Selvitysten perusteella ei ilmennyt, että rajavartiomiehet olisivat ylittäneet harkintavaltaansa rajatarkastuksen suorittaessaan. Tulkki oli kutsuttu paikalle vasta kantelijan vaimon lääkereseptien sisältöä selvittäessä. Tulkin kutsuminen heti paikalle olisi lisännyt vaikutelmaa menettelyn asianmukaisuudesta. Selvityksissä esitetyt perustelut sille, ettei lapselle ollut annettu vettä, olivat riittämättömiä. Lapsen oikeudet eivät siis olleet tilanteessa asianmukaisesti toteutuneet. Rajatarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa oli virhe, koska kantelijan vaimon nimi oli mainittu kahdesti eikä kantelijan nimeä lainkaan. Tätä ei voida pitää kantelijan kannalta vähämerkityksellisenä virheenä. Pahoitteleva rajatarkastuksen aiheuttamasta haitasta ja viivästyksestä olisi ollut asianmukainen toimenpide, jolla myös asian jälkiselvittelyiltä olisi mahdollisesti välttytty.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 21.4.2008, dnro 81/4/06, esittelijä Raino Marttunen

4.9

SOSIAALIHUOLTO

Sosiaalihuoltoon kuuluvat kuntien järjestämät sosiaalipalvelut ja -etuudet sekä viimesijainen toimeentuloturva eli toimeentulotuki. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä palveluissa ja toimeentulotuessa. Lähes kaikki tarvitsevat sosiaalipalveluja jossakin elämänsä vaiheessa.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA Riitta-Leena Pauniolle. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeus-
asiamiehensihteeri Aila Linnakangas.

4.9.1

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Vuosi 2008 oli suvantovaihe sosiaalihuollon muutosvirrassa. Suuria lainsäädäntöhankkeita ei aloitettu. Valtioneuvoston kesäkuussa 2007 asettama komitea jatkoi sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen (SATA) valmistelua. Komitean on tarkoitus saada työnsä valmiiksi vuoden 2009 loppuun mennessä. Kansallinen sosiaalialan kehittämishanke päättyi 2007, mutta kehittämis-työ jatkui mm. sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa (KASTE) sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa (PARAS). KASTE sisältää seuraavan neljän vuoden tavoitteet ja toimenpiteet sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Tärkeimmät kertomusvuoden lainsäädäntöuudistukset laillisuusvalvonnan kannalta olivat toimeentulotukihakemusten käsittelylle säädetyt määräajat ja lastensuojelulain kokonaisuudistus. Lastensuojelulain uudistusta on selostettu jäljempänä lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 184. Muista muutoksista mainittakoon pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksuja, päivähoitomaksuja ja omaishoitajan vapaan ajalta perittäviä maksuja koskevat muutokset.

OA antoi sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) lausunnon palvelusetelin käyttöalan laajentamista pohtineen työryhmän mietinnöstä (2255/5/08) ja selvityshenkilöiden raportista, joka koski STM:n alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleen suuntaamista (4011/5/07).

4.9.2

LAILLISUUSVALVONTA
AIHEPIIREITTÄIN

Aikaisempien vuosien tapaan suurin osa sosiaalihuollon kanteluista koski toimeentulotukea ja lastensuojelua. Toimeentulotukikanteluita ratkaistiin noin 100. Lastensuojelukanteluista on käsitelty lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 184. Vammaispalvelukanteluista ratkaistiin kertomusvuonna tavanomaista vähemmän, noin 20. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten päivähoitoa, päihdehuoltoa, kotipalveluja ja laitos- ja asumispalveluja koskevia kanteluista oli kutakin vain muutamia.

Toimeentulotuki

Toimeentulotukikantelut koskivat ennen kaikkea pitkiä käsittelyaikoja, mutta myös tuen myöntämistä vuokra-
vakuuteen ja muihin asumismenoihin sekä erilaisiin täydentävän ja ehkäisevän tuen piiriin kuuluviin, yksilöllistä tarveharkintaa edellyttäviin menoihin. Aikaisempien vuosien tapaan useat kantelijat pitivät toimeentulotuen hakemista monimutkaisena ja kokivat heiltä vaaditun turhia kuitteja ja selvityksiä. Muutama kantelu koski perusosan suuruuden alentamista. Kahdessa kantelussa arvosteltiin toimeentulotukilain perheksi-tettä ja säännöksen soveltamista. Käytettävissä olevan tulon määrittämisessä oli kantelujen perusteella ongelmallista mm. tuloylijäämän vyöryttäminen ja tuttavilta ja sukulaisilta saatujen avustusten ja pienten lainojen huomioon ottaminen.

Kahdessa kantelussa oli kysymys toimeentulotukena vankilaan myönnettävien käyttövarojen suuruudesta. Kuntien erilaiset, mutta lain sisältämän harkintavallan mahdollistamat käytännöt käyttövarojen myöntämisessä vankilaan koettiin myös yhdenvertaisuutta loukkaa-

vina. OA totesi, että myös vanki voi joutua toimeentulotuen tarpeeseen, jolloin hänellä on oikeus toimeentulotukeen samoin perustein kuin muillakin tuen tarpeessa olevilla. Toimeentulotukilaista ei ilmene se, kuinka paljon vangilla on oikeus saada toimeentulotukea käytövaroihin. Siten esimerkiksi vangille vankilan ulkopuolelta lähetetyt rahavarat voidaan OA:n mukaan ottaa huomioon tuen suuruutta määrittäessä, ellei niitä ole pidettävä sellaisina vähäisinä tuloina, joita ei oteta huomioon (689/4/08).

OA ei voi ottaa kantaa toimeentulotukilain soveltamiseen yksilöllistä tarveharkintaa edellyttämissä päätöksissä, jos viranomainen on menetellyt laissa säädetyn harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies onkin korostanut näissä tapauksissa muutoksenhakukeinojen käyttämistä.

Käsittelyn joutuisuus

Vuoden 2008 alusta lukien toimeentulotukihakemusten käsittelylle säädettiin määräajat. Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotukiasiansa on nyt tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Koska kertomusvuonna ratkaistiin vielä pääosin vuonna 2007 vireille tulleita kanteluita, eivät toimeentulotukilakiin vuoden 2008 alusta voimaan tulleiden määräaikaisten vaikutukset vielä kaikilta osin näkyneet ratkaistuissa kanteluissa. Ratkaisuista mainittakoon seuraavat.

Vuosina 2006–2008 tuli parikymmentä kantelua toimeentulotukihakemusten viipymisestä Tampereen Läntisellä sosiaaliasemalla ja Hervannan sosiaaliasemalla. Toimeentulotukihakemusten käsittely oli kestänyt näillä sosiaaliasemilla kahdesta kuuteen viikkoon. Myös myönnetyn tuen maksaminen asiakkaan tilille oli saatanut kestää viikkojakin. Kanteluista päätellen tämä tilanne oli jatkunut vielä alkuvuonna 2008. Muilla sosiaaliasemilla hakemukset oli pystytty käsittelemään viivytyksettä. Tyytymättömyyttä oli herättänyt myös se,

että hakija ei aina tiennyt, kuka hänen asiaansa hoiti. Näin asian kiirehtiminen tai ennakkotiedon saaminen käsittelyajasta oli ollut lähes mahdoton. Kyse ei ollut vain yksittäisten asiakkaiden toimeentulotukihakemusten viivästyksistä, vaan käsittelyn viivästyminen oli saatujen selvitysten mukaan ollut lähes jatkuvaa. Tilanne ei ollut korjaantunut, vaikka Länsi-Suomen lääninhallitus oli kiinnittänyt Tampereen kaupungin huomiota asiaan. OA antoi huomautuksen Tampereen kaupunginhallitukselle toimeentulotukihakemusten lainvastaisesta käsittelystä. Tampereen kaupunki oli saadun selvityksen mukaan ryhtynyt aktiivisiin toimiin OA:n selityspyynnön jälkeen ja käsittelyajat olivat huhtikuussa 2008 saatujen tietojen mukaan lyhentyneet lainmukaisiksi.

OA korosti Espoon sosiaali- ja terveystoimelle ratkaistuissaan kanteluihin, että myös täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevat hakemukset on käsiteltävä toimeentulotukilaissa säädettyissä määräajoissa (2257 ja 2979/4/06) ja että päätös on tehtävä säädettyssä ajassa täydennyspyynnön umpeuduttua (871/4/06). Toimeentulotukihakemuksen käsitteilyä ei saa siirtää sillä perusteella, että asumistukihakemus on vireillä ja ratkaisematta Kansaneläkelaitoksessa (3162/4/07).

Vuoden 2008 alusta toimeentulotukiasiakkaalle tulee myös järjestää mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on sitä pyytänyt.

OA:n mukaan se, että asiakkaalle on aiemmin varattu aika sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan vastaanotolle, johon hän ei ole saapunut, ei yksinomaan oikeuta olemaan järjestämättä asiakkaan pyynnöstä uutta mahdollisuutta henkilökohtaiseen keskusteluun toimeentulotukilaissa säädettyssä seitsemän arkipäivän määräajassa. Eri asia on, jos asiakas useaan kertaan toistuvasti perusteetta jättää saapumatta varaamaansa tapaamiseen. OA:n mukaan tällöin voidaan katsoa, että hänelle on jo järjestetty tilaisuus henkilökohtaiseen keskusteluun toimeentulotukilaissa tarkoitetulla tavalla (2960/4/07).

Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano

Kahdessa ratkaisussa oli kysymys hallinto-oikeuden toimeentulotukea koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Valituksella ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta niissä asioissa, joissa tarvitaan valituslupa. Kunnan on siis pantava hallinto-oikeuden toimeentulotukea koskeva päätös täytäntöön, vaikka kunta hakeekin asiassa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kun kunta hakee valituslupaa tai pyytää päätöksen purkamista tai sen poistamista kantelun johdosta, se voi tarvittaessa pyytää hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä tai keskeyttämistä.

OA katsoi, että Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystalvakeskus oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä kantelijan toimeentulotukiasian, jonka hallinto-oikeus oli heinäkuussa 2007 palauttanut yksilöhuoltojaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Päätös asiasta tehtiin vasta oikeusasiamiehen selvityspyynnön jälkeen lokakuussa 2008, vaikka kantelija oli itsekin kiirehtinyt asian käsitellyä jo huhtikuussa 2008. OA antoi huomautuksen Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystalvokeskukselle (2576/4/08*).

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea vuokratuuteen, jonka hän oli maksanut vuokranantajalle tuttavaltaan lainaamalla rahoilla. Vuokrasopimuksen mukaan rahat palautuivat vuokrasuhteen päättyttyä tuttavalle. Rovaniemen kaupungin sosiaalipalvelujaosto oli hylännyt hakemuksen. Hallinto-oikeus velvoitti jaoston myöntämään kantelijalle toimeentulotukea vuokratuuteen. Tämän jälkeen ilmeni, että vuokrasuhde oli jo päättynyt ja vuokranantaja oli palauttanut vuokratuuden tuttavalle. Kantelijan maksuvelvollisuus oli siis rauennut.

Hallinto-oikeuden toimeentulotuen antamista koskeva päätös sitoo lähtökohtaisesti valituksenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaisista huolimatta asiassa myöhemmin tapahtuneista muutoksista. Jos hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä ei ole haettu tai korkein hallinto-oikeus ei ole hakemukseen suostunut, kunnan on pantava hallinto-oikeuden toimeentulotukea koskeva päätös täytäntöön ilman aiheutonta

viivytystä. OA totesi kuitenkin, että kenenkään oikeusturvaa ei toisaalta loukata, jos viranomainen jättää maksamatta hallinto-oikeuden määräämän toimeentulotuen silloin, kun se maksuvelvollisuus, johon toimeentulotukea oli alun perin haettu, on selvästi rauennut. Jos toimeentulotukea maksettaisiin asianomaiselle silloinkin, hän saisi asiassa perusteetonta etua, jota viranomainen voisi mahdollisesti vaatia maksettavaksi takaisin. Jos viranomainen päätyy siihen, että toimeentulotukea ei voida maksaa, siitä on tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös, jotta asianomainen tai hänen oikeudenomistajansa voivat saattaa menettelyn oikeellisuuden hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (72/4/06*).

Perusosan alentaminen

Rauman sosiaalitoimen viranhaltijan tekemässä maaliskuun 2007 toimeentulotukipäätöksessä todettiin, että jollei hakija huhtikuussa varaa aikaa sosiaalityöntekijältä toimeentulotuen ja kokonaistilanteen selvittelyä varten, tullaan hänen toimeentulotuen perusosaansa alentamaan.

OA:n mukaan toimeentulotuen hakijan voidaan edellyttää asioivan myös henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän luona, jos se on asian selvittämiseksi ja toimeentulotuen määräämiseksi välttämätöntä. Jos hakija laiminlyö sosiaalityöntekijän tapaamisen, ei hänen toimeentulotukensa perusosaa voida kuitenkaan alentaa toimeentulotukilain perusteella tämän vuoksi. Eri asia on, että hakemus voidaan, jos siihen ei sisälly asian käsittelemiseksi tarpeellisia tietoja, hylätä sillä perusteella. Hakemukseen on joka tapauksessa annettava asianmukaisesti perusteltu päätös käytettävissä olevien tietojen perusteella silloinkin, kun hakija ei menettele edellytetyllä tavalla, jotta hän voi saattaa toimielimen ja edelleen hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi sen, oliko henkilökohtainen asiointi hänen tapauksessaan välttämätöntä (3884/4/06).

Toimeentulotukilain mukaan tuen hakija on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon laissa erikseen säädetyin poikkeuksin. Jollei hakija menettele näin, hänen toimeentulotuen perusosansa suuruutta voidaan alentaa. Mm. päätoimisella opiskelijalla ei tätä velvollisuutta ole. Monet aikaisemmat tulkintaongelmat opiskelijoiden toimeentulotues-

sa ovat oikeuskäytännön vakiintumisen myötä poistuneet. Kantelujen perusteella ongelmallista on edelleen se, milloin hakijaa on pidettävä sellaisena päätoimisena opiskelijana, joka ei ole velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi täyden toimeentulotuen perusosan saadakseen. Ratkaisussaan eräseen kanteluun OA totesi, että toimeentulotukilaki ei anna yksiselitteistä vastausta esimerkiksi siihen, voidaanko toimeentulotukilaissa tarkoitettuna päätoimisena opiskelijana pitää jatko-opintoja harjoittavaa henkilöä, joka on jo suorittanut yhden tutkinnon, mutta jolla on vielä opintotukioikeutta jäljellä. Tämän vuoksi OA ei pitänyt lainvastaisena sitä, että Espoon kaupungin sosiaalityöntekijä oli kehottanut kantelijaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. Laiminlyönnin seurauksena olisi voinut olla perusosan alentaminen. Sen sijaan kantelijan toimeentulotukihakemusta ei OA:n mukaan saanut hylätä kokonaan sillä perusteella, että toimeentulotukea ei myönnetä jatko-opintoihin (2098/4/06).

Toimeentulotuen takaisinperintä

Kauhajoen kaupungin päihdehuollon ohjaaja ja sosiaalityöntekijä olivat pyytäneet kantelijalta valtakirjaa menettelyyn, jossa Kansaneläkelaitoksen (Kela) kantelijalle maksamat etuudet olisi maksettu kaupungin välityksellä. Etuuksia ei ollut tarkemmin yksilöity. Tarkoituksena oli periä etuuksista 50 euroa kuukaudessa kaupungille sille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi ja muiden maksamatta jääneiden maksujen suorituksiksi. Myös kantelijalle myönnetystä toimeentulotuesta oli tarkoitus pidättää 50 euroa kuukaudessa kunnes kaupungin saatavat olisi kokonaan suoritettu. Kantelija ei ollut kuitenkaan suostunut valtakirjan allekirjoittamiseen.

OA totesi, että asiakkaan oikeusturva voi vaarantua tilanteessa, jossa Kela-etuus siirretään valtakirjalla kunnan sosiaalitoimelle toistaiseksi määrittelemättä tarkemmin sen käyttötarkoitusta. Hän totesi myös, että toimeentulotukea saa periä takaisin vain toimeentulotukilaissa säädettyillä perusteilla. Koska suostumus ei ole toimeentulotukilaissa säädetty peruste toimeentulotuen takaisinperinnälle, ei perintä voi perustua yksinomaan asiakkaan suostumukseen. OA piti yleisesti ottaen epäasianmukaisena menettelynä suostumuksen pyytämistä tilanteissa, joissa suostumuksen antajan saattaa olla vaikea kieltäytyä sen antamisesta.

OA katsoi, että tässä tapauksessa ei ollut lainmukaisia perusteita toimeentulotuen takaisinperimiseksi. Myöskään kunnan mahdollisia vahingonkorvausvaatavia ei voitu kuitata asiakkaalle maksettavista Kela-etuuksista. Koska kantelija ei ollut suostunut allekirjoittamaan valtakirjaa, ei takaisinperintä tai kuittaus hänen kohdallaan kuitenkaan toteutunut (515/4/07*).

Toimeentulotukipäätöksen tekeminen, perusteleminen ja tiedoksianto

Nokialaisen kantelijan toimeentulotuesta ei ollut tehty laskelmaa tai esitetty muutakaan selvitystä, josta olisi ilmennyt, mitkä tulot ja menot oli otettu huomioon hänen tukeaan määrättäessä. Asiakirjoista ei yksiselitteisesti ilmennyt myöskään se, mitä tietoja viranhaltijoilla oli ollut alun perin kantelijan toimeentulotuesta päätettäessä ja miltä osin tiedot olivat tarkentuneet vasta kun asiaa selvitettiin kantelun johdosta. OA katsoi, että kantelija ei saanut riittävästi yksilöityä ja perusteltua päätöstä oikeudestaan toimeentulotukeen. Hänen tulonaan oli myös otettu huomioon hoitotuki toimeentulotukilain vastaisesti. Tältä osin kysymys oli kuitenkin yhden kerran erehdyksessä tapahtuneesta virheestä eikä lainvastaisesta menettelystä perusturvakeskuksesta yleisemmin (1296/4/06).

Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa annettiin perhettä koskeva toimeentulotukipäätös kirjallisessa etuuskäsittelyssä pääsääntöisesti tiedoksi asiakastietojärjestelmään päämieheksi/hakijaksi merkitylle henkilölle silloinkin, kun yksittäisen hakemuksen oli tehnyt toinen avo- tai aviopuoliso. OA:n mukaan hallintolaisissa tarkoitettu asianosainen, jolle päätös on lähetettävä tiedoksi, on toimeentulotukiasiansa se puolisoista, joka on kulloisenkin toimeentulotukihakemuksen tehnyt, eikä tietojärjestelmään päämieheksi/hakijaksi merkitty puoliso (3377/4/06*).

Toimeentulotuen suhde seurakunnan diakoniatyöhön

Toimeentulotuki on viimesijainen yhteiskunnan tuki, joka toteuttaa myös perustuslaissa turvattua oikeutta välittämättömään toimeentuloon. Mikäli hakijan todetaan olevan toimeentulotuen tarpeessa, häntä ei OA:n mu-

kaan saa ohjata toimeentulotuen sijaan hakemaan seurakunnan tai vastaavan tahon tarjoamaa taloudellista apua. Jos asiakas itse tiedustelee, mistä hän voisi saada tällaista apua, sosiaaliviranomainen voi ohjata häntä asiassa. Tällainen ohjaus ei kuitenkaan vähennä kunnan sosiaalitoimen vastuuta siitä, että sen on huolehdittava laissa säädetyistä sosiaalihuollon tehtävistään asianmukaisesti (2960/4/07 ja 85/4/08).

Asiakkaan kohtelu ja huolellisuusvelvoite

Vaikka kiire saattaa lisätä virheiden mahdollisuutta, se ei poista asianomaisen vastuuta suorittaa tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Kantelijan tammikuun 2007 vuokranmaksussa tapahtui useita sekaannuksia, joiden seurauksena vuokranmaksu myöhästyi, vuokra maksettiin vuokranajalle kahteen kertaan ja tämän lisäksi kantelijalle itselleen maksettiin tammikuun vuokranmaksuun tarkoitettua toimeentulotukea. OA kiinnitti Tampereen kaupungin Kaukajärven sosiaaliaseman huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen toimeentulotuen maksamisessa (380/4/07).

Tornion kaupungin sosiaalityöntekijä oli antanut kantelijalle maksusitoumukset ruokakauppaan, mutta oli unohtanut leimata ja allekirjoittaa sitoumukset. Kantelija koki tilanteen kaupassa nöyryyttäväksi, kun hän ei saanutkaan ostoksiaan maksetuksi maksusitoumuksilla. OA totesi sosiaalityöntekijän toimineen huolimattomasti (2216/4/08).

Kantelijalle oli myönnetty toimeentulotukea asuntoiraimiston varastovuokriin toukokuun 2005 loppuun. Toukokuuta lukuun ottamatta vuokrat oli maksettu vuokranantajalle Turun sosiaalikeskuksesta. Toukokuun vuokran kantelija oli maksanut itse. Hän oli liittännyt maksukuitin kesäkuun toimeentulotukihakemukseensa, mutta ei ollut viitannut maksuun ennen kuin syksyllä 2006 tekemänsä oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Toukokuun varastovuokraan myönnetty toimeentulotuki maksettiin vasta tuolloin kantelijalle. OA katsoi, että asiassa oli menetelty huolimattomasti. OA:n mukaan toukokuun 2005 toimeentulotuki olisi tullut maksaa jo kesäkuussa 2005, jolloin asia tuli ensimmäisen kerran sosiaalikeskuksen tietoon (86/4/07).

Kajaanin sosiaalipalvelukeskuksen vahtimestari oli ottanut kopiot asiakkaan salassa pidettävistä toimeentulotukihakemuksen liitteistä, jolloin osa kopioista oli jäänyt inhimillisen virheen vuoksi kopiokoneeseen. OA totesi vahtimestarin menettelleen huolimattomasti jättäessään asiakkaan salassa pidettäviä asiakirjoja kopiokoneeseen, johon myös muilla asiakkailla oli pääsy (941/4/07*).

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan asiakkaalla on oikeus hyvään kohteluun. Sosiaalitoimea varten annetussa lääkärinlausunnossa oli kantelijalle suositeltu tukevia liivejä kookaiden rintojen aiheuttaman hartioiden jännitystilän kuormittavuuden helpottamiseksi. Turun kaupungin sosiaalikeskuksen sosiaalityöntekijä oli myöntänyt kantelijalle täydentävää toimeentulotukea liivien hankintaan sairauden johdosta. Päätöksen lopussa todettiin, että ”jatkoissa liiveihin ei myönnetä toimeentulotukea, vaan asiakkaan on syytä harkita rintojen pienennysleikkaukseen hankkiutumista”. OA totesi, että sosiaalityöntekijän tehtäviin ei kuulu asiakkaan ulkomuotoa muuttavien kirurgisten toimenpiteiden suositteleminen tai niiden edellyttäminen. OA:n mukaan sosiaalityöntekijän ohjaus oli epäasianmukainen ja lain edellyttämän hyvän kohtelun vastainen (258/4/07).

Palvelutalossa asuneen iäkkään kantelijan eläke maksettiin Helsingin sosiaaliviraston välitystilille, josta maksettiin ensin palvelutalon asumispalvelumaksu ja loppuosa eläkkeestä maksettiin vanhuksen omalle pankkitilille. Tammikuun eläke oli kirjattu sosiaaliaseman välitystilille torstaina 4.1.2007. Osin välitystilillä hoitaneen työntekijän sairauspoissaolosta ja osin maksuteknisistä syistä rahat olivat kantelijan tilillä vasta 10.1.2007. OA totesi, että kun sosiaalivirasto ottaa asiakkaan sosiaaliturvaetuuden välitettäväkseen se samalla ottaa vastatakseen siitä, että välitystilillä hoidetaan niin, että välitystiliasiakkaan käyttövarojen siirto hänen omalle pankkitililleen tapahtuu oikea-aikaisesti. OA:n mielestä näin ei tässä tapauksessa tapahtunut (1135/4/07).

Vanhuspalvelut

Sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole erityistä vanhuselainsäädäntöä, vaan vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään osana yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Vastuu palvelujen järjestämisestä on lain mukaan kunnilla. Nimenomaan vanhusväestön kannalta tärkeitä sosiaalipalveluita ovat omaishoidon tuki, kotipalvelut ja laitos- ja asumispalvelut. Ne kunta on velvollinen järjestämään tarkoitukseen varaamiensa määrärahojen puitteissa. Vanhusten oikeutta hoivapalveluihin ei siis ole lainsäädännössä turvattu kaikille niitä tarvitseville subjektiivisena oikeutena, vaan kunta voi suunnata voimavarojaan eniten tarvitseville. Viime kädessä oikeutta hoivaan kuitenkin turvaa perustuslaissa jokaiselle taattu oikeus ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Myöskään terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä ei ikäihmisiä tai vanhuksia ole eroteltu omaksi kohderyhmäkseen. Ikä ei ole myöskään peruste jättää henkilöä hoidon ulkopuolelle, vaan laadultaan hyvä terveyden- ja sairaanhoito on annettava kaikille, jotka ovat lääketieteellisin perustein hoidon tarpeessa. Eri asia on se, että ikä tuo mukanaan elimistön muutoksia ja toimintakyvyn laskua, jotka voivat vähentää hoidoista ja toimenpiteistä saatavaa hyötyä ja lisätä niihin liittyvien haittojen riskiä. Jos mahdolliset haitat ja niiden todennäköisyys kasvavat suuremmiksi kuin hoidosta odotettavissa olevat hyödyt, se voi olla peruste pidättäytyä jostakin hoidosta.

Sosiaalihuollon lainsäädännössä on vain yksi sosiaalipalvelu, johon on säädetty oikeus iän perusteella. Maa-liskuun alusta 2006 sosiaalihuoltolakiin lisättiin 40 a §, jossa säädetään oikeudesta palvelujen tarpeen arviointiin. Kiireellisissä tapauksissa sosiaalipalvelujen tarve on arvioitava kaikkien osalta viipymättä. Muissa kuin kiireellisissä tilanteissa kunnan on järjestettävä pääsy palvelutarpeen arviointiin 75 vuotta täyttäneille (1.1.2009 lukien) sekä vammaisuuksista annetun lain korkeinta hoitotukea saaville viimeistään 7 arkipäivänä siitä, kun henkilö itse, hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu henkilö tai viranomaisen on ottanut yhteyttä kunnan viranomaiseen sosiaalipalvelujen saamiseksi. Oikeus koskee kuitenkin vain palvelujen tarvearviointia, mutta ei oikeutta palvelun saamiseen.

OA:lle ei ole tullut kanteluita palvelutarpeen arvioinnista. Kanteluja vanhusten palveluista on oikeusasiamiehelle tullut yleensäkin vuosittain vain muutama. Näin oli kertomusvuonnakin. Kantelut koskivat mm. kotipalveluiden saamista, hoidon laatua erilaisissa hoitopaikoissa sekä niistä perittäviä maksuja. Pari kantelua koski myös omaisten kohtelua hoitoneuvotteluissa ja niistä tehtyjä asiakirjamerkintöjä.

Omaishoidontuki

Vuoden 2006 alusta voimaan tullut omaishoidontuki on lakisäätöinen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia talousarviossaan omaishoidontukeen varattujen määrärahojen puitteissa. Tämä on merkinnyt sitä, että kaikki lain edellytykset täyttävät hakijat eivät tosiasiallisesti saa omaishoidontukea. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuntien on katsottu voivan asettaa omaishoidontukea eniten tarvitsevat etusijalle, jos määrärahat eivät riitä tuen myöntämiseen kaikille hakijoille. Useimmissa kanteluissa oltiinkin tyytymättömiä myönnetyn tuen suuruuteen tai siihen, että tukea ei ollut myönnetty lainkaan. Omaishoidontukea koskevia kanteluja oli alle kymmenen.

Kantelijan omaishoidontukihakemuksen käsittely Porin sosiaalikeskuksessa oli kestänyt noin kaksi kuukautta. Hakemusten käsittely oli viivästynyt työntekijöiden lomien ja hakemusten runsauden vuoksi. OA:n mukaan käsittely kesti liian kauan. Hän totesi, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei voida perustella poikkeamista siitä, mitä säännökset viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttävät (2677/4/07).

Kantelija ei ollut ennen lokakuussa 2007 puhelimitse esittämänsä pyyntöä saanut Mikkelin sosiaaliviranomaisilta muutoksenhakukelpoista päätöstä elokuussa vireille panemaansa omaishoidontukihakemuksen, vaan viranomaiset olivat määrärahojen niukkuuden vuoksi siirtäneet hakemuksen seuraavalle vuodelle. OA piti sinänsä hyvänä hallintona sitä, että hakemus oli viranomaisen aloitteesta siirretty koskemaan seuraavaa vuotta. Viranhaltijan olisi kuitenkin tullut tehdä hakemuksen johdosta kirjallinen oikaisuvaatimusosoitukseen varustettu perusteltu päätös viivytyksettä, kun kantelijan luo oli syyskuussa tehty kotikäynti ja kun oli

selvää, ettei määrärahoja haetun tuen myöntämiseen ollut. OA kiinnitti Mikkelin sosiaali- ja terveystoimen huomiota päätöksentekovelvollisuuteen (838/4/08).

Vammaispalvelut

Vammaispalvelukanteluista useimmat koskivat aikaisempien vuosien tapaan kuljetuspalveluja, mutta myös palveluasumisen järjestämistä, tulkkipalveluja, asunnon muutostöitä ja henkilökohtaisen avustajan saamista.

Vammaispalvelulaissa ei ole säännöksiä käsittelyaikojen pituudesta. Myöskään hallintolain säännös viivytyksettömästä käsittelystä ei anna ohjetta ajasta, jonka kuluessa hakemukset tulisi käsitellä. OA on todennut ratkaisuihinsa kanteluihin, että hakemukset tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.

Vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluhakemuksen käsittely Noormarkun kunnan sosiaalitoimistossa kesti noin 10 viikkoa. Päätöksen tekeminen oli edellyttänyt kotikäyntiä, joka tehtiin kuuden viikon kuluttua hakemuksen saapumisesta. OA piti käsittelyaikaa pitkänä. Sosiaalitoimiston mukaan työt ruuhkaantuivat vuodenvaihteessa. OA totesi myös tässä tapauksessa, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, että asia on käsiteltävä viivytyksettä (452/4/08).

Asian laatu ja sen vaatimat toimenpiteet voivat kuitenkin joskus antaa aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan ilman, että asiassa olisi viivytelty. Omakotitalossa toteutettuja asunnon muutostöitä koskeneen vammaispalveluhakemuksen käsittely kesti Paimion kaupungin vammaispalveluissa yli kolme kuukautta. Asian selvittämisessä tarvittiin kuitenkin muun ohella kaupungin rakennusmestarin asiantuntija-apua. OA ei pitänyt asian käsittelyaikaa tässä tapauksessa moittittavan pitkänä (2209/4/07).

Kantelijan vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalveluhakemuksen käsittely kesti Karjaan kaupungissa ja Helsingin hallinto-oikeudessa kokonaisuudessaan yli 3,5 vuotta. OA katsoi hakemuksen kokonaiskäsittelyajan muodostuneen kantelijan näkökannalta kohtuut-

toman pitkäksi. Kokonaiskäsittelyajan pituus johtui pääosin siitä, että asiaa käsiteltiin kaksi eri kertaa hallinto-oikeudessa. Hakemuksen käsittely Karjaan sosiaalitoimessa hallinto-oikeuden ensimmäisen palautusratkaisun jälkeen kesti melkein viisi kuukautta. Viranhaltijan päätöksen tekeminen hallinto-oikeuden toisen palautuspäätöksen jälkeen kesti noin yhdeksän viikkoa. Nämä käsittelyvaiheet kestivät OA:n mukaan liian kauan (2048/4/06).

Espoon kaupungin vammaispalvelujen palvelukeskuksen sosiaalityöntekijä oli tehnyt kantelijalle lukuisia päätöksiä eri etuuksista ja palveluista. Päätöksistä ei ilmennyt hakemuksen vireilletulopäivää eikä myöskään sitä, miten hakemus oli jätetty. OA kiinnitti Espoon kaupungin sosiaalitoimen huomiota siihen, että viranhaltijan tekemässä päätöksessä olisi syytä näkyä myös hakemuksen vireilletulopäivä sekä se, miten hakemus on jätetty. Erityisesti silloin, kun asiakkaalla on vireillä samanaikaisesti useita hakemuksia tai hänelle on jo annettu useita päätöksiä eri etuuksista tai palveluista, on tärkeää, että päätöksessä on yksilöity hakemusaikankohda. Tällöin sekä hakija että viranhaltija voivat varmistua siitä, mihin hakemukseen hakija on saanut ratkaisun (3129/4/06).

Kehitysvammahuolto

OA:n laillisuusvalvonta on kehitysvammahuollossa paimennut kehitysvammaisille erityishuoltoa antavien erityishuoltopiirien kuntayhtymien ylläpitämiin palvelukeskuksiin. Tätä valvontaa on selostettu jäljempänä tarkastusten yhteydessä.

Kehitysvammaisten henkilöiden palveluista ja heidän kohtelustaan oli aikaisempien vuosien tapaan vain muutama kantelu. Nämä kantelut koskivat mm. erityishuolto-ohjelman vahvistamista, asiakasmaksuja ja pakkoteiden ja rajoitteiden käyttöä hoitopaikoissa.

Pakon käytöstä ja muista itsemääräämisoikeuden rajoituksista kehitysvammaisten erityishuollossa ei ole säädetty täsmällisesti. Pakkotoimia käytetään sekä laitos- että avohoidossa ja niitä kohdistetaan myös henkilöihin, joita ei ole määrätty erityishuoltoon vastoin tahtoaan.

Pirkanmaan sosiaalipalvelujen kuntayhtymän Ylisen kuntoutuskeskus ei ollut neuvotellut kehitysvammaisen lapsen vanhempien kanssa lapsen kohdistuvien suojatoimenpiteiden käytöstä ennen hänen huoltoaan varten tehtyjen yksityiskohtaisten suojatoimenpiteiden laatimista. Suojatoimenpidekaavakkeita ei ollut myöskään toimitettu vanhemmille allekirjoitettavaksi kuntoutuskeskuksen ohjeiden mukaisesti eikä suoja- ja turvatoimenpidemerkintöjä ollut laadittu kaikilta osin ohjeen mukaisesti. OA totesi, että asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä ja vuorovaikutusta asiakkaan ja sosiaalihuoltoa järjestävän tahon kanssa. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki velvoittaa ottamaan asiakkaan mukaan palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. OA katsoi, että myös sosiaalihuoltoon liittyvät tosiasialliset toimenpiteet, kuten käytettävät suojatoimenpiteet, ovat palvelujen suunnittelua.

OA totesi samassa ratkaisussaan myös, että turvaliivin käyttö aggressiivisuuden hallitsemiseksi on sallittua vain silloin, kun se on välttämätöntä ja lievempiä keinoja ei ole käytettävissä (suhteellisuusperiaate). Turvaliiviä ei saa käyttää kurinpidollisessa tai rangaistuksellisessa tarkoituksessa. Henkilön lukitsemista omaan huoneeseen yksi perusteltiin hänen oman ja muiden turvallisuudella sekä hänen oman vuorokausiyrityksensä säilyttämisellä. OA:n mukaan kyse oli siis turvaamistoimenpiteestä, jonka käytöstä olisi tullut tehdä toimenpidemerkinnät kuntoutuskeskuksen ohjeiden mukaisesti (2756/4/06).

Päivähoito

Päivähoitoa koskevia kanteluja ratkaistiin kertomusvuonna noin kymmenen. Ne koskivat mm. päiväkotien henkilöstömitoitusta, oikeutta vuorohoittoon ja päivähoitomaksuja. Kolme kantelua koski erimielisten huoltajien asemaa päivähoitopaikan hakemisessa. Yksi kantelu koski päivähoidon uskontokasvatusta. Yksi kantelu koski erityispäivähoidossa olleen lapsen rauhoittamista päiväkodissa. Näitä tapauksia on selostettu lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 184.

Päiväkodin henkilöstömitoitus

OA on todennut päivähoidon henkilöstömitoitusta koskevissa aiemmissa ratkaisuisaan, että ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävä määrä päiväkodissa on välttämätön edellytys lasten fyysisen turvallisuuden takaamiseksi ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä päivähoitolain kasvatustavoitteiden toteuttamiseksi. Hän on todennut myös, että päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen tulee toteutua myös henkilöstön sairaus-, vuosilomien ja muiden tilapäisten poissaolojen aikana. Säännös ei kuitenkaan estä satunnaista ja tilapäistä poikkeamista säädetystä henkilöstömitoituksesta. Päivähoitoasetuksesta ei kuitenkaan ilmene, täytyykö lasten ja henkilöstön suhdetuvun toteutua päivittäin, vai riittääkö, että se toteutuu keskimäärin kuukauden aikana tai kenties kuukaudta lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä. OA:n mukaan ei voida pitää asetuksen mukaisena tilannetta, jossa säädetty henkilöstömitoitus jää toteutumatta useana kuukauden toimintapäivänä. Toisenlainen tulkinta mitaltöisi säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisen käytännössä ja vaarantaisi päivähoitolaissa säädettyjen kasvatustavoitteiden toteutumisen.

OA katsoi, että päivähoitoasetuksessa säädetty henkilöstömitoitus ei toteutunut Helsingin kaupungin päiväkodissa, kun käyttöaste ylitti sadan yli puolella tai lähes puolella toimintapäivistä (1787/4/06*). Sosiaaliviraston käyttämässä mittarissa sadan prosentin käyttöaste vastasi asetuksessa säädettyä henkilöstömitoitusta.

Kunnissa on yleistynyt käytäntöjä, joissa esiopetuksen yhteydessä järjestetään leikkitoiminnaksi tai aamu- ja iltapäivätoiminannaksi nimettyä toimintaa. Kun esiopetus järjestetään päiväkodissa, tulee esiopetukseen päivähoitolain ja perusopetuslain mukaan sovellettaviksi myös päivähoitolain ja -asetuksen säännökset hoito- ja kasvatushenkilöstön henkilöstömitoituksesta ja kelpoisuudesta. Päiväkodissa järjestetyssä esiopetuksessa ja siihen liittyvässä kokopäivähoidossa (yli viisi tuntia kestävässä hoidossa) tulee kelpoisuuden omaavaa hoito- ja kasvatushenkilöstöä olla vähintään yksi seitsemää yli kolmevuotiaasta lasta kohden. Jos aamu- ja iltapäivätoiminta on leikkitoimintaa eikä päiväkotitoimintaa, voidaan esiopetukseen soveltaa osapäivähoidon henkilöstömitoitusta eli yksi hoito- ja kasvatushenkilö kolmeatoista lasta kohden.

Eräässä kantelussa arvosteltiin Liperin kunnan toimintatapaa järjestää päivähoitoa esiopetusikäisille lapsille leikkitoimintana. Kantelun mukaan kunta pyrki kiertämään päivähoidon säännöksiä lasten ja henkilöstön suhdeluvusta sekä henkilöstön kelpoisuudesta nimeämällä esiopetusikäisten lasten päivähoidon leikkitoiminnaksi. Kantelussa tarkoitettua päiväkodissa järjestetty leikkitoiminta ei asiakirjojen mukaan eronnut tavanomaisesta päiväkotitoiminnasta muutoin kuin että kysymys oli nimenomaan kuusivuotiaille tarkoitettua toiminnasta. OA:n mielestä perusteita oli myös sille näkemykselle, että kysymys oli kokopäiväisestä päiväkotihoidosta, johon oli sovellettava kokopäivähoidon henkilöstömitoitusta. OA totesi, että ratkaisevaa asian arvioinnissa ei saisi olla se, miten kunta on toiminnan nimennyt, vaan toiminnan sisältö. Muutoin menettely voi johtaa henkilöstömitoitusta ja kelpoisuutta koskevien säännösten kiertämiseen.

Kun otetaan huomioon se, että päivähoitolaissa tai muussakaan laissa ei ole säädetty siitä, miten leikkitoiminta ja päiväkotitoiminta eroavat toisistaan ja kysymys oli siis tulkinvarainen, OA ei voinut todeta Liperin kunnan menettelleen lainvastaisesti esiopetusta ja leikkitoimintaa järjestäessään. OA korosti kuitenkin, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Perustuslain mukaan lapsen tasa-arvoinen kohtelu sisältää oikeuden positiiviseen erityiskohteluun. Julkisen vallan on myös turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Riittävä ja ammattitaitoinen esiopetus- ja hoitohenkilöstö on edellytys lasten turvallisuuden, lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä laadukkaan esiopetuksen ja päivähoidon takaamiseksi.

OA lähetti ratkaisunsa tiedoksi STM:lle otettavaksi huomioon uudistettaessa päivähoitoa ja muuta varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä (3889/4/06*).

Päiväkotien sulkeminen loma-aikoina

Päiväkotien sulkemisesta jouluna ja muina loma-aikoina OA totesi, että päivähoitoviranomaisilla on sinänsä oikeus tiedustella huoltajilta päivähoidon tar-

vetta esimerkiksi juhlapyhien yhteydessä ja loma-aikoina. Huoltajilla on kuitenkin oikeus tällöinkin saada lapselle kunnan järjestämä kokopäivähoitopaikka esittämättä perusteluja hoidon tarpeelle. Kunta ei siis voi vastoin huoltajien suostumusta keskeyttää päivähoidon järjestämistä, ellei samanaikaisesti järjestetä muuta päivähoitolain tarkoittamaa hoitoa. Sen sijaan huoltajilla ei ole oikeutta päättää, missä päivähoitopaikassa hoito järjestetään (1787/4/06*).

Tietojen luovuttaminen

Määräaikojen noudattaminen

Isä oli pyytänyt kaikkia hänen alaikäisen poikansa asiakirjoja, jotka olivat Mikkelin sosiaalikeskuksen hallussa. Isällä oli kärkeilyoikeuden päätöksen nojalla huoltajaan rinnastettava tietojensaantioikeus lastaan koskevista asioista lukuun ottamatta lastenpsykiatrian tietoja, joita isällä ei ollut oikeutta saada ilman lapsen äidin suostumusta. Asiakirjojen saanti kesti 4,5 kuukautta. Isä kanteli siitä OA:lle. Sosiaalikeskuksen mukaan lasta koskevia asiakirjoja oli erittäin paljon, ja niistä jouduttiin poistamaan useita salassa pidettäviä tietoja. Sosiaalikeskus perusteli viivästymistä myös työvoimapuutalla, akuuttien lastensuojeluasioiden priorisoinnilla ja atk-järjestelmän muutoksesta aiheutuneilla työpainneilla. OA:n mukaan ne eivät olleet hyväksyttäviä syitä viipymiselle, vaan kantelijan olisi tullut saada pyytämänsä asiakirjat julkisuuslain mukaan viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöstä (669/4/07*).

Mikkelin sosiaalikeskus myös jätti käsittelemättä henkilötietojen tarkastusoikeutta koskeneen pyynnön henkilötietolaissa säädetyllä tavalla viivyttyä, kun sen käsittely oli kestänyt yli neljä kuukautta (161/4/07*).

Huoltajan tiedoksisaantioikeus ja päätöksenteko

Kantelija arvosteli Helsingin sosiaaliviraston menettelyä, kun se päätti luovuttaa hänen entiselle aviopuolisolleen, lastensa isälle, sellaisia lastensuojelun asiakirjoja, joihin oli kirjattu lasten tietojen lisäksi hänen terveydentilaansa, henkilökohtaisia mielipiteitään

ja sosiaaliavun tarvettaan koskevia merkintöjä. Vanhemmat olivat eronneet ja heidän kolme lastaan asuivat äidin luona. Vanhemmat olivat lasten yhteishuoltajia. Äiti oli hakenut sosiaaliviraston lastensuojelusta apua väsymykseensä ja lasten käytöshäiriöihin. Lastensuojelun asiakasmerkintöjä oli ainakin vuodesta 1998 vuoteen 2005.

Sosiaalivirasto totesi, että kantelijaa koskevat salassa pidettävät asiakirjat oli luovutettu hänen entiselle puolisolleen, koska sosiaalityöntekijät olivat tämän kertoman perusteella olleet siinä käsityksessä, että hänellä oli vireillä lasten tapaamista koskeva riita-asia kärjäoikeudessa, ja että hänellä näin ollen oli oikeus saada myös entistä puolisoaan koskevat asiakirjat tapausmisriidan asianosaisena. Asiakirjat luovutettiin isälle äitiä kuulematta ja varmistamatta, että riita-asia oli vireillä kärjäoikeudessa. Sitten kävi ilmi, ettei riita-asiaa lasten tapaamisoikeudesta ollut vireillä asiakirjojen luovutuksen aikaan. Sosiaalivirasto arvioi kuitenkin, että – kun otetaan huomioon asian aikaisemmat vaiheet, vanhempien välinen huoltoriita ja lasten tapaamisoikeutta koskeva täytäntöönpanoasia – sosiaalityöntekijät olivat voineet jäädä siihen uskoon, että isä oli pyytänyt tietoja asianosaisena.

OA totesi, että isällä oli oikeus lasten huoltajana saada sosiaalivirastosta lapsiaan koskevat tiedot, mutta ei entisen puolisonsa tietoja. Sen sijaan isällä ei OA:n mukaan ollut oikeutta saada tietoja tapausmisriidan osapuolena.

OA totesi, että lapsen ja hänen huoltajansa tietojen erottaminen toisistaan voi olla joiltakin osin vaikeaa. Näin on etenkin silloin, kun pohditaan lapsen kanssa asuvan vanhemman tietojen luovuttamista. Erityisen vaikeaa näiden tietojen erottaminen on usein silloin, kun kysymys on lastensuojelua koskevasta asiasta, kuten tässä tapauksessa oli asianlaista. Vanhemman yksityiselämässä voi olla asioita, joilla on vaikutusta lapsen jokapäiväiseen elämään tai hänen etuunsa ja oikeuksiinsa. Toisaalta viranomaisilla voi olla vanhemmista myös sellaista tietoa, jolla ei ole merkitystä lapsen etua tai hänen huoltoaan ja hoitoaan ajatellen ja jonka ei näin ollen ole perusteltua tulla toisen vanhemman tietoon. OA:n mukaan esimerkiksi lapsista tehty lastensuojeluilmoitus on yleensä sellainen asiakirja, josta toisella huoltajalla on oikeus saada tieto, vaikka

se koskisi toisen huoltajan yksityiselämää, kuten tämän kokemaa väsymystä lastenhoidossa. Tässä tapauksessa äidin väsymys ilmeni lastensuojeluilmoituksen mukaan lapsiin kohdistuvana huutamisenä ja kiroluna. Muutkin luovutetut asiakirjat, joihin sisältyi äitiä koskevia tietoja, liittyvät lähinnä hänen väsymykseensä ja tarpeeseensa saada lastensuojelun avoimuuden palveluita.

Rajanveto äidin henkilökohtaisten tietojen ja lastensuojelun tarpeen perusteiden, eli siis lapsia koskevien tietojen, välillä on vaikeaa. Viranomaisella on aina tietty harkintavaltan sen suhteen, onko äitiä koskevien tietojen katsottava liittyvän lapsen huoltoon ja hoitoon sillä tavoin, että niitä ei voida erottaa lapsia koskevista tiedoista. OA katsoi sosiaaliviraston menetelleen tässä asiassa harkintavaltansa puitteissa lasten tietojen luovuttamisesta isälle, vaikka tietoihin sisältyi myös sellaisia mainintoja lasten äidistä, joiden osalta ratkaisu oli tulkinnanvarainen.

Äitiä koskeneiden tietojen luovuttaminen lasten isälle koski OA:n mielestä äidin etua ja oikeutta hallintolainkäyttölaissa tarkoitetulla tavalla. Lainkohdan mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kun päätöstä asiakirjojen antamisesta ei tehty, äiti menetti perustuslain turvaaman oikeuden saada tuomioistuimen ratkaisu asiaan. OA katsoi, että asiakirjojen luovuttamisesta olisi ollut perusteltua tehdä kirjallinen päätös valitusosoituksineen ja antaa päätös tiedoksi äidille. OA katsoi myös, että äitiä olisi tullut kuulla ennen tietojen luovuttamista isälle (2316/4/06).

Sähköpostitiedusteluun vastaaminen

Sähköpostitse tulleeisiin tiedusteluihin vastaamisesta OA totesi, että hyvän hallinnon mukaiseen neuvontaa ja palveluperiaatteeseen kuuluu, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tämä koskee myös sähköpostiviestejä. Jos kyseessä on avoin internet-sähköposti, jossa viestien lähettäjä ei voida tunnistaa eikä viestiä salata, silloin sähköpostitse voidaan antaa vain yleistä neuvontaa, kuten ohjeita miten jotain etuutta haetaan. Muus-

sa tapauksessa asiakkaalle tulisi vastata puhelimitse tai kirjallisesti. Sikäli kuin kirjeet ovat tulkittavissa lähinnä mielipiteenilmaisuuksiksi, ne eivät välttämättä edellytä vastaamista (1905/4/06 ja 745/4/07).

4.9.3 TARKASTUKSET

OA on pyrkinyt tekemään vuosittain laajempia tarkastus- ja tutustumiskäyntejä kuntien sosiaali- ja terveys-toimeen. Kertomusvuonna kohteena oli Rauman kaupunki. Sosiaalitoimessa tutustuttiin vammais- ja vanhuspalveluihin, lastensuojelu- ja muihin perhepalveluihin sekä toimeentulotukeen. Vanhusten hoitopaikoista tarkastettiin Uudenlahden vanhainkoti, jonka yhteydessä toimi myös palveluasumista tarjoava ryhmäkoti Puhti. OA tarkasti myös Rauman kaupungin ylläpitämän Kinnon asuntolan, joka on autetun asumisen yksikkö ympärivuorokautista ohjausta, hoitoa ja valvontaa tarvitseville asukkailla ja Kannastuvan asuntolan, joka tarjoaa tuettua asumista vähemmän apua tarvitseville. Rauman kaupungin lastensuojelun yksiköistä tarkastettiin perhetukikeskus, joka tarjoaa sekä lastenkotihoitoa että avohuollon palveluja. Lisäksi OA tarkasti Rauman kansanterveystyön kuntayhtymän ylläpitämän pitkäaikaissopilaiden vuodeosaston sekä päihdeklinikan.

Kun sosiaalityöntekijä saa lastensuojeluilmoituksen tai muun tiedon mahdollisesti lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, hänen on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä ratkaistava, onko lastensuojelutarpeesta ryhdyttävä tekemään selvitystä. Tämä selvitys lapsen tilasta on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta. Nämä määräajat sisältyvät vuoden 2008 alusta voimaan tulleeseen lastensuojelulakiin. Raumalla määräaikoja ei ole kaikissa tapauksissa pystytty noudattamaan. Muuta huomautettavaa ei tullut esille Rauman kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tarkastuksella.

OA:n määräyksestä tehtiin tutustumis- ja tarkastuskäynti Helsingin Diakonissalaitoksen ylläpitämään naisten asumisyksikköön Salli-kotiin ja tukipisteeseen sekä Vailla vakinaista asuntoa ry:n ylläpitämään Sälli-kotiin. Salli-koti on 28-paikkainen asumisyksikkö pitkään asunnottomana olleille tuettua asumista tarvitseville

naisille. Tukipiste taas tarjoaa tilan ja palveluja kodittomille naisille. Sälli-koti tarjoaa kodin 25:lle tuettua asumista tarvitsevalle miehelle.

Kehitysvammahuollon toimintayksiköiden tarkastuksilla valvotaan erityisesti erityishuollossa olevaan henkilöön kohdistuvien pakkotoimenpiteiden ja itsemääräämisoikeuden rajoitusten lainmukaisuutta. Tällaisia toimenpiteitä ovat mm. eristäminen omaan huoneeseen tai turvahuoneeseen ja kiinnittäminen. Kehitysvammaisten henkilöiden sekä hoitohenkilöstön oikeusturva edellyttää, että perusteet pakkotoimenpiteiden käytölle ja menettelytavat niitä toteutettaessa ovat mahdollisimman selkeät ja johdonmukaiset. Tarkastuksilla tutustutaan myös mm. asukkaiden oloihin ja kohteluun, yksityisyyden suojaan, tilojen viihtyisyyteen, toimintamahdollisuuksiin ja henkilökunnan määrään ja pätevyyteen.

Kertomusvuonna tarkastuskohteena oli Antinkartanon kuntoutuskeskus ja palvelukodit Vanha-Ulvilassa sekä Kolpeneen palvelukeskus ja sen tarjoamat palvelut Rovaniemellä. Nämä tarkastukset eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. Helsingin kaupungin erityishuoltopiiriin Helsingin keskuslaitoksen Sofianlehdon osastolla OA kiinnitti huomiota kahteen seikkaan. Turvahuoneen sijainti osaston oleskelutilan vieressä ei ollut OA:n mukaan asianmukainen eristetyn henkilön yksityiselämän suojan eikä osaston muiden asukkaiden hyvinvoinnin kannalta. Asukkaiden omaisten kanssa käydyistä keskusteluista ilmeni, että omaiset eivät olleet kaikilta osin tyytyväisiä siihen, miten henkilökunta oli kuullut heitä asukkaan hoitoon liittyvissä asioissa. Laitoksen ja omaisten yhteistyöhön tuli OA:n mielestä kiinnittää jatkossa huomiota.

Lastenkotien tarkastuksia on selostettu lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 190.

4.10 TERVEYDENHUOLTO

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Kyse on ennen kaikkea perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumisesta. Sen sijaan itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Erityisesti tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoido on tärkeä laillisuusvalvonnan alue.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Riitta-Leena Paunio*n tehtäviin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Terveydenhuollon kantelut koskivat mm. hoitotakuun asettamien velvoitteiden noudattamista, potilaan oikeutta hyvään hoitoon, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan, potilasasiakirjamerkitöjä ja potilastietojen luovuttamista sekä potilastietojen salassapitovelvollisuutta ja potilaiden yksityiselämän suojaa. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli asioiden asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Kertomusvuonna oli esillä myös lääkehoidon kustannusvastuuseen ja tarpeellisen lääkehoidon turvaamiseen sekä lääkkeiden erityiskorvattavuuteen liittyviä kysymyksiä. Tutkittavina oli myös kanteluita, joissa oli kysymys päihtyneen henkilön terveydentilan arvioimisesta ja oikeudesta hoitoon.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa oikeusasiamies kuulee ennen asian ratkaisemista lääketieteellisiä asiantuntijoita, yleensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta (TEO), 1.1.2009 lukien uutta virastoa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 355 ja 4 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen (huomautus, käsitys, esitys) osuus asiaryhmän kanteluista oli 22 %. Jäljempänä kuvataan pääosin näitä toimenpideratkaisuja.

4.10.2 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoidoa antaviin toimintayksiköihin OA valvoo erityisesti psykiatriseen sairaalahoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohdetta. Hän keskustelee sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan sekä potilaiden kanssa, perehtyy asiakirjoihin sekä tarkastaa suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Kertomusvuonna OA tarkasti Vanhan Vaasan ja Harjavallan sairaalat.

Harjavallan sairaalan ohjeet potilaiden itsemääräämisoikeuksien rajoittamisesta olivat melko yleisluonteiset, mutta niiden sisältö vastasi olennaisilta osin mielen-terveyslain säännöksiä. Nuorten potilaiden sitomista koskeva ohjeiden kohta ei kuitenkaan vastannut mielen-terveyslakia, koska siinä todettiin sitomista voitavan käyttää näille potilaille ”eristämisen vaihtoehtona”.

Lääninhallitukselle tehdyissä ilmoituksissa eristämisen ja sitomisen perusteet oli kirjattu tavalla, jonka perusteella oli vaikea arvioida, oliko toimenpiteelle ollut mielen-terveyslain mukainen peruste. Eristämisen perusteeksi oli esimerkiksi merkitty ”äänekkyyys” ja ”hajanaisuus” ja sitomisen perusteeksi ”sekavuus”. Sairaalasta ilmoitettiin, että perusteet määräytyivät tietokoneohjelman valikon mukaan, eikä niitä voinut kirjata vapaamuotoisesti.

OA piti ongelmallisena tilannetta, jossa potilaan eristämisen ja sitomisen edellytykset on valittava kaavamaisesti tietokoneohjelman ilmoittamasta valikosta. Merkinän tarkoitus on antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuus tarkastaa toimenpiteen lainmukaisuus.

Sairaalan Kuntoutusosastolla 25 toteutettiin ns. vaihekuntoutushoitoa. Hoidon tarkoituksena oli potilaan vastuuttaminen omasta käytöksestään, osallistumisestaan ja oman hoitosuunnitelmansa toteuttamisesta. Potilas eteni hoidossaan yksilöllistä tahtia viiden eri vaiheen kautta, saavuttaen ylimmällä tasolla etuisuuksia kuten esimerkiksi ulkoilut, omat vaatteet, kaapin avaimen ja omat tupakat. Jos potilas poikkesi osaston säännöistä viikon aikana neljä kertaa, hän siirtyi yhden tason alas-päin. Jos hän teki ”vakavan rikkeen”, hän putosi välittömästi aloitustasolle.

OA totesi, että vaihekuntoutusjärjestelmän sisältämät rajoitukset olivat ongelmallisia mielenterveyslain 4 a luvun kannalta. OA päätti erikseen selvittää vaihekuntoutusjärjestelmän asianmukaisuuden mielenterveyslain kannalta (134/2/09). Käsittely on kesken.

Sairaalan osastolla 23 oli laadittu potilaan omaisille tarkoitettu opas ”Tietoa psykiatrisesta hoidosta yksikössämme”. Tarkastajat pitivät opasta erittäin informatiivisena. Sairaalassa ei kuitenkaan ollut potilaille suunnattua samankaltaista opasta. Sairaalasta ilmoitettiin, että vastaava informaatio annetaan osastoilla suullisesti ja osa tiedoista löytyy osastojen potilaskansioista.

OA kiinnitti sairaalan huomiota Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean potilasinformaatiota koskevaan suositukseen. Tarkastuksellaan Suomessa vuonna 2008 komitea totesi, että komitean vanhaa suositusta ei ole toimeenpantu. Suosituksen mukaan kaikille potilaille ja heidän omaisilleen annetaan esite, jossa on ymmärrettävällä tavalla esitetty kaikki potilaiden oikeudet, mukaan lukien oikeus valittaa ulkopuoliselle elimelle, OA suositti myös omalta osaltaan tällaisen aineiston jakamista potilaille ja heidän omaisilleen.

Sairaalasta kerrottiin, että potilaille ei aina lähetetä hänen epikriisiään hoidon päätyttyä, vaan sen lähetetään pyydettyessä. OA totesi, että potilasasiakirja-asetuksessa säädetään, että yhteenvedo potilaalle annetusta hoidosta tulee toimittaa potilaan suostumuksen mukaisesti ja viipymättä. Yhteenvedo tulee myös kiireettömässä tapauksessa lähettää kymmenen vuorokauden kuluessa hoidon päättymisestä.

Vanhan Vaasan sairaalassa kävi ilmi, että eristäminen saattaa olla yksittäisen potilaan kohdalla huomattavan pitkäaikaista. Se voi kestää useita kuukausia tai vuosia. Potilaat eivät saatujen tietojen mukaan ole käytännössä yhtäjaksoisesti eristettyinä näin pitkiä aikoja, vaan he viettävät osan päivästä osastolla vointinsa mukaan. Sairaalan edustajat selittivät pitkiä eristämisaikoja potilaiden vaikeahoitoisuudella; hoidettaviksi tulee yhä enemmän erittäin vaikeahoitoisia potilaita, joiden kohdalla lääkehoito ei auta. Sairaalan edustajien kertoman mukaan itse eristämiskäytännöissä ei ole tapahtunut muutoksia. Eristämisen lähtökohtana on, että sen perusteet ovat aina olemassa. Lääkäri arvioi eristetyin potilaan tilan vähintään kahdesti vuorokaudessa ja keskustelee ennen päätöksen tekemistä hoitohenkilökunnan kanssa. Eristämisen purkamisessa edetään asteittain, jolloin potilaan selviytymiskykyä voidaan testata.

OA totesi pitävänsä pitkiä eristämisiä ongelmallisina mielenterveyslain säännösten näkökulmasta ja ilmoitti selvittävänsä erikseen pitkiin eristämisiin liittyviä kysymyksiä valtion mielisairaaloissa.

OA otti potilaiden ja henkilöstön edustajien vastaanoton perusteella esille kysymykset potilaiden mahdollisuudesta saada sairaalan ulkopuolisen lääkärin kannanotto hoitonsa tarpeellisuudesta (ns. second opinion) sekä henkilöstön mahdollisuudesta päästä sairaalan ulkopuoliseen koulutukseen.

Johtava lääkäri kertoi mielentilatutkimuksen perusteella laadittavasta lausunnosta, että nykyistä järjestelmää pidetään yleisesti toimivana. Hänen mukaansa myöskään tahdosta riippumatonta hoitoa koskevaan päätöksentekoon ei ole kyetty esittämään mitään toista mallia, joka toimisi nykyistä järjestelmää merkittävästi paremmin. Johtava lääkäri totesi, että riskin arviointi on yksilötasolla vaikeaa ja että psykiatrista arviointia on vaikea toteuttaa siten, että sitä voitaisiin pitää aidosti ulkopuolisena. Hänen mukaansa muualla kuin kyseisessä sairaalassa toimivalla lääkärillä on sinänsä mahdollisuus tulla sairaalaan tapaamaan potilasta. Johtava ylihoitaja puolestaan kertoi, että sairaalassa on panostettu myös henkilökunnan ulkopuoliseen koulutukseen.

4.10.3 RATKAISUJA

Riittävät terveyspalvelut

Velvollisuus järjestää terveyspalvelut – noudatettiinko hoitotakuuvelvoitteita?

Kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa säädetty hoitotakuuvelvoitteet täsmensivät riittäviä terveyspalveluja, koska ne määrittelevät hoitoon pääsyn enimmäisajat. Kertomusvuonna saapui 13 hoitotakuuta koskevaa kantelua. Niistä ratkaistiin kolme.

OA arvosteli hoitotakuun toteutumisen puutteita mm. seuraavissa ratkaisuissa.

Tampereen yliopistollisessa sairaalassa ei noudatettu erikoissairaanhoidolaissa säädettyjä hoitotakuuvelvoitteita. Potilas joutui odottamaan yli kymmenen kuukautta pääsyä kaularankaleikkaukseen. Hänellä oli ollut vaikeita kipuja eikä hän pystynyt niiden vuoksi juurikaan työhönsä. Yliopistollisessa sairaalassa oli arvioitu tavoiteajaksi leikkaukseen pääsulle kaksi kuukautta. Sairaala ei kuitenkaan järjestänyt potilaalle hoitoa tässä ajassa eikä hoitotakuun enimmäisajassa, kuudessa kuukaudessakaan. Se ei myöskään hankkinut potilaalle hoitoa muilta palveluntuottajilta (2801/4/07*).

Helsingin terveyskeskus menetteli vastoin kansanterveyslaissa säädettyjä hoitotakuuvelvoitteita, koska potilas pääsi tarpeelliseen hoitoon, lohjenneen hampaan paikkaukseen ja hammaskiven poistoon, vasta vuoden ja kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun hänen hoidon tarpeensa oli arvioitu (3227/4/07*).

Hoitotakuulainsäädäntö ei aseta määräaikaa hoidon tarpeen arvioinnille erikoissairaanhoidossa (lukuun ottamatta lähetteen tutkimiselle asetettua kolmen viikon määräaikaa). Siitä huolimatta potilaalle ilmoitettu kymmenen kuukauden jonotusaika ensimmäiseen tutkimukseen oli OA:n mukaan liian pitkä. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan ilmaisema lainsäätäjän tahto hoitotakuulainsäädännön säätämisen yhteydessä ei toteudu, jos pääsy hoidon tarpeen arviointiin kestää näin kauan (1363/4/06*).

Myös seuraavissa ratkaisuissa arvioitiin kunnan velvollisuutta järjestää lakisääteiset terveyspalvelut.

Kotkan kaupunki ja Medone Oy olivat tehneet sopimuksen kaupungin Karhulan terveysaseman vastaanotto- ja palvelujen tuottamisesta. Potilaan odotusaika kiireettömälle vastaanotolle Karhulan terveysasemalle sai sopimuksen mukaan olla korkeintaan kaksi viikkoa. Sen sijaan vastaava odotusaika kaupungin muille terveysasemille, Kotkansaaren ja Länsi-Kotkan terveysasemille, oli kahdesta kuuteen viikkoa. Kotkansaaren ja Länsi-Kotkan terveysasemien vastuualueeseen kuuluvat asukkaat olivat siten palvelujen saatavuudessa huomattavasti huonommassa asemassa kuin Karhulan terveysaseman vastuualueeseen kuuluvat asukkaat. Kotkan kaupunki ei esittänyt erottelulle hyväksyttävää syytä. Kunnalla on kuitenkin vastuu palvelujen toimimisen ja saatavuuden kokonaisuudesta silloinkin, kun se ulkoistaa osan toiminnastaan. Vaikka kunnalla on harkintavaltaa kansanterveyslain soveltamisessa ja toteuttamisessa, lainsäädännön hyväksymää erilaisuutta tavoissa järjestää palvelut rajoittavat perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen velvoitteet (3908/4/06*).

Ruotsin kansalainen hakeutui Suomessa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon päivystykseen Oulussa. Kantelun mukaan hänelle ilmoitettiin ensin, että päivystyksessä ei hoideta ulkomaalaisia, mutta keskustelun jälkeen hänet otettiin kuitenkin hoitoon. OA totesi, että Suomessa oleskeleva EU/ETA-maan kansalainen, joka kuuluu jonkin mainitun maan sairausvakuutuksen piiriin, on oikeutettu saamaan tilapäisen Suomessa oleskelunsa aikana välittömästi tarvitsemansa hoidon. Oikeus perustuu Neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä, sekä kansalliseen lainsäädäntöön. Näiden säännösten perusteella potilaalla oli oikeus tarvitsemaansa kiireelliseen hoitoon. Yhteispäivystyksen tulee huolehtia siitä, että päivystyksessä työskentelevä henkilökunta on tietoinen ulkomaalaisten hoitoa koskevien säännösten ja ohjeiden sisällöstä (1583/4/07*).

Kanteluissa oli esillä myös terveyskeskusten velvollisuus antaa erilaisia lääkärintodistuksia, kuten ajokorttitodistuksia (2340/4/07) ja terveystodistuksia opiskelua varten (2031/4/07*). Kunnilla on kansanterveyslain

mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että kunnan asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun todistuksen tai lausunnon tarve perustuu lakiin taikka asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opintojen tai muun vastaavan syyn kannalta välttämättömään perusteeseen.

Oikeus hyvään hoitoon

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (jäljempänä potilaslaki) säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli usein esillä kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Kantelija arvosteli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin Helsingin yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) Naistenklinikan äitiyspoliklinikan menettelyä keisarileikkauspäätöksen tekemisessä. Hän katsoi, että ”keisarileikkausluvan” myöntäminen alatiesynnytystä pelkääville äideille vasta 36. raskausviikolla ei ole asianmukainen menettely. Kantelijan mukaan luvan voi saada muualla Suomessa jo raskauden varhaisemmassa vaiheessa, mikä asettaa eri sairaaloissa synnyttävät naiset eriarvoiseen asemaan.

OA totesi, että koska Naistenklinikan hoitokäytäntö, jossa lopullisesta synnytystavasta päätetään vasta raskauden viimeisen kuukauden alussa, oli sekä TEO:n että sen pysyvän asiantuntijan mukaan perusteltu menettely, hänellä ei ollut laillisuusvalvojana perusteita kyseenalaistaa tätä lääketieteellistä asiantuntijalausuntoa. Hän kuitenkin korosti, että terveyden- ja sairaanhoidon antamisessa on kuitenkin viime kädessä otettava huomioon kunkin potilaan yksilöllinen hoidon tarve. Terveystieteiden toimintayksikössä noudatettu hoitokäytäntö ei saakaan OA:n mukaan olla niin sitovaa, ettei siitä voida poiketa potilaan yksilöllisen hoidon tarpeen sitä edellyttäessä (526/4/08*).

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Oulaskankaan sairaalassa lapsi menehtyi äidin kohtuun puutteellisesti hoidetun synnytyksen seurauksena. TEO:n ja sen pysyvän asiantuntijan asiantuntijalausuntojen perusteella OA:n katsoi, että kättilä ja naistentautien ja synnytysten erikoislääkäri eivät menetelleet asianmukaisesti synnytyksen hoidossa. Asiantuntijalausuntojen

mukaan sikiön valvonta oli ollut puutteellista. Kättilän olisi tullut seurata sikiön sydänääniä tapahtunutta tiheämmin sen jälkeen, kun sykekäyrän ulkoinen rekisteröinti ei onnistunut ja ottaa tarvittaessa jo aikaisemmin yhteyttä lääkäriin. Erikoislääkäriin olisi puolestaan tullut varmistaa sikiön vointi muilla menetelmillä, esimerkiksi mikroverinäytteellä, sikiökalvojen puhkaisun jälkeen, jolloin sikiön sydämen syketaaso todettiin aikaisempaa matalammaksi. OA:n mukaan kantelijan oikeus potilaslaissa tarkoitettuun hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut (3890/4/06).

Potilasta oli tutkittu ja hoidettu ylävatsavaivojen vuoksi. Tehtyjen ultraääni- ja tähystystutkimusten perusteella niitä oli pidetty refluksitaudista johtuvina. Potilaan oireet sopivat sekä refluksitautiin että haimasyöpään. Vuoden kuluttua hänellä todettiin haimassa muutos, joka Tampereen yliopistollisessa sairaalassa tehdystä tietokonetomografiatutkimuksessa osoittautui haimasyöväksi. OA pyysi TEO:lta asiantuntijalausuntoa siitä, olisiko ollut perusteltua jo aikaisemmin sulkea tarkemmalla tutkimuksella (tietokonetomografiatutkimus) pois haimasyöpä tilanteesta, jossa potilaan oireet sopivat sekä refluksitautiin että haimasyöpään.

TEO:n lausunnon perusteella OA katsoi, että hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon olisi kuulunut tehdä potilaalle jo aikaisemmin refluksitaudin sairaalatutkimusten yhteydessä haimasyövän poissulkemiseksi tietokonetomografiatutkimus, koska hänen oireensa olivat pitkittyneet ja vaikeutuneet ja koska hänellä esiintyi voimakas syövänpelko. Näin olisi päästy jo kolme kuukautta aikaisemmin helpottamaan hänen haimasyövästä johtuvaa kipuaan ja särkyään (3837/4/06).

Potilaan säärimurtuman hoidossa Vaasan sairaanhoitopiirin Vaasan keskussairaалassa ei toteutunut hyvä terveyden- ja sairaanhoito. Hyvään hoitoon olisi Potilaskuutuskeskuksen (PVK) ja sen asiantuntijalääkäriin lausunnoissa sanotuilla perusteilla kuulunut, että potilaan voimakas, konservatiiviselle hoidolle reagoimaton ja aitiopaineen nousuun viittaava kipu olisi ohjannut päätöksenteon kiireelliseen, päivystykselliseen kirurgiseen hoitoon (3602/4/07*).

Aivoinfarktin saanut potilas siirrettiin Päijät-Hämeen keskussairaalaan terveyskeskukseen jatkohoitoon. Päijät-Hämeen pelastuslaitoksen ensihoidon yksikkö kul-

jetti hänet ensin Asikkalan terveyskeskukseen, jonne hänet oli määrätty kuljetettavaksi keskussairaalan neurologian osastolta. Asikkalan terveyskeskuksessa ilmeni kuitenkin, että siirto-osoite eli oikea jatkohoitopaikka olisikin ollut Tiirismaan terveyskeskus, koska Asikkalan terveyskeskuksessa ei ollut vapaita vuodepaikkoja. OA katsoi, että potilaan jatkohoitoon siirtämisessä laiminlyötiin huolellisuusvelvollisuus. Potilaan jatkohoitopaikka olisi pitänyt selvittää huolellisesti ja myös varmistaa ennen siirtoa, jolloin olisi välttytty potilaan kuljetuksesta väärään terveyskeskukseen. Menettely ei ollut hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvaa. OA korosti sitä, että lääketieteellinen vastuu potilaan hoidosta säilyy lähettävällä terveydenhuollon toimintayksiköllä siihen asti, kunnes jatkohoittoa antava yksikkö on ottanut potilaan vastaan (3493/4/07*).

Hengityshalvauspotilaan kotihoiton järjestäminen

Hengityshalvauspotilas arvosteli sairaanhoitopiiriin mennettelyä hengityshalvauspotilaiden kotihoiton järjestämisessä. Erityisesti hän oli tyytymätön sairaanhoitopiiriin neurologian ylilääkärin antamaan nautintoaineita koskevaan ohjeeseen. OA totesi, että hengityshalvauspotilaan kotihoiton sisällöstä ei ole tarkempia säännöksiä eikä myöskään valtakunnallisia ohjeita, minkä vuoksi useat sairaanhoitopiirit ovat laatineet asiasta omia ohjeistuksiaan. Sairaalan kirjoissa lakisääteisesti pitäminen saattaa hengityshalvauspotilaat kuitenkin erilaiseen asemaan muihin vammaisryhmiin nähden. Vaikka järjestely turvaa hoidon ja tarvittavat muut palvelut kotiin, elämä rajoittaa sairaalapotilaan status ja siitä johtuva henkilökunnan muunlaista kotihoitoa suurempi vastuu.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) asettama hengityshalvauspotilaiden valtakunnallinen asiantuntijaryhmä on pitänyt tärkeänä, että laaditaan yhteneväiset valtakunnalliset kroonista hengityshalvausta sairastavien potilaiden lääketieteelliset hoitosuosituksukset ja asiakkaiden tarvitsemien palveluiden laatusuosituksukset. Asiantuntijaryhmän mukaan suositusten laatiminen tulisi aloittaa nopeasti ja ne tulisi laatia laaja-alaisen yhteistyön avulla. Myös OA katsoi, että yhtenäisillä val-

takunnallisilla hoitosuosituksilla voidaan osaltaan turvata perustuslaissa tarkoitettujen riittävien ja yhdenvertaisten terveyspalvelujen toteutumista ja että suositukset tulisi laatia ja toteuttaa pikaisesti. Hän saattoi käsityksensä STM:lle tiedoksi.

OA Riitta-Leena Paunio pöytäkirja 3.3.2008, dnro 1079/4/06*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

STM ilmoitti 9.6.2008, että sairaanhoitopiirien johtajaylilääkärien ja ministeriön 9.5.2008 pitämässä yhteistyökokouksessa ministeriö antoi yliopistollisten sairaanhoitopiirien tehtäväksi laatia 31.8.2008 mennessä

- *suunnitelma erityisen vaativaa hengityshalvauspotilaiden hoitoa koskevat osaamisen keskittämisestä valtakunnallisesti harvempaan kuin viiteen yliopistosairaalaan, sekä*
- *yhtenäiset valtakunnalliset hoito- ja laatusuosituksukset kroonista hengitysvajasta sairastaville potilaille. STM esitti, että suositusten laadintaa koordinoisi Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, koska hengityshalvauspotilaiden hoitoa koskenutta selvitystä johti hallintoylilääkäri Jaakko Herrala Pirkanmaan sairaanhoitopiiristä, mutta halutessaan sairaanhoitopiirit voisivat sopia muustakin järjestelystä.*

Kuten edellä on todettu, tutkittavana oli myös kanteluita päihtyneen henkilön oikeudesta hänen terveydentilansa edellyttämään hoitoon.

Espoon kaupungin terveyskeskuspäivystykseen tuotiin yöllä potilas, jonka kerrottiin ottaneen itsemurhatarkoituksessa rauhoittavia lääkkeitä ja alkoholia. Potilas oli tullessaan tokkurainen ja sekava eikä hän suostunut lähtemään vapaaehtoisesti hoitoon. Potilas sijoitettiin lepositeilla sidottuna erilliseen huoneeseen, jossa häntä valvottiin videokameran avulla. Päivystävä terveyskeskuslääkäri katsoi aamulla potilaan olleen somaattisen tilansa perusteella kotiutuskuntoinen. Jorvin sairaalan päivystävä psykiatri tapasi potilaan aamulla. Tutkimuksessa ei tullut esille mitään psykoottista, ja potilas kotiutettiin.

OA piti uskottavana, että potilaan pitäminen terveyskeskuspäivystyksessä oli perustunut paitsi epäilyyn, että hän täytti psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisen

edellytykset, myös epäilyyn lääkkeiden yliannostuksesta, josta olisi voinut olla seurauksena lääkemyrkytys- tai lääkkeiden ja alkoholin yhteismyrkytys. OA viittasi TEO:n näkemykseen, että lääkemyrkytystilassa olevan potilaan lähettäminen psykiatriselle osastolle saattaa aiheuttaa hänelle hengenvaaran, koska psykiatrisen osaston mahdollisuudet seurata myrkytystilan kehittymistä ja antaa siihen välitöntä ensiapua ovat olennaisesti huonommat kuin hyvin varustetun terveyskeskuspäivystyksen.

OA katsoi, että päivystävän terveyskeskuslääkärin päätästä pitää potilas tarkkailtavana terveyskeskuspäivystyksessä yön yli voitiin pitää puolustettavana ja että terveyskeskuslääkärin oli katsottava toimineen pakko-tilassa. OA ei nähnyt, että potilaan sitomiselle olisi tämän pitämiseksi tarkkailtavana päivystyksessä ollut tässä tilanteessa muita vaihtoehtoja. Potilaan sijoittamista erilliseen huoneeseen voitiin perustella sillä, että muille päivystyksen potilaille olisi aiheutunut häiriötä ja sillä, että näin varmistettiin hänen oma yksityisyyden suojansa ja turvallisuutensa. OA ei kuitenkaan pitänyt tyydyttävänä sitä, että kiihtyneen ja mahdollisessa myrkytysvaarassa olevan potilaan tilaa seurattiin ainoastaan videokameran välityksellä ilman, että häneen oli myös kuuloyhteys (2213/4/07).

OA ei pitänyt lainmukaisena Uudenkaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen käytäntöä edellyttää potilailta, että he olivat selvinneet ennen hakeutumistaan katkaisuhoidon. OA totesi, että terveydenhuoltoon hakeutunut henkilö on potilas ja häneen sovelletaan potilaslakia riippumatta hoitoon hakeutumisen tai tulon syystä. Potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon siitä huolimatta, että hän on päihtynyt. Myöskään psykiatrista hoitoa antava terveydenhuollon toimintayksikkö ei saa kieltäytyä ottamasta potilasta tutkittavaksi pelkästään humalatilan tai tietyn promillerajan perusteella. Yksittäisten hoitoratkaisujen on siis perustuttava potilaan terveydentilan edellyttämään, lääketieteellisesti perusteltuun hoidon tarpeeseen, eikä päihtynyttä voida asettaa eri asemaan muihin potilaisiin nähden. OA korosti, että päihtymys ei saa estää palvelujen saamista (1224/4/06*).

Päihtynyt kuoli putkaan lääketieteen opiskelijan virhearvion vuoksi

OA antoi huomautuksen Oulun läänissä terveyskeskuslääkärinä toimineelle lääketieteen opiskelijalle, koska tämä ei ottanut riittävästi selvää putkaan viedyn päihtyneen tilasta ja teki sen seurauksena virhearvion tämän hoidon tarpeesta. Alkoholia ja unilääkettä nauttinut henkilö jäi putkaan poliisin valvottavaksi ja löytyi myöhemmin sellistä kuolleena.

Asiassa suoritettiin OA:n määräyksestä esitutkinta sen selvittämiseksi, johtuiko kiinniotetun kuolema poliisimiehen, vartijan tai terveyskeskuslääkärin laiminlyönnistä.

Lääkäri päättää päihtyneen hoidon tarpeesta

Poliisi oli ottanut yhteyttä terveyskeskukseen saatuaan tietää, että päihtymyksen ja aggressiivisen käytöksen vuoksi kiinni otettu henkilö oli nauttinut myös unilääkettä. Koska poliisimiehellä itsellään ei ollut koulutukseen tai kokemukseen perustuvaa tietoa lääkkeen ja alkoholin yhteisvaikutuksista, hän halusi saada terveydenhuollon ammattihenkilön arvion siitä, miten vakava henkilön tila oli.

OA korosti, että terveyskeskuslääkärin tehtävä oli tehdä lääketieteellinen arvio henkilön hoidon tarpeesta. Lääkärin arvioon vaikuttivat luonnollisesti ne tiedot, joita hän sai poliisilta. Sen lisäksi hänen velvollisuutensa olisi kuitenkin ollut kysyä myös sellaisia seikkoja, joita poliisi ei ehkä osannut kertoa ja joilla saattoi olla vaikutusta hoidon tarpeen arviointiin.

OA:n mukaan terveyskeskuslääkäri laiminlöi velvollisuutensa, kun hän ei selvittänyt riittävästi tällaisia seikkoja. Hän ei esimerkiksi pyytänyt poliisia puhalluttamaan henkilöä, vaikka hengitysilman alkoholipitoisuus on keskeinen tieto arvioitaessa päihtyneen henkilön terveydentilaa. Jos hän olisi sen tehnyt, hänelle olisi todennäköisesti selvinnyt, että henkilö ei ollut niin vahvassa humalatilassa kuin poliisimies oli arvioinut ja että hänen tilansa johtui pääasiassa lääkkeistä.

Lääkäri ei myöskään pyytänyt poliisia selvittämään henkilön nauttimien lääkkeiden vahvuutta eikä tiedustellut henkilön nimeä. Nimen avulla hän olisi voinut selvittää potilasasiakirjoista tämän aikaisempaa sairaushistoriaa. Samalla olisi käynyt ilmi myös lääkkeiden vahvuus ja esimerkiksi se, että henkilö oli edellisenä yönä ollut päivystyksessä tajuttomuuden vuoksi.

Lääkärillä olisi myös ollut mahdollisuus pyytää poliisia herättämään henkilö ja tiedustelemaan tältä, paljonko tämä oli nauttinut lääkkeitä ja minkä vahvuisia ne olivat. Samalla olisi voitu selvittää henkilön sen hetkinen tajunnantaso ja mahdollinen väkivaltaisuus.

Päihtynyttä ei saa asettaa eri asemaan kuin muut potilaat

OA korosti, että yksittäisten hoitoratkaisujen on perustuttava potilaan terveydentilan edellyttämään, lääketieteellisesti perusteltuun hoidon tarpeeseen. OA:n mukaan henkilö ei ollut saanut päihtymyksensä ja terveydentilansa edellyttämää hoitoa. Hänen hoidon tarpeensa arviointi olisi edellyttänyt, että hänet olisi viety terveyskeskukseen.

Terveyskeskuslääkärin ja poliisimiehen puhelinkeskustelussa oli kuitenkin päädytty siihen, että päihtynyt jäi poliisin tiloihin valvontaan ja lääkäri antoi poliisille valvontaohjeet. Miten tähän päädyttiin, siinä lääkärin ja poliisimiehen kertomukset poikkesivat toisistaan. OA piti luotettavana poliisimiehen kertomusta puhelinkeskustelusta lääkärin kanssa ja sitä, että poliisi olisi ollut valmis viemään päihtyneen terveyskeskukseen, jos lääkäri olisi sitä pyytänyt. Lisäksi hän totesi, että jos päihtynyt olisi käyttäytynyt terveyskeskuksessa aggressiivisesti, poliisin velvollisuus olisi ollut turvata hoitohenkilökunnan turvallisuus.

Lääkäriltä riittämättömät ohjeet päihtyneen valvonnasta

OA katsoi, että lääkäri jätti antamatta riittävän yksityiskohtaiset ohjeet poliisille siitä, miten päihtyneen tajunnantaso ja hengitystä olisi pitänyt seurata. Tämä vaikutti osaltaan siihen, että tarkkailu ei tapahtunut poliisiasemalla niin kuin päihtyneen tila olisi vaatinut. Lääkärin ja poliisimiehen kertomukset poikkesivat tässäkin toisistaan sen suhteen, kuinka yksityiskohtaiset oh-

jeet lääkäri oli antanut. OA piti käytettävissään olleen selvityksen perusteella poliisimiehen kertomusta luotettavampana. Poliisi totesikin, että jos poliisin olisi edellytetty tarkkailevan päihtyneen tajunnantasoja ja hengitystä lääkärin kertomalla tavalla, se ei olisi ottanut päihtyneen seurantaa vastuulleen.

OA piti huolestuttavana, että poliisille ja vartijoille annetaan tehtäviä, joihin heillä ei ole koulutusta eikä valmiuksia. Kun kiinniotettu on nauttinut lääkkeitä ja alkoholia, hänen tilansa kehittymistä on seurattava tiiviisti. Tällainen seuranta kuuluu OA:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöstölle.

Milloin keikkalääkäri käyttää julkista valtaa

OA totesi lopuksi, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei ole yksiselitteisen selkeää, mitkä ovat ne tehtävät, joissa terveyskeskuslääkäri käyttää julkista valtaa. Hän pitää tätä epätydyttävänä, samoin kuin sitä, jos julkisessa terveydenhuollossa samaa työtä tekevien vastuu on erilainen. Hän päätti ottaa erikseen selvitettäväkseen nämä kysymykset.

OA Riitta-Leena Paunio päätös 31.1.2008, dnro 1147/2/04*, esittelijä Iisa Suhonen

Lääkehuoltoon liittyvät asiat

Tammikuun alusta 2005 voimaan tulleessa uudessa sairausvakuutuslaissa on täsmennetty säännöksiä kunnallisen terveydenhuollon ja sairausvakuutuksen välisestä lääkeshoidon kustannusvastuusta. Kunnallisen terveydenhuollon yhteydessä annettavasta lääkeshoidosta aiheutuneita kustannuksia ei korvata sairausvakuutuslain mukaan silloin, kun lääkeshoidon antaa avo-oastaanotolla lääkäri, hammaslääkäri tai hammaslääkärin valvonnassa muu terveydenhuollon ammattihenkilö (sairausvakuutuslain 2 luvun 3 §:n 4 kohta).

OA:n käsiteltäväksi on tullut kanteluita, joista käy ilmi kyseisen säännöksen tulkinnanvaraisuus. Potilas ei esimerkiksi ollut saanut Kansaneläkelaitokselta (Kela) korvauksia hormonikierukan kustannuksista, koska sen oli määrännyt terveyskeskuslääkäri. Potilas joutui maksamaan itse kokonaan kierukan kustannukset.

Säännökset eivät ole OA:n mukaan vieläkään riittävän täsmällisiä ja yksiselitteisiä eivätkä täytä perustuslain 19 §:n 3 momentista johtuvaa vaatimusta, että laissa tulisi säätää riittävän tarkasti siitä, mihin etuuksiin potilas on oikeutettu. OA saattoi STM:n tietoon laillisuusvalvonnassa esiin tulleet sairausvakuutuslain säännöksen tulkinnanvaraisuuteen liittyvät ongelmat. Hän korosti, että lainsäädännölliset toimenpiteet olisivat perusteltuja ja ne olisi toteutettava kiireellisesti, jotta turvataan riittävät terveyspalvelut ja näiden palveluiden yhdenvertainen saatavuus (893/2/08).

OA:n mukaan sellainen tilanne, jossa tarpeellinen lääkehoito eri syistä jää lääkekorvausjärjestelmän ulkopuolelle, voi olla potilaan kannalta kohtuuton. Jotta perusoikeudet toteutuvat, on tärkeää turvata lääkekorvausjärjestelmän ulkopuolelle jäävä tarpeellinen lääkehoito. OA pyysi STM:ltä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt professori Jussi Huttusen ehdotusten arvioinnin jälkeen lääkekorvausjärjestelmän ulkopuolelle jäävän tarpeellisen lääkeshoidon turvaamiseksi (3232/2/08). Käsittely on kesken.

Lääkevalmisteen erityiskorvattavuuden vahvistamisen yksi edellytys on käytössä osoitettu lääkevalmisteen hoidollinen arvo. Potilasjärjestöjen kuulemisella voidaan OA:n mukaan osaltaan turvata tärkeän potilasnäkökulman huomioon ottamista lääkevalmisteen erityiskorvattavuutta koskevassa päätöksenteossa. Potilasjärjestöjen kuuleminen lääkevalmisteen hoidollista arvoa koskevassa arvioinnissa on omiaan vahvistamaan kansalaisyhteiskunnallista toimintaa. Se myös edistää välillisesti yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ja toteuttaa siten osaltaan perustuslain 14 §:n julkiseen valtaan kohdistuvaa velvoitetta edistää yksilön osallistumisoikeutta (3227/4/06*).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan esiin tulivat myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättäminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, niin kuin potilaslaissa säädetään.

Potilas arvosteli sitä, että hänelle tehtiin Oulun yliopistollisessa sairaalassa huumeaseulatutkimus kertomatta siitä hänelle. Hän oli ollut hoidossa säärimurtuman vuoksi, mutta ennen murtuman operatiivista hoitoa häneltä otettiin huumeaseula. Tämän tutkimuksen tekeminen on normaali käytäntö vammapotilaiden kohdalla, koska huumeiksi luokiteltavat aineet vaikuttavat olennaisesti potilaan anestesiaan ja kipulääkitykseen. OA katsoi, että huumeaseulatutkimuksen tekeminen oli ollut perusteltua potilaan hoitoon liittyvistä syistä, mutta potilaalle olisi tullut kertoa tutkimuksen tekemisestä ja sen tuloksista (591/4/06).

Kantelijan mukaan häneltä salattiin Tampereen yliopistollisessa sairaalassa tieto suunnitellusta leikkaustoimenpiteestä. Kantelijaa hoitaneen lääkärin mukaan hän oli kuitenkin informoinut kantelijaa leikkaushoitoon liittyneistä seikoista riskeineen. Käsitkset kantelijalle annetusta informaatiosta ja sen riittävydestä olivat siten ristiriitaiset. Asiaan ei ollut OA:n mukaan enää jälkikäteen saatavissa enempää selvitystä. OA korosti kuitenkin tässä yhteydessä sitä, että on tärkeää antaa potilaalle informaatiota hoitoon liittyvistä asioista ymmärrettävällä tavalla ja välttää vieraskielisiä termejä ja muita ammatillisen kielenkäytön ilmaisuja, joita potilaan ei voida olettaa tuntevan. Mitä monimutkaisemmasta ja vaikeammasta lääketieteellisestä toimenpiteestä on kysymys, sitä tärkeämpää on huolehtia, että potilaalle annettava informaatio on selkeää ja että potilas on ymmärtänyt sen.

Informaation antamisesta potilaalle on myös tehtävä merkinnät potilasasiakirjoihin. Tällöin ei ole OA:n mukaan riittävää, että potilasasiakirjoihin merkitään vain tieto siitä, että informaatio on annettu. Myös sen sisältö tulee kirjata potilasasiakirjoihin. Jos potilas kieltäytyy tutkimuksesta tai hoidosta, kieltäytymisestä tulee tehdä luotettavalla tavalla vahvistettu merkintä potilasasiakirjoihin. Potilas voi esimerkiksi vahvistaa kieltäytymismerkinnän allekirjoituksellaan. Osastonlääkärin olisi tullut merkitä potilasasiakirjoihin vastaanotolla kantelijan kanssa käydyn keskustelun sisältö ja tälle annettu informaatio tapahtunutta yksilöidymmin (2354/4/06).

Kertomusvuonna oli esillä myös kanteluita psykiatrieseen sairaalahoitoon määrättyjen potilaiden itsemääräämisoikeudesta ja muiden perusoikeuksien rajoittamisesta.

Uudenkaupungin sairaalan suljetulla psykiatrisella vuodeosastolla potilailla ei ole matkapuhelimia. Niitä voidaan säilyttää henkilökunnan kansliassa, ja puhelinta voi käyttää sopimalla siitä henkilökunnan kanssa. OA ei pitänyt käytäntöä virheellisenä. Hän totesi kuitenkin, että psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn potilaan puhelimen käyttöä ei voida rajoittaa yleisesti järjestys-säännöillä tai sairaalan käytännöillä. Jollei potilaan kanssa päästä yhteisymmärrykseen puhelimen käytöstä, rajoituksesta on tehtävä mielenterveyslain mukainen valituskelpoinen päätös. Hän viittasi tältä osin mielenterveyspalvelujen ohjausta ja valvontaa käsittelevän TEO:n ja lääninhallitusten yhteistyöryhmän (MITEVA) 25.6.2008 antamaan ohjeeseen kamerapuhelimen hallussapidosta ja käytöstä (933/4/07).

Erään kantelun käsittelyn yhteydessä kävi ilmi, että mielenterveyslaissa ei ole täsmällisiä säännöksiä potilaan noutamisesta hänen tahdostaan riippumatta terveyskeskukseen tutkittavaksi. Lakia on tosin vakiintuneesti tulkittu niin, että tällainen menettely on mahdollinen (esim. KKO 1992:144). OA:n mukaan tulkinta perustuu virka-apua koskevaan mielenterveyslain 31 §:n säännöksen. Siitä käy epäsuorasti ilmi, että potilas voidaan kuljettaa terveyskeskukseen pyytämällä poliisilta virka-apua. Säännös on säädetty ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Potilaan noutaminen terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa. OA:n mukaan mielenterveyslain säännökset eivät tältä osin täytä niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, jotka perustuslaissa asetetaan henkilökohtaista vapautta rajoittavalle lainsäädännölle. Tämän vuoksi hän teki esityksen STM:lle lainsäädännössä olevan puutteen poistamiseksi (4157/2/08*).

Potilasasiakirjat

Potilasasiakirjojen laatiminen ja potilaan esittämät pyynnöt saada tietoja potilasasiakirjoistaan olivat kanteluissa edelleen erittäin paljon esillä. Yksi kantelu koski potilastietojen hävittämistä.

OA piti erittäin vakavana puutteena sitä, että potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät vanhuksen tutkimuksesta ja hoidosta olivat Lahden kaupunginsairaалassa paikoin niin puutteellisia, että terveydenhuoltoa valvova viranomainen, tässä tapauksessa Etelä-Suomen lääninhallitus, jolta OA oli pyytänyt lääketieteellistä asiantuntijalausuntoa kantelun johdosta, ei voinut merkitöjen perusteella arvioida vanhuksen hoidon sisältöä ja toteuttamista kaikilta osin. Puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi lääninhallitus ei siten voinut antaa OA:n pyytämää asiantuntijalausuntoa hoidon asianmukaisuudesta. Tämän vuoksi myöskään OA ei voinut arvioida, oliko vanhus saanut kaikilta osin potilaslaissa tarkoitettua laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa eikä sitä, olivatko vanhuksen hoitoon osallistuneet terveydenhuollon ammattihenkilöt menelleet ammattitoiminnassaan kaikilta osin asianmukaisesti (2887/4/06*).

Lahden kaupunginsairaala ilmoitti 19.9.2008 seuraavaa: "Kaupunginsairaалassa on kiinnitetty huomiota potilasasiakirjojen merkintöihin. Uusia lääkäreitä on opastettu potilasasiakirjojen laadinnassa ja myös ylilääkärit ovat tarkistaneet lausuntoja ja antaneet opastusta. Lausuntojen sisällön seurantaa tehdään jatkuvasti. Olemme kiinnittäneet erityistä huomiota lausuntojen sisältöön ja niiden ohjeiden mukaiseen laadintaan. Myös potilasasiakirjat ovat huomion kohteena, jota ennen kaikkea ylilääkärit seuraavat ja opastavat. Olemme huomioineet oikeusasiamiehen huomautuksen ja sen tärkeyden ja olemme parantaneet tältä osin toimintaamme."

Edellä s. 171 kerrotussa tapauksessa, jossa aivoinfarktiin saanut potilas kuljetettiin jatkohoitoon aluksi väärrään terveyskeskukseen, oli kyse myös potilasasiakirjamerkinnöistä. Asiakirjojen perusteella ei ollut selvitetävissä, kuinka kauan sairaankuljetuksen välivaiheet kestivät, koska merkinnät niistä puuttuivat. OA totesi, et-

tä tällaisten merkintöjen tekeminen olisi edesauttanut tapahtumien kulun selvittämistä. OA:n mukaan merkinnät olisi hyvin voitu tehdä lomakkeelle "Selvitys- ja korvaushakemus sairaankuljetuksesta", joka kuuluu potilasasiakirjoihin. STM:n potilasasiakirjojen laatimisesta sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä annetussa asetuksessa (potilasasiakirja-asetus) säädetään ensihoidosta ja sairaankuljetuksesta potilasasiakirjoihin tehtävistä tarvittavista merkinnöistä. OA:n mukaan tällaisia tarvittavia merkintöjä ovat myös merkinnät sairaankuljetuksen eri vaiheista ja niiden kestosta (3493/4/07*).

Helsingin terveystieteiden keskus ei pystynyt selvittämään, kuka ja milloin oli tehnyt myöhemmin virheelliseksi osoittautuneen tiedon potilaan väkivaltaisuuksista tämän potilasrekisteritietoihin. OA piti epäasianmukaisena sitä, että terveystietojärjestelmään voidaan tallentaa potilastietoja, joiden tallentajaa tai tallennusajankohtaa ei voida jälkikäteen selvittää. Tästä seurasi, että rekisterinpitäjä ei kyennyt valvomaan tehokkaasti sitä, että rekisteröityjä koskevia henkilötietoja käsitellään lain sekä annettujen ehtojen ja määräysten mukaisesti (3622/4/06).

Päijät-Hämeen keskussairaalassa psykiatrisessa hoidossa potilaalla oli ollut mahdollisuus saada tietoja hoidon aikana vain siten, että hoitohenkilökuntaan kuuluva kävi hänen kanssaan läpi potilaskertomusmerkintöjä. Sairaalan mukaan käytäntö oli perustunut potilaiden intymiteettisuojaan turvaamiseen, koska potilaat eivät sen näkemyksen mukaan kykene huonokuntoisina huolehtimaan jäljennöksistä niin, että ne eivät joudu muiden nähtäviksi. Potilaiden vointi korjaantuu kuitenkin yleensä kahdessa viikossa niin, että he kykenevät huolehtimaan potilaskertomusjäljennöksistä.

OA katsoi, että sairaalan käytäntö ei täyttänyt kaikilta osin henkilötietolaissa asetettuja vaatimuksia. Henkilötietolaissa edellytetään, että potilaan tarkastusoikeuden epäämisen perusteet harkitaan kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Silloin, kun potilas haluaa jäljennöksiä potilasasiakirjoistaan, niiden antamista koskevaa ratkaisua ei voida lykätä jotakin tiettyä aikaa, vaan ratkaisu tulee tehdä lain mukaan "ilman aiheutonta viivytystä". Tietojen saamista koskeva asia tulisi siten ratkaista mahdollisimman pian.

OA piti sinänsä hyvänä lähtökohtana sitä, että potilaan kanssa keskustellen pyritään sopimaan siitä, että hän tutustuu potilaskertomusmerkintöihin ja saa mahdollisesti haluamansa potilaskertomusjäljennökset vasta, kun hänen arvioidaan kykenevän ymmärtämään saamansa tieto ja huolehtimaan jäljennösten säilyttämisestä. Jos sopimukseen ei kuitenkaan päästä, on kussakin yksittäistapauksessa arvioitava, onko tarkastusoikeuden epäämiselle henkilötietolaissa säädettyä perustetta, jolloin kieltäytymisestä annetaan potilaalle laissa tarkoitettu kirjallinen, perusteltu todistus. Jos tarkastusoikeuden epäämiselle ei ole laissa säädettyä perustetta, potilaan haluamat jäljennökset tulisi antaa hänen käyttöönsä. OA:n mukaan myös tässä tapauksessa on tarpeen potilaan kanssa keskustellen pyrkiä turvaamaan se, että potilastiedot eivät joudu sivullisille, toisin sanoen pyrkiä sopimaan potilaan kanssa esimerkiksi siitä, että jäljennökset säilytetään lukitussa kaapissa silloin, kun hän ei lue niitä (1098/4/07).

Sairaalan psykiatrian tulosryhmän johtaja ilmoitti 31.3.2008, että sairaala on muuttanut potilaskertomustietojen luovuttamista koskevaa ohjettaan siten, että siinä otetaan huomioon oikeusasiamiehen esittämät näkemykset.

Marian sairaalassa ei menetelty asianmukaisen viranomaistoiminnan edellyttämällä tavalla ja hyvää hallintoa noudattaen, kun kantelijalle ei luovutettu häntä koskevia potilasasiakirjajäljennöksiä ilman aiheutonta viivytystä hänen niitä pyydettyään. Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että asiakirjat luovutettiin kantelijalle vasta hänen kolmannen pyyntönsä jälkeen (3020/4/08).

OA katsoi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin neurologian klinikan menettelleen lainvastaisesti potilasasiakirjojen hävittämisessä. Klinikalla oli vastoin potilasasiakirja-asetusta hävitetty kantelijan neuropsykologiseen tutkimukseen liittyviä asiakirjoja ennen kuin asetuksen mukainen 20 vuoden säilytysaika oli kulu- nut umpeen (3786/4/07*).

Potilaan tulee saada potilaskertomuksensa omalla äidinkielellään

OA:n mukaan potilaan oikeuksien toteutuminen edellyttää, että potilas saa kopion potilaskertomuksestaan äidinkielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi. Kaksikielisen sairaanhoitopiiriin potilaalla on oikeus perehtyä hänen hoidostaan laadittuihin asiakirjoihin omalla kielellään. Jos asiakirjoja ei ole alkujaan laadittu potilaan käyttämällä kielellä, ne tulee kääntää, jos potilas sitä pyytää.

OA:lle kanteli äidinkielenään suomea puhuva henkilö, joka oli ollut hoidettavana Vaasan sairaanhoitopiiriin kuuluvassa Huutoniemen sairaalassa. Häntä oli hoidettu suomeksi. Merkinnät potilasasiakirjoihin oli kuitenkin tehty ruotsiksi, koska potilasta pääasiallisesti hoitaneen työntekijän äidinkieli oli ruotsi. Potilas oli pyytänyt avohoidon kertomustaan suomenkielisenä. Avohoidon kertomus on osa potilaskertomusta, joka kattaa aikaisemmat terveys- ja sairauskertomukset. Potilaalle oli tarjottu mahdollisuutta tutustua kertomukseensa lääkärin vastaanotolla. Hän ei kuitenkaan käyttänyt varattua vastaanottoaikaa. Lääkäri soitti tuolloin potilaalle ja selosti hänen avohoidon kertomustaan suomeksi. Samana päivänä potilaalle postitettiin kopio kertomuksesta ruotsiksi.

OA totesi, että potilaan avohoidon kertomus on hänen hoitonsa kannalta niin keskeinen asiakirja, että Vaasan sairaanhoitopiiriin olisi kaksikielisenä viranomaisena tullut huolehtia sen kääntämisestä suomen kielelle, kun potilas sitä pyysi. Tätä edellyttävät potilaan oikeuksia koskevat säännökset ja määräykset sekä perustuslain kielellistä yhdenvertaisuutta koskeva säännös. OA kehotti sairaanhoitopiiriä huolehtimaan, että potilas saa halutessaan käännöksen avohoidon kertomuksestaan.

OA viittasi päätöksessään erikoissairaanhoitolain 33 a §:ään, potilaslain 3 §:ään ja potilasasiakirja-asetuksen 10 §:ään. Hän totesi, että nämä säännökset eivät anna suoraa vastausta siihen kysymykseen, millä kielellä potilasasiakirjat on laadittava tai missä tilanteissa niitä on annettava potilaalle käännös. Hän lähetti sen vuoksi ratkaisunsa tiedoksi STM:lle otettavaksi huomioon lainsäädäntöä uudistettaessa.

Vaasan sairaanhoitopiiri on sittemmin antanut ohjeet potilaskertomuksen kielestä. Ne vastaavat OA:n esittämää käsitystä potilaan oikeuksista. Ohjeiden mukaan potilaskertomus laaditaan pääsääntöisesti potilaan äidinkielellä, suomeksi tai ruotsiksi. Jos se ei ole mahdollista, potilaskertomuksesta on potilaan pyynnöstä laadittava käännös.

OA Riitta-Leena Paunio päätös 10.6.2008, dnro 3086/4/06*, esittelijä Håkan Stoor

Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja

Kertomusvuonna oli esillä myös kanteluita, jotka koskivat väitteitä laiminlyönnistä pitää salassa potilaan terveydentilaa koskevat tiedot.

Helsingin kaupungin työterveyskeskuksen työterveyslääkäri menetteli potilaslain vastaisesti, kun hän lähetti opettajan terveydentilaa ja työkykyä koskevia tietoja sisältävän sairauslomatoistuksen rehtorille ilman opettajan kirjallista suostumusta (1864/4/06).

Jo tieto siitä, että henkilö on tai on ollut terveydenhuollon asiakkaana, on julkisuuslain perusteella salassa pidettävä. OA arvioi, ilmenikö Nurmijärven kunnan verkkosivuilla julkaistuista tiedoista tai oliko niistä pääteltävissä kantelijan olevan tai olleen kunnan työterveyskeskuksen potilaana. OA katsoi, että tällaisia tietoja kävi selkeästi ilmi terveyslautakunnan kokouksen esityslistasta ja pöytäkirjoista. Hän piti kyseisten tietojen saatamista kunnan verkkosivuille virheellisenä menettelynä (577 ja 2924/4/06). Päätöksessä viitattiin myös OA:n 28.3.2007 antamaan päätökseen (441/2/05*) henkilötietojen käsittelystä ja tietosuojan toteutumisesta kuntien verkkotiedottamisessa.

Nurmijärven kunnan kunnanhallitus ilmoitti 28.4.2008, että se on hyväksynyt ohjeistuksen henkilötietojen käsittelystä ja julkaisemisesta ja saattanut ohjeistuksen hallintokunnille huomioon otettavaksi. Ilmoituksen mukaan ohjeistusta käydään läpi myös kunnan koulutuksissa ja valmennuksissa.

Potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassa pidettävyttä rikottiin HYKS Lasten ja nuorten sairaalassa, kun lapsen poliklinikkakäynnin jälkeen lapsen perheelle lähetettiin kopio vieraan lapsen sairauskertomuksesta nimineen ja henkilötunnuksineen. Sairaalan selvityksen mukaan osastosihteerit huolehtivat käytännössä kopioiden lähettämisestä potilasasiakirjoista. OA toteasi, että osastosihteerit ovat sairaalassa keskeisessä asemassa salassa pidettävien potilasasiakirjatietojen käsittelyssä ja luovuttamisessa. Tässä tehtävässään heiltä on edellytettävä erityistä huolellisuutta ja tarkkaavaisuutta (1063/4/06).

AOA Lindstedt piti suotavana, että henkilö, joka haluaa valokuvata terveyskeskuksen odotustilassa, ohjataan ottamaan yhteyttä terveyskeskuksen henkilökuntaan ennen kuvaamista. Näin voidaan huolehtia, että potilaiden yksityisyyden suoja toteutuu. Tämän perusoikeuden merkitys korostuu, kun on kyse henkilön terveyttä koskevista, salassa pidettävistä asioista. Kuten edellä todettiin, jo tieto siitä, että henkilö on terveydenhuollon potilaana, on salassa pidettävä. AOA katsoi kuitenkin, että valokuvaaminen terveyskeskuksen odotustilassa ei voi edellyttää erityistä lupaa. Luvan vaatiminen ei olisi lainmukaista, sillä sananvapauden kuuluu, että sen käyttäminen ei vaadi ennakkolupaa (3447/4/05*).

Kantelija arvosteli sitä, että Palokan terveydenhuollon kuntayhtymän terveyskeskuksen vastaanottovirkailija tiedusteli hänen käydessään lääkärin vastaanotolla hänen kuulumistaan kirkkoon. Perustuslaissa säädetyt yksityiselämän suoja ja uskonnon ja omantunnon vapaus edellyttävät, että uskontokuntaan kuulumista tai siihen kuulumattomuutta koskevien tietojen tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin perustein. OA katsoi, että näiden tietojen kerääminen ja tallettaminen kaikilta potilailta ei ollut lainmukaista. Uskonnollista vakaumusta kuvaava tieto voidaan henkilötietolain ja potilasasiakirja-asetuksen perusteella tallettaa potilaan potilasasiakirjoihin vain, jos sitä voidaan pitää välttämättömänä potilaan hoidon kannalta. Tiedon kirjaaminen edellyttää siten yksittäistapauksittain harkintaa ja perustetta (1063/4/06).

Kuntayhtymästä ilmoitettiin, että johtava ylilääkäri oli 27.5.2008 antanut ohjeen arkaluonteisten tietojen merkitsemisestä potilasasiakirjoihin. Ohjeen mukaan hoitoon pyrkivältä ei jatkossa tiedustella seurakuntaan

kuulumista. Tieto voidaan merkitä potilasasiakirjaan vain, jos se on hoidon kannalta välttämätöntä.

Esitietojen mukaan terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pyrkivä potilas oli väkivaltainen. Potilas arvosteli sitä, että lääkärin vastaanotolla oli läsnä koko ajan ulkopuolinen vartija. Menettely loukkasi hänen mielestään hänen yksityisyyttään sekä potilaan ja lääkärin välistä luottamussuhdetta. Häneltä ei kysytty kertaakaan, sopiko hänelle, että vartija oli läsnä.

OA:n mukaan potilaalla on lähtökohtaisesti oikeus saada hoitoa ilman, että hoitotilanteessa on läsnä ulkopuolisia. Vartijan läsnäolo hoitotilanteessa voi tulla kysymykseen ainoastaan poikkeustapauksessa esimerkiksi silloin, kun hoitohenkilökunnan turvallisuus on vaarassa. Jos vartijan läsnäoloa pidetään tarpeellisena, tulisi tästä kuulla myös potilasta. OA ei pitänyt hyvänä hoitokäytäntönä sitä, että potilaan tulee aktiivisesti reagoida vartijan läsnäoloon ja että jos hän ei sitä tee, hänen tulkitaan antaneen suostumuksensa läsnäololle.

Myös lääkärin oikeusturvan kannalta on tärkeää selvittää, antaako potilas suostumuksensa siihen, että lääkäri ilmaisee ulkopuoliselle eli tässä tapauksessa vartijalle salassa pidettäviä tietoja. Jos potilas ei anna suostumustaan ja lääkäri paljastaa vartijan läsnä ollessa salassa pidettäviä tietoja, lääkäri rikkoo salassapitovelvollisuuttaan. Tällaisessa tapauksessa olisi tärkeää, että lääkäri pyytää potilaalta nimenomaisen suostumuksen paljastaa salassa pidettäviä tietoja. Näistä seikoista tulisi myös tehdä potilasasiakirjoihin merkintä (3622/4/06).

Hyvän hallinnon vaatimukset

Pitkät käsittelyajat

OA katsoi, että kantelijan korvausasian käsittely oli kesäntynyt PVK:ssa kohtuuttoman kauan. Vahinkoilmoituksesta perustepäätöksen tekemiseen kului lähes vuosi ja kolme kuukautta. Korvauspäätöksen tekemiseen hakemuksen saapumisesta kului tämän jälkeen pysyvän ja tilapäisen haitan osalta seitsemän ja puoli kuukautta ja työkyvyttömyyden ja ansionmenetyksen osalta noin vuosi ja kahdeksan kuukautta (3971/4/07*).

Terveystenhuollon kanteluiden käsittelyajat olivat useissa tapauksissa kohtuuttoman pitkiä. Näin oli Länsi-Suomen lääninhallituksessa, jossa toisen kantelun käsittely oli kestänyt yli puolitoista vuotta ja toisen 14 kuukautta. Ratkaisuisaan kanteluihin pitkistä käsittelyajoista Länsi-Suomen lääninhallituksessa OA totesi, että lääninhallitus oli ryhtynyt toimenpiteisiin kanteluiden ja muiden oikeusturva-asioiden käsittelyn tehostamiseksi jo vuonna 2006, jolloin OA tutki asiaa omasta aloitteestaan (ks. OA:n päätös 930/2/04*). Sen jälkeen lääninhallituksen asettama työryhmä pohti keinoja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi ja esitti loppuraportissaan toimenpiteitä, joista eräät vaativat lainsäädännön muutoksia. Tämän vuoksi kantelut eivät antaneet OA:lle aihetta muuhun kuin että hän ilmoitti Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle seuraavansa kantelu- ja oikeusturva-asioiden käsittelyn kehittämistoimia ja niiden tuloksia (513/4/08 ja 2369/4/07).

Kantelun käsittely kesti TEO:ssa lähes 23 kuukautta. Näin pitkä käsittelyaika oli OA:n mukaan kohtuuton. OA korosti, että asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on otettava huomioon käsittelyn kaikissa vaiheissa. Nopeampaa käsittelyä olisi edellyttänyt myös TEO:n tietoisuus siitä, että PVK tuli antamaan korvauspäätöksensä vasta TEO:n päätöksen jälkeen (3813/4/06*).

Ruumiinavauslausunnon ja kuolintodistuksen laatiminen Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksella lähes kahdeksan kuukauden kuluttua ruumiinavauksesta ei täyttänyt asianmukaisuuden ja joutuisuuden vaatimusta (3813/4/06*).

Menettelyn asianmukaisuus

Myös muita puutteita ja kehittämistarpeita tuli esille.

Etelä-Suomen lääninhallitus oli antanut kantelijalle kaksi päätöstä, jotka oli perusteltu puutteellisesti. Toisessa päätöksessä todettiin saattohoidosta, että sen oikeudellinen perusta ”löytyy perustuslain perusoikeuksista sekä terveydenhuollon perussäännöksistä” ilman että näitä säännöksiä yksilöitiin tarkemmin. Päätöksessä viitattiin lisäksi puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi STM:n asetukseen yksilöimättä kuitenkaan tarkemmin asetusta ja sen säännöksiä. Toisessa lääninhallituksen päätöksessä ei ollut mainittu lainkaan

sen oikeudellisia perusteita. OA totesi, että päätöksiä ei ollut perusteltu kaikilta osin hallintolaissa edellytetyllä tavalla (142/4/06).

Potilas oli tyytymätön hänen hoitoonsa osallistuneiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden menettelyyn Peijaksen sairaalan päivystyspoliklinikalla. Heidän olisi tullut kertoa potilaalle sukunimensä, kun hän tiedusteli sitä. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava henkilö kertoo pyydettyään nimensä. Tästä lähtökohdasta voi olla perusteltua poiketa joissakin yksittäisissä tilanteissa. Asiaa on harkittava tilanteen mukaan. Perusteltu syy olla ilmoittamatta nimeään voi olla esimerkiksi asiakkaan väkivaltainen tai uhkaava käyttäytyminen (444/4/06).

Porin kaupungin vanhainkodissa ilmoitettiin vanhuksen kuolemasta voimassa olleiden ohjeiden mukaisesti välittömästi terveyskeskuspäivystykseen. Sen sijaan ohjeiden vastaisesti menteltiin, kun kuolemasta ei ilmoitettu seuraavana arkipäivänä vanhainkodin omalle lääkärille, koska oletettiin, että tieto kuolemasta välittyisi tälle terveyskeskuspäivystyksen kautta. Laininlyönnistä seurasi, että lääkäri ei voinut kuolemansyn selvittämisestä annetussa laissa edellytetyllä tavalla todeta vanhuksen kuolemaa ja huolehtia siitä, että kuoleman synn selvittäminen olisi käynnistynyt viivytyksettä asianmukaisella tavalla. Vanhainkodin oma lääkäri sai tiedon kuolemasta vasta viikon kuluttua, jonka jälkeen hän ryhtyi välittömästi toimenpiteisiin oikeuslääketieteellisen kuolemansyn selvittämiseksi, koska vanhus oli ennen kuolemaansa loukannut päänsä tapaturmaisesti. OA:n mielestä on välttämätöntä, että kuoleman toteamisessa ja selvittämisessä toimintayksiköiden menettelytapaohteet sekä sosiaali- että terveystoimessa ovat riittävän selkeät ja täsmälliset ja että toimintayksiköissä myös valvotaan niiden noudattamista (3137/4/07*).

Miesten välinen seksi ja verenluovutuskielto

OA:n tutkittavana oli kantelu, jossa Suomen Punaisen Ristin (SPR) Veripalvelun asettamaa pysyvää verenluovutuskieltoa arvosteltiin perustuslain syrjintäsään-

nöksen vastaiseksi. Kantelua tutkiessaan OA pyysi asiantuntijalausunnot STM:ltä, Kansanterveyslaitokselta, Lääkelaitokselta ja Veripalvelulta.

OA totesi ratkaisussaan, että perustuslain mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Asiantuntijalausuntojen nojalla pysyväle verenluovutuskielelle on olemassa perustuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste. OA korosti, että kieltö ei johdu sukupuolisesta suuntautumisesta, joka nauttii perustuslain suojaa syrjintää vastaan, vaan sukupuolikäyttäytymisestä.

OA perusti kantansa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin. Niissä oli esitetty asianmukaisesti perusteltua epidemiologista tietoa siitä, että miesten välinen seksi lisää selvästi riskiä saada verenvälityksellä leviäviä vakavia tartuntatauteja, kuten HIV ja B- ja C-hepatiitti, ja lisää siten turvallisuusriskiä verensiirrossa. Koska tavoitteena on veren turvallisuus potilaalle, joka saa sitä verensiirrossa, pysyvää verenluovutuskieltoa voi pitää perusteltuna.

Veripalvelulaissa lähdetään siitä, että kaikki eivät voi luovuttaa verta, vaan että luovuttajan tulee olla siihen kelpoinen. Luovutuskelpoisuus edellyttää, että luovuttajan sairaus, lääkitys tai sairauden riski ei vaaranna luovuttajan terveyttä eikä luovutetun veren turvallisuutta.

Verenluovutus kielletty riskiryhmiltä

Selvityksen mukaan SPR:n Veripalvelu pyrkii turvaamaan potilaiden oikeuden saada mahdollisimman turvallisia verivalmisteita parhaan lääketieteellisen tiedon perusteella ja käytettävissä olevien resurssien rajoissa.

Yksi keino on valita huolellisesti luovuttajat. Verenluovutuslomakkeella luovuttajilta tiedustellaan veripalvelun edellyttämät tiedot. Verenluovuttajien valinnassa ei kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa syvää yksilötason kyselyä. Verta luovuttaa Suomessa noin 160 000 henkilöä vuodessa yhteensä noin 270 000 kertaa.

Kun tarkkaa riskinarviota ei voi tehdä yksilötasolla, Veripalvelu kieltää luovutuksen erilaisilta riskiryhmiltä. Periaatteena on, että luovuttaja ei saa kuulua ryhmään, jossa turvallisuusriski koskee joko luovuttajaa itseään tai potilasta, joka saa hänen luovuttamaansa verta. On

gelmana on erityisesti, että hyvin tuoreita infektio tartuntoja ei ole mahdollista todeta laboratoriotutkimuksilla. Siten mitä suurempi uusien tartuntojen ilmaantuvuus on verenluovuttajapopulaatiossa, sitä suurempi on riski sille, että herkilläkin laboratoriotutkimuksilla seulottu veri on tartuttavaa.

Veripalvelu katsoo, että miesten välinen seksi edustaa seksuaalikäyttäytymistä, joka altistaa vakaville infektio tartunnoille, kuten HIVille ja hepatiitti B- ja C-tartunnoille.

Asiantuntijalausuntojen mukaan lukuisissa, eri maissa tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että miehillä, joilla on seksiä miesten kanssa, esiintyy ja ilmaantuu muuta väestöä enemmän veren välityksellä leviäviä tartuttavia tauteja. Suomessa miesten väliseen seksiin liittyvät HIV-tartunnat ovat lisääntyneet vuodesta 2000, ja uusien HIV-tartuntojen ilmaantuvuus tässä ryhmässä on 25–27 kertaa suurempi kuin miehillä, joilla on vain heteroseksuaalisia suhteita. Nykytietämyksen mukaan verivalmisteiden HIV-turvallisuutta heikentäisi selvästi myös se, että verenluovutus sallittaisiin tässä ryhmässä väliaikaisen karanteenin jälkeen.

Muita riskiryhmiä, joilta verenluovutus on evätty, ovat esimerkiksi yli 65-vuotiaat sekä henkilöt, jotka ovat oleskelleet Britanniassa hullun lehmän taudin aikaan. Yli 65-vuotiaiden kohdalla verenluovutukseen liittyvän terveysriskin katsotaan kohdistuvan luovuttajaan itseensä, vaikkakin suuri osa yli 65-vuotiaista voi olla terveitä eikä luovutuksesta olisi heille vaaraa yksilöinä. Britanniassa vuosina 1980–1996 yhteensä yli kuusi kuukautta oleskelleiden pysyvän luovutuskieillon perusteena on lisääntynyt riski altistua veren välityksellä tarttuvalle taudille – riippumatta siitä, minkälaiset tähän ryhmään kuuluvien yksilölliset ruokailutottumukset ovat olleet Britanniassa oleskelun aikana.

OA huomautti kuitenkin, että Veripalvelun on syytä tarkistaa ohjeistustaan miesten välistä seksiä koskevasta luovutuskieollosta. Ohjeessa puhutaan homomiesten verenluovutusrajoituksesta, mikä viittaa virheellisesti sukupuoliseen suuntautumiseen.

OA puuttui myös siihen, että harkintavaltaa luovutuskieillon perusteiden määrittelyssä käyttää nykytilanteessa tosiasiaa SPR:n Veripalvelu. Veripalvelun

mukaan Lääkelaitos voi antaa tarkempia määräyksiä perusteista, joilla verta ei voi luovuttaa pysyvästi tai määräaikaaisesti. OA muistutti, että perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa ei tule osoittaa muille kuin viranomaisille.

OA arvosteli myös komission ns. veridirektiivin täytäntöönpanoa Suomessa. Lääkelaitos oli käyttänyt direktiivin täytäntöönpanossa viittaustekniikkaa, joka tarkoittaa sitä, että kansallisessa lainsäädännössä viitataan siihen, mitä direktiivissä säädetään. Viittausmenetelmän käyttämisestä tulisi kuitenkin harkita ainoastaan tapauksissa, joissa direktiivin teksti on täsmällinen tai tekninen ja muut menetelmät syystä tai toisesta ovat vaikeasti käytettävissä. Viittaustekniikkaa ei kuitenkaan voi käyttää niiltä osin kuin direktiivin teksti ei ole sellaisenaan sovellettavissa, eli jos direktiivi jättää tietyissä kysymyksissä jäsenvaltiolle harkintavaltaa tai vaihtoehtoja, joista valita.

STM:n ja Lääkelaitoksen käsityksen mukaan komission direktiivin teksti on täsmällinen, tekninen ja sellaisenaan sovellettavissa, minkä vuoksi direktiivi on voitu panna täytäntöön Lääkelaitoksen määräyksellä.

OA ei voinut yhtyä ministeriön ja Lääkelaitoksen käsitykseen. Hänen käsityksensä mukaan komission direktiivin teksti ei ole luovutuskiellon perusteiden osalta sellaisenaan kaikilta osin sovellettavissa. OA:n mukaan tämä koskee esimerkiksi pysyvän luovutuskiellon perusteina komission direktiivissä mainittuja pahanlaatuisia sairauksia ja seksuaalikäyttäytymistä, jotka luovutuskiellon perusteet edellyttävät täsmällisempää määrittelyä, eivätkä siten ole sellaisinaan sovellettavissa.

OA Riitta-Leena Paunio pöytäkirja 24.6.2008, dno 152/4/06*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Lääkelaitos ilmoitti 15.12.2008, että se on kumonnut määräyksen 6/2005 ja antanut uuden määräyksen 1/2008 (veren ja sen osien tekniset laatu- ja turvallisuusvaatimukset), joka tuli voimaan 1.1.2009 lukien. Määräys on laadittu siten, että komission direktiivin teksti on osittain inkorporoitu säädökseen ja osittain säädöksen teksti on kirjoitettu uudelleen. Määräyksen pysyvän luovutuskiellon perusteissa sukupuolikäyttäytymistä koskevaa kohtaa on tarkennettu OA:n käsitykset huomioon ottaen.

SPR:n Veripalvelu ilmoitti 5.12.2008, että verenluovutuskieillon perusteena olevan miesten välisen seksin osalta Veripalvelun ohjeistusta on 1.1.2009 lukien tarkennettu siten, kiellon peruste on yksiselitteisesti sukupuolikäyttäytyminen, eikä sukupuolinen suuntautuminen.

Velvollisuus neuvoa ja opastaa

Edellisten vuosien tapaan oli käsiteltävänä myös kanteluita terveydenhuollon viranomaisten neuvonta- ja opastamisvelvollisuudesta.

OA totesi, että Vaasan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälä oli velvollisuus tiedottaa alueensa väestölle Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Vaasan sairaanhoitopiirien välisestä sopimuksesta ja sen merkityksestä erikoissairaanhoitopalvelujen saatavuudelle. Sopimuksen mukaan potilaalla on oikeus hakeutua vapaasti hoitoon haluamaansa sairaanhoitopiiriin sairaalaan. Sopimuksesta ei ollut tietoa sairaanhoitopiiriin tai keskussairaalan internet-sivuilla eikä myöskään potilastiedotetta. OA:n mukaan väestöllä on oikeus tietää, miten erikoissairaanhoitoon palvelut on järjestetty sairaanhoitopiirissä ja mihin terveydenhuollon toimintayksikköihin voi hakeutua näitä palveluja tarvitessaan (3602/4/07*).

Kantelun mukaan lääkkeiden hintalautakunta tulkitsee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (jäljempänä julkisuuslaki) siten, että ulkopuolisille voidaan antaa lääkkeiden hinta- ja korvattavuushakemuksia koskevia asiakirjoja vain asianomaisen lääkeryityksen luvalla. Kantelijalla ja lääkkeiden hintalautakunnalla oli erilaiset näkemykset siitä, oliko lautakunta noudattanut julkisuuslain menettelysäännöksiä asiakirjapyyntöissä. Kanteluun liitetystä kantelijan ja lautakunnan välisestä sähköpostikirjeenvaihdosta ei ilmennyt, että lautakunnasta olisi annettu kantelijalle tieto siitä, että asia voidaan saattaa lautakunnan kokouksen ratkaistavaksi silloin, kun asiakirjoja kieltäydytään antamasta. Näin olisi OA:n mukaan tullut menetellä. OA korosti, että julkisuuslain menettelysäännösten noudattamisella turvataan oikeusturvaa koskevan perusoikeuden toteutumista (3227/4/06*).

Haapajärven terveyskeskuksen ylilääkäri oli kieltäytynyt antamasta kantelijalle tämän pyytämiä edesmenneen äitinsä potilastietoja. Perusturvajohtajan velvollisuutena olisi terveyskeskuksen ylilääkäriin hallinnollisena esimiehenä ja hallinnon toimivuudesta vastaavana henkilönä ollut – saatuaan kantelijan kantelun käsiteltäväkseen – viivytystä ohjata ja neuvoa ylilääkärinä menettelemään hallintolain ja julkisuuslain mukaisesti eli antamaan kantelijalle tämän asiakirjapyyntöön johdosta perusteltu kirjallinen päätös valitusosoituksiin (643/4/07*).

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) Oulun yksikön silmälääkärin vastaanotolle pyrkivän asiakas oli velvoitettu paikan päälle toimittamaan lähete ja varaan vastaanottoaika. Tämä aiheutti asiakkaalle käynnin, joka ei sisältänyt terveydentilaa koskevaa tutkimusta ja hoitoa, vaan se palveli hallinnollisia tarpeita. OA:n mukaan asioinnin joustavuuden ja palveluiden saatavuuden kannalta vastaanottoaika silmälääkärille pitäisi voida varata myös puhelimitse tai sähköpostitse. Näin menetellen voidaan edistää hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden toteutumista. Hallintolakia sovelletaan YTHS:öön, koska se yksityisenä terveydenhuollon palvelujen tuottajana hoitaa julkista tehtävää eli vastaa kansanterveystlain perusteella yliopisto-opiskelijoiden opiskelijaterveydenhuollon järjestämisestä (2025/4/06).

4.11 LASTEN OIKEUDET

Lasten oikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien painopistealueisiin eduskunnan vuonna 1998 esittämän toivomuksen mukaisesti. Lasten oikeuksia koskevan asiaryhmän ratkaisijana on OA *Riitta-Leena Paunio*. Pääesittelijänä asiaryhmässä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihiteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

Lapsiasiavaltuutettu, joka vuodesta 2005 alkaen on valvonut lasten edun ja oikeuksien toteutumista yleisellä tasolla, seurasi vuoden 2008 toiminnassaan erityisesti lasten *omien* osallistumisoikeuksien toteutumista (*Lapsella on oikeus osallistua – Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008*). Toimistossa tehtiin selvitys siitä, miten lapset itse kokevat oikeuksiensa toteutuvan (Päivi Tuononen: *Asiaa aikuisille*) ja sitä täydensi erillinen saamelaislasten hyvinvointia ja oikeuksien toteutumista koskeva selvitys (Minna Rasmus: *Saamelaisuus on kuin lahja*).

OA:n laillisuusvalvonnassa korostuu lasten oman kokemuksen sijaan huoltajien ja vanhempien näkökulma lasten oikeuksien toteutumiseen. Kanteluasiat koetaan usein vaikeiksi, minkä vuoksi niitä hoitavat huoltajat, joiden tehtävänä on edustaa lasta ja käyttää lapsen puhevaltaa. Etenkin herkästi haavoittuvien lasten erityisryhmien oikeuksien toteutumista koskevia asioita on otettu tutkittavaksi oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Kertomusvuonna ratkaistiin esimerkiksi vankiloiden äiti-lapsiosastolla vanhempansa kanssa asuvien lasten asemaa koskeva asia (ks. s. 121).

4.11.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Vuoden tärkein lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttanut uudistus oli uuden lastensuojelulain voimaantulo tammikuun alusta alkaen. Lakiuudistusta on selostettu edellisten vuosien kertomuksissa. Vuoden 2008 laillisuusvalvonnassa lastensuojeluasioiden osuus näyttää kasvaneen. Vanhemmilla ja huolta-

jilla näyttää olevan entistä enemmän tietoa lasten oikeuksista ja omista oikeuksistaan lastensuojelussa.

OA on toistuvasti kiinnittänyt huomiota lapsen hyväksikäytön epäilyä koskevien oikeuspsykiatristen tutkimusten viipymiseen ja viipymisen lapsille aiheuttamiin haittoihin. Hän arvosteli epäkohtaa vuonna 2006 erilliskertomuksessaan *Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu* sekä useissa ratkaisuisaan, joita on selostettu mm. vuoden 2007 toimintakertomuksessa.

Eduskunta hyväksyi vuoden 2008 lopulla lain lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisen järjestämisestä (1009/2008) ja se tuli voimaan vuoden 2009 alusta. Vastuu poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen pyynnöstä tehtyjen tutkimusten kustannuksista siirtyi sen myötä kunnilta valtiolle, minkä odotetaan parantavan tilannetta. Lain mukaiset tutkimukset tehdään yliopistollisissa keskussairaaloissa.

Vuonna 2008 annettiin vielä elatustukilaki (580/2008), joka tulee voimaan 1.4.2009. Elatustuen myöntämiseen ja elatusvelan perimiseen liittyvät tehtävät siirtyvät sen nojalla kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Eduskunnassa oli vuoden 2008 lopussa käsiteltävänä myös lakiehdotus rekisteröidyssä parisuhteessa olevien oikeudesta ns. perheen sisäiseen adoptioon (HE 198/2008).

4.11.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2008 OA ratkaisi yhteensä noin 120 lasten oikeuksia koskenutta asiaa. Noin 22 % niistä oli toimenpideratkaisuja. Lasten oikeuksia koskevat kantelut eivät näy tilastoissa omana ryhmänä, sillä ne on tilastoitu niiden viranomaisten mukaan, jotka ovat kulloinkin olleet kantelun kohteena. Kantelut kohdistuvat useimmiten sosiaalihuollon viranomaisiin ja kouluviranomaisiin ja suurin osa niistä sisältyy siksi tätä asiaryhmää koskeviin tilastotietoihin, mutta kanteluita on myös muissa asiaryhmissä.

Lastensuojelu

Ratkaisuista oli lastensuojeluasioita lähes puolet (noin 48 %). Näiden osuus näyttäisi kasvaneen. Huoltoa ja tapaamisoikeusriitoja koskevien asioiden osuus pienentyi vastaavasti jonkin verran. Ne ja lastensuojeluratkaisut yhdessä muodostivat kuitenkin 60 % kaikista lapsiasioista. Kun mukaan lasketaan vielä ratkaisut, joissa on kyse tuomioistuinten toiminnasta huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa, päädytään 64 %:iin. Niinpä noin kaksi kolmasosaa lasten oikeuksia koskeneista asioista liittyi lastensuojeluun tai lasten huolto- ja tapaamisoikeusriitoihin.

Lastensuojeluasioissa eniten arvostelua aiheuttivat huostaanotto- ja sijaishuoltopäätökset. OA:lle kanneltiin esimerkiksi asianosaisten kuulemisen puutteista ja muista menettelyyn liittyvistä kysymyksistä. Myös huostaanottoon johtaneita ratkaisuja ja päätösten perusteita arvosteltiin. OA:lla ei kuitenkaan ollut aiheutta puuttua lainvoimaisiin hallinto-oikeuksien tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin. Hän kiinnitti kuitenkin Kirkkonummen sosiaalitoimen sosiaalityöntekijän huomiota neuvottelujen huolelliseen kirjaamiseen lastensuojelulain 33 §:n mukaisesti. Kysymys oli läheisverkoston kartoituksesta ja mielipiteistä lasten sijoituksesta (1384/4/08).

Toiseksi eniten kanteluissa arvosteltiin lasten olosuhteita sijaishuollossa. Näistä kanteluista yksi johti moitteeseen Jyväskylän maalaiskunnan sosiaalitoimelle. OA kiinnitti huomiota sijaishuollossa olleiden lasten huoltosuunnitelmien vähäisyyteen sekä asiakasmerkintöjen niukkuuteen. Hänen mukaansa nämä eivät täyttäneet vaatimuksia, joita tuolloin voimassa ollut lastensuojelulaki asetti huoltosuunnitelmille, joissa tuli ottaa huomioon lasten ongelmat ja heidän niistä johtuvat tarpeensa sijaishuollon aikana (2052/4/06).

OA arvioi omasta aloitteestaan Helsingin kaupungin Pihkapiiston arviointi- ja vastaanottoyksikön sopivuutta lasten sijaishuoltopaikaksi. Laitos oli suljettu syysylä 2007 huonon kunnan vuoksi ja lapset oli siirretty väliaikaisesti useisiin eri yksikköihin. OA katsoi saamansa selvityksen perusteella, että toiminta olisi tullut lopettaa jo tapahtunutta aiemmin. Työsuojeuviranomai-

set olivat ehdottaneet uusien tilojen pikaista etsimistä jo vuonna 2003, jotta terveelliset ja turvalliset olosuhteet voitaisiin taata työntekijöille. OA pyysi sosiaalivirastoa ilmoittamaan 30.6.2008 mennessä niistä pysyvistä tiloista, joilla Pihkapiiston tilat olisi korvattu (2639/2/07*).

Helsingin sosiaaliviraston mukaan Pihkapiiston arviointi- ja vastaanottokeskuksen tilakysymyksessä ei ollut kesään 2008 mennessä edetty. Laitoksen oli tarkoitus muuttaa yhteisiin väliaikaisiin tiloihin aikaisintaan tammikuussa 2009. Pysyvät tilat oli tarkoitus järjestää Lapinlahdesta, jonne selvityksen mukaan siirryttäisiin aikaisintaan vuonna 2012.

Muita lastensuojelua koskevia kantelun aiheita olivat lastensuojeluilmoitukset (6), kiireellinen huostaanotto tai voimassaolevan lastensuojelulain mukainen kiireellinen sijoitus (6). Huostassapidon lopettamista koski 5 ratkaisua. Yhdessä niistä OA katsoi Kiikalan sosiaalitoimen menetelleen tuolloin voimassa olleen lastensuojelulain vastaisesti. Sosiaalilautakunta oli tehnyt päätöksen huostassapidon lopettamisesta varmistumatta siitä, että lasten vanhempi oli kykenevä huolehtimaan lapsista. Päätöksenteossa ei ollut myöskään noudatettu asianmukaisesti lasten kuulemistä koskevia säännöksiä eikä päätöstä ollut annettu asianmukaisesti tiedoksi (1985/4/06).

Kahdessa kantelussa arvosteltiin rajoituksia huostaanotetun lapsen ja hänen läheisensä yhteydenpidossa. OA moitti Hollolan sosiaalitoiminta siitä, ettei päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta ollut tehty, vaikka kantelijalla oli ollut erilainen käsitys yhteydenpidosta kuin sosiaalityöntekijöillä (494/4/07).

Suhteellisesti eniten toimenpiteitä aiheuttivat kantelut, jotka koskivat tietojen antoa ja salassapitoa. Yhdeksältä ratkaisusta yhteensä neljä johti OA:n toimenpiteeseen. Kahdessa tapauksessa kunnan sosiaalihuollon viranomainen ei ollut vastannut tietojen antamista koskevaan pyyntöön viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämässä määräajassa (Mikkelin sosiaalikeskus 669/4/07* s. 165, Taivalkosken sosiaalitoimi 2305/4/07). OA:n ratkaisua, joka koski lastensuojelun asiakirjojen luovuttamista kantelijan entiselle puolisolalle, on selostettu tarkemmin sosiaali-

huoltoa koskevassa jaksossa (2316/4/06 s. 165). Seuraavana selostetaan vielä tarkemmin ratkaisua, joka koski tiedon antamista sijaiskodille.

Lapsen ja vanhempien terveydentilaa koskevan arkaluontoisen tiedon antaminen sijaiskodille

Kantelijan lapsi oli otettu Lahden sosiaalitoimen huostaan ja hänet oli tarkoitettu sijoittaa perhekotiin. Sosiaalityöntekijä oli antanut tiedon kantelijan ja hänen puolisonsa HIV-positiivisuudesta kahdelle eri perhekodille. Kantelija arvosteli sitä, että tieto oli annettu häneltä kysymättä ja ilman hänen lupaansa. Terveystilaa koskeva tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, jäljempänä julkisuuslain mukaan. Salassapito kuuluu vanhemman yksityiselämän suojaan.

Viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten. Tiedon antamisen edellytyksenä on, että se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Tiedon antamista perusteltiin muiden lasten edulla. Lapsen edun huomioon ottaminen on lapsen perus- ja ihmisoikeus ja se voi vanhemman etua tärkeämpänä syrjäyttää punnintatilanteessa esimerkiksi vanhemman yksityiselämän suojan. OA:n mielestä tällaiselle arviolle tulee aina olla perustellut syyt, jollaisia ei tässä yhteydessä ollut esitetty.

Annetun selvityksen valossa vanhempia koskevan tiedon antaminen varotoimena mahdollisen tartuntataudin varalta vaikutti OA:n mielestä jossain määrin ylimitoitetuilta. Hänen totesi, että kysymys tiedon antamisen välttämättömyydestä on tulkinnanvarainen, eikä siihen ole yhtä oikeata vastausta. Asiassa ei ollut hänen mielestään menetely lainvastaisesti.

OA kiinnitti Lahden kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan huomiota siihen, että tieto terveydentilasta on suojattu yksityiselämän suojaa koskevalla perus- ja ihmisoikeudella. Sosiaali- ja terveystoimen tulee julkisen vallan edustajana turvata toiminnallaan perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.

OA korosti myös, että sosiaalityöntekijän olisi tullut keskustella kantelijan kanssa ennen tiedon antamista ja ottaa kantelijan näkemykset huomioon tiedon antamisessa. Vuoden 2008 alusta voimaan tulleessa lastensuojelulaissa on säädetty tietojen antamisesta mm. lastensuojelun järjestämiseksi. Lain perustelujen mukaan säännökseen liitettyllä lakiviittauksella korostetaan sitä, että tiedot tulisi antaa ensisijaisesti asiakkaan suostumuksen perusteella (HE 252/2006 s. 149). Säännös ei sovellu ennen lain voimaantuloa tapahtuneeseen, mutta siitä ilmenevä oikeusperiaate on yhdenmukainen OA:n kannanoton kanssa.

OA Riitta-Leena Paunio päätös 24.6.2008,
dnro 1789/4/06, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat

Lastensuojelun jälkeen suurimman kanteluasioiden ryhmän muodostivat tapaukset, joissa kyse oli kuntien sosiaalitoimien menettelystä vanhempien riittämättömyydestä lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta. Näitä tapauksia oli yhteensä 14. Yleisimmin arvosteltiin lasten olosuhteista valmisteltuja selvityksiä, jotka oli valmisteltu tuomioistuimen pyynnöstä siellä ratkaistavana olevaa lasten huoltoa koskevaa asiaa varten. Selvityksiä pidettiin puolueellisinä ja niiden arvosteltiin suosivan perusteettomasti toista vanhempaa. Myös lastenvalvojia arvosteltiin puolueellisuudesta sopimusten tekemisessä.

Vaikka sosiaalitoimella on velvollisuus kohdella asiakaita puolueettomasti, puolueellisuuden ja epätasa-arvoisuuden kokemus on kantelijoiden keskuudessa yleinen. Kokemuksen tueksi löydetään vain harvoin sellaisia tosiseikkoja, jotka osoittaisivat menettelyn moitittavuuden.

Kertomusvuonna vain yksi tapaus johti OA:n toimenpiteeseen. Kiimingin sosiaalitoimi oli antanut toisen vanhemman pyynnöstä lausunnon tuomioistuimelle lapsen huoltoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa. Lausunto sisälsi vastineen tuomioistuimen määräämän sovittelijan kertomukseen. Täytäntöönpanosta annetun lain mukaan sovittelijan

kertomuksen täydentäminen tai valtion tai kunnan viranomaisen lausunnon hankkiminen voi tapahtua vain tuomioistuimen omasta aloitteesta. Sosiaalitoimi oli ylittänyt toimivaltansa ja vaarantanut menettelyllään asiakkaiden puolueettoman ja tasapuolisen kohtelun. Asiassa oli OA:n mukaan menetelty lainvastaisesti (4325/4/06).

Tyytymättömyyttä lasten huoltoa ja tapaamisoikeusriitojen käsittelyssä kohdistettiin myös tuomioistuimen menettelyyn. Nämä viisi kantelua eivät antaneet aiheita toimenpiteisiin.

Päivähoito

Kertomusvuonna ratkaistiin seitsemän päivähoitoa koskevaa kantelua. Kolme niistä johti toimenpiteeseen. Ratkaisuista kaksi liittyi päivähoidon henkilökunnan mitoitukseen. Niitä käsitellään sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 164.

OA arvioi myös lapsestaan erillään asuvan yhteishuoltajan asemaa päivähoitopaikan hakemisessa. Päivähoitoa on vakiintuneesti pidetty sellaisena lapsen jatkapäiväiseen hoitoon liittyvänä asiana, jonka lapsen kanssa asuva ns. lähihuoltaja voi ratkaista yksinkin. OA katsoi, että joissakin tapauksissa päivähoito voi vaikuttaa huomattavasti lapsen tulevaisuuteen. Silloin huoltajien tulisi lain mukaan päättää siitä yhdessä. Päivähoitopaikkaa koskevan hakemuksen käsittely voisi viivästyä olennaisesti huoltajien erimielisyyden vuoksi. Lapsen etu puolestaan edellyttää hakemuksen ratkaisemista nopeasti.

OA lähetti ratkaisun tiedoksi oikeusministeriölle (OM) ja sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) otettavaksi huomioon lainvalmistelussa. Hän viittasi lapsen oikeuksien yleissopimukseen, joka velvoittaa pyrkimään kummankin vanhemman yhteisen vastuun huomioon ottamiseen lapsen kasvatuksessa. Kolmas toimenpideratkaisu liittyi lapsen rauhoittamiseen erityispäivähoidossa.

Lapsen rauhoittaminen päiväkodissa sylihoodossa kiinnipitäen

Kantelija arvosteli poikaansa kohdistettuja kasvatustoimenpiteitä Helsingissä sijaitsevassa päiväkodissa. Lapsi oli kertonut, että erityislastentarhanopettaja oli istunut useita kertoja hänen päällään ja painanut häntä lattiaan.

Selvitysten mukaan ns. sylihoodon tarkoituksena oli luoda lapselle turvallinen mahdollisuus tunnetilan purkamiseen ja samalla suojella muita lapsia ja aikuisia. Jos rauhoittaminen sylissä ei onnistu, käytetään viimeisenä keinona asentoa, jossa lapsi on vatsallaan patjalla. Potkimisen estämiseksi aikuinen istuu kevyesti lapsen reisien päällä ja pitää tämän käsiä selän takana lyömisen ja raapimisen estämiseksi. Lasta ei vahingoiteta.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan sylihoodoa ei ole ohjeistettu eikä kerätty systemaattisesti tietoja sen mahdollisesta käytöstä päiväkodeissa. Lapsen rauhoittamiseksi oli päiväkodissa tullut ryhtyä tarvittaviin lapselle turvallisiin toimenpiteisiin. Erityislastentarhanopettajan selvityksestä ja lasta koskevista merkinnöistä ilmeni, että kantelijan lapsen kohdalla sylihoodoa oli jouduttu käyttämään useasti.

OA:n mielestä selvitys osoitti, että tilanne kyseisen lapsen kohdalla oli erityisen haastava. Oli mahdollista, että käytetynlainen menettely oli ollut ainoa tapa rauhoittaa lapsen aggressio.

Lapsen aggressiivinen ja osin rajaton käyttäytyminen sekä siihen usein annettu sylihoodo kävivät ilmi lasta koskevasta päivähoidon toteutumissuunnitelmasta. Suunnitelma oli laadittu yhdessä lapsen äidin ja päiväkodin henkilökunnan kanssa. Selvityksistä ei ilmenyt, keskusteltiin 6-vuotiaan lapsen kanssa kiinnipitotilanteista tai hänen voinnistaan kiinnipidon jälkeen.

OA katsoi, ettei erityislastentarhanopettajan menettely ollut moitittavaa. Hän ja päiväkodin muu henkilökunta olivat toimineet lapsen rauhoittamiseksi tilanteen edellyttämällä tavalla. OA totesi, että lapsen kiinnipitäminen merkitsee puuttumista lapsen koskemattomuutta koskevaan perusoikeuteen. Tähän tulisi olla laissa sää-

detyt perusteet. OA:n mukaan pientä lasta voidaan hoitaa yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa kanssa. Lapsen rauhoittamisen kiinni pitämällä tulee kuitenkin aina olla lapselle turvallista sekä luonteeltaan hoidollista. Menettelyn tulee olla ammatillisesti osaavaa sekä lasta ja hänen ihmisarvoaan tukevaa.

OA painotti myös huoltajan suostumuksen ja tapahtumien tarkkaa kirjaamista. Tapahtumista tulisi kirjata mm., miten lapsen kanssa on keskusteltu tapahtumien jälkeen, jos keskustelu on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Myös lapsen ajatukset tapahtuneesta ja omasta voinnistaan jälkeensä tulee mahdollisuuksien mukaan kirjata.

Lasten, huoltajien ja päiväkotien henkilökunnan oikeusturvan kannalta OA piti myös tärkeänä syylihoidon ja kiinnipitämisen käsitteiden määrittelyä lapsen perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen. Näin olisi mahdollista välttää sellaisten käytäntöjen syntyminen, joita ei jälkikäteen voida pitää hyväksyttävänä. Sosiaalivirasto olikin alkanut selvittää kiinnipitotilanteita ja laatia niitä varten ohjeita päiväkotien henkilökunnalle.

OA Riitta-Leena Paunio pöytäkirja 26.6.2008, dnro 41 71/4/06*, esittelijä Minna Verronen

Lapseksiottaminen

Kertomusvuonna ratkaistiin kuusi adoptioprosessiin liittyntä kanteluasiain, mikä oli selvästi edellisvuotta enemmän. Kantelijoiden huolettivat jonot otolapsineuvontaan ja Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunnan käsitteilyajat. Nämä kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin. Esillä oli myös otolapsineuvonnan sisältöön ja järjestämiseen liittyneitä ongelmia. Osa näistä johti toimenpiteeseen.

OA antoi huomautuksen Vantaan sosiaalityöntekijälle, joka laiminlöi otolapsineuvonnassa lapseksiottamisen oikeusvaikutusten selvittämisen lapsen biologiselle vanhemmalle. Ratkaisua selostetaan tarkemmin myöhemmin (2555/4/06 s. 189). Toisessa toimenpideratkaisussaan OA kiinnitti Pelastakaa Lapset ry:n alue-toimiston ja ostopalvelusopimuksen tehneen Haukiputaan kunnan sosiaalitoimen huomiota muistutukseen

vastaamiseen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaisesti (3288/4/06).

OA arvioi myös kantelijoiden kysymystä mahdollisesta syrjinnästä ja puuttuvasta oikeusturvasta, kun monivammaisen henkilön ja hänen puolisonsa saama otolapsineuvonta lopetettiin eikä päätöksestä ollut valitus-oikeutta. Puolisot hakivat kotimaista adoptiota. OA totesi, että adoptiota toivovien vanhempien arvioiminen adoptoitavan lapsen edun näkökulmasta ei sinänsä ollut syrjintää. Asiassa oli ratkaistava, käyttikö otolapsineuvontaa antanut Pelastakaa Lapset ry hyväksyttävällä tavalla sille kuuluvaa harkintavaltaa. OA katsoi, että yhdistyksen päätös perustui olennaisilta osin sellaisille seikoille, joita voidaan voimassaolevan lainsäädännön perusteella pitää merkityksellisinä adoptoitavan lapsen etua arvioitaessa. Harkintavaltaa ei hänen käsityksensä mukaan ollut ylitetty eikä käytetty epäasianmukaisina pidetyin perustein. Asiassa ei näin ollut perusteita epäillä syrjintää.

Pelastakaa Lapset ry oli antanut pyynnöstä kirjallisen päätöksen, jolla otolapsineuvonta oli lopetettu. Siitä ei voinut valittaa. OA arvioi asiaa myös ottaen huomioon sen, että kysymyksessä oli ostopalvelu, jonka tuli olla samantasoista vastaavan kunnallisen palvelun kanssa. Hän katsoi, että myös kunnan viranomaisen voi tehdä kotimaiseen adoptiohakemukseen vastaavan päätöksen lopettaa otolapsineuvonta. Tästä ratkaisusta ei OA:n mukaan ollut mahdollista valittaa. Lain mukaan ei myöskään ole mahdollisuutta hakea tuomioistuinta päätöstä pelkästään kelpoisuudesta adoptiovanhemmaksi. Hakemus tuomioistuimeen edellytti, että otolapsineuvonnassa olevaan perheeseen oli jo sijoitettu adoptiotavaksi tarkoitettu lapsi.

OA lähetti ratkaisun tiedoksi OM:öön, jossa on vireillä lapseksiottamista koskevan lain uudistaminen. Ministeriön arviomuiistiossa on ehdotettu kansainvälisen adoptiomenettelyn mukaista lupamenettelyä myös kotimaisiin adoptioihin. Suunniteltu lupamenettely olisikin turvannut kantelijoille mahdollisuuden saada syrjivänä pitämänsä päätös uudelleen arvioitavaksi (1715/4/06*).

Adoption oikeusvaikutusten selvittämisen laiminlyönti ottolapsineuvonnassa

Kantelijalle ja hänen avopuolisolleen oli annettu ottolapsineuvontaa Vantaan sosiaalitoimessa. Kantelijalla oli lapsi, joka ei ollut avopuolisoiden yhteinen. Kantelijan mukaan heidän toivomuksenaan oli vahvistaa lapsen ja avopuolison välistä oikeudellista sidettä. Ottolapsineuvonnan päätteeksi avopuoliso oli allekirjoittanut lapseksiottamista koskevan hakemuksen ja kantelija oli allekirjoittanut suostumuksen lapsensa antamisesta adoptoitavaksi. Vantaan käräjäoikeus oli vahvistanut adoption hakemuksen mukaisesti. Osapuolet olivat uskoneet, että kantelijan lapsesta oli adoption kautta tullut kantelijan ja hänen avopuolisonsa yhteinen lapsi. Kun pariskunta myöhemmin muutti erilleen ja selvitti lapsen asiaa lastenvalvojan luona, kävi ilmi, että väestötietojen mukaan kantelija ei ollut oman biologisen lapsensa vanhempi.

Kantelija arvosteli ottolapsineuvontaa antaneita Vantaan sosiaali- ja terveysviraston sosiaalityöntekijöitä. Hän ei ollut mielestään antanut suostumustaan siihen, ettei hänen lapsensa olisi enää hänen omansa.

OA katsoi selvityksen osoittaneen, että ottolapsineuvontaa antaneille sosiaalityöntekijöille oli ollut epäselvää, voidaanko avopuolisoiden välillä vahvistaa ns. perheen sisäinen adoptio, jolloin adoptio ei katkaise lapsen ja biologisen vanhemman välistä suhdetta.

Toisen sosiaalityöntekijän mukaan ottolapsineuvonnan loppuvaiheessa oli noussut esiin kysymys perheen sisäisen adoption mahdollisuudesta. Hänen mukaansa kantelijaa ja hänen avopuolisoaan kehoitettiin ottamaan selvää asiasta ennen kuin he voisivat hakemuksensa käräjäoikeuteen. Toinen, edellisen työparina toiminut sosiaalityöntekijöistä totesi, ettei sosiaalityöntekijöiden tarkoituksena ollut missään vaiheessa, että kantelija menettäisi lapsensa huoltajuuden.

Lapseksiottamisesta annetun lain mukaan ns. perheen sisäisen adoption edellytyksenä on vanhempien avioliitto. Jos osapuolet eivät ole keskenään naimisissa, lapsensa adoptioon luovuttanut ei vahvistamispäätöksen jälkeen ole enää oikeudellisesti lapsensa vanhempi.

Lapseksiottamislain mukaan ottolapsineuvontaa annettaessa on selvitettävä, ovatko laissa säädetyt lapseksiottamisen edellytykset olemassa. Lapseksiottamisen edellytyksenä on mm., että lapsen vanhemmat ovat antaneet siihen suostumuksensa. Ennen suostumuksen antamista tulee lain mukaan pitää neuvottelu, jossa selvitetään lapseksiottamisen tarkoitus ja sen edellytykset sekä oikeusvaikutukset.

Suostuminen oman lapsen antamiseen adoptoitavaksi on tahdonilmaisu, jonka oikeusvaikutukset voivat muuttaa peruuttamattomasti lapsen ja vanhemman välistä suhdetta. Tämän vuoksi on tärkeää, että suostumuksen antaja on ollut tietoinen sen seurauksista. Lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää sopimusvaltioiden takaavan sen, että asianosaiset ovat tarvittaessa antaneet tietoisin suostumuksensa lapseksiottamiseen saatuaan asianmukaista ottolapsineuvontaa.

OA antoi huomautuksen ottolapsineuvontaa antaneelle sosiaalityöntekijälle lainvastaisesta menettelystä, koska tämä selvitti kantelijalle ja hänen avopuolisolleen puutteellisesti aiotun lapseksiottamisen oikeusvaikutukset ja jätti selvittämistehtävän loppuun saattamisen heidän huolekseen.

OA katsoi, että edellisen työparina toiminut sosiaalityöntekijä menetteli lainvastaisesti, sillä hän ei puuttunut ottolapsineuvonnan puutteisiin. Koska hän ei kuitenkaan ollut pääasiallisesti vastuussa tapauksesta, OA tyytyi saattamaan hänen tietoonsa käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta.

OA katsoi vielä, ettei selvitys osoittanut, että Vantaan sosiaalitoimessa olisi menetelty lainvastaisesti organisoitaessa ja ohjattaessa ottolapsineuvontaa. Tapahtunut osoitti hänestä, ettei tehtäviä ollut jaettu tai henkilökuntaa ohjattu parhaalla mahdollisella tavalla. Hän kiinnitti tähän Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota.

OA esitti Vantaan kaupungin harkittavaksi myös, miten se voisi hyvittää kantelijalle lainvastaisella menettelyllä aiheutetun vahingon ja haitan.

OA Riitta-Leena Paunio 27.10.2008,
dnro 2555/4/06, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Terveystenhoolto ja muut viranomaisahot

Lasten saamia terveydenhuoltopalveluja koski kertomusvuonna neljä ratkaisua, joista kaksi johti OA:n moitteeseen. Näistä toisessa tutkimus lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämiseksi viivästyi Tampereen yliopistollisessa sairaalassa. Virka-apupyyntön esittämisestä kului 14 kuukautta tutkimuksen aloittamiseen ja lähes kaksi vuotta siihen, kun virka-apupyyntöön oli vastattu lausunnolla. Lapsi oli jäänyt tänä aikana myös ilman tarpeellista hoitoa (1726/4/06).

Lasten oikeuksia koskevia toimenpideratkaisuja annettiin myös muissa asiaryhmissä ja niitä on selostettu toisaalla. Poliisijaksossa selostetaan ratkaisua kanteleluun siitä, että yksin matkustaneelle lapselle ei myönnetty lentokentällä pikapassia rikkoutuneen tilalle (3335/4/06* s. 113). Ulkomaalaisasioita koskevassa jaksossa on selostus ratkaisusta, jossa arvioidaan perheen lapsen oikeuksien toteutumista rajatarkastuksen yhteydessä (81/4/06 s. 156). Vankeinhoitojaksossa selostetaan vankilan äiti-lapsiosastolla olleiden lasten oikeuksien toteutumista sekä äitien vanhemmuuden tukemista rangaistusaikana koskevia ratkaisuja (2758* ja 2765/4/07* s. 121).

Näiden lisäksi ratkaistiin vielä lapsiasioita, jotka kohdistuivat muihin viranomaisiin, kuten ulkoasiainministeriöön, maistraattiin tai tuomioistuimen toimintaan muussa kuin lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevassa asiassa. Nämä asiat eivät antaneet aiheutta toimenpiteisiin.

4.11.3 TARKASTUKSET

Lapsen oikeuksia koskevassa asiaryhmässä jatkettiin valtion koulukoteihin ja yksityisiin lastensuojelulaitoksiin suunnattuja tarkastuksia, joilla selvitettiin erityisesti vuoden 2006 lopulla voimaan tulneiden rajoitetoimenpiteitä koskevien säännösten soveltamiskäytäntöä.

OA tarkasti Vuorelan koulukodin ja yksityisen lastensuojelulaitoksen Matula Oy:n Loimaalla. Näiden tarkastusten yhteydessä käytiin mm. läpi laitoksissa tehty ra-

joitustoimenpidepäätökset puolen vuoden ajalta. Päätöksistä ja niihin liittyvistä käytännöistä keskusteltiin laitoksen henkilökunnan kanssa.

Lisäksi tarkastettiin Helsingin Diakonissalaitoksen Pitäjämäen lapsi- ja perhetyön yksikkö. Tarkastuksilla käydissä keskusteluissa selvitettiin myös, miten hyvin lapset saavat tarvitsemiaan terveydenhuollon palveluita. Tarkastuksilla tutustuttiin myös laitosten tiloihin. Kaikilla tarkastuksilla varataan lapsille ja henkilökunnalle aina mahdollisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa.

OA tarkasti 28.3. ja 29.3.2008 Rauman kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon, jolloin huomiota kiinnitettiin erityisesti vuoden alusta voimaan tulleen lastensuojelulain asettamiin uusiin vaatimuksiin. Myös tässä yhteydessä tutustuttiin lastensuojeluasioissa tehtyihin päätöksiin tiettyä aikaväliltä ja keskusteltiin esiin tulleista kysymyksistä ja kirjaamiskäytännöistä lastensuojelun työntekijöiden kanssa. Samassa yhteydessä tarkastettiin myös Rauman kaupungin perhetukikeskus, jossa tutustuttiin Rauman lastensuojelun avohuollon käytäntöihin ja kriisitilanteissa käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin.

Tarkastukset eivät antaneet aiheutta toimenpiteisiin lukuun ottamatta sitä, että OA päätti ottaa lähemmin arvioitavaksi Vuorelan koulukodissa käytössä olevan huume-testauskäytännön lainmukaisuuden. Huume-testit tehdään pistokokein ja ne perustuvat lasten ja huoltajien antamiin suostumuksiin. Päätöksiä huume-testeistä ei tehdä.

AOA Lindstedt tarkasti 1.9.2008 myös Porvoon kaupungin koulutustoimen.

4.12 EDUNVALVONTA

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien ja maistraattien sekä tuomioistuinten menettelystä näiden hoitaessa holhoustoimilain (442/1999) ja -asetuksen (889/1999) mukaisia tehtäviään. Edunvalvontaa koskevat kantelut kuuluivat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Edunvalvojan tulee hoitaa päämiehensä omaisuutta ja edustaa tätä oikeustoimissa, jotka koskevat omaisuutta ja taloudellisia asioita. Eriksen määrittäessä edunvalvoja edustaa päämiestään myös tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle.

4.12.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Osana meneillään olevaa kunta- ja palvelurakennemuutostusta (laki 169/2007) eduskunta hyväksyi kertomusvuonna lain holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Laki tuli voimaan 1.1.2009, ja sen myötä edunvalvontatehtävät siirtyivät kunnilta valtiolle, tarkemmin sanoen oikeusaputoimistoille. Samalla muutettiin holhoustoimesta ja valtion oikeusaputoimistoista annettuja lakeja (576 ja 577/2008). Jatkossa kunnat jakautuvat oikeusaputoimistoittain 41 edunvalvonta-alueeseen siten kuin oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueista annettua oikeusministeriön asetuksessa (637/2008) tarkemmin säädetään.

4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita ratkaistiin 51, ja toimenpiteisiin niistä johti kuusi asiaa. Vaikka edunvalvonta-asioiden määrä on kanteluiden kokonaismäärään nähden vä-

häinen, ne ovat laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyvin tärkeitä. Kyse on sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Tällä hetkellä noin 50 000 täysi-ikäisellä on edunvalvoja ja näistä 60 %:lla yleinen edunvalvoja. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää myös päämiehensä yhdenvertaisuutta suhteessa niihin, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

Edunvalvontakanteluissa on yleisimmin kyse päämiehelle annettavien käyttövarojen määrästä, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta, omaisten tiedonsaantioikeudesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, hyvän hallinnon noudattamisesta (mm. neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä) ja päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna. Erityisesti nousivat esiin päämiehen kuolemanjälkeisten asioiden hoitamiseen ja kuolintiedon välittymiseen liittyvät kysymykset. Näissä asioissa AOA teki oikeusministeriölle (OM) ja sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) esitykset lainsäädännön uudistamisen tarpeen arvioimisesta. Uutena asiana nousi esiin myös holhoustilien laadinnassa käytettävä kieli.

Asiaryhmän pääesittelijä teki AOA:n määräyksestä tarkastuskäynnin Lahden maistraatin holhoustoimen yksikköön. Hän myös luennoi Pohjois-, Itä- ja Etelä-Suomen alueellisilla holhoustoimen koulutuspäivillä yksityisyydestä ja julkisuudesta edunvalvonnassa.

4.12.3 RATKAISUJA

Edunvalvojan tehtävistä päämiehen kuoltua

Kantelija oli tyytymätön siihen, että yleinen edunvalvoja ei ollut huolehtinut päämiehensä kuoltua tämän kaikista sellaisista taloudellisista velvoitteista, joiden peruste oli syntynyt ennen päämiehen kuolemaa.

Edunvalvojan tehtävän lakkaamisesta päämiehen kuolemaan ei AOA:n mukaan ole oikeudellista epäselvyyttä. Edunvalvoja menettää kelpoisuutensa edustaa edes-

mennyttä päämiestään tämän omaisuutta koskevissa asioissa. Edunvalvoja ei siten voi enää esimerkiksi maksaa päämiehen laskuja, vaikka laskun peruste olisi syntynyt edunvalvonnan aikana, tai tehdä muitakaan oikeustoimia päämiehensä lukuun. Edunvalvojalle jää kuitenkin joitakin velvoitteita. Sikäli kuin päämiehen omaisuutta on ollut edunvalvojan hoidettavana, hänen tulee välittömästi kuolemantapauksen jälkeen edelleenkin pitää siitä huolta. Kyse on lähinnä omaisuuden säilyttämisestä eikä päämieheltä kuolinpesälle siirtyneiden taloudellisten velvoitteiden hoitamisesta, kun otetaan huomioon myös perintökaaren rajoitukset vainajan velkojen maksamisesta.

AOA arvioi myös sitä, millainen toimimisvelvollisuus edunvalvojalla on, jos päämieheltä jää rintaperillisiä, jotka kuitenkin ovat edunvalvojan tietien luopuneet perinnöstä. Perintökaaren voimaantulon mukaan sen, jonka hallussa pesä on, tulee ilmoittaa tuomioistuimelle, että perillisasemassa olevia ei ole. Menettely johtaa viime kädessä toimitsijan määräämiseen kuolinpesään. Tältäkin kannalta yleinen edunvalvoja ei olisi ollut velvollinen maksamaan päämiehen elinaikana syntyneitä laskuja enää päämiehensä kuoleman jälkeen. Jos hän olisi ollut tietoinen sitovasta perinnöstä luopumisesta, ajankohtaiseksi olisi voinut tulla lähinnä toimitsijan määräämisasian vireillepanosta huolehtiminen.

Se, että yleinen edunvalvoja oli tässä yksittäistapauksessa maksanut osan päämiehensä laskuista vielä tämän kuoleman jälkeenkin, oli johtunut siitä, että hän oli saanut tiedon kuolemasta vasta noin kahden viikon kuluttua tapauksesta. AOA:n mukaan yleinen edunvalvoja ei ollut menetellyt lainvastaisesti eikä ollut jättänyt täyttämättä velvollisuuksiaan. Päämiesten kuolemanjälkeisten asioiden hoitamiseen saattoi AOA:n mukaan kuitenkin liittyä holhoustoimilain ja perintökaaren säännösten soveltamisen ja yhteensovittamisen osalta lainsäätäjän toimenpiteitä edellyttävää oikeudellista tulkinnanvaraisuutta (4380/4/06*).

Myös toisessa ratkaisussa oli kyse yleisen edunvalvojan velvollisuuksista päämiehen kuoltua. AOA piti ongelmallisena sitä, että edunvalvojat eri syistä käytännössä joutuvat ilman lain selkeää tukea hoitamaan päämiesten kuolemanjälkeisiä asioita, joiden hoitavuuteen luovuttaminen pesän osakkaille mahdollisimman

varhaisessa vaiheessa olisi perusteltua. AOA piti oikeudellisesti tulkinnanvaraisena erityisesti kysymystä edunvalvojan oikeudesta ja velvollisuudesta huolehtia hautajaisjärjestelyistä sekä sitä, millainen velvollisuus edunvalvojalla on päämiehensä kuoleman jälkeen selvittää kuolinpesän osakkaita. AOA piti valitettavana sitä, että tieto lähiomaisen kuolemasta oli tullut kantelijoille vasta perunkirjoituskutsun myötä ja että tieto vainajan toiveista hautajaisjärjestelyidensä suhteen ei ollut tullut hautajaisista huolehtineen yleisen edunvalvojan tietoon (3557/4/06*).

AOA lähetti molemmat päätöksensä OM:lle ja esitti sen harkittavaksi, olisiko sääntelyä edellä todetuilta osin tarpeen kehittää. Samalla hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan kertomusvuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökset mahdollisesti antoivat aihetta.

OM:n ilmoituksen mukaan on erikseen selvitettävä, liittykö päämiehen kuolemaan sellaisia ongelmia, jotka vaativat lainsäätäjän ratkaisua. OM:llä on tarkoitus käynnistää hanke, jossa arvioidaan tarvetta muuttaa holhouslainsäädäntöä. Tässä yhteydessä voidaan arvioida myös nyt esiin tulleita kysymyksiä. Asia ei tässä vaiheessa antanut aihetta AOA:n jatkotoimenpiteisiin.

Päämiehen kuolintiedon välittämisessä oli puutteita

Tarkastuksilla ja kanteluista tehtyjen havaintojen perusteella AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi, miten edunvalvonnassa olleen henkilön kuolintieto välittyy edunvalvojille. Epäkohtana oli tullut ilmi, että edunvalvojat eivät välttämättä saa automaattisesti tietoa päämiehensä kuolemasta. Ongelmat tiedon kulussa olivat johtaneet esimerkiksi siihen, että edunvalvoja oli epähuomiossa päämiehensä jo kuoltua maksanut tämän laskuja, vaikka vastuun siitä olisi tullut jo siirtyä kuolinpesälle (ks. myös edellinen seloste).

Edunvalvojan edustusvalta lakkaa tehtävän päättymisen hetkellä, ja edunvalvojalle syntyy muun muassa velvollisuus tehdä päätöstä siitä, luovuttaako hoidossaan oleva omaisuus siihen oikeutetuille. Muun muassa

näistä syistä edunvalvojan tehtävän tulisi lakata myös tosiasiallisesti heti päämiehen kuoltua, minkä vuoksi on tärkeää, että tieto päämiehen kuolemasta välittyy edunvalvojalle mahdollisimman pian.

Siihen, että tämä tieto ei välttämättä viipymättä tavoita edunvalvojia, on AOA:n mukaan sekä lainsäädännöstä että viranomaisten toimintatavoista johtuvia syitä. Lainsäädännön mukaan tietoa kuolemasta ei voida ilmoittaa väestötietojärjestelmään ennen hautausluvan saamista eli välittömästi kuolemantapauksen jälkeen. Näin ollen kuolintiedon ilmoittamista koskevan sääntelyn muuttaminen niin, että hautausluvan saaminen ei olisi väestötietojärjestelmään ilmoittamisen edellytys, poistaisi varsinaista perusongelmaa eli nopeuttaisi tiedon välittymistä maistraateille, josta sitä olisi mahdollista välittää edelleen edunvalvojille.

Viranomaisten toimintatapojen näkökulmasta kyse on keskeisesti siitä, miten päämiehen kuolemaa koskeva tieto välittyisi maistraateista edunvalvojille mahdollisimman tehokkaasti sen jälkeen, kun tieto on saatu holhousasioiden rekisteriin. Tiedon tehokkaampaan levittämiseen ei nykyllä lainsäädännöllä perusteella olisi AOA:n mukaan esteitä, koska kuolintieto päivittyy väestötietojärjestelmästä holhousasioiden rekisteriin päivittäin.

AOA:n mielestä olisikin syytä harkita, että maistraatit toimittavat tiedon edelleen valvonnassaan oleville edunvalvojille heti sen itse saatuaan. Tämä olisi olennaista etenkin, kun on kyse yleisistä edunvalvojista, koska he eivät usein rajallisten resurssiensa vuoksi välttämättä ehdi olemaan kanssakäymisessä päämies-tensä kanssa. Tämä yhdistettynä siihen, että päämiehellä ei joko ole omaisia tai he eivät ole yhteydessä päämieheen eivätkä edunvalvojaan, voi johtaa siihen, että yleinen edunvalvoja – ainakin jonkin aikaa – hoitaa tietämättään kuolinpesälle kuuluvia asioita. Tiedon välittämisen tapa jää maistraattien tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Eräs keino olisi, että edunvalvojille lähetetään päätöstiliä koskeva pyyntö heti, kun maistraatti on saanut kuolemasta tiedon.

AOA lähetti päätöksensä tiedoksi STM:lle ja esitti sen harkittavaksi, olisiko kuolemansyyn selvittämistä koskevassa lainsäädännössä erityisesti kuolintiedon ilmoit-

tamista koskevan sääntelyn osalta uudelleenarvioimisen tarvetta ottaen huomioon ne näkökohdat, joita hän esitti holhoustoimilain mukaisen edunvalvonnan tiedonsaantitarpeiden näkökulmasta. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan kertomusvuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti antoi aihetta (422/2/07*).

STM:n ilmoituksen mukaan ministeriö on loppuvuodesta 2008 asettanut oikeuslääkinnän organisointia selvittävän työryhmän, jonka arvioitavaksi tulevat myös voimassa olevan kuolemansyyn selvittämistä koskevan lain välttämättömät muutostarpeet. Ministeriö on lähettänyt AOA:n päätöksen työryhmälle tiedoksi ja sen työssä huomioon otettavaksi. Asia ei antanut aihetta AOA:n jatkotoimenpiteisiin.

Holhoustilit on laadittava päämiehen äidinkielellä

Tarkastuksella tuli ilmi, että yleiset edunvalvojat laativat päämiehen vuositilit suomeksi silloinkin, kun päämies on ruotsinkielinen. AOA otti asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Lainsäädäntö ei anna suoraa vastausta siihen, millä kielellä kaksikielisellä alueella toimivan yleisen edunvalvojan tulisi laatia holhoustilit. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaista olisi AOA:n mukaan soveltaa kielilakia tai ainakin noudattaa siitä johdettavissa olevia periaatteita. Tällöin on lähtökohtana, että holhoustilit laaditaan päämiehen äidinkielellä. Jos tili on laadittu muulla kielellä, päämiehellä on oikeus saada pyynnöstään siitä käännös omalle äidinkielelleen. Koska vuositili on käytössä olevilla tiliohjelmilla mahdollista laatia myös ruotsiksi, teknisetkään tekijät eivät estä kaksikielisyyden toteutumista.

Maistraatissa holhoustili on puolestaan perusteltua käsitellä sillä kielellä, jolla se on laadittu. Päämiehen kielellisten perusoikeuksien toteutuminen olisi tällöinkin turvattavissa sillä, että hänellä on pyynnöstä oikeus saada asiakirjasta käännös, jos vuositili on laadittu muulla kuin hänen äidinkielellään (423/2/07*).

Päämiehen etu ei toteutunut

AOA katsoi edunvalvontatoimiston menetelleen huolimattomasti ja päämiehen edun vastaisesti, kun päämiehen oman asunnon saunamaksut oli maksettu yli vuoden ajalta siitä huolimatta, että päämies oli tuolloin ollut perhehoidossa. Edunvalvontatoimiston vaikea työtilanne tuona aikana oli jo entuudestaan AOA:n tiedossa, kun sitä oli laajasti arvioitu AOA:n päätöksessä vuonna 2005.

Kun resursseja oli sitemmin lisätty, AOA tyytyi nyt saatamaan käsityksensä menettelyn virheellisyydestä edunvalvontatoimiston tietoon. Samalla hän pyysi ilmoittamaan, oliko saunamaksun aiheuttomasta maksamisesta päämiehelle aiheutuneiden kulujen hyvittämiseksi mahdollisesti ryhdytty toimenpiteisiin (3428/4/07*).

Edunvalvontatoimisto ilmoitti, että päämiehelle aiheutunut vahinko tultiin hyvittämään pienentämällä päämiehen varoista kaupungille maksettavaa vuoden 2008 edunvalvontapalkkiota vahingon määrällä.

Kuuleminen edunvalvontaan määrättäessä

Edunvalvojan määrääminen oli tullut maistraatissa viireille sosiaalityöntekijän ilmoituksesta, ja maistraatti oli selvittänyt edunvalvonnan tarpeellisuutta hankkimalla lausunnot lääkäriltä ja sosiaalityöntekijältä. Kantelija oli maistraatin kirjallisesti kuulemana suostunut edunvalvojan määräämiseen. Tämän jälkeen kärjäoikeus oli maistraatin hakemuksesta määrännyt kantelijalle edunvalvojan varaamatta hänelle enää erikseen tilaisuutta tulla kuulluksi.

Kun on kyse edunvalvojan määräämistä täysi-ikäiselle, tälle on holhoustoimilain mukaan varattava tuomioistuimessa tilaisuus tulla kuulluksi. On jossain määrin tulkinannvaraista, tuleeko kärjäoikeuden vielä erikseen varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi silloin, kun hänen mielipiteensä ilmenee jo hakemukselta eikä hän vastusta edunvalvojan määräämistä, vaan

nimenomaisesti hyväksyy nimettämänsä tahon edunvalvojaksi.

Kuulemisen päämerkitys on siinä, että sillä voidaan selvittää asianosaisen mielipide. AOA katsoi, että jos kirjallinen suostumus on annettu hyvin kauan ennen asian viereille tuloa kärjäoikeudessa, uuden kuulemistilaisuuden varaaminen kärjäoikeudessa voi olla perusteltua. Nyt suostumus oli kuitenkin annettu noin viikkoa ennen kärjäoikeuden päätöstä, joten asia ei tässä tapauksessa antanut aihetta toimenpiteisiin (3917/4/06).

Maistraatin selvitys ei ollut täysin asiallinen

AOA kiinnitti maistraatin huomiota oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen kielen asianmukaisuuteen. Maistraatin selvityksessä kanteluun oli todettu seuraavaa: "Virkamiehistähän voi kuitenkin kannella, jos kaikki ei mene oman mielen mukaan. Siksihän me taide-taan täällä nykyään olla." Kantelijoiden mielestä toteamus oli hyvän hallinnon vastainen.

AOA totesi, että virkamiesten tulee myös toisille viranomaisille selvityksiä antaessaan pitäytyä neutraalissa asiakielessä siitäkin huolimatta, että kyse olisi virkamiehen vastauksesta häneen kohdistuneeseen arvosteluun. Arvostelun kohteeksi joutumisesta ei tule provosoitua vaan virkamiehen tulee säilyttää ilmaisuisaan maltillisuus ja välttää kantelijan henkilöön kohdistuva kärjekkyyks. Neutraalilla asiatekstillä vältetään tai voidaan ainakin minimoida vaara siitä, että osapuolet ymmärtäisivät ilmaisujen merkityksen eri tavoin. Erilaiset väärinymmärrykset samoin kuin sanavalintojen välillisesti tai suoraan ilmaisemat asenteet ovat omiaan heikentämään viranomaisien toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta ja siten julkisen vallan käytön uskottavuutta. Pitäytymällä neutraaleissa ilmaisuissa vältetään varmemmin myös tahattomilta piilomerkityksiltä.

Selvityksen antanut henkil kirjoittaja ei ollut kohdistanut kannanottoaan keneenkään tiettyyn henkilöön. Toisaalta AOA totesi kyseisen lausuman tarkoituksen

jääneen epäselväksi, koska se ei tuonut selvitykseen tapahtumainkulkua tai muita seikkoja selventävää lisääarvoa. AOA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon (786/4/07*).

Kantelun käsittely maistraatissa

AOA kiinnitti maistraatin holhoustoimen yksikön huomiota siihen, että sen tulee ilmoittaa, jos sen päätöksestä ei voi valittaa. Edunvalvontaa koskevassa kantelupäätöksessä ei ollut mainittu päätöksen valituskelvottomuudesta. AOA muistutti, että kun hallintokanteluita käsitellään muissa kuin ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa, kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun sovelletaan hallintolakia mm. valituskiellosta ilmoittamisessa.

Maistraatti ei myöskään ollut kertonut mahdollisuudesta kannella oikeusasiamiehelle. Tähän AOA totesi, että muutoksenhakuohjausta koskeva lainsäädäntö koskee vain ohjaamista säännönmukaisesta muutoksenhausta, kun taas kantelumahdollisuudesta neuvomista voi harkita tapauskohtaisesti. Koska maistraatti oli arvioinut kantelijan toiveen olleen kiinteistön kaupan purkaminen ja kun tämä ei kanteluteitse olisi ollut mahdollista, maistraatti ei ollut pitänyt aiheellisena antaa kanteluohjausta. AOA:n mielestä maistraatti olisi tässä suhteessa voinut menetellä toisinkin, joskaan hän ei katsonut sen laiminlyöneen neuvontavelvollisuuttaan (914/4/07*).

Asiakirjapyyntö vireilletulon tapa

AOA:n mukaan julkisuuslain perusteella myös suullinen asiakirjapyyntö on pätevä. Asiakirjapyyntö sisältönsä yksilöinti, asiakirjojen salassa pidettävyys ja se, että oikeus saada tietoja muista henkilöistä kuin pyytäjää itseään koskevista salassa pidettävistä asiakirjoista kytkeytyy useimmiten julkisuuslaissa säädettyllä tavalla asianosaisuuteen, voivat tilanteesta riippuen puoltaa kirjallista asiakirjapyyntöä. Maistraatin hallussa olevat edunvalvontaan liittyvät asiakirjat ovat yleensä salassa pidettäviä, koska ne sisältävät useimmiten henkilön terveydentilaa ja taloudellista tilannetta sekä muita henkilökohtaisia oloja kuvaavia tietoja.

Kantelija oli isänsä kuoltua puhelimitse pyytänyt maistraatista isäänsä koskevia edunvalvonta-asiakirjoja. Maistraatti oli pyytänyt kantelijaa tekemään kirjallisen asiakirjapyyntönsä sen varmistamiseksi, että hänellä oli oikeus saada nämä asiakirjat. Asiakirjat oli annettu neljässä päivässä pyynnön saapumisesta. Asiassa ei ollut AOA:n mukaan menetelty lainvastaisesti eikä käytetty harkintavaltaa väärin (21 35/4/08).

4.13 SOSIAALIVAKUUTUS

Tässä jaksossa käsitellään lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Kyse on perustuslaissa säädetyn perustoimeentulon turvaamisesta näissä riskitilanteissa. Työttömyysturvaa käsitellään kuitenkin työvoimahallintoa koskevassa jaksossa s. 204.

Sosiaalivakuutusta koskevat asiat ratkaisi OA *Riitta-Leena Paunio* ja pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

4.13.1 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat pääosin sairausvakuutuskorvauksia, asumistukia, vanhempien etuuksia, lääkekulukorvauksia, työkyvyttömyyseläkkeitä, tapaturmakorvauksia, kuntoutusta ja rikosvahinkoja. Opintotuesta sekä sotilasvammalain mukaisista korvauksista ja sotilasavustusasioista tuli niin ikään jonkin verran kanteluita, ulkomailta oleskelevan ja Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määräytymiseen liittyviä kanteluita samoin.

Arvostelun kohteena oli aikaisempien vuosien tapaan usein se, että etuushakemus tai valitus oli hylätty. Kanteluissa tuli ilmi mm. tyytymättömyys siihen, että hoitava lääkäri oli arvioinut etuudenhakijan työkyvyttömäksi, mutta eläkelaitoksessa tai muutoksenhakuasteessa asiantuntijalääkäri oli katsonut, ettei hakija ollutkaan oikeutettu etuuteen. OA ei voi yleensä puuttua etuusratkaisun sisältöön, minkä vuoksi hän joutui vastauksissaan usein toteamaan, että viranomainen oli ratkaissut asian sille kuuluvan harkintavallan rajoissa, ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään muutoksenhakekeinoja.

Kanteluissa oli kysymys kuitenkin myös viranomaisten menettelystä. Niissä arvosteltiin etenkin käsittelyn hitautta, palveluperiaatteen noudattamatta jättämistä sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyöntejä. Tyytymättömyyttä oli myös siihen, että etuushakija ei ollut saanut nähdäksensä häntä koskevia asiakirjoja, ja että päätökset olivat liian niukasti perusteltuja.



OTT, entinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Raimo Pekkanen toivottamassa oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion tervetulleeksi esitelmöimään Espoon Sotaveteraaneille lokakuussa 2008.

Käsittelyajat ovat keskeinen ongelma

Hyvään hallintoon ja lainkäyttöön kuuluu, että asiat käsitellään asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Tämä on erittäin tärkeää siitä syystä, että kyse on perustoimeentuloa turvaavista etuuksista. Käsittelyaikoja tuleekin tarkastella etuuden hakijan näkökulmasta ja arvioida asian kokonaiskäsittelyaikaa. Nyt lopullisen ratkaisun saaminen saattaa kestää joidenkin etuuksien kohdalla hakemuksen jättämistä vakuutus oikeuden päätökseen yli 30 kuukautta.

OA on useana vuonna kiinnittänyt vastauksissaan ja muissakin yhteyksissä (mm. 30.9.2008 pitämässään esitelmässä mielenterveyspäivillä Kuopiossa) huomiota vakuutus oikeuden ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkiin käsittelyaikoihin ja todennut, että asian tilaa on pidettävä suurena oikeusturvaongelmana. Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2008 oli vakuutus oikeudessa 13,5 kuukautta ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa noin 16 kuukautta. Tämän johdosta OA kutsui vuoden 2007 lopussa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan edustajat neuvottelutilaisuuteen kansliaansa. OA seurasi myös sosiaa-

liturvan muutoksenhakulautakunnan tulossopimuksen toteutumista ja teki tämän perusteella tarkastuksen sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vakuutusosastolle kartoittaakseen lautakunnan tilannetta.

STM käynnisti tammikuussa 2008 hankkeen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Hankkeen tarkoituksena oli löytää ratkaisuja lautakunnan ratkaisukokoonpanojen keventämiseksi ja mahdollisesti luoda menettely, jossa yksi tuomari voisi ratkaista asian. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia muutettiin 1.9.2008 alkaen siten, että viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa käsiteltävien asioiden määrää supistettiin ja uutena menettelynä otettiin käyttöön yhden tuomarin kokoonpano sekä notaarien mahdollisuus esitellä yksinkertaisia valitusasioita.

Apulaisoikeuskansleri teki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan helmikuussa 2008 tarkastuskäynnin ja otti muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat omana aloitteena tutkittavakseen ja pyysi ministeriöltä selvitystä asiassa. OA:n ja apulaisoikeuskanslerin välillä tehdyn sopimuksen mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikojen seuranta ja valvonta päätettiin tuossa vaiheessa keskittää apulaisoikeuskanslerille. OA seuraa kuitenkin omalta osaltaan lautakunnan käsittelyaikojen kehittymistä ja toimia niiden lyhentämiseksi.

Oikeusministeriö (OM) puolestaan asetti keväällä 2008 työryhmän pohtimaan vakuutus oikeuden toiminnan kehittämistä sen johdosta, että vakuutus oikeuden keskimääräiset käsittelyajat ovat viime vuosina toteutetuista erilaisista kehittämistoimenpiteistä huolimatta edelleen pitkiä. Vakuutus oikeuden henkilöstöresursseja on lisätty vuodesta 2004 vuoden 2008 budjettiin 20 henkilötyövuodella. Vakuutus oikeudessa käsiteltäville asioille on ominaista, että niissä on kysymys valittajan perustoimeentulon kannalta keskeisistä etuuksista, minkä johdosta tällaisia asioita koskevat valitukset tulisi käsitellä erityisen kiireellisesti. Työryhmän tavoitteena onkin kehittää vakuutus oikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutus oikeuden muita menettelytapoja siten, että käsittelyajat lyhenisivät vakuutus oikeudessa oikeusturvan tason heikkenemättä. Työryhmän määräaika päättyi 30.6.2009. OA oli kuultavana työryhmäs-

sä joulukuussa 2008, jolloin hän toi esiin laillisuusvalvontatyössä tekemiään havaintoja vakuutus oikeuden tilanteesta.

Ratkaisuja pitkistä käsittelyajoista

Erään valitusasian käsittely oli kestänyt vakuutus oikeudessa yli 3,5 vuotta. OA katsoi, että valitusasian käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä. Keskimääräinen käsittelyaika oli tuolloin 15–16 kuukautta. Eräänä syynä asian viipymiselle oli ollut se, että jaoston puheenjohtaja ja asian esittelijä olivat sairauslomalla moneen otteeseen. Kantelija toimitti myös lisäselvitystä useita kertoja, minkä johdosta vakuutus oikeuden lääkärijäsen antoi asiassa lausunnon kuusi kertaa. Vakuutusyhtiö puolestaan antoi lausunnon ja lisälausuntoja uuden selvityksen johdosta kuudesti, ja lausunnot annettiin kantelijalle tiedoksi.

Asian käsittelyaika oli niin pitkä, ettei selittäviä syitä voinut OA:n mielestä pitää hyväksyttävänä. Jaoston puheenjohtajan sairauslomien jatkuminen samoin kuin esittelijän useat sairauslomat olisivat antaneet aiheen siirtää jutun valmistelu toiselle esittelijälle ja sen käsittely toiselle puheenjohtajalle huomattavasti aikaisemmin (1591/4/07*).

Eräät OA:n ratkaisut koskivat vakuutus oikeuden antamien palautuspäätösten käsittelyä vakuutuslaitoksessa. Esimerkiksi Keskinäinen Vakuutusyhtiö Tapiola ei pannut viivytyksettä toimeen vakuutus oikeuden antamia päätöksiä. OA kiinnitti huomiota siihen, että sosiaalivakuutuksen alalla muutoksenhakuasteen tekemä muutos aiempaan päätökseen merkitsee yleensä ensimmäisenä asteena olevalle laitokselle velvoitetta etuuden maksamisesta taikka myönnetyn korvauksen lisäämisestä. Muutoksenhakuelinten antamien päätösten huolellinen seuranta ja niiden välitön toimeenpano on näin ollen tärkeää. OA katsoi, että Tapiolan olisi tullut antaa päätökset viipymättä sen jälkeen, kun vakuutus oikeuden päätökset olivat tulleet tiedoksi (1109 ja 1194/4/07).

Kansaneläkelaitoksessa (Kela) käsittelyajat ovat OA:n havaintojen mukaan lyhentyneet aikaisempiin vuosiin verrattuna. Vielä vuonna 2005 OA joutui kiinnittämään

Kelan huomiota siihen, että Helsingin vakuutuspiirin käsittelyajat olivat pidentyneet. Kehitys on ollut tältä osin myönteinen, vaikkakin Kelan käsittelyajoista kanneltiin kertomusvuonna jonkin verran. Kelan etuushakemusten käsittelyajoissa on havaittavissa myös kausivaihtelua. Esimerkiksi vuodenvaihteessa käsittelyajat ovat muita ajanjaksoja pidempiä siitä syystä, että lainsäädännössä tapahtuu muutoksia, jotka tulevat voimaan vuoden alusta.

Eräässä tapauksessa kuntoutushakemuksen käsittely kesti Kelan Porin toimistossa noin 2,5 kuukautta, mitä OA piti liian pitkänä etenkin huomioon ottaen, että keskimääräinen käsittelyaika näissä asioissa oli 24 päivää (2075/4/07*). Kelan Nastolan toimisto antoi kantelijalle työkyvyttömyyseläkepäätöksen yli neljä kuukautta keskushallinnossa annetun myönteisen ratkaisun jälkeen. Myös asumistukiasian käsittely kesti yli kaksi kuukautta. OA katsoi, että kyseisiä etuuksia koskevien hakemusten käsittely ei tapahtunut ilman aiheutonta viivytystä (825/4/07).

Kelan Helsingin vakuutuspiiri ei käsitellyt kantelijan lähettämiä kuljetuskorvaustilityksiä 21 päivässä, joka on Kelan tavoitteena ja josta oli sovittu myös kantelijan omistaman yrityksen ja Kelan välisessä sopimuksessa. OA piti tärkeänä, että kuljetuspalvelujen tuottajat saavat heille kuuluvat korvaukset viivytyksettä (1519/4/07*).

Kelan Helsingin vakuutuspiiri käsitteli kantelijan hoitotukiasioita noin kolme kuukautta ja jatkohakemusta yli puoli vuotta. Kela katsoi, ettei hoitotukihakemusta voinut käsitellä niin kauan kuin ulkomaan työskentelykausien selvittely eläkeasiassa oli kesken. OA piti käsittelyaikoja liian pitkinä ja edellytti, että Kela antaa toimistoilleen selkeät menettelyohjeet siitä, miten henkilön EU-eläkeasian vireilläolo vaikuttaa hänen hoitotukiasiansa käsittelyyn. Kela lähetti syyskuussa 2008 toimistoilleen ohjeet eläkettä saavan hoitotukihakemuksen käsittelystä eläkehakemuksen ollessa vireillä (1541/4/07*).

Esille tuli myös, että Liikennevakuutuskeskus ei ollut onnistunut purkamaan hyvikemaksukäsittelyn ruuhkaa, koska keskimääräinen käsittelyaika oli edelleen noin puoli vuotta. OA otti asian tältä osin tutkittavakseen omana aloitteena ja pyysi Vakuutusvalvontavirastoa

hankkimaan asiaan tarvittavaa selvitystä (454/4/07* ja 3208/2/08). Valtiokonttori ei ollut antanut kantelijalle tapaturmavakuutuslain mukaista päätöstä säädetystä kolmen kuukauden määräajassa. Asiassa ei ollut toimittu tapaturmavakuutuslain ja hyvän hallinnon velvoitteiden mukaisesti (450/4/07).

Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen puolestaan ei ollut toimittanut kantelijan valituskirjelmää vakuutus-oikeuteen viivytyksettä vaan vahingossa vasta puoli vuotta valituskirjelmän saapumisen jälkeen. OA:n mukaan yhtiön käsittelyssä tapahtui laiminlyönti, min-kä johdosta hän kiinnitti yhtiön huomiota siihen, että työkyvyttömyyseläkevalitukset tulee käsitellä huolellisesti (1317/4/07). Kanteluissa tuli aikaisempien vuosien tapaan esille muitakin viivästyksiä etuusvalitusten siirtämisessä muutoksenhakuelimille laissa säädetystä määräajassa. Näitä ratkaisuja selostetaan jäljempänä s. 201.

Asianmukainen käsittely, palveluperiaate ja neuvonta

Sosiaalivakuutuksen erityisluonne huomioon ottaen on käsittelyn joutuisuuden ohella tärkeätä, että asiat käsitellään huolellisesti, päätökset perustellaan asianmukaisesti ja että etuuden hakijoita ohjataan ja neuvotaan riittävästi. Asioinnin ja asian käsittelyn järjestämisessä ja viranomaisten antamassa neuvonnassa ja opastamisessa todettiin useissa kanteluissa puutteita.

Kantelija oli saanut Kelan Hakunilan ja Myyrmäen toimistoista ristiriitaista ja virheellistä tietoa siitä, voiko hän hakea työkyvyttömyyseläkettä ilman, että hän olisi hakenut tätä ennen sairauspäivärahaa. Kela maksoi tämän johdosta kantelijalle vahingonkorvausta. OA pyysi Kelaa vielä arvioimaan tulisiko etuusohjeisiin tehdä muutoksia. Kela ilmoitti sittemmin tehneensä etuusohjeisiin ja internet-sivuilla oleviin ohjeisiin tarpeelliset muutokset (239/4/07).

Kelan Kuopion toimiston asiakasneuvoja oli virheellisesti ilmoittanut kantelijalle, että hänen sivutyöllään olisi vaikutusta sairauspäivärahaan. OA kiinnitti huomiota siihen, että kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen asianmukainen selvittäminen on tärkeää

(2197/4/07*). Kela ilmoitti tehneensä etuusohjeisiin tarpeelliset täsmennykset.

Kelan Huittisten toimisto ei ollut kirjannut kanteluajan kohtana voimassa olleen hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla asiakirjoihin tai tietojärjestelmään tietoa kantelijan lapsen esikoulun alkamisesta (olosuhdemuutos). Tämän seurauksena Kela päätti periä kantelijalta takaisin yksityisen hoidon tuen liikamaksun. OA kiinnitti huomiota siihen, että kaikkien asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja asian menettelyvaiheiden tulee selkeästi ilmetä asiakirjoista tai tietojärjestelmästä (86/4/06*).

Kelan Espoon toimisto oli maksanut perhehoidossa olleelle henkilölle myöntämäänsä etuuksia perhehoitajan ilmoittamalle tilille, vaikka sen olisi tullut maksaa ne saajan edunvalvojan ilmoittamalle tilille. Eläke- ja hoitotukipäätökset oli lisäksi lähetetty ainoastaan edunvalvojalle, vaikka ne olisi tullut lähettää myös 15 vuotta täyttäneelle etuudensaajalle itselleen. OA kiinnitti vakuutuspiirin huomiota huolellisuuteen etuuksien maksamisessa ja päätösten lähettämisessä (3041/4/06*).

OA katsoi Kelan Hakaniemen toimiston menettelleen hallintolain vastaisesti siinä, että se ei ollut antanut kantelijalle opintotukilautakunnan tekemää päätöstä ja maksukehotusta tiedoksi viipymättä. Ns. turvakieltoasiakkaan osoite ei ollut tulostunut hänelle osoitettuihin päätöksiin tai asiakaskirjeisiin. OA totesi, että Kelan paikallistoimiston tulee toimittaa turvakieltoasiakkaalle osoitettu posti hänen kanssaan erikseen sovitulla tavalla. Havaittujen ongelmien vuoksi Kelassa on sittemmin ryhdytty toimenpiteisiin menettelyn muuttamiseksi (3309/4/06*).

OA:n mielestä Kelan Kiteen toimiston ei olisi tullut pyytää kantelijaa toimittamaan alkuperäistä hakemusta, koska toimistolla ei saadun selvityksen perusteella ollut syytä epäillä kantelijan faksina toimittaman hakemuksen alkuperäisyyttä tai aitoutta. Toimiston menettely oli tältä osin ristiriidassa hallintolain, sähköisestä asioinnista viranomaaisessa annetun lain ja myös Kelan antamien toimeenpano-ohjeiden kanssa (3355/4/06*).

OA katsoi, että Kelan Hausjärven toimiston olisi tullut ensin pyytää etuuden hakijaa toimittamaan selvitystä hoitolisän saamisen edellytyksien jatkumisesta ja

vasta sen jälkeen antaa tarkistuspäätös ja mahdollisesti lakkauttaa etuuden maksaminen. Toimistolle toimitettu lisäselvitys oli myös kirjattu virheellisesti hakijan puolison tiedostoihin. Virheet aiheuttivat etuuden maksamiseen aiheutonta viivytystä (3715/4/06*).

Kantelija arvosteli Kelan antamaa eläkkeensaajan hoitotukipäätöstä, jolla hänelle myönnettiin sairauden aiheuttamista erityiskustannuksista huolimatta ainoastaan alin hoitotuki. OA katsoi, että kantelijan hoitotukihakemuksen käsittelyn yhteydessä oli tapahtunut virhe Kelan Tapiolan toimistossa, kun toimihenkilö oli jättänyt kokonaan huomioon ottamatta hakijan esittämät erityiskustannukset. Kustannusten hyväksyttävyyteen ei otettu päätöksessä lainkaan kantaa eikä sitä perusteltu riittävästi. OA:n mukaan päätöksessä olisi pitänyt kertoa, mitä kustannuksia hyväksyttiin erityiskustannuksiksi ja mitä puolestaan ei hyväksytty. Virhettä ei huomattu edes silloin, kun kantelija haki muutosta saamaansa päätökseen, vaan sama virhe toistui valituksen johdosta annetussa lausunnossa. Virhe pakotti kantelijan reagoimaan asiaan useaan otteeseen, mikä aiheutti hänelle ylimääräistä vaivaa ja huolta. OA katsoi, että asiassa oli sattunut huolimattomuusvirhe ja korosti myös sitä, että hyvin ja asianmukaisesti perusteltu päätös vähentää tarpeettomia muutoksenhakuja (4096/4/06*).

OA saattoi Keskinäisen Vakuutusyhtiön Fennian tietoon, että yhtiön olisi tullut palveluperiaatteen mukaisesti ottaa vastaan liikennevakuutuksen maksuksi käteisenä tarjottu rahasumma (2454/4/07*). Kantelijan If Vahinkovakuutusosakeyhtiö Oy:lle toimittamat magneettikuvat olivat kadonneet siinä vaiheessa, kun yhtiö oli toimittanut ne liikennevahinkolautakunnalle. OA kiinnitti yhtiön huomiota huolellisuuden merkitykseen asiakirjakäsittelyssä (3049/4/07*).

OA piti yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena Kelan menettelyä olla myöntämättä kuvallista Kela-korttia eläkeläisalennuksiin oikeuttavine merkintöineen ulkomailla eläkettä saaville. Hän katsoi, ettei ole olemassa oikeudellisesti kestävä peruste kohdella eläkkeensaajia eri tavalla sillä perusteella, että laitos ei saa ohjelmallisesti tietoa ulkomailta maksetusta eläkkeestä (1207/4/06*).

OA kiinnitti neljässä ratkaisussaan Kelan huomiota siihen, että etuusratkaisun perustelut olivat riittämättömät (2730/4/06*, 2737/4/06, 4096/4/06 ja 115/4/07). Myös vakuutusoikeuden opintotuen takaisinperintäpäätös oli OA:n mielestä perusteltu puutteellisesti (2438/4/06).

Tietosuoja ja julkisuus

Oikeusturva saattaa vaarantua myös sen johdosta, että kantelija ei saa nähdäkseen häntä itseään koskevia asiakirjoja.

Kelan olisi OA:n mielestä tullut antaa asianosaiselle tieto häntä itseään koskevista asiakirjoista puhelimitse esitetyn pyynnön perusteella. Kelan palvelupäällikkö oli kehottanut kantelijaa kuitenkin esittämään pyynnön kirjallisesti, vaikka Kelan ohjeissa ei edellytetä, että pyyntö olisi esitettävä kirjallisesti. OA katsoi, että viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain ja hallintolain mukaan asiakirjapyyntö tulee voida esittää myös suullisesti (568* ja 995/4/07*).

OA kiinnitti Kelan huomiota myös siihen, että etuuskien hakemuslomakkeissa voi erikseen tiedustella, onko henkilö avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa, ainoastaan silloin, kun se on tarpeen etuuslainsäädännön toimeenpanon vuoksi taikka etuuden hakijan oikeusturvan turvaamiseksi (1109/4/06). Tätä ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 202.

4.13.2 TARKASTUKSET

OA on viime vuosina tehnyt tarkastuksia vakuutusoi-
keuteen, lakisääteisen sosiaalivakuutuksen muutok-
senhakulautakuntiin ja ensimmäisen asteen työelä-
kelaitoksiin sekä Kelan toimistoihin, vakuutuspiireihin
ja yhteyskeskukseen. Vuonna 2008 OA teki tarkastuk-
set STM:n vakuutusosastoon, Vakuutusvalvontaviras-
toon sekä Kelan Etelä-Suomen aluekeskukseen ja
perintäyksikköön.

Tarkastuksellaan STM:n vakuutusosastoon OA halusi
erityisesti kartoittaa sosiaaliturvan muutoksenhakulau-

takunnan tilannetta sekä virkamiesten, työmarkkinajär-
jestöjen edustajien ja vakuutuslaitosten lääkäreiden
asemaa sosiaaliturvan muutoksenhakuelimissä. OA
oli kiinnostunut myös valitusten siirroille säädettyjen
määräaikojen noudattamisesta vakuutuslaitoksissa.

Tarkastuksella käytiin keskustelua lautakunnalle ase-
tustusta, vuosia 2008–2011 koskevasta tulossopimuk-
sesta, joka oli käsittelyaikatavoitteiden suhteen haasta-
va. Ministeriön edustajat kertoivat tammikuussa 2008
käynnistetystä hankkeesta, jonka mukaan lautakun-
nan kokoonpanoja oli tarkoitus muuttaa syksyllä 2008.
Ministeriön edustajien mukaan esillä oli ollut eränä
työtilannetta helpottavana asiana työkyvyttömyyselä-
keasioiden siirtäminen työeläkeasioiden muutoksen-
hakulautakunnan käsiteltäväksi. Myös lautakunnassa
omaksutut työmenetelmät ja työkuultuuri kaipaivat
ministeriön mukaan uudistamista ja erityistoimia.

Keskustelua käytiin myös muutoksenhakulautakuntien
lääkärijäsenten riippumattomuudesta. OA totesi anta-
neensa ratkaisuja, joissa hän on pitänyt ongelmallise-
na sitä, että vakuutuslaitosten lääkärit toimivat asian-
tuntijalääkäreinä muutoksenhakulautakunnissa. Myös
vakuutusoikeus on antanut päätöksiä muutoksenhaku-
lautakuntien jäsenten riippumattomuudesta.

OA kiinnitti vielä huomiota siihen, että ministeriön omat
virkamiehet toimivat muutoksenhakulautakunnissa jä-
seninä ja puheenjohtajina. Nämä virkamiehet osallistu-
vat sosiaaliturvan lainsäädännön valmisteluun minis-
teriössä ja toisaalta tuomiovallan käyttöön muutoksen-
hakulautakunnassa. Ministeriön edustajat eivät näh-
neet ristiriitaa siinä, että virkamiehet toimivat jäseninä
lautakunnissa. Ministeriössä oli kuitenkin käyty keskus-
telua siitä, että virkamiesten ei tulisi toimia jäseninä
muutoksenhakulautakunnissa ja että uusia virkamies-
nimityksiä ei tulisi enää tekemään. Esillä oli ollut
myös, että asiantuntijajäsenten paikat tulisi pane-
maan avoimesti haettavaksi esimerkiksi lehti-ilmoituk-
sella. OA piti hakumenettelyn avoimuutta hyvänä.

Vakuutusvalvontavirastoon tehdyn tarkastuksen tarkoi-
tuksena oli tutustua viraston menettelytapavalvontaan
ja kuulla tarkastushavainnoista, joita virasto on tehnyt
vakuutuslaitoksiin kohdistamillaan tarkastuskäynneillä.

Virasto toteutti vuosina 2006–2007 tapaturmavakuutuksen korvausmenettelyselvityksen ja vuosina 2007–2008 liikennevakuutuksen henkilövahinkojen käsittelyä koskevan selvityksen. Kummassakaan selvityksessä ei havaittu merkittäviä puutteita tai ongelmia korvauskäsittelyprosesseissa. Sen sijaan Potilasvakuutuskeskuksessa on ollut ongelmana pitkät käsittelyajat viime vuosina. Tarkastushetkellä keskimääräinen käsittelyaika keskuksessa oli noin kuusi kuukautta. Keskuksella on ollut ajoittain myös ongelmia löytää esteetön lääkäri käsittelemään Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä tapahtuneita potilasvahinkoja.

Vakuutusvalvontavirasto seuraa myös työeläkelaitosten käsittelyaikoja Eläketurvakeskukselta saatujen tietojen pohjalta. Havaintojen mukaan suuret eläkelaitokset käsittelevät hakemukset hieman nopeammin kuin pienet laitokset. Pääsääntöisesti eläkehakemukset käsitellään 90 päivässä.

Viraston edustajat eivät olleet havainneet, että laitokset olisivat jättäneet noudattamatta laissa säädettyjä määräaikoja siirtää valitusasian käsittely muutoksenhakuelimelle.

Kelan Etelä-Suomen aluekeskuksen tarkastuksella OA kiinnitti huomiota siihen, miten hallintolain ja muutokin hyvän hallinnon ja viranomaistoiminnan asettamat vaatimukset toteutuvat. Erityisesti esillä olivat etuushakemusten käsittelyajat, asiakaspalvelu, neuvonta, tiedon siirtyminen etuusasiasta toiseen ja yhdenvertaisuuden toteutuminen. OA:n havaintojen mukaan käsittelyajat olivat vakuutuspiirissä suhteellisen hyvät ja päätösten perustelut pääosin asianmukaisia ja riittäviä.

Takaisinperinnän täytäntöönpano keskitettiin Kelassa kuuteen alueelliseen perintäyksikköön 7.5.2007 alkaen. Tavoitteena oli tehostaa ja yhtenäistää takaisinperinnän täytäntöönpanoa valtakunnallisesti. Valtaosa Kelan perinnässä olevista saatavista muodostuu yleisesti asumistuesta, työttömyysetuuksista ja opintotuesta. Kelan Etelä-Suomen perintäyksikön tarkastuksella keskusteltiin siitä, miten perintäyksikön toiminnassa toteutuivat hallintolain ja muutokin hyvän hallinnon ja viranomaistoiminnan asettamat vaatimukset. Kiinnostuksen kohteena olivat erityisesti asiakkaiden neuvonta ja palvelu.

4.13.3 RATKAISUJA

Kela ja eläkelaitokset laiminlyövät tietoisesti määräaikoja

OA on kiinnittänyt toistuvasti huomiota siihen, että valitusten siirto muutoksenhakuelimiin kestää Kelassa ja työeläkelaitoksissa usein pidempään kuin laissa säädetty määräajat sallivat. OA:n mukaan valitusten siirtoa koskeva lainsäädäntö on kuitenkin selkeä, ja määräajat ovat ehdottomia eivätkä suositusluonteisia. Tarkoitus on turvata muutoksenhakijoiden oikeus valituksen viivytyksettömään käsittelyyn.

Ongelmat noudattaa määräaikoja olleet pitkään esillä kanteluissa

Viime vuosina oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa on tullut usein esille laiminlyöntejä noudattaa säädettyjä määräaikoja. Jo vuonna 2005 OA kiinnitti STM:n huomiota siihen, että ehdottoman 60 päivän määräajan ylityksiä näytti tapahtuvan usein. Ministeriö piti kuitenkin ylityksiä yksittäistapauksina ja kertoi korosta-neensa laitoksille määräaikojen noudattamista. Lisäksi ministeriö kertoi laitosten kehittäneen tietojärjestelmiä määräaikojen seurannan helpottamiseksi.

Määräaikojen ylitykset ovat kuitenkin jatkuneet. Myöskään niihin suhtautuminen ei ole OA:n havaintojen mukaan muuttunut. Esimerkiksi velvollisuutta ilmoittaa muutoksenhakijalle lisäselvityksen hankkimisesta on laiminlyöty. Määräaikojen ylityksissä on myös vedottu lomiin ja ruuhkahuippuihin. Lisäksi viitteitä on ollut myös 60 päivän määräajan ylityksistä. Tämän vuoksi OA otti asian vuonna 2007 uudelleen tutkittavakseen.

OA:n tutkinnassa kävi ilmi, että Kela ja työeläkelaitokset olivat joissain tapauksissa tietoisesti jättäneet noudattamatta määräaikoja. He olivat perustelleet määräaikojen ylityksiä valitusten käsittelyn joustavuudella ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla. Laitosten mukaan joskus määräajan ylityksen taustalla oli muutoksenhakijan oma pyyntö siirtää valituksen käsittelyä odotetavissa olevan lisäselvityksen vuoksi.

OA huomautti, että Kelan ja työeläkelaitosten tulee kaikissa tilanteissa noudattaa valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja. Niiden noudattamista on myös ohjattava, seurattava ja valvottava.

Jos Kela tai työeläkelaitokset eivät hyväksy valitusta kokonaisuudessaan, niiden on lain mukaan toimitettava valitus muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Määräajasta voi poiketa, jos valituksen käsittelyyn tarvitaan lisäselvityksiä. Lisäselvityksen hankkimisesta on ilmoitettava muutoksenhakijalle. Valitus on kuitenkin aina toimitettava muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

OA tähdensi, että nykyinen lainsäädäntö ei hyväksy ehdottoman määräajan ylittämistä missään olosuhteissa. Esimerkiksi työn ruuhkautuminen tai työntekijöiden poissaolot eivät oikeuta laiminlyömyään säädettyjä määräaikoja, ei myöskään muutoksenhakijan pyyntöä.

Tietojärjestelmiä ja valitusten käsittelyprosesseja on kehitettävä

OA ei näe ratkaisuna nykyisiin ongelmiin sitä, että lainsäädäntöä muutettaisiin niin, että määräaikoihin tulisi joustoa tai lievennyksiä. Tämä johtaisi nykyisen selkeän lainsäädännön monimutkaistumiseen ja tulkintaongelmiin. Se myös heikentäisi muutoksenhakijan oikeusturvaa.

OA piti tärkeänä, että muutoksenhakijat voivat luottaa siihen, että Kela ja työeläkelaitokset noudattavat laissa säädettyjä määräaikoja. Hän muistutti, että muutoksenhakijoidenkin on noudatettava tiukasti muutoksenhauale asetettuja määräaikoja.

Varmistaakseen, että valitusten siirrolle säädettyjen määräaikojen ylityksiä ei pääse tapahtumaan, Kelan ja työeläkelaitosten tulee kehittää tietojärjestelmiään ja valitusten käsittelyprosessejaan. OA pyysi Kelaa ja STM:tä ilmoittamaan tammikuun 2009 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet määräaikojen noudattamisen ja sen seurannan tehostamiseksi. Eläketurvakeskus oli jo kesäkuussa 2008 julkaisussa työeläkejärjestelmän ohje- ja tiedotepalvelussa

muistuttanut valitusten siirrolle säädettyistä määräajoista (488* ja 489/2/07*).

Kela ilmoitti selvityksessään ottaneensa käyttöön prosessien hallintahankkeen muutoksenhakuasioiden osalta vuoden 2008 alussa. Muutoksenhakuasioiden keskittämisestä tietyille valmistelijoille on sen mukaan saatu myös hyviä tuloksia. Lisäksi Kela ilmoitti muistuttaneensa koulutustilaisuuksissa valmistelijoita määräaikojen noudattamisesta ja korostaneensa valitusasioista vastuussa oleville esimiehille heidän seurantavastuutaan.

Yksityisyyden suoja Kelan hakemuslomakkeissa

Kantelija arvosteli Kelan tapaa tiedustella etuuksien hakemuslomakkeissa erikseen sitä, onko henkilö avioliitossa vai rekisteröidyssä parisuhteessa. Hänen mielestään valintavaihtoehto tulisi poistaa niistä lomakkeista, joissa etuuden tai asian käsittelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, kumpi liitto on kysymyksessä. Hän kiinnitti huomiota siihen, että seksuaalinen suuntautuminen on arkaluontoinen henkilötieto.

Perhesuhteita koskevalla tiedolla on Kelan mukaan merkitystä useissa etuuksissa. Rekisteröidyssä parisuhteessa oleva henkilö ei Kelan mukaan välttämättä ymmärrä ilmoittaa omasta perhesuhteestaan, jos hakemuksessa kysyttäisiin ainoastaan avio- tai avoliitosta. Tällöin saattaisi olla seurauksena etuuksien menetyksiä. Tieto on Kelan mukaan tarpeen myös tarkistustietona silloin, kun väestöjärjestelmästä saatu tieto on virheellinen tai puutteellinen taikka se ei muutoin vastaa hakemuksen jättämis- tai päätöksentekoaikajankohdan tilannetta.

OA totesi ratkaisussaan, että Kelan esittämät näkökohdat ovat sinänsä perusteltuja, mutta tämäntyyppinen tiedustelu tulee tehdä ainoastaan silloin, kun se on tarpeen etuuslainsäädännön toimeenpanon vuoksi taikka etuuden hakijan oikeusturvan takaamiseksi. Näin menetellen toteutetaan OA:n mielestä yksityisyyden suojaa siten kuin perustuslain 10 §:ssä ja henkilötietolain 6, 11 ja 12 §:ssä säädetään.

OA totesi lisäksi, että Kelan harkitessa kehittämistoimenpiteitä tulisi ottaa huomioon Kelan Länsi-Suomen ja Itä-Suomen aluekeskusten lausunnoissa esitetyt arvioinnit: hakemuslomakkeessa olevan kysymyksen voisi tiettyjen etuuksien kohdalla yhdistää muotoon: "avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa" ainakin silloin, kun erotteluun ei ole etuuden myöntämisen ja hakijan oikeusturvan kannalta perustetta. Kysymykseen voisi myös tulla menettely, jota nyt noudatetaan sotilasavustushakemuksissa taikka lastenkotihoidon tuessa, joissa ohjeistetaan erikseen, että rekisteröidyn parisuhteen osapuoli rinnastetaan aviopuoliso. OA saattoi käsityksensä Kelan tietoon (1109/4/06).

4.14

TYÖVOIMA JA
TYÖTTÖMYYSTURVA

Asiaryhmään kuuluu työhallintoa, työttömyysturvaa, työsuojelua ja siviilipalvelusta koskevia asioita. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainittua perustoimentulonturvaa. Siinä on siis kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Se on myös osa sosiaalivakuutusta, jota on muutoin käsitelty s. 196.

Asiaryhmän asioita on ratkaissut ensisijaisesti AOA *Jukka Lindstedt*. Pääesittelijänä toimi vuoden aikana aluksi oikeusasiamiehensihteeri *Kari Muukkonen* ja sittemmin oikeusasiamiehensihteeri *Juha Niemelä*.

4.14.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA
LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Talous- ja työllisyysennusteet synkenivät vuoden 2008 aikana. Työelämän uutisointia hallitsivat loppuvuodesta ilmoitukset lomautuksista ja yt-neuvotteluista. Kehitys merkinnee myös työhallinnossa asioivien henkilöiden ja työttömyysturvahakemusten määrän kasvua. Laillisuusvalvontatyössä taloudellinen taantuma ei kuitenkaan vielä kertomusvuonna näkynyt.

Uusi taloudellinen tilanne vaikuttaa kuitenkin vireillä oleviin lainsäädännön kehittämishankkeisiin. Kesällä 2007 asetetun sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmistelevalle SATA-komitean tavoitteenahan on mm. työn kannustavuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen. Arvioitavana ovat mm. työttömyysturvan taso ja kesto sekä vuorotteluvapaajärjestelmän jatko. Finanssikriisin myötä käynnistetyillä elvytystoimenpiteillä on vaikutusta myös komitean työhön.

Tieteen ja taiteen tekijöiden sosiaaliturva täsmentyi. Ministeriö antoi työvoimatoimistoille soveltamishojeita selkeyttämään eroa yrittäjän ja tieteen tai taiteen tekijän välillä. Vuoden lopussa apurahalla työskentelevien sosiaaliturvaa parannettiin lainmuutoksella. Apurahan saajat ovat 1.1.2009 alkaen maatalousyrittäjän eläkelain mukaisen lakisääteisen eläketurvan ja kuntoutustuuksien sekä ryhmähenkivakuutuksen piirissä.

Lisäksi he pääsevät maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaisen lakisääteisen työtapaturmaturvan sekä sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) kuntoutusrahan piiriin. Samassa yhteydessä työttömyysturvalakiin säädettiin nimenomainen täsmennys siitä, että apurahan-saajaa ei pidetä laissa tarkoitettuna yrittäjänä.

Vuokratyöntekijöiden määrän lisääntyminen johti työ-sopimuslain muutukseen, jolla pyritään ottamaan huomioon vuokratyön erityispiirteet. Jatkossa vuokratyöntekijällä on oikeus saada kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista myös alle kuukauden jatkuvissa vuokratyösuhteissa. Samalla tiedonsaantioikeutta vuokra- ja käyttäjäyrityksen välillä parannettiin. Yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin lisättiin puolestaan säännökset siitä, millä perusteilla työnantajalla on oikeus käsitellä työnhakijaa ja työntekijää koskevia henkilöluottotietoja heidän luotettavuutensa arvioimiseksi.

EU:n työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asiain neuvosto pääsi kesällä lopulta sopuun työ-aika- ja vuokratyödirektiivien sisällöistä. Sovun myötä mm. Suomessa esillä olleeseen lääkäreiden työaikakysymykseen on mahdollista löytää ratkaisu. Vuokratyön osalta direktiivi edistää työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua.

Työ- ja elinkeinoministeriön paikallishallintoa uudistettiin joulukuussa annetulla ja 1.1.2009 voimaan tulleella lailla, jossa nimenmuutosten lisäksi uudistettiin työ- ja elinkeinokeskusten palvelujen järjestämistapaa ottamaan paremmin huomioon asiakasnäkökulma. Työvoimatoimistoista tuli samalla vastaavasti työ- ja elinkeinotoimistoja.

4.14.2

LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmään luokiteltuja kanteluita ratkaistiin 140. Määrä oli hieman edellisvuotta (155) pienempi. Vuoden aikana tuli vireille 148 työalan kantelua. Kanteluiden kohteina olivat pääasiassa työvoimatoimistot sekä etuusasioita ratkovat viranomaiset eli siis Kela, työttömyyskassat ja muutoksenhakuelimet.

Arvostelua kohdistui työvoimatoimistojen antamaan neuvontaan tai muuhun palveluun esimerkiksi työtarjousten ja työllistymiseen tähtäävien suunnitelmien laadinnassa. Aiempien vuosien tapaan kantelijat olivat myös tyytymättömiä saamiensa työttömyysturvapäätösten sisältöön. OA ei kuitenkaan voi puuttua harkintavallan puitteissa tehtyihin ratkaisuihin eikä muuttaa tai kumota päätöksiä.

Kanteluista osa (22) jäi tutkimatta sen vuoksi, että asia oli vireillä muussa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Näiden kanteluiden määrä näyttää kuitenkin vähentyneen edellisvuosista. Voidaankin arvella, että tietoisuus sekä työttömyysturvajärjestelmän toiminnasta että OA:n ratkaisukäytännöstä on lisääntynyt.

Myös asioiden käsittelyn kesto oli kanteluissa aikaisempia vuosia vähemmän esillä. Kelassa ja työttömyyskassoissa työttömyysturvahakemusten käsittely-aikailanne on ollut pääsääntöisesti hyvä, samoin kuin työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa. Sen sijaan vakuutusosoikeudessa valitusten käsittelyaikaisten pituus on ollut ongelmana jo pitkään. OA ratkaisi yhden kantelun, joka koski työttömyysturvavalituksen käsittelyaikaa vakuutusosoikeudessa (1088/4/07). Vakuutusosoikeuden tilannetta on käsitelty sosiaalivakuutusjaksossa s. 196.

OA:lle kirjoitettiin sen sijaan aiempaa selvästi enemmän (22 kantelua) työpaikoilla esiintyvistä ongelmista ja niiden selvittelystä. Kyse saattoi olla joko työpaikan henkilösuhteista tai fyysisistä olosuhteista. Esimerkiksi työpaikan ilmapiiriin liittyy monitahoisia ongelmia, jotka tulisi kyetä ratkaisemaan ensisijaisesti esimies-alaisuus-suhteissa ja kunkin työpaikan omin toimenpitein. Jos ratkaisua ongelmiin ei näin ole löydettyävissä, työntekijän on mahdollista kääntyä työsuojelupiirin puoleen. AOA antoi ratkaisuisiaan usein tällaista ohjausta. Työsuojeluasian selvittäminen ja johtopäätösten tekeminen usein jo kärjistyneissä tilanteissa on vaikeaa ja jättää sijaa työsuojeluviranomaisen harkinnalle. Laillisuusvalvonnan keinoin ei voida puuttua tähän harkintaan, ellei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai ellei sitä muuten ole käytetty väärin.

Kanteluista johti toimenpiteeseen 28 eli 20 %. Niissä viranomaisen tietoon saatettiin joko ohjaava tai moittiva käsitys havaitusta virheellisestä menettelystä. Yksi kantelu johti huomautuksen antamiseen.

AOA kiinnitti työvoimatoimistojen huomiota mm. asioiden asianmukaisen käsittelyyn ja huolellisuuden vaatimuksiin. Esillä olivat esimerkiksi asiakastietojen kirjaaminen tietojärjestelmään (2310/4/06), asian käsittelyn edellyttämän työtodistuksen pyytäminen heti alkuvaiheessa (1956/4/06*) sekä sisältövirhe työvoimapoliittisessa lausunnossa (3249/4/06*).

Kelan menettelystä olivat esillä mm. valituskirjeen palauttaminen virheellisesti muutoksenhakijalle (4244/4/06*) ja työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttäminen (3426/4/06*). OA kiinnitti eräissä ratkaisussaan (3109/4/06*) Kelan huomiota työttömyysturvahakemuksen käsittelyn viivästyksen lisäksi siihen, että siirrettäessä hakemuksia työntasauksena vakuutuspiiristä toiseen laitoksen on huolehdittava asiakkaidensa yhdenvertaisesta kohtelusta niin, että erot hakemusten käsittelyajoissa ovat mahdollisimman pienet eri vakuutuspiireissä.

Työttömyyskassojen toiminnasta AOA:n arvioitavana oli mm. tiedusteluihin vastaaminen (652/4/06), asiakkaalle lähetettävien kirjeiden informatiivisuus (3525/4/06*) ja jäsenmaksun määräytyminen (2269/4/06*). Työsuojelupiirin toiminnassa arvosteluun antoi aiheita viivästys työsuojeluilmoituksen käsittelyssä (4078/4/06*) ja laiminlyönnit työaikalain noudattamisen valvonnassa (4081/4/06).

Lisäksi asian käsittelyn pitkä kesto oli arvostelun kohteena työvoima- ja elinkeinokeskuksen (976/4/06), työvoimatoimikuntien (2254, 2506 ja 4156/4/06) ja työministeriön (3675/4/06) menettelyä arvioitaessa.

AOA korosti eri viranomaisten toimivan yhteistyön merkitystä ratkaisussaan (3140/4/06), jossa oli kyse peruspäivärahasta. Kantelijan asian käsittely työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta ja päivärahahakemuksen jättämisestä päätöksen saamiseen oli kestänyt runsaat neljä kuukautta. Asia oli vaatinut selvitystä työvoima- ja verotoimistoista, joissa kummassakin asian käsittely oli viivästynyt. AOA:n mukaan ratkaisevaa on

hakijan asian kokonaiskäsittelyaika, mikä myös asiaa käsittelevien eri viranomaisten on otettava toiminnassaan huomioon.

4.14.3 RATKAISUJA

Kuuleminen ja päätöksenteko koulutusasiassa

Turun työvoiman palvelukeskuksen työvoimaohjaaja oli lähettänyt kantelijalle kuulemiskirjeen koulutuksen keskeyttämistä koskevassa asiassa. Hän oli kuitenkin tehnyt keskeyttämiss päätöksen ennen kuin hänen kantelijalle varaamansa määräaika selvityksen antamiseen oli päättynyt. Samalla hän oli lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön työvoimatoimikuntakäsittelyä varten.

Työvoimatoimikunta katsoi sitemmin lausunnossaan, että kantelija oli erotettu koulutuksesta eikä hän ollut hakenut muutosta päätökseen. Toimikunnan lausunnon perusteella Kela epäsi kantelijalta työmarkkinatuen. Työttömyysturvalautakunta kumosi kuitenkin Kelan päätöksen ja totesi päätöksessään mm., että kantelijalle ei ollut annettu koulutuksen keskeyttämisestä kirjallista päätöstä. Kela maksoi kantelijalle tämän jälkeen työmarkkinatuen takautuvasti.

AOA:n sijainen katsoi, ettei työvoimaohjaaja ollut noudattanut kantelijan koulutuksen keskeyttämisessä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain säännöksiä opiskelijan kuulemisesta ja päätöksenteosta. Hänen mukaansa opiskelijoiden oikeusturvan takaaminen edellyttää, että heidän asioitaan käsittelevät viranomaiset ovat tietoisia lain säännöksistä ja niitä myös noudattavat. Työvoimatoimistojen tulee varmistua, että virkailijoiden tiedot oikeusturvan toteutumista säätelevistä säännöksistä ovat riittävät. Jokaisen virkailijan on lisäksi ylläpidettävä osaamistaan.

AOA:n sijainen antoi työvoimaohjaajalle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä.

AOA:n sijainen Jussi Pajuojaan päätös 14.10.2008, dnro 30/4/07*, esittelijä Juha Niemelä

Maahanmuuttaja-asiakkaan palvelu työvoimatoimistossa

Suomeen loppuvuonna 2005 muuttaneen kantelijan työvoimapolitiittisen asian selvittäminen Helsingin työvoimatoimistossa oli kestänyt neljä kuukautta. Syynä käsittelyn pitkittymiseen oli se, että kantelija ei ollut saanut ulkomailta entiseltä työnantajaltaan työtodistusta, josta olisi selvinnyt hänen työsuhteensa päättymispäivä.

AOA:n mukaan toimiston olisi tullut nimenomaisesti pyytää kantelijaa toimittamaan työtodistus jo kantelijan alkuhaastattelussa, kun tuolloin oli tullut ilmi, että hän oli työskennellyt ulkomailla ennen työnhakijaksi ilmoittautumista. AOA korosti lisäksi, että työvoimatoimistojen tulisi muutoinkin jo alkuhaastattelussa pyrkiä selvittämään maahanmuuttajille suomalaisen työttömyysturvajärjestelmän toimintaa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 30.4.2008, dnro 862/4/06*, esittelijä Juha Niemelä

Vantaan työvoimatoimisto ei puolestaan ollut hankkinut tulkkia kantelijan kotoutumissuunnitelman laatimistilaisuuteen. Toimiston mukaan sen peruseriaatteena on hankkia tulkki suunnitelman tekoon. Se ei pystynyt antamaan selvitystä siitä, miksi kantelijan kohdalla ei ollut näin tehty.

AOA:n sijaisen mukaan oli mahdollista, että kantelija ei ollut ymmärtänyt saamaansa tietoa kotoutumistoi-
menpiteistä ja koulutusvalinnasta. Hän kiinnittikin työvoimatoimiston huomiota työministeriön tulkin käytöstä antamiin ohjeisiin. Niissä on korostettu tulkin käytön välttämättömyyttä tilanteissa, joissa yhteisen kielen puuttuminen voi johtaa väärinkäsityksiin.

AOA:n sijainen Jussi Pajuojaan päätös 14.10.2008, dnro 3275/4/06, esittelijä Kari Muukkonen

4.15 YLEISET KUNNALLISASIA

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksentekoa 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.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

4.15.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain 2 luvun perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, joka on koko hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asetavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Kunta-asioita hoitaa valtion keskushallinnossa usea ministeriö. Vuoden 2008 alusta kuntia yleisesti koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä,

kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta on huolehtinut valtiovarainministeriö. Ministeriö vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

4.15.2 KUNTIEN RAKENNUMUUTOKSESTA

Kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Tehtävistä suurin osa on lakisääteisiä. Jotta erilaiset ja erikokoiset kunnat voivat suoriutua tehtävistään, ne tarvitsevat yhteistyötä vähintäänkin kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestetäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa. Kuntien yhteistoiminta perustuu lähtökohteisesti vapaaehtoisuuteen, mutta eräiden erityislakien perusteella kuntien on kuuluttava tätä tehtävää hoitamaan kuntayhtymään. Lisäksi eräitä tehtäviä on järjestetty lakisääteisenä alueellisenä yhteistoimintana.

Kunta- ja palvelurakennemuutos on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa. Kunnat toteuttavat sen yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä. Vuoden 2009 alussa toimintansa aloittaa 29 yhteistoiminta-aluetta, joissa on mukana 120 kuntaa. Näiden kuntien alueella asuu hieman yli miljoona ihmistä. Tällä hetkellä yhteensä 272 kuntaa on sopinut 61 yhteistoiminta-alueen perustamisesta, joista viimeisetkin muodostetaan vuonna 2013. Yhteistoiminta-alueet tulevat vastaamaan siten yli 2,6 miljoonan ihmisen perusterveydenhuollosta ja sosiaalitoimen tehtävistä. Isäntäkuntamallille perustuvia yhteistoiminta-alueita on tulossa 33 ja niissä on mukana 124 kuntaa. Tällöin yksi kunta vastaa alueen kaikkien kuntien terveyspalveluista. Asukkaita näissä kunnissa on yhteensä yli 1,6 miljoonaa. Kuntayhtymäissä, joita on 23, on puolestaan mukaan 123 kuntaa. Ne vastaavat yli 800 000 asukkaan perusterveydenhuollosta. Muutamat yhteistoiminta-alueet eivät ole vielä ratkaisseet hallintomalliaan.

Kuntien hallinnolliset rajat muodostavat maamme alueellisen perusjaotuksen. Kuntajako muodostaa useimpien valtion hallintoviranomaisten, tuomioistuinten ja vaalipiirien määrittymisen perustan. Kuntajaon muuttamisella tarkoitetaan kunnan alueen supistumista tai laajentamista tai kunnan lakkauttamista ja uu-

den kunnan perustamista. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vauhdittamana useat kuntien valtuustot ovat päätyneet kuntien yhdistämiseen. Vuoden 2009 vaihteen jälkeen Suomessa on 348 kuntaa, kun 32 kuntaliitosta tuli voimaan. Liitoksissa on mukana yhteensä 99 kuntaa. Vuoden vaihteen kuntaliitoksista suurimpia ovat Salon, Hämeenlinnan, Kouvolan ja Jyväskylän liitokset. Vuoden vaihteessa toteutuvien kuntaliitosten lisäksi seitsemästä vuosina 2010–2013 tapahtuvasta kuntaliitoksesta on jo olemassa valtuustojen päätökset. Näissä liitoksissa on mukana 19 kuntaa.

Kuntaliitoskunnissa vuoden 2008 kunnallisvaalit toimitettiin vuoden 2009 alusta voimaan tullutta kuntajakoa noudattaen. Uusien valtuustojen ensimmäisiä tehtäviä tammikuussa oli kuntien hallinnon järjestäminen ja toimielinten jäsenten valitseminen.

4.15.3 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 tutkimis- ja ratkaisovalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Valtion ja kunnan suhdetta koskevan sääntelyn mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kunta koskevassa lainsäädännön valmistelussa. Lääninhallitus voi puolestaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Vireillä olevan Alku-hankkeen mukaisesti nämä valvontatehtävät on tarkoitus siirtää vuoden 2010 alusta perustettaville kuudelle Aluehallintovirastolle.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää. Useissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, miten kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa.

Monissa kanteluissa eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan kunnan toimielinten tai muutoksenhakuviranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona eikä sitä täydentävänä muutoksenhakekeinoina. Päätösten muuttamiseksi tulee käyttää kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

Eräässä kantelussa epäiltiin muun ohella, että sivistyslautakunnan päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Sivistyslautakunnassa oli käsitelty kantelu- luonteista kirjoitusta, jossa arvosteltiin sivistysjohtajan virkatoimia. AOA:n mukaan ei ollut asianmukaista, että kanteluun kohteena olevan viranhaltijan alainen toimi asian valmistelijana ja pöytäkirjanpitäjänä. Tämän vuoksi hän kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että edellä kuvattu menettely on omiaan aiheuttamaan epäilyjä asian käsittelyn luotettavuudesta ja puolueettomuudesta (2898/4/06).

Muutamissa ratkaisuissa AOA kiinnitti kunnan viranomaisten huomiota asioiden käsittelyn viivytyksettömyyteen. Kantelijan kaupunkiin kohdistaman vahingonkorvausvaatimuksen käsittely oli kestänyt yli 4 vuotta 8 kuukautta ennen kuin asia oli ratkaistu kaupunginhallituksessa. AOA kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota asian asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimukseen sekä muistutti asian selvittämisevelvollisuudesta (707/4/06). Toisessa ratkaisussa kantelijan hakemus oli ollut vireillä kunnassa vuodesta 2004 lähtien eli runsaat neljä vuotta. AOA:n mukaan asiassa oli esitetty perusteita odottaa hovioikeuden tuomiota, joka oli saatu vuoden 2007 syyskuussa. Tämän jälkeen asia oli kuitenkin edennyt vasta keväällä 2008. Ottaen

huomioon asian jo neljä vuotta kestänyt vireilläolo, AOA:n mukaan asiassa ei ollut esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, miksi hänelle annettussa selvityksessä ilmoitettiin, että kantelijan asia tullaan ratkaisemaan vasta viimeistään vuoden 2008 lokakuussa (49/4/07).

Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa kokeiltiin sähköistä äänestystä Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä. Sähköinen äänestys oli mahdollista vain kokeilukuntien yleisillä ennakkoäänestys- ja vaalipäivän äänestyspaikoilla perinteisen lippuäänestyksen rinnalla. Ääniä jäi kuitenkin kirjautumatta sähköiseen uumaan runsaat 200 kappaletta. Kaikkien kuntien keskusvaalilautakuntien päätöksistä tehtiin vaalivalitukset Helsingin hallinto-oikeuteen. Valituksissa vaadittiin päätösten kumoamista ja uusien vaalien järjestämistä sekä käytetyn sähköisen vaalijärjestelmän toteamista vaalilain vastaiseksi. Koska sähköisen äänestysjärjestelmän lainmukaisuus oli jo saatettu näillä vaalivalituksilla hallinto-oikeuden tutkittavaksi, OA päätti, ettei hänen ollut syytä tutkia äänestyksestä tehtyjä kanteluita.

AOA teki tarkastuskäynnin Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskukseen (ARA). ARAn ylijohtaja selosti muun ohella 1.1.2008 voimaan tullutta lainmuutosta, jolla rahasto ja virasto on eriytetty. Asuntorahasto-niminen rahasto jatkaa edelleenkin olemassaoloaan budjetin ulkopuolisena rahastona ja ARA puolestaan virastona. Lainmuutoksella haluttiin korostaa ARAn kehittämisroolia. Virasto oli muuttamassa Lahteen, jossa sen toiminta käynnistyi 1.7.2008 lukien.

4.15.4 RATKAISUJA

Menettely asukasvalinnoissa

Maksuhäiriömerkintä asukasvalintaperusteena

AOA kiinnitti Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiön (Hoas) huomiota siihen, että sen uudenkaan käytännön mukainen maksuhäiriömerkintöjen vaikutus asukasvalintaan ei vielä vastannut asukasvalintanormiston sisältöä.

Hoasin noudattaman käytännön mukaan asunnon hakijan luottotiedoissa ollut maksuhäiriömerkintä oli esteenä asunnon saannille ja hakemus hylättiin. Hoas ilmoitti, että se muuttaa asukasvalintakäytäntöään siten, että se luopuu tästä menettelystä. Uuden käytännön mukaan luottotietojen osalta maksuhäiriömerkintöjen merkitys analysoidaan tapauskohtaisesti. Asukasvalinnassa vuokralaisina voivat tulla kysymykseen lähtökohdaisesti ne hakijat, joilla maksuhäiriömerkinnän yhteyteen on rekisteröity tieto velan maksusta, ja ne hakijat, joilla on ainoastaan (ilman käräjäoikeuden päätöstä rekisteröitävissä oleva) kulutusluottoa koskeva ja lievänä pidettävä maksuhäiriömerkintä.

AOA piti Hoasin uutta käytäntöä myönteisenä askeleena oikeaan suuntaan. Uusikaan käytäntö ei kuitenkaan hänen käsityksensä mukaan vielä vastannut voimassa olevan asukasvalintanormiston sisältöä. Asukasvalinnan lähtökohdaksi ei voida asettaa sitä, että vuokralaisina voisivat tulla kysymykseen vain hakijat, joilla maksuhäiriömerkinnän yhteyteen on rekisteröity tieto velan maksusta, ja hakijat, joilla on ainoastaan rekisteröitävissä oleva kulutusluottoa koskeva ja lievänä pidettävä maksuhäiriömerkintä. Asukasvalintanormiston lähtökohdaksi on sen sijaan, että hakijoiden asunnon tarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella määräytyvästä etusijajärjestyksestä ei poiketa hakijan luottotiedoissa olevan maksuhäiriömerkinnän perusteella.

Yksittäisissä valintatilanteissa on mahdollista, että jollakin muulla hakijalla on sellainen peruste, jonka nojalla asukasvalintaperusteista tai etusijajärjestyksestä voidaan poiketa. Mikäli näin ei ole, asunto on annettava etusijajärjestyksen mukaiselle hakijalle, vaikka tällä olisi maksuhäiriömerkintä, paitsi jos vuokranmaksun laiminlyönnin vaaraa voidaan ARAn asukasvalintaoppaassa ja AOA:n aikaisempina vuosina esittämissään kannanotoissa (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 269–270 ja 2007 s. 212–213) mainitut vuokrasaattavan turvaamiseen tähtäävät toimenpiteetkin huomioon ottaen pitää todellisenä ja perusteltuna. Tässä harkinnassa tulee tapauskohtaisesti arvioida maksuhäiriöiden taustalla olevien velkasuhteiden laatua, maksuhäiriöiden syitä, vakavuutta, ikää, toistuvuutta ja muita sellaisia seikkoja kokonaisuutena.

AOA pyysi Hoasia ilmoittamaan hänelle 30.1.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen kannanotton-

sa on antanut aiheita. Hän lähetti päätöksensä myös ARAlle tiedoksi ja huomioon otettavaksi asukasvalintaa koskevassa ohjauksessa ja valvonnassa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 11.11.2008,
dnro 1354/4/07*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Hoas ilmoitti, että se on linjannut uudelleen ohjeistuksensa asukasvalinnan perusteista 1.2.2009 alkaen. Maksuhäiriöt eivät sellaisinaan ole asunnon saannin esteenä, ellei kysymyksessä ole avoinna oleva vuokra-velka Hoasille. Hakemus tulee hylättäväksi yksittäistapauksessa, jos on perusteltua ja todennäköistä olettaa, että hakija laiminlyö vuokranmaksuvelvollisuutensa. Tällöin tapauskohtaisesti arvioidaan maksuhäiriön merkitys, jolloin otetaan huomioon velkasuhteen laatu, maksuhäiriön vakavuus, niiden syntymisajankohdat ja lukumäärä sekä ajallinen ulottuvuus (mahdollinen toistuvuus).

Arviointiin liittyy harkinta määräaikaisen sopimuksen tekemisestä ja ennakovuokran ja muiden vuokranmaksun suorittamista turvaavien keinojen käyttämisestä. Tarvittaessa asunnonhakijaa ohjeistetaan neuvottelemaan sosiaaliviranomaisen kanssa jälleenvuokrasopimuksen solmimisesta.

Muita asukasvalintaa koskevia ratkaisuja

Aravavuokra-asuntojen asukasvalintoja voivat tehdä niin kunnan asuntoviranomaiset kuin kunnan omistaman yhtiön toimitilimetkin. AOA katsoi, että menettelytavat asukasvalinnoissa ja niihin läheisesti liittyvissä kysymyksissä eivät voi olla erilaiset riippuen siitä, mikä taho kulloinkin huolehtii asukasvalinnoista. Tämän vuoksi hallintolain säännöksiä hyvän hallinnon perusteista – kuten neuvonnasta ja kirjallisiin tiedusteluihin vastaamisesta – oli perusteltua soveltaa myös kunnan omistamien vuokra-asuntoyhtiöiden asukasvalintamenettelyyn (312/4/07).

Eräässä toisessa tapauksessa AOA saattoi vuokrakuutta koskevan neuvonnan osalta kaupunginhallituksen ja asunto-osakeyhtiön tietoon neuvonnan täsmällisyydestä esittämänsä näkökohdat (2942/4/06*).

Puhelinpalvelu lakisääteisessä jätehuollossa

AOA:n mukaan kunnan jätehuoltoyhtiön puhelinneuvonta ei täyttänyt kaikilta osin maksuttomuuden vaatimuksia.

Kunta oli siirtänyt lakisääteiset jätehuoltovelvoitteensa yhtiön hoidettavaksi. Yhtiö antoi neuvontaa jätehuoltoon liittyvissä asioissa asiakaspalvelun puhelinlinjalla. Kaikki puhelinneuvonta oli keskitetty tähän puhelinnumeroon. Palvelunumerosta oli tehty erillinen hinnoittelusopimus, jonka mukainen hinta on soittajalle aina ns. normaali paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu. Yhtiön muut puhelinnumerot, kuten keskuksen ja työntekijöiden suorat puhelinnumerot olivat maksullisia yrittysnumeroita.

AOA korosti, että lainmukainen maksuton neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa antamaan niin menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia ei voida erotella, koska asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. AOA totesi, että neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen ulkopuolelle ei voida jättää yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä muita sellaisia puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä. AOA saattoi käsityksensä kunnan ja jätehuoltoyhtiön tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 5.6.2008,
dnro 48/4/07, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Asianosaisen oikeus saada tieto pysäköinnin valvonta-apulaisen nimestä

AOA totesi, että kaupungin pysäköinninvalvojan menettely ei julkisuuslain kannalta arvioituna täyttänyt viranomaistoiminnalle asetettuja vaatimuksia, kun maksukehotuksen saaneelle henkilölle kieltäydettiin antamasta tietoa hänelle kehotuksen antaneen pysäköinnintarkastajan nimestä. Julkisuuslain nojalla henkilöllä on asianosaisena oikeus saada tieto myös asiansa käsit-

telyyn osallistuneiden virkamiesten henkilöllisyydestä. Tämän periaate oli todettu jo vuonna 2004 tehdyissä laillisuusvalvontaratkaisuisa. Niiden mukaan sellaisesta käytännöstä, että pysäköintivirhemaksukehoitus allekirjoitetaan yksinomaan numerolla, tuli luopua.

AOA:n mukaan asian arvioinnissa tuli ottaa huomioon myös perustuslain mukainen asianomistajan syyte-oikeus. Perustuslain säännöksen tarkoituksena on turvata yksilön mahdollisuus osallistua julkisen vallan käytön valvontaan. Tämä perustuslain tasolla säädetty asianomistajan syyte-oikeus on poikkeus rikosasian asianomistajan toissijaisesta syyte-oikeudesta, jonka mukaan asianomistaja itse saa nostaa syytteen rikoksesta vain, jos virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Jotta perustuslaissa säädetyt oikeudet olisivat toteutettavissa, jokaisella tulee olla oikeus saada viranomaiselta tietoonsa niiden virkamiesten nimet, jotka voivat olla vastuussa häntä koskevista ratkaisusta tai toimenpiteistä.

Kaupungin pysäköinninvalvojan menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon sen, että pysäköinninvalvonta oli noudattanut vanhaa hallinnonalalla ilmeisen yleiseksi muodostunutta käytäntöä. Tämän vuoksi AOA tyytyi vastaisen varalle kiinnittämään kaupungin pysäköinninvalvonnan huomiota voimassa olevan lainsäädännön vaatimuksiin.

AOA totesi, että huolimatta aikaisemmista laillisuusvalvontakannanotoista pysäköinninvalvonnessa näyttäisi vieläkin olleen voimassa vanha käytäntö, että pysäköinnin valvonta-apulaiset toimivat tehtävässään nimeettöminä. Tämän vuoksi hän saattoi päätöksensä ja siinä esitetyt kannanotot myös oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon otettavaksi huomioon pysäköinninvalvontaa koskevassa lainvalmistelussa ja ohjeistuksessa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 12.6.2008, dnro 2472/4/06*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Hankintamenettelyä koskevia ratkaisuja

AOA saattoi johtaja-rakennustarkastajan ja kunnan johtajan tietoon käsityksensä siitä, että 39 000 euron suuruisesta kattooremonttiurakasta päättäminen oli tapahtunut virheellisesti. Kunnan johtosäännön mukaan johtaja-rakennustarkastajan valtuudet ulottuivat vain noin 8 500 euron suuruisesta urakasta päättämiseen. Johtaja-rakennustarkastaja oli hyväksynyt urakkaa koskevan tarjouksen ja kunnanjohtaja oli yhdessä johtaja-rakennustarkastajan kanssa allekirjoittanut urakkasopimuksen. Myös kunnanjohtajan oli täytynyt tietää, ettei urakasta päättäminen ollut kuulunut johtaja-rakennustarkastajan toimivaltaan. Kunnan teknisten- ja ympäristöpalveluiden lautakunta oli jälkepäin hyväksynyt menettelyn (3365/4/06).

AOA kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että kunnan johtosäännössä päätösvalta palvelujen hankinnoista oli puutteellisesti säännelty. Kunnan johtosäännössä päätösvalta oli siirretty nimetyille lautakunnille ja edelleen viranhaltijoille vain "irtaimen omaisuuden ja kulutustavaroiden hankkimisesta". Johtosääntöä oli kuitenkin tulkittu siten, että palveluhankinta rinnastui irtaimen omaisuuden hankintaan. Lisäksi AOA kiinnitti hankintapäätöksen tehneen johtavan lääkärin huomiota siihen, että hankinnan kokonaiskustannusten tulee olla riittävällä tavalla selvitetty jo sopimusta tehtäessä. Tehdyssä konsulttisopimuksessa ei ollut määritetty sitä, kuinka monta tuntia konsultointi enintään voisi kestää tai mikä olisi konsultointisopimuksen kokonaisarvo. Nämä seikat eivät myöskään ilmenneet viranhaltijapäätöksestä (2138/4/07).

4.16 OPETUS

Opetusalaan luokitellaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Opetusalan laillisuusvalvonta kuului oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan lähinnä AOA *Jukka Lindstedtille*. OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen* ratkaisivat lisäksi joitakin opetusalan kanteluita. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* toimi asiaryhmän pääesittelijänä.

4.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Vuonna 2008 jatkettiin Opetushallituksen (OPH) tehtävien ja roolin selkeyttämistä selvitysmiehen raportin perusteella. OPH:n organisaatiota uudistettiin 1.1.2009 lukien. Uudistetussa organisaatiossa on toimintayksiköt yleissivistävää koulutusta, ammattikoulutusta, tieto- ja arviointipalveluja, koulutustoimialan palveluja sekä ruotsinkielistä koulutusta varten. Myös OPH:n asemaa opetuksen arvioinnissa on selkiytetty sekä yleensäkin OPH:n tulosseurantaa parannettu.

Lääninhallitusten asemaa on puolestaan arvioitu alue- ja paikallishallintouudistuksessa (ALKU-hanke). Opetusalan peruspalvelujen ja oikeusturvan tulosaluetta ollaan sijoittamassa uusiin aluehallintovirastoihin. Työ henkilöstön sijoittelussa eri yksiköihin oli vielä vuodenvaihteessa 2008–2009 kesken. Hankkeeseen liittyy opetusalan kannalta kiistanalaisia kohtia, kuten yleissivistävän koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen organisatorinen eriyttäminen toisistaan.

Opettajien lomautukset peruskouluissa ja lukioissa nousivat jälleen esille. Eri lääninhallitusten alueilla oli kertomusvuonna lomautuksia seuraavasti: Lapin läänissä kolmessa kunnassa (Enontekiö, Muonio ja Utsjoki), Etelä-Suomen läänissä yhdessä kaupungissa (Hamina), Oulun läänissä yhdessä kaupungissa (Oulainen) ja Itä-Suomen läänissä kahdessa kaupungissa (Varkaus ja Mikkeli). Kuntatalouden niukkuus näkyi peruskoulun suurten opetusryhmien ja vaikeiden kouluverkkopäätösten ohella myös siinä, että Itä-Suomen lääninhallitus oli – saamatta aikaan korjausta – arvos-

tellut oppilaiden kouluruokailun puutteita Varkaudessa (tästä myös OA:n oma aloite 2527/2/08). Etelä-Suomen läänin alueen kunnissa ei vuonna 2008 toteutettu yhtään lomautusta. Joidenkin peruskoulujen tiloissa esiintyi kosteus- ja homeongelmia, jotka häiritsivät koulutyötä ja joissain tapauksissa antoivat aiheen oppilaiden ja heidän vanhempien mielenilmauksiin.

Syyskuun lopulla opiskelijamaailmaa synkensi toistamiseen ampumistapaus, tällä kertaa Seinäjoen ammatikorkeakoulussa Kauhajoella. Tämä traaginen tapaus käynnisti osaltaan eri viranomaisten toimet oppilas- huollon kehittämiseksi ja ampuma-asetelupien valvonnan tiukentamiseksi.

Vuoden 2008 lainuudistuksista opetusallalla olivat merkittävimpiä yliopistolain kokonaisuudistus ja ammattikorkeakoululain muutos. AOA Lindstedt antoi näistä lakiluonnoksista lausuntonsa (2629* ja 3286/5/08*). Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun ohella siihen, että viranomaisina, kuntien hallintokuntina tai säätiöinä toimivien yliopistojen ja korkeakoulujen opiskelijoiden ja henkilökunnan oikeudet tulisi määritellä selkeästi.

4.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Opetusalan kantelut koskivat mm. peruskoulujen, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta ja taiteen tukemista.

Ratkaisujen määrä oli vuonna 2008 lähes sama kuin edellisvuonna. Ratkaistusta 105 (99) kantelusta 23 (14) koski perusopetusta, 32 (15) yliopistoa ja muita korkeakouluja, 8 (7) ammattikorkeakouluja, 2 (10) opetusministeriötä, 0 (4) ylioppilastutkintoa ja loput 40 (49) muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita. Toimenpiteisiin johti yhteensä 17 (18) asiaa, joissa AOA esitti käsityksensä siitä, mikä olisi ollut asianmukainen tapa toimia. Opetusallalta ratkaistiin viisi omasta aloitteesta tutkittua asiaa, joista yhdessä (4129/2/06*) esitettiin käsitys ylioppilastutkintolautakunnan arkistossäännön ja arkistonmuodostussuunnitelman vanhentuneisuudesta. Myös lääninhallituksille tehtiin edellisvuosien tapaan lukuisia kanteluita.

Oikeusasiamiehen esittämään käsitykseen johtaneet kantelut koskivat muun muassa yliopiston professorin menettelyä sosiaalitoimen työntekijöiden painostamisessa (590/4/05*), OPH:n sisäisen tarkastajan menettelyä (260/4/06*), OPH:n entisen pääjohtajan esteellisyyttä (4032/4/06*), koulumatkakorvausta koskevan päätöksen perustelemista ja muutoksenhakuosoitusta (984/4/06), kunnan sivistystoimen toimenpiteitä koulutusaamisen ehkäisemiseksi ja oppilaan oikeutta harjoittaa uskontoaan oppituntien aikana (1136/4/06), korkeakoulussa jo hyväksytyn väitöskirjatyön keskeyttämistä (3435/4/06*) sekä ammattiopiston opiskelijoiden tekemän valituksen käsittelyä kaupungin sivistystoimessa (3339/4/06).

4.16.3 TARKASTUKSET

Opetuslallalla tehtiin vuonna 2008 kolme tarkastusta. AOA Lindstedtin tarkastuskohteina olivat Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto, Turun ammattikorkeakoulu ja Porvoon kaupungin koulutustoimi. Turun ammattikorkeakoulussa 24.4.2008 tehdyn tarkastuksen perusteella AOA otti oma-aloitteisesti tutkittavakseen kysymyksen Turun kaupungin hallintokuntana toimivan ammattikorkeakoulun valtionavun täysimääräisestä saamisesta oppilaitoksen käyttöön. Lisäksi AOA tutustui kesällä 2008 Pelastusopiston toimintaan ja syksyllä Merisotakoulun toimintaan.

4.16.4 RATKAISUJA

OPH:ssa paljon epäkohtia

OPH:ssa paljastui useita hallinnollisia epäkohtia ja puutteita, kun AOA teki sinne tarkastuksen marraskuussa 2006. AOA otti tuolloin tarkemmin tutkittavakseen OPH:n sisäisen tarkastuksen, koulutuksen arvioinnin sekä viivästykset asioiden käsittelyssä ja kirjaamisjärjestelmän puutteet. AOA:lle tuli vuosina 2006–2007 myös neljä kantelua, jotka koskivat OPH:n henkilöstöasioita ja virkanimityksiä.

Ongelmia sisäisessä tarkastuksessa

AOA katsoi, että OPH:n sisäinen tarkastus painottui edellisen pääjohtajan toimeksiannosta liiaksi erilaisiin operatiivisiin tehtäviin. Tämä aiheutti virastossa ristiriitoja. Sisäisen tarkastuksen tulee kuitenkin olla riippumaton ja objektiivista ja välttää eturistiriitoja.

Selvimminkin ongelmat sisäisessä tarkastuksessa näkyivät uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotossa. Tarkastaja oli mm. vaatinut käyttöönsä salassa pidettäviä henkilöarviointoja ja ehdottanut annettavaksi varoituksia virkamiehille, jotka kieltäytyivät antamasta hänelle arviointoja. Tarkastaja ei ole enää OPH:n palveluksessa.

Koulutuksen arvioinnissa epäselvä vastuunjako

AOA:n tarkastuksella tuli ilmi ongelmia myös koulutuksen arviointineuvoston ja OPH:n välisessä työnjaossa. Erimielisyyttä oli koulutuksen arvioinnin toteutuksesta ja organisoinnista. Lisäksi esille tuotiin yhteistyön puutte sekä arviointitoiminnan päällekkäisyys.

AOA katsoi, että koulutuksen arviointia koskeneet järjestelyt olivat ongelmalliset sekä hyvän hallintotavan että tiedontarvitsijoiden näkökulmasta. Sen vuoksi vastuunjako OPH:n ja koulutuksen arviointineuvoston välillä oli viipymättä tehtävä selkeämmäksi. AOA esittikin opetusministeriölle (OPM) koulutuksen arviointia koskevien säännösten selkeyttämistä. Esitys johti edellä mainittuun lainmuutokseen.

Asiakirjahallinnon epäkohdat korjaamatta

AOA kiinnitti OPH:n huomiota lisäksi asioiden käsittelyn viipymiseen ja arkistosäännön vanhentuneisuuteen. Nämä ongelmat olivat olleet esillä jo vuonna 2001, kun silloinen AOA teki tarkastuksen OPH:ssa. Epäkohtia ei silti ollut korjattu vuoteen 2006 mennessä.

Koulutussihteeri perusteetta määräaikaisissa palvelussuhteissa

Ratkaisussaan yhteen kanteluista AOA esitti käsityksenään, että OPH oli perusteetta palkannut romaniväestön koulutusyksikön koulutussihteerin määräaikaisiin virkasuhteisiin kahtena peräkkäisenä vuonna. Hyvän henkilöstöpolitiikan mukaan pysyvät tehtävät hoitaa vakinaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö. Määräikaisten palvelussuhteiden käytölle tulee olla työsovimuslaissa määritellyt perusteet. Virkamieslautakunta olikin määrännyt sen vuoksi maksettavaksi koulutussihteerille korvauksena kahdeksan kuukauden palkan.

Pääjohtaja osallistui esteellisenä kurinpitoasiaan

AOA arvosteli OPH:n entistä pääjohtajaa siitä, että hän oli esteellisenä osallistunut kurinpitoasian hoitoon.

Iltapäivälehti oli haastatellut OPH:n autonkuljettajaa ja kirjoittanut osaksi haastatteluun perustuen kriittisesti pääjohtajan virka-auton käytöstä. Heti jutun ilmestymisen jälkeen pääjohtaja oli kutsunut autonkuljettajan kuultavaksi mahdollista kurinpidollista ojentamista var-ten ja ollut itse läsnä tässä tilaisuudessa.

AOA katsoi, että pääjohtaja oli esteellinen sekä allekirjoittamaan kutsun autonkuljettajan kuulemistilaisuuteen että osallistumaan tilaisuuteen. Esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa asian käsittelyssä. Lehden kirjoituksessa oli kysymys nimenomaan pääjohtajan menettelystä.

Muut kaksi kantelua, joista toinen koski OPH:n romani-
väestön koulutusyksikön nimitysasiasia ja toinen poliisin toimia eräiden OPH:ta koskevien rikosilmoitusten
tutkinnassa, eivät johtaneet AOA:n toimenpiteisiin.

AOA Jukka Lindstedtin päätökset 17.9.2008, dnrot 4126*, 4127* ja 4128/2/06*; 260* ja 4032/4/06* sekä 389* ja 3112/4/07*, esittelijä Jorma Kuopus

Kirjaston asiakkaiden oikeusturvasta on huolehdittava

AOA:n sijainen katsoi, että kirjaston pitää kuulla asiakastaan ja tarvittaessa huomauttaa häiritsevistä käytöksistä ennen kuin hänet määrätään kirjaston käyttökieltoon. AOA:n sijainen otti kantaa kanteluun, joka koski Helsingin kaupunginkirjaston toimipisteen asiakkaalleen antamaa käyttökieltoa.

Kirjasto kielsi asiakkaaltaan kaikenlaisen asioinnin toimipisteessä puoleksi vuodeksi ja tietokoneiden käytön kaikissa Helsingin kaupunginkirjaston toimipisteissä viikoksi. Kiellon perusteena oli asiakkaan jatkuva häiritsevä ja hyökkäävä käytös henkilökuntaa ja asiakkaita kohtaan.

AOA:n sijainen totesi, että kirjasto ei ollut varsinaisesti kuullut asiakastaan ennen käyttökiellon määräämistä eikä huomauttanut häiritsevistä käytöksistä, vaikka kiellon perusteena oli jo pitempään jatkunut häiriökäyttäytyminen. Kirjaston menettelyä voidaan arvostella, koska kuulluksi tuleminen on yksi perustuslain mukainen oikeusturvan tae.

Hyvän hallinnon mukaista olisi ollut antaa ennen käyttökieltoa huomautus tai varoitus eli turvautua lievem-
pään keinoon. On asianmukaista, että asiakkaalla on
tilaisuus korjata käyttäytymistään.

Kirjaston käyttökielto on ollut aikaisemminkin oikeusasiamiehen tutkittavana. Vuonna 2007 AOA Jukka Lindstedt kiinnitti huomiota siihen, että pääkaupunkiseudun kaupunginkirjastojen käytösäännöissä ei määritellyt esimerkiksi käyttöoikeuden menettämisen pituutta eikä sitä, miten käyttöoikeuden voi saada takaisin. Päätös käynnisti käytösääntöjen uudistamistyön, jossa nämä AOA:n esiin nostamat ongelmat otettiin huomioon.

Pääkaupunkiseudun kirjastojen yhteiset käytösäännöt ja kirjastojen tietokoneiden käytösäännöt valmis-
tuivat vuonna 2008. Uusissa säännöissä on aiempaa
täsmällisemmin ohjeistettu myös käyttöoikeuden me-
netys. Ohjeissa todetaan mm., että ennen käyttökiellon
antamista osapuolille varataan tilaisuus tulla kuulluksi.

Aikaisempaa kantelua tutkiessaan AOA oli havainnut, että kirjastotoimeen ei välttämättä ollut muodostunut vakiintuneita tapoja käsitellä käyttökieltoon johtavia tilanteita. Tämän takia ja koska uudet käytösäännöt otavat asiakkaan oikeusturvan paremmin huomioon ja edistävät samalla yhdenmukaisen käytännön muodostumista, AOA:n sijainen katsoi aiheelliseksi vain saattaa näkökohtansa kirjaston toimipisteen tietoon. Asian yleisen merkityksen vuoksi AOA:n sijainen lähetti päätöksensä tiedoksi myös OPM:lle.

AOA Lindstedt oli jo aiemmin saattanut ministeriön tietoon käsityksensä siitä, että kirjastolain 10 §:ää tulisi täsmentää. Tuon pykälän nojalla annetaan kirjastojen käytösäännöt, mutta siitä ei kuitenkaan ilmene, mitä velvoitteita asiakkaalle voidaan käytösäännöillä määrätä.

AOA:n sijainen Jussi Pajuojan päätös 22.9.2008, dnro 1012/4/07*, esittelijä Mikko Sarja

Helsingin kaupunginhallitus on sittemmin ilmoittanut, että se on uudistanut kaupunginkirjaston käytösäännöt.

Ks. myös AOA Jukka Lindstedtin päätökset 21.3.2007, dnro 4063/4/06* ja 20.8.2007, dnro 1009/2/07*

4.17 KIELIASIAT

Kieliasiat koskevat perustuslaissa turvattua oikeutta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuutta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamista. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa.

Kieliasiat kuuluivat AOA *Jukka Lindstedtin* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensih-teeri *Mikko Sarja*.

Ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi myös oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa ja soveltamista. Tässä tehtävässä sitä tukee kieliasian neuvottelukunta. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen.

4.17.1 LAILLISUUSVALVONTA

Kieliasioita ratkaistiin 26, ja toimenpiteisiin niistä johti 15. Kahdessa tapahtui korjaus käsittelyn aikana. Suurin osa ratkaisuista koski jälleen ruotsin asemaa. Poliisille korostettiin vapautensa menettäneen oikeutta käyttää perhetapaamisessa ruotsia, vaikka hän on esitukinnassa käyttänyt suomea (2143* ja 2521/4/06*), sekä tienkäyttäjän oikeutta käyttää liikennevalvontatapahtuman ja rangaistusvaatimuksen antamisen yhteydessä omaa äidinkieltään (2710/4/06*). Käräjäoikeuden menettely taas antoi aihetta arvosteluun, koska se oli vireillä olevassa asiassa lähettänyt äidinkieltään ruotsinkieliselle asianosaiselle suomenkielisen käsittelyilmoituksen

(3547/4/06*). Lääninhallitus menetteli virheellisesti, kun ruotsinkieliselle kantelijalle oli toimitettu vastinepyyntö ja selvitys suomeksi (2261/4/06*).

Lisäksi esillä olivat potilasasiakirjoihin ja holhousteleihin liittyvät kielikysymykset (3086/4/06* s. 178 ja 423/2/07* s. 193), samoin viranomaisten internet-osoitteiden kieli (3802/4/07*). Viimeksi mainitussa tapauksessa korostettiin sitä, että kokonaisista viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostetuilla internet-osoitteilla olisi mahdollista edistää hyvän hallinnon lisäksi myös kielellisten oikeuksien tasavertaista toteutumista. Valtiovarainministeriön (VM) tietoon puolestaan saatettiin maistraattien internetsivuilla olevassa vesikulkuneuvorekisteri-ilmoituksen tekemistä varten laaditussa ruotsinkielisessä lomakkeessa havaittu puute, jonka VM sittemmin ilmoitti korjaavansa (2752/4/08).

Omana aloitteena tutkitussa asiassa korostettiin kielilain myöntämistä koskevan ohjeistuksen, tiedottamisen ja esimieskoulutuksen merkitystä, jotta henkilöstö saisi sille kuuluvat etuudet yhdenmukaisin perustein (898/2/07*). Ruotsinkielisten juttujen käsittelyaikoja Helsingin ja Turun hovioikeuksissa koskenut oma aloite ei sen sijaan johtanut toimenpiteisiin (883/2/06).

Oikeudesta käyttää suomea oli kyse hätäkeskuksen puhelinpalvelua koskevassa asiassa, jossa hätäkeskuksen päivystäjä menetteli moitittavasti, kun hän oli vaihtanut keskustelukielen ruotsiksi, vaikka soittaja oli alun perin käyttänyt suomea (3279/4/07*).

OM ilmoitti toimenpiteistä, joihin oli ryhdytty saamenkielisten lomakkeiden puuttumisen korjaamiseksi. AOA esitti vuonna 2007 ratkaisussaan (3905/2/07) epäkohdan korjaamista. Oikeusrekisterikeskuksen ja sisäasiainministeriön yhteistyönä on tarkoitus kääntää rangaistusvaatimusilmoitukset niihin liittyvine menettelyohjeineen sekä rikesakkomääräykset kaikille Suomessa käytetyille saamen kielille. Lisäksi Lapin käräjäoikeuden käyttöön on tarkoitus kääntää lukuisia eri asioiden käsittelyä koskevia lomakkeita.

Vuoden aikana kieliasioissa ei tehty erikseen tarkastuksia. Nyt, kuten yleensäkin, eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitettiin kuitenkin huomiota asiakkaan oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä.

Esimerkiksi AOA Jääskeläinen otti vuonna 2006 van-
kilatarkastuksen johdosta omana aloitteenaan tutkit-
tavaksi ulkomaalaisten vankien mahdollisuuden saa-
da tietoa vankilan oloista ja vankien oikeuksista sekä
velvollisuuksista vankilassa. Ratkaisu asiassa annettiin
kertomusvuonna (2845/2/06*).

4.17.2 RATKAISUJA

Viranomaisten on asioitava Ahvenanmaan maakunnan kanssa ruotsiksi

Tarkastuksella Ahvenanmaan maakunnan hallitukses-
sa tuli ilmi, että valtakunnan viranomaiset eivät aina
käytä yhteydenpidossaan maakunnan viranomaisiin
ruotsia Ahvenanmaan itsehallintolain edellyttämällä
tavalla. Ongelmina nousivat esiin erityisesti erilaiset
lausuntoasiat ja EU-asioiden käsittely. OA otti asian tut-
kittavakseen omasta aloitteestaan.

Lausuntoasioissa keskeisin ongelma oli, että hallituk-
sen esitysten ruotsinkielisten versioiden valmistumi-
nen viivästyy ja tämä lyhentää lausunnon antamiseen
varattua aikaa. OA painotti lainsäädännön onnistunei-
suuden edellyttävän, että mahdollisimman monet eri-
laiset perustellut yhteiskunnalliset mielipiteet ja näke-
mykset tulevat esille ja arvioitaviksi asiassa. Sen vuok-
si pelkästään kiireeseen vedoten ei lausunnonantajil-
le pidä asettaa kohtuuttoman lyhyitä määräaikoja. Jo
määräaikaa asetettaessa tulisi ottaa huomioon, että
ruotsinkielinen esitysluonnos mahdollisesti valmistuu
suomenkielistä myöhemmin. Kysymys on lausunnon-
antajien yhdenvertaisesta kohtelusta.

Ongelmia oli ollut myös maakunnan edustajien osal-
listumisessa EU-asioiden käsittelyyn, kun Ahvenanmaa-
ta koskevia valmisteluasiakirjoja ei aina ollut käännet-
ty ruotsiksi. OA korosti, että Ahvenanmaata koskeviin
EU-asioihin liittyvät valmisteluasiakirjat on laadittava
ruotsiksi maakunnan viranomaisille, jotta ne voivat
osallistua täysipainoisesti ja yhdenvertaisesti asioiden
valmisteluun. Asiakirjat tulisi toimittaa maakuntaan
myös riittävän ajoissa, jotta niihin olisi mahdollista pe-

rehtyä asianmukaisesti ennen asian käsittelyä valmis-
teluelimessä. Muuten halukkuus osallistua kokouksiin
voi vähetä ja maakunnan tosiasialliset vaikutusmah-
dollisuudet heiketä. OA piti oikeutettuna maakunnan
hallituksen huolta itsehallintolaissa turvattujen oikeuk-
sien toteutumisesta ja korosti maakunnan ja valtakun-
nan vastuuvirkamiesten välisen vuoropuhelun merki-
tystä EU-asioiden valmistelussa silloin, kun Ahvenan-
maan kannalta merkitykselliset asiakirjat eivät vielä
ole lopullisesti valmistuneet.

OA Riitta-Leena Paunio päätös 27.6.2008,
dnro 3433/2/06*, esittelijä Mikko Sarja

Kielelliset oikeudet sähköpostiliikenteessä

Kantelija oli tyytymätön siihen, että useissa viranomai-
sissa virkamiehet eivät joko lainkaan käytä sähköisiä
poissaoloilmoituksia tai ilmoitus puuttuu ruotsiksi. AOA
totesi, että lainsäädäntö ei sinänsä velvoita yksittäistä
virkamiestä laatimaan poissaolostaan ilmoitusta säh-
köpostiinsa. Sen laatiminen on kuitenkin suositeltavaa,
koska se edistää hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan
palveluperiaatteen toteutumista. Poissaoloilmoitukses-
ta sähköpostin lähettäjä saa tiedon siitä, miksi hänen
viestiinsä ei heti vastata, eikä hän jää epätietoiseksi
viestinsä kohtalosta.

AOA korosti, että viranomainen voi aina antaa parem-
paa palvelua kuin laissa nimenomaisesti edellytetään.
Kun poissaoloilmoitusta käytetään, siihen tulee sovel-
taa myös kielilaista ilmeneviä periaatteita. Tällöin kak-
sikielisessä viranomaisessa työskentelevän virkamie-
hen tulee laatia ilmoitus sekä suomeksi että ruotsiksi.
Ilmoitukset ovat asiakaspalvelua ja asiakkaille suun-
nattua tiedottamista, josta on välityttävä se, että asiak-
kaita palvellaan molemmilla kansalliskielillä. AOA saat-
toi käsityksensä kantelussa mainittujen viranomaisten
tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös VM:lle.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 9.5.2008,
dnrot 2575/4/06* ja 63/4/07*, esittelijä Mikko Sarja

Puutteita suurlähetystöjen internetsivujen ruotsinkielisissä versioissa

Julkisuudessa oli vuonna 2006 ollut aika ajoin esillä Suomen suurlähetystöjen internetsivujen kielikysymys. Näissä yhteyksissä esiintyneiden tietojen mukaan lähetystöjen kotisivuilla ei olisi ollut tietoja lainkaan ruotsiksi vaan lähinnä suomeksi ja asemamaan kielillä sekä osin myös englanniksi. AOA otti asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

Lähtökohta on, että kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi sekä osoittaa toiminnassaan yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Tähän kuuluu mm., että kaksikielisen viranomaisen tiedotteet ja muu vastaava informaatio annetaan suomeksi ja ruotsiksi. AOA:n mukaan kuluva vuosituhannen alkupuolella asiassa noudatettiin kielellistä tasavertaisuutta. Sittenmin ruotsinkielinen aineisto oli jätetty kokonaan pois. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä perustelua, että edustustot voisivat resurssien puutteessa jättää ruotsinkielisen aineiston pois sivuiltaan, jos ulkoasiainministeriön (UM) sivuilta oli ruotsiksi saatavilla tietoa. Myöskään tarkoituksenmukaisuussyihin vedoten ei vierailla kielillä voida syrjäyttää kansalliskieliä. Sikäli kuin lähetystöjen verkkosivuilla ei ollut mitään ruotsiksi, menettely oli ollut ruotsin kieltä syrjivää.

AOA piti ymmärrettävänä, jos yksittäisellä lähetystöllä ei ole voimavaroja ruotsinkielisen aineiston tuottamiseen. Tässä suhteessa vastuu on ennen muuta UM:llä. Koska se oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin suurlähetystöjen verkkosivujen saattamiseksi kielilain mukaisten vaatimusten edellyttämälle tasolle, asia ei tässä vaiheessa antanut aiheutta enempään toimenpiteisiin kuin että AOA kiinnitti UM:n huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 5.3.2008, dnro 2944/2/06*, esittelijä Mikko Sarja

Hyvää tilintarkastustapaa koskevat ohjeet tarpeen myös ruotsiksi

Kantelija oli tyytymätön siihen, että tilintarkastuslaissa velvoittavaksi säädetyn hyvän tilintarkastustavan sisältöä määrittävät KHT-yhdistyksen julkaisemat suositukset ovat saatavilla vain suomeksi.

AOA:n mukaan äidinkieleltään ruotsinkieliset tilintarkastajat ovat hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnan suhteen tosiasiallisesti suomenkielisiä tilintarkastajia huonommassa asemassa, koska laillisuusvalvonnan ulkopuolelle jäävän KHT-yhdistyksen julkaisemat tilintarkastusalan suositukset – jotka ovat hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnassa tosiasiallisesti hyvin merkittävässä asemassa – ovat saatavilla vain suomeksi. Tilintarkastajien oikeusturvan asianmukainen toteutuminen edellyttäisi, että tällaiset velvoittavaa normia tosiasiallisesti määrittelevät alemmanasteiset normit olisivat saatavilla tilintarkastajien omalla äidinkielellä.

AOA piti epätydyttävänä sitä, että mikään laillisuusvalvonnan piiriin kuuluva taho ei ole velvollinen julkaisemaan puheena olevia suosituksia siitäkään huolimatta, että tilintarkastajille on laissa asetettu velvollisuus noudattaa hyvää tilintarkastustapaa. AOA saattoi käsityksensä työ- ja elinkeinoministeriön tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia antoi aiheutta. Ministeriön ilmoituksen saavuttua asian käsittelyä päätettiin vielä jatkaa omana aloitteena.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 11.6.2008, dnro 3232/4/06*, esittelijä Mikko Sarja

4.18 VEROTUS

Asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin maahantuonnin yhteydessä kantama autoverotus on tilastoitu tullin asiaryhmään. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

4.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Verotusta varten on valtiovarainministeriön (VM) alainen Verohallinto. Vuoden 2008 toukokuun alusta voimaan tulleella uudella lailla Verohallinnosta verohallinnon organisaatiota uudistettiin siten, että Verohallituksesta ja yhdeksästä verovirastosta muodostettiin Verohallinto-niminen viranomainen, jonka virka-alueena on koko maa. Verohallinnossa on Verohallitus, verovirastoja sekä muita yksiköitä. Verohallinnon yksiköistä ja niiden pääasiallisista tehtävistä ja toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Uudessa laissa Verohallinnosta myös veronsaajien oikeudenvallvontaa on säädetty Verohallinnon tehtäväksi. Verohallinto toimittaa siten sekä verotuksen että valvoo veronsaajan oikeutta verotuksessa. Nämä kaksi tehtävää pidetään kuitenkin selkeästi erillään toisistaan Verohallinnon sisällä, koska oikeudenvallvontatehtävää hoitaa erityinen laissa säädetty Verohallinnon yksikkö, Veronsaajien oikeudenvallvontayksikkö. Veronsaajien oikeudenvallvontayksikkö käyttää veronsaajien puhevaltaa verotusta koskevassa asiassa asianosaisena. Oikeudenvallvontayksikkö on toimivaltainen verotuksessa, verotusta koskevassa muutoksenhaussa ja muussa hallintolainkäyttölaissa tarkoitettussa asiassa.

Tällä lainmuutoksella verotuksessa siirryttiin myös menettelyyn, jossa hallinto-oikeus johtaa verovalitusprosessia virallisperiaatteen määrittelemän tavoin. Hallinto-oikeus määrittelee sen, keitä ja mistä seikoista se kuulee. Uusi menettely koskee tässä vaiheessa vain verotusmenettelystä annetun lain mukaisia veroja, kiinteistöveroa, perintö- ja lahjaveroa, ennakko-

rintää sekä maatalouden energiaveron palauttamista. Näiden verolajien mukaista valitusmenettelyä sääntele jatkossa pääasiassa vain hallintolainkäyttölaki. Tähän muutoksenhakumenettelyyn liittyvät muutokset tullevat voimaan vuoden 2009 alusta. Muiden verolajien, kuten arvonlisäverotuksen ja varainsiirtoverotuksen, muutoksenhakumenettelyyn ei tässä vaiheessa esitetty muutoksia.

Lainmuutos on jatkoa viime ja tällä vuosikymmenellä toimeenpannuille useille eri uudistuksille, joilla on pyritty kehittämään verohallinnon rakennetta ja verotusmenettelyä. Säännönmukaisen verotuksen verotusmenettely muuttui vuoden 2006 alusta voimaan tulleella lailla, kun palkan- ja eläkkeensaajien, liikkeen- ja ammatinharjoittajien sekä maataloudenharjoittajien verotuksessa siirryttiin esitetyttyihin veroilmoituksiin. Verohallinnon toimintojen kehittämisen eräänä tavoitteena on ollut verotustyön automaatioasteen nostaminen. Pyrkimyksenä on, että valtaosa verotuspäätöksistä syntyy automatisoidussa menettelyssä.

Verohallinnon kehittämistavoitteisiin liittyen verovirastoissa yhteisöasiakkaiden verotus on koottu erityisiin yritysverotoimistoihin ja samalla henkilö- ja yrittäjäasiakkaiden verotus on koottu henkilöverotoimistoihin, joiden toimialue käsittää pääsääntöisesti yhden maakunnan alueen. Vuoden 2008 alussa yritysverotusta varten oli koko maassa Konserniverokeskus ja muissa verovirastoissa seitsemän yritysverotoimistoa sekä henkilöverotusta varten 23 henkilöverotoimistoa. Myöhemmässä vaiheessa henkilö- ja yritysverotustoiminnot on tarkoitus järjestää valtakunnallisesti asiakasryhmittäin järjestäytyneissä toimialoissa. Myös erityistä osaamista vaativien verovelvollisryhmien verotustehtävien valtakunnallista keskittämistä jatketaan. Samalla kun verotustehtäviä kootaan nykyistä suurempiin verotoimistoyksiköihin, asiakaspalvelun saatavuus paikallistasolla pyritään turvamaan verohallinnon omilla asiakaspalvelupisteillä tai eri hallinnonalojen yhteispalvelupisteillä.

Ajoneuvoveron veronkantoviranomaisena toimii edelleen Ajoneuvohallintokeskus (AKE).

4.18.1 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluja ratkaistiin lähes sata kappaletta. Kantelujen määrään vaikuttaa verolainsäädännön vaikeaselkoisuus ja verotuksen massaluonne, jossa suuri määrä veroasioita käsitellään lyhyen ajan kuluessa. Toisaalta verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi toimenpideratkaisujen määrä ei ole perinteisesti ollut kovin suuri.

Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Ne kohdistuivat usein veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden päätöksiin ja niiden perusteluihin. Monissa kanteluissa eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan toimitettua verotusta tai muutoksenhakuviranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona eikä sitä täydentävänä muutoksenhakekeinoina. Kanteluvastauksissa selvitettiin oikeusasiamiehen toimivaltaa sekä selostettiin verotus- ja oikeuskäytäntöä. Joskus kantelut kohdistuivat verolakien säännöksiin. Tällöin kantelijoille pyrittiin selvittämään lakien esitöiden perusteella niiden taustalla olevia näkökohtia ja erityisesti eduskunnan valtiovainvaliokunnan arvioita.

Ruotsista maksettavien eläkkeiden verottaminen herätti edelleen tyytymättömyyttä. Kantelijoille selostettiin oikeuskäytäntöä ja sovellettavia oikeusohjeita.

Eräässä ratkaisussa AOA kiinnitti veroviraston huomiota asianosaisen kuulemisen asianmukaiseen toteuttamiseen. Kun verovirastossa ei ollut huolehdittu siitä, että kantelija saattoi tavoittaa veroasiaansa hoitavan virkamiehen, asiassa tapahtui kuulemisvirhe. AOA kiinnitti veroviraston huomiota myös veropäätösten asianmukaiseen muotoiluun ja sisältöön. Verotoimiston päätös oli kirjoitettu sellaiseen muotoon, että se oli omiaan antamaan virheellisen käsityksen menettelyn perusteista. Samalla AOA korosti, että veropäätösten on oltava muodoltaan ja sisällöltään selkeitä, yksiselitteisiä ja ymmärrettäviä, jotta verovelvolliset voivat päätöksistä ilmenevien täsmällisten oikeudellisten ja tosiasiallisten perusteiden nojalla arvioida viranomaisen toimintaa ja menettelyä sekä omaa muutoksenhakutarvettaan asiassa (611/4/07*).

Yhtiöiden sekä niiden osakkaiden ja työntekijöiden kanteluissa arvosteltiin erityisesti verotarkastuksia ja tarkastuskertomusten perusteella toimitettuja jälkiverotuksia. Myös ennakkoperintärekisteriin merkitsemättä jättäminen oli muutamissa kanteluissa arvostelun kohteena. Kantelijoille selostettiin sovellettavia oikeusohjeita ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Usein kantelijoiden pyrkimyksenä oli vaikuttaa jo verovirastossa tai tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisuun. Oikeusasiamies ei kuitenkaan vakiintuneen käytännön mukaan puutu sellaiseen asiaan, joka on saatettu toimivaltaisen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi.

Yhtiön täytäntöönpanon keskeytyspyyntöön annetun päätöksen osalta AOA kiinnitti veroviraston huomiota siihen, että keskeytyspyynnön hylkäävän päätöksen perusteluista tulee ilmetä syy ja peruste, miksi oikaisuvaatimusta on pidetty ilmeisen aiheettomana tai miksi määräyksen ehtona on vakuuden asettaminen saamisen turvaamiseksi. Vuoden 2008 alussa voimaan tullut laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta on AOA:n mukaan korostanut keskeytysmääräyksen perusteluvollisuuden täsmällisyysvaatimusta. Keskeytysmääräyksen edellytyksiä koskevan säännöksen ehdoton sanamuoto kaventaa sitä harkintavaltaa, joka muutoksenhakuviranomaisella oli veroulosottoilain nojalla. Tämä puolestaan korostaa velvollisuutta ilmoittaa pyynnön hylkäävässä päätöksessä, minkä seikkojen ja selvitysten perusteella pyyntöä on pidetty ilmeisen aiheettomana (2089/4/07*).

Muutamissa ajoneuvoverotusta koskevissa kanteluissa arvosteltiin pienintä perittävää ajoneuvoveron määrää. Vaikka ajoneuvoverolaissa ajoneuvovero on määrätty päivää kohden, maksuunpantavan ajoneuvoveron vähimmäismäärä on kuitenkin lain nimenomaisen säännöksen nojalla aina 10 euroa. Kanteluvastauksissa selostettiin näitä ajoneuvoverolain säännöksiä ja niiden esitöitä.

Eräässä kantelussa arvosteltiin ajoneuvoveron perintää, kun AKE oli lähettänyt vuoden 2004 alussa eräntyneen ajoneuvoveron perittäväksi ulosottoimien vasta vuoden 2007 alussa, eli vajaan kolmen vuoden kuluessa. AOA totesi, että hallintolain mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. AKE ei esittänyt hyväksyttäviä perusteita sille, miksi eräntyneitä ajoneuvoveroja ei ulosottojärjestelmien viivästyessä

käsitelty manuaalisesti ilman aiheetonta viivästystä. Verovelvolliset olivat joutuneet maksamaan näille erääntyneille veroille viivästyskorkoa ja lisäksi ajoneuvot olivat olleet käyttökiellossa. AOA saattoi käsityksen-
sä ajoneuvoveron perinnän aiheuttomasta viivästyks-
estä AKEn tietoon (617/4/07*).

Luonnollisen henkilön ja yhteisön kirkollisverovelvollisuudesta

Eräät kantelijat arvostelivat luonnollisen henkilön vel-
vollisuutta suorittaa kirkollisveroa edellisen vuoden lo-
pun tilanteen perusteella. Kirkosta vuoden alussa tai
muulloin sen aikana eronneet joutuivat maksamaan
kirkollisveroa koko vuodelta.

AOA viittasi vastauksissaan verotusmenettelystä an-
netun lain kunnallisveroa koskeviin säännöksiin. Lain mu-
kaan soveltuvin osin kunnallisveroa koskevia säännök-
siä sovelletaan myös kirkollisveroon. Verovelvollisen
luonnollisen henkilön on suoritettava kunnallisveroa
hänen vuodenvaihteen kotikunnalleen. Vakiintuneen
1950-luvun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu-
käytäntöön nojautuvan verotuskäytännön mukaan rat-
kaiseva ajankohta myös kirkollisverovelvollisuudessa
on verotusvuotta edeltävän vuoden päättymisajankoh-
dan tilanne. Jos henkilö on eronnut verotusvuoden ai-
kana, hän on siten velvollinen suorittamaan kirkollisve-
roa tuloistaan koko vuodelta.

AOA:n mukaan tämä periaate on hyväksytty uskonnon-
vapauslaissa. Sen mukaan rekisteröidystä uskonnolli-
sesta yhdyskunnasta eronnut on velvollinen suoritta-
maan yhdyskunnalle yhdyskuntajärjestykseen perus-
tuvan maksun, joka on erääntynyt maksettavaksi en-
nen eroamista. Lakia koskevassa hallituksen esityk-
sessä (HE 170/2002 vp) viitattiin kirkollisverovelvol-
lisuuteen, joka määräytyy vuodenvaihteen tilanteen
mukaan. Esityksessä todettiin, että rekisteröidyn uskon-
nollisen yhdyskunnan yhdyskuntajärjestyksessä voi-
daan vastaavasti määrätä, että jäsen on velvollinen
suorittamaan jäsenmaksut koko siltä kalenterivuodelta,
jonka aikana hän on eronnut. Perustuslakivaliokunta
(PeVM 10/2002 vp) ei esittänyt muutoksia tähän esi-
tyksen maksuvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn.

Ottaen huomioon eduskunnan hyväksymän uskonnon-
vapauslain esityöt ja perustuslakivaliokunnan siitä an-
tama mietintö AOA katsoi, ettei asiassa ollut aihetta
hänen enemmille toimenpiteilleen (120 ja 294/4/06
sekä 429/4/08*).

Niin ikään yhteisön velvollisuus suorittaa kirkollisveroa
oli arvostelun kohteena. AOA totesi vastauksessaan, et-
tä evankelis-luterilaisen kirkon oikeus yhteisöveron tuot-
toon perustuu tuloverolain 1 ja 124 §:n säännöksiin.
Yhteisön ja yhteisetuuden tulosta suoritetaan veroa
valtiolle, kunnalle ja seurakunnalle. Verontilityslais-
sa säädetään veronsaajaryhmien jako-osuuksista yhtei-
söveroon eli niistä prosentiosuuksista, joiden mukaan
yhteisöveroa tilitetään myös evankelis-luterilaiselle seu-
rakunnalle ja ortodoksiselle seurakunnalle.

AOA totesi, että voimassa olevaa verotusjärjestelmää
oli arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden vuonna
1994 antamassa päätöksessä. Siinä katsottiin, ettei
osakeyhtiötä kohdanneella kirkollisverotuksella rajoi-
tettu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koske-
vassa kansainvälisessä yleissopimuksessa tarkoitettua
oikeutta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapau-
teen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös ja arvio
oli annettu ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistus-
ta ja uutta voimassa olevaa perustuslakia (731/1999).

AOA totesi, että korkeimman hallinto-oikeuden päätök-
sen ja perustuslain säätämisen jälkeen eduskunnassa
oli kuitenkin muun ohella hautaustoimilakia koskevan
sääntelyn ja verontilityslakia koskevan lainmuutoksen
yhteydessä arvioitu evankelis-luterilaisen seurakunnan
oikeutta yhteisöveron tuottoon. Hallintovaliokunta tote-
si lausunnossaan (HaVL 10/2005), ettei ollut ilmennyt
tarvetta muuttaa hautaustoimilakia edellyttäen, että kir-
kon saama yhteisövero-osuus kattaa hautaustoimen
kustannukset. Niin ikään hallintovaliokunta korosti lau-
sunnossaan (HaVL 39/2006), että valtion tulee omal-
ta osaltaan huolehtia siitä, etteivät yhteisöverojärjestel-
mässä tapahtuvat muutokset heikennä kirkon mahdol-
lisuuksia hoitaa yhteiskunnallisia tehtäviään. Valtiova-
rainvaliokunta yhtyi mietinnössään (VaVM 37/2006)
hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn näkemys-
seen.

Koska evankelis-luterilaisen seurakunnan oikeutta yhteisöveron tuottoon on arvioitu eduskunnassa edellä selostettujen lakien säätämisen yhteydessä, AOA katsoi, ettei asiassa ei ollut aihetta hänen enemmille toimenpiteilleen (36/4/08*).

4.18.2 RATKAISUJA

Verohallinto peri toistuvasti ulosottoteitse saataviaan väärältä taholta

AOA antoi Verohallinnolle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä verovastuuseen määrittämisessä. Menettelyn seurauksena työnantajasuorituksia oli säännöllisesti ja useita kertoja vuodessa peritty ulosottoteitse tahoilta, joiden maksettaviksi ne eivät kuuluneet. AOA moitti Verohallintoa myös aiheuttomasta viivytelystä lainvastaisen menettelyn korjaamisessa. Hän esitti Verohallinnon harkittavaksi, miten se voi hyvyttää kantelijoille aiheutuneen vahingon ja haitan.

Kantelijat harjoittivat ns. pöytälaatikkoyhtiöiden perustamista myyntiä varten. Osakeyhtiöiden perustamisvaiheessa niiden hallitukseen merkittiin toinen kantelijojista. Yhtiöiden tultua rekisteröidyksi kaupparekisteriin ne myytiin toimimattomina. Myydyt yhtiöt eivät kuitenkaan aina huolehtineet maksuistaan verottajalle. Ulosottovirasto lähetti kantelijoille maksukehotuksia, joiden perusteena olivat yhtiöiden ennakonpidätykset ja työnantajasuoritukset. Kantelijat saivat hakemuksestaan veroviraston päätöksiä, joilla heiltä poistettiin maksuunpanopäätösten verovastuut.

Huolimatta veroviraston antamista verovastuun poistamispäätöksistä, samoja saatavia oli haettu ulosottoteitse monta kertaa vuodessa. Lisäksi menettely toistui seuraavan vuoden vuosivalvonnassa. Erään kerran tieto verovastuun virheellisyydestä ja veroviraston vastuusta vapauttamista koskevasta päätöksestä ei saavuttanut ulosottovirastoa, vaan kantelijan pankkitilit ja arvo-osuustilit ehdittiin ulosmitata ja osakkeet myydä. Varat tilitettiin verovirastolle, jonka pyynnöstä ulosottovirasto sittemmin palautti varat vähennettynä ulosmitauskuluilla.

Veroviraston ja Verohallituksen selvitysten mukaan Verohallinnon työnantajasuoritusten vuosivalvonta tapahtuu koneellisesti maksuvalvonnan sovellusohjelmalla. Kun työnantajasuorituksia pannaan maksuun, käytetään Verohallinnon asiakasrekisteriin merkittyjä tietoja verovelvollisesta ja verovelvollisen lisäksi muista verosta vastuussa olevista.

Selvityksissä todettiin edelleen, että maksuunpanoprosessi on täysin automatisoitu. Menettelyn yhteydessä maksuunpanopäätökseen vastuuvellolliseksi merkittyä ei kuulla asiakasrekisteriin perustuvasta vastuumerkinnän oikeellisuudesta. Verovastuuseen merkitylle ei myöskään toimiteta erikseen verovelvollista koskevaa maksuunpanopäätöstä, johon verovastuuta koskevat tiedot sisältyvät, vaan vastuuseen merkitylle tulee päätös tiedoksi vain, jos verovelvollinen laiminlyö veron maksun ja veroa ryhdytään perimään myös verovastuuseen merkityltä. Aiheettomia vastuumerkintöjä todettiin esiintyvän Verohallinnossa vuosittain jonkin verran.

AOA painotti, että Verohallinnon menettely oli lainvastainen, kun osakeyhtiön perustajana ollut osakas tai hallituksen jäsen oli määrätty vastuuseen veroista, jotka olivat syntyneet toiminnasta osakeyhtiön rekisteröinnin jälkeen. Menettely oli vastoin osakeyhtiölainsäädännön yhtä keskeisempää periaatetta, jonka mukaan osakeyhtiö on osakkeenomistajastaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröinnillä. Osakkeenomistajat eivät lain mukaan vastaa henkilökohtaisesti yhtiön velvoitteista. Osakeyhtiön perustajalla ja hallituksen jäsenellä on oikeus luottaa voimassa olevaan oikeusjärjestykseen ja tähän osakeyhtiölainsäädännön keskeiseen, osakeyhtiölaissa nimenomaisesti säädettyyn periaatteeseen.

Verohallinnon menettelylle ei AOA:n mukaan ollut löydettävissä verolainsäädäntöön, osakeyhtiölakiin eikä hallintolakiin nojautuvaa perustetta. Kun Verohallinto ei ollut maksuvalvonnassaan selvittänyt verovastuun oikeellisuutta eikä kuullut osakeyhtiön perustajia tai hallituksen jäseniä, se oli tällä laiminlyönnillään vaarantanut merkittävästi näiden tahojen perustuslaissa perusoikeutena turvattua oikeusturvaa.

Menettely oli myös selkeästi vastoin hallintolaissa viiranomaiselle asetettua selvittämismuuttolisuuuua ja

asianosaisen kuulemisvelvollisuutta. Käytännössä menettely johti siihen, että vastuuseen merkitty sai tiedon lainvastaisesti määrätystä, osakeyhtiön rekisteröinnin jälkeiseen aikaan kohdistuvasta verovastuustaan, vasta ulosottoviranomaisen maksukehotuksilla. Lisäksi menettely oli toistunut, kun samoja saatavia oli haettu ulosottoiteitse monta kertaa vuodessa. Äärimmäisessä tapauksessa verovastuuseen määrätty ei ollut ehtinyt saada ulosmittausta estetyksi ja hänelle oli aiheutunut asiasta varojen realisointia ja muita kohtuuttomia seuraamuksia.

Selvityksissä todettiin, että virheellisiä vastuumerkintöjä esiintyi vuosittain jonkin verran. Tästä huolimatta Verohallinto pyrki vasta nyt saattamaan työnantajasuoritusten vuosivalvonnan maksuunpanon yhteydessä tapahtuvan verovastuuseen määrittämisen lainmukaiseksi. Verohallituksen selityksen mukaan Verohallinto aikoo muuttaa rekisterikäytäntöjään. Pääsääntöisesti osakeyhtiö merkittäisiin Verohallinnon rekisteriin vasta sen jälkeen, kun se on merkitty kaupparekisteriin. Jo rekisteröityjen osakeyhtiöiden kohdalla päätöksille ei enää merkittäisi automaattisesti vastuulliseksi yhtiön perustajina olleita henkilöitä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 12.6.2008,
dnro 1197/4/06*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Verohallitus ilmoitti selvityksessään 28.10.2008, että Verohallinnon tietojärjestelmää ollaan muuttamassa siten, että niissä tilanteissa, joissa verovelvollisen oikeudellinen muoto on muuttunut perustajasta osakeyhtiöksi tai muuksi yhteisöksi, vastuulliseksi merkitään vain yhteisö eikä perustajaa siten enää merkitä vastuulliseksi yhtiön velvoitteista. Tarkoitus on varmistaa, ettei virheellisiä verovastuuseen määrittämiä enää tapahdu.

Verohallinto pyrkii sopimaan mahdollisesta hyvityksestä kantelijoille tapauksissa, joissa valtiota voidaan vahingonkorvauslain nojalla pitää korvausvelvollisena vahingosta ja Verohallinnolle esitetään yksilöity ja eritelty vaatimus vahingosta ja selvitys aiheutuneen vahingon määrästä. Verohallinto oli antanut selvityksen tiedoksi myös kantelijoille.

Veronhuojennuspäätöksen puutteelliset perustelut ja virheelliset perusteet

AOA antoi verovirastolle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä kantelijan veronhuojennushakemukseen annetun päätöksen perustelujen puuttumisesta ja ratkaisun perusteiden virheellisyydestä.

AOA oli jo vuosina 2003 ja 2005 antamissaan päätöksissä todennut, että veronhuojennusta koskeviin hakemuksiin, jotka eivät ole ilmeisen perusteettomia, annettavat päätökset on perusteltava. AOA:n mukaan näihin hakemuksiin annettavat päätökset on perusteltava siten, että hakija tietää, mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet ratkaisuun. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on tärkeä merkitys viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta. Päätöksen perustelujen avulla voidaan myös arvioida, onko veroviranomainen käyttänyt harkintavaltaa laillisissa rajoissa. AOA oli saattanut käsityksensä myös Verohallituksen tietoon.

Kantelijan varainsiirtoveron huojennushakemukseen annetusta veroviraston päätöksestä ei kuitenkaan ilmennyt, miksi hakijan esittämiä syitä erityisesti perheen isän vuonna 2006 tapahtuneesta äkillisestä kuolemasta aiheutunutta kantelijan heikentyneitä taloudellista tilannetta ja kiinteistön omistuksen lyhyttä aikaa tai kantelijan esittämiä muita perusteita ei pidetty laissa tarkoitettuina erityisinä syinä veron huojentamiseksi. Päätöksessä todettiin vain, ettei hakijan esittämiä perusteita voida pitää sellaisina laissa tarkoitettuina syinä, joiden vuoksi varainsiirtoveron perimistä voitaisiin pitää kohtuuttomana.

Veroviraston selvityksen mukaan ratkaisu perustui verohallinnon rekisteritietoihin hakijan ja hänen puolisonsa tuloista vuosina 2003–2005 sekä perukirjan tietoihin kuolinpesän ja lesken varallisuudesta. Hakijan puolison äkillisen kuoleman aiheuttamaa kärsimystä ei selvityksen mukaan haluttu korostaa, koska sitä ei veroviraston käsityksen mukaan pidetty huojennusperusteena. Varsinaisena puutteena pidettiin sitä, että kiinteistön omistuksen lyhyeen aikaan ei päätöksessä otettu kantaa. Kokonaisarvostelussa tämä peruste ei selvityksen mukaan ollut yksinään riittävä peruste huojennukselle.

AOA totesi, että vaikka varainsiirtoverovelvollisuus perustuu luovutuksensaajan veronmaksukykyyn, veronhuojennussäännöksen tarkoituksena on niin tässä laissa kuin verolaeissa yleensäkin ottaa huomioon veron maksuvelvollisuuden määräytymisen jälkeen veronmaksu-
kyvyssä tapahtunut alentuminen. Jos hakijan veronmaksu-
kyvyssä on tapahtunut olennainen alentuminen, veroviranomainen voi tästä erityisestä syystä kohtuullistaa veroa.

AOA:n mukaan veroviraston verosta vapautumista koskevassa arvioinnissa ei olisi tullut veroviraston selvityksissä esitetyllä tavalla nojautua vain hakijan ja puolison taloudelliseen tilanteeseen kuolinhetkellä. Selvitysten valossa veroviraston arvioinnissa ei näyttäisi otetun huomioon huojennussäännöksen keskeisenä tarkoituksena olevaa ja hakemusperusteena nimenomaisesti esitettyä hakijan ja hänen perheensä veronmaksu-
kyvyn alentumista puolison kuoleman johdosta ja siten taloudellista tilannetta veronmaksuvelvollisuuden syntymisen jälkeen eikä muita kuolemasta johtuneita olosuhteita, kuten kiinteistön omistuksen lyhyttä aikaa ja tapahtuman aiheuttamaa järkytystä.

AOA kiinnitti veroviraston huomiota myös siihen, että hallintolain mukaan, jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista. Riittävää ei siten ole, että veronhuojennuspäätöksessä vain todetaan, ettei siihen saa hakea valittamalla muutosta. Päätöksessä on ilmoitettava, että tämä muutoksenhakukielto perustuu varainsiirtoverolain nimenomaiseen säännökseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 8.5.2008,
dnro 3934/4/06*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Veroilmoituksen puutteellinen täyttöohjaus

AOA kiinnitti vastaisen varalle Verohallituksen huomiota veroilmoituksen täyttöohjeissa annettavan ohjeistuksen ja neuvonnan riittävyteen ja täsmällisyyteen. Verohallituksen julkaiseman liikkeen- ja ammatinharjoittajien veroilmoituksen täyttöohjeessa ei ollut selostusta siitä, että pakolliset YEL-maksut voidaan siirtää vähennettäväksi puolison verotuksessa.

Verotoimisto oli tekemissään veronokaisupäätöksissä verovuosilta 2000–2004 katsonut, että kantelijan verotuksissa siirtovaatimuksen esittämättä jättäminen oli johtunut verohallinnon riittämättömästä ohjauksesta ja siitä aiheutuneesta erehdyksestä. Tämän vuoksi kantelijan puolison verotusta oli vuosilta 2000–2004 oikaistu hänen hyväkseen näiden yrittäjäpuolison pakollisten YEL-maksujen vähennysten osalta. Myös muille verotoimistoille oli annettu ohjaus, jonka mukaan, mikäli asiakkaiden oikaisuvaatimusten perusteella on todettavissa, että aikanaan puutteellisen ohjauksen vuoksi YEL- tai MYEL-maksuvaatimuksia oli jäänyt tekemättä, näissä tilanteissa verotuksia oikaistaan vastaavalla tavalla asiakkaiden eduksi lain sanamuodosta huolimatta.

Verohallituksen Liikkeen- ja ammatinharjoittajan verotusta koskevaa veroilmoituksen täyttöohjetta vuodelle 2006 ja Maatalouden verotusta koskevaa veroilmoitukseen täyttöohjetta vuodelle 2006 oli täydennetty. Niihin oli lisätty ohjaukset, joiden mukaan, jos pakollisia YEL-maksuja tai MYEL-maksuja ei ole vähennetty elinkeinotoiminnan kuluissa tai maatalouden veroilmoituksella, YEL-maksut voidaan siirtää vähennettäväksi puolison verotuksessa ja MYEL-maksut voidaan vähentää joko omalla tai puolison esitetyillä veroilmoituksella.

Asian näin korjattuun tilaan nähden kantelu ei johtanut AOA:n puolelta muihin toimenpiteisiin.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 24.1.2008,
dnro 969/4/06*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

4.19 YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva.

Ympäristöasiat kuuluivat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin ja pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

4.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ympäristöoikeudellisessa toimintaympäristössä ei tapahtunut laillisuusvalvonnan kannalta olennaisia muutoksia. Lainsäädäntötyössä jatkettiin sellaisten maankäyttö- ja rakennuslain muutosten valmistelua, joilla pyritään edistämään asuntotuotantoa ja nopeuttamaan kaavoitusta.

Eduskunta hyväksyi 15.12.2008 lakimuutoksen, jolla laajennettiin valituslupajärjestelmää siten, että valituslupa tarvitaan, jos hallinto-oikeuden asemakaavavalituksesta tekemästä päätöksestä halutaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Laajennettu valituslupajärjestelmä tuli voimaan vuoden 2009 alusta ja se koskee sellaisia oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevia asemakaavoja, joissa kunnan päätöstä ei ole muutettu hallinto-oikeudessa.

Uusilta rakennuksilta, joille on haettu rakennuslupaa 1.1.2008 jälkeen, on vaadittu tietyn poikkeuksen energiatodistus, jonka avulla kuluttajat voivat vertailla rakennusten energiatehokkuutta. Energiatehokkuuden perusteella kullekin kiinteistölle määritellään energiatehokkuusluokka. Energiatodistuksessa ilmoitetaan se energiamäärä, joka tarvitaan rakennuksen käyttämiseen tarkoitukseensa.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppejä eli oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Se ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Monesti oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty loppuun.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Kantelut liittyvät kuitenkin usein vielä vireillä olevaan asiaan, jossa asianomaisella on käytettävissään lain tarjoamat muistutukseteko- ja valitusmahdollisuudet. Oikeusasiamies ei voi siinä vaiheessa yleensä puuttua näihin asioihin.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtäaikaan usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia viranomaiskäsitteilyjä. Tarkastelu ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Mm. nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita. Pieniä virheitä havaitaan silloinkin kun varsinaisia laittomuuksia tai vakavia perusoikeusloukkauksia ei ole. Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on ollut huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

Rakennuslupa-, rakennusvalvonta- ja kaavoitusasiat sekä ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät asiat olivat yleisimpiä kanteluiden kohteita. Niiden osuus oli lähes kolmannes ratkaisusta. Kaavoitusasioissa kanneltiin etenkin yleis- ja maakuntakaavoituksesta.

Ns. hometaloasiat tulivat esille niin rakennusvalvontaan kuin ympäristöterveydenhuoltoon liittyvissä kanteluissa (mm. 3664/4/06*, 1549 ja 3592/4/08), joista

yhdessä (3664/4/06*) AOA antoi kunnan terveystarkastajalle huomautuksen, koska tämä ei ollut puuttunut homehaittaan. Jätehuoltoasioissa nousivat jälleen esiin muutokset kuntien jätteenkuljetusjärjestelmissä. Moni kunta siirtyi sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään (kunnan kilpailuttamaan) jätteenkuljetukseen. Kantelut kohdistuivat Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalle, missä yli 20 kuntaa on antanut jätehuollon kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle (588/4/08* ja 1319/4/08). OA:lle kanneltiin myös yksittäisistä jättemaksuista.

AOA arvosteli kuntien rakennusvalvontaviranomaisia mm. viivästyksistä oikaisuvaatimusten käsittelyssä (873/4/06 ja 2141/4/07). Eräässä tapauksessa rakennustarkastaja ei ollut antanut kantelijalle tietoa häntä kohtaan rakennusvalvontavaatimuksen tehneen henkilön nimestä (2652/4/06). AOA:lle kanneltiin myös ns. Nokian vesikriisiin liittyvän vahingonkorvaushakemuksen käsittelyn viivästyisestä (1705/4/08) ja suunnitellun Helsingin Musiikkitalon huoltotunnelin rakennuslupa-asiassa (2696/4/08) sekä Espoon uuden keskustaajaman ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (2525/4/08).

AOA arvosteli Vaasan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan menettelyä asunomessujen alueella tehtyjä puunkaato- ja maanrakennustöitä koskevassa asiassa. AOA katsoi, että rakennus- ja ympäristölautakunnan olisi ollut perusteltua pitää alueella käynnissä olleita töitä maisematyölupaa edellyttävinä sekä ryhtyä asian edellyttämiin rakennusvalvontatoimenpiteisiin (3016/4/06*). AOA arvosteli Etelä-Savon ympäristökeskuksen menettelyä Pieksämäen kaupungissa sijaitsevan moottoriradan ympäristöluvan valvonnassa. Hänen mukaansa valvontaa olisi ollut asianmukaista tehostaa erityisesti lähiasutuksen todellisten, mittauksin havaittavien enimmäismelutasojen selvittämiseksi (2660/4/06* ja 2392/4/07*). Lisäksi AOA arvosteli kuntaa katu- ja puistoalueen lunastuskorvauksen maksamisen viivästyisestä (4266/4/06).

Perustuslain 20 §:ssä on säädetty jokaisen vastuusta ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ihmisten elinympäristöön liittyvä oikeudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Onkin odo-

tettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo kasvaa myös laillisuusvalvonnassa. Valvonta painottunee ennistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn avoimuuteen.

4.19.3 RATKAISUJA

Epäilty terveyshaitta työ- ja oleskelutilassa

Terveystarkastaja oli laiminlyönyt suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä puuttua yhdistyksen klubitalassa epäiltyyn terveyshaittaan ja ryhtyä sen johdosta lupaamiinsa toimenpiteisiin. Siinäkin tapauksessa, ettei asia vastoin AOA:n käsitystä olisi kuulunut ympäristöterveydenhuollolle, terveystarkastaja oli laiminlyönyt velvollisuutensa. Hän ei ollut viivytyksettä ilmoittanut kantelijalle käsitystään siitä, ettei asia kuulunut ympäristöterveydenhuollolle ja hän oli jättänyt ohjaamatta kantelijan toimivaltaiseksi katsomansa viranomaisen puoleen. AOA antoi terveystarkastajalle huomautuksen tämän laiminlyönnistä.

Yhdistyksen klubitalossa työskentelevä henkilö oli sairastunut astmaan ja krooniseen keuhkoputkentulehdukseen, minkä hän epäili aiheutuneen rakennuksen mahdollisista kosteus- ja homevauriosta. Työntekijä oli ottanut yhteyttä kunnan terveystarkastajaan, joka oli käynyt paikalla sekä luvannut hoitaa asiaa eteenpäin ja sopia kosteusmittauksista vuokranantajan kanssa. Näin ei ollut kuitenkaan tapahtunut.

Terveystarkastaja ja kunnan ympäristölautakunta olivat sitemmin todenneet, että klubitala ei ollut julkinen huvi- tai kokoontumishuoneisto eikä muu sellainen esimerkiksi kouluun tai päiväkotiin verrattava kokoontumishuoneisto, josta tuli tehdä terveydensuojelulain mukaan ilmoitus ja jonka valvonta kuuluu kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Tilojen tarkastaminen tai siellä mahdollisesti esiintyvät ”ongelmat” eivät kuuluneet lainkaan ympäristöterveydenhuollon toimenkuvaan. Se oli työtila, jonka terveydellisistä olosuhteista säädettiin työturvallisuuslainsäädännön nojalla ja jonka viranomaisvalvonta kuului työsuojeluviranomaiselle.

AOA:n mukaan terveydensuojeluviranomaisen valvonta ei rajoitu vain terveydensuojelulain mukaan ilmoitusvelvollisiin tiloihin. Myös asunnot ja muut oleskelutilat kuuluvat terveydensuojeluviranomaisen valvontaan. Sen tulee tehdyn ilmoituksen tai pyynnön johdosta tarkastaa asunto tai muu oleskelutila, jos on aiheutta epäillä terveyshaittaa, ja se voi antaa määräyksiä terveyshaitan poistamiseksi ja jopa asettaa tilan käyttökieltoon tai rajoittaa sen henkilömäärää.

AOA:n mielestä yhdistyksen klubitila oli – sen ohella, että se oli työtila yhdistyksen työntekijöille – ennen kaikkea terveydensuojelulaissa tarkoitettu muu oleskelutila yhdistyksen jäsenille. Asiassa oli siis kysymys myös yhdistyksen jäsenten terveydensuojelusta eikä vain yhdistyksen työntekijöiden työsuojelusta.

Sitä paitsi työsuojeluun kuuluu myös terveydensuojelu. Se, että työsuojelua koskevien säännösten valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille, ei poista terveydensuojeluviranomaisen rinnakkaista toimivaltaa puuttua myös työntekijälle aiheutuvaan terveyshaittaan terveydensuojelulain nojalla. Laissa ei ollut säädetty siitä, etteikö terveydensuojelulakia sovellettaisi myös työntekijöihin. Olennaista viranomaisten rinnakkaisen toimivallan osalta on myös se, että työsuojeluviranomainen voi kohdistaa toimenpiteensä vain työnantajaan, kun taas terveydensuojeluviranomainen voi kohdistaa ne myös suoraan toimitilan omistajaan.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 24.10.2008, dnro 3664/4/06*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Kollaja-hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin aloittaminen

Oikeusasiamiehelle osoitetuissa kanteluissa pyydettiin tutkimaan, olivatko ympäristöviranomaiset toimineet asianmukaisesti, kun ympäristöministeriö oli katsonut, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus voi ryhtyä toimimaan yhteysviranomaisena Kollajan tekojärven ja voimalaitoksen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettelyssä). Eräs osakeyhtiö oli 4.1.2008 jättänyt ympäristövaikutusten arviointiohjelman Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselle. Kantelijat ar-

vostelivat erityisesti sitä, että Kollajan tapauksessa hanke olisi yksiselitteisesti koskiensuojelulain vastainen ja YVA-menettely tähtäsi ainoastaan koskiensuojelulain purkamiseen ja mielipiteiden muokkaamiseen. Kantelijoiden mukaan tällaisella menettelyllä kansalaisilta vietiin mahdollisuus luottaa lakien pysyvyyteen. Kantelijoiden mielestä Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen olisi tullut olla osallistumatta yhteysviranomaisena kyseisen hankkeen YVA-menettelyyn, koska yhteysviranomaisen toiminta tällaisessa hankkeessa olisi heidän mukaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden vastaista.

AOA totesi, että ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-laki) mukainen YVA-menettely alkaa, kun hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle. Yhteysviranomaisen keskeiset tehtävät ajoittuvat kahteen vaiheeseen. Menettelyn alkuvaiheessa yhteysviranomainen huolehtii siitä, että arviointiohjelmasta tiedotetaan ja kuullaan osallistumaan oikeutettuja, ja antaa arviointiohjelmasta lausuntonsa. Menettelyn loppuvaiheessa yhteysviranomainen huolehtii arviointiselostuksesta tiedottamisesta ja kuulemisesta ja antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta. Menettely päättyy siihen, että yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa ja muut lausunnot sekä mielipiteet hankkeesta vastaavalle.

YVA-menettely on luonteeltaan selvitysmenettely eikä siinä tehdä päätöksiä hankkeen sallittavuudesta tai hankkeen lupaedellytyksiä koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Yhteysviranomaisen tehtävänä ei ole hankkeen edistäminen. Se seikka, että esitettyjen hankkeiden hyödyntämisen edellytyksiksi esimerkiksi lupamenettelyssä ei ennalta tarkasteltuna olisi voimassa olevan lain mukaisia edellytyksiä, ei merkitse sitä, että yhteysviranomaisena toimimista sinänsä olisi pidettävä lainvastaisena. Yhteysviranomaisen hoitaessa tuollaisessa tapauksessa lakisääteisiä tehtäviään sen ei voida katsoa käyttävän toimivaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se lain mukaan on tarkoitettu käytettäväksi, toisin sanoen YVA-lain mukaiseen yhteysviranomaisen tehtävän hoitamiseen. Yhteysviranomaisen tehtävän asianmukainen hoitaminen tuollaisessa tapauksessa ei myöskään ole sellainen seikka, joka sinänsä olisi ristiriidassa hallintolaissa viranomaistoiminnan puolueettomuudelle asetetun vaatimuksen tai luottamuksen-suojan periaatteen kanssa.

Edellä ja ratkaisussa lähemmin esitetyn perusteella AOA katsoi, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus ei ollut menetellyt lainvastaisesti ryhtyessään hoitamaan yhteysviranomaisen tehtäviä Kollaja-hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Asiassa ei myöskään ilmennyt, että ympäristöministeriö olisi menetellyt lainvastaisesti, kun ministeriö oli antanut ympäristökeskuksen tiedusteluun tulkintakannanoton, jonka mukaan ympäristökeskuksen tulee toimia YVA-lain tarkoitettuna YVA-yhteysviranomaisena Kollajan alttaan hankkeessa.

AOA totesi myös, että ympäristöministeriön lausunnon mukaan parhaillaan oli käynnissä YVA-lainsäädännön toimivuuden kokonaisarviointi. Ministeriön mukaan siinä yhteydessä tarkastellaan myös kyseisen lainsäädännön ja YVA-menettelyn suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Siinä yhteydessä tullaan arvioimaan mahdollisia tarpeita kehittää lainsäädäntöä myös kanteluissa esille tulleiden näkökohtien pohjalta.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 30.5.2008, dnrot 295*, 340*, 633* ja 1302/4/08*, esittelijä Jouni Toivola

Ympäristölupa-asian käsittelyn viivästyminen

AOA antoi Lopen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle huomautuksen aiheuttomasta viivästyksestä ympäristölupan tarvetta koskevan asian käsittelyssä.

Kantelijat arvostelivat Lopen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen menettelyä Lopen kunnassa sijaitsevaa Räyskälän lentokeskusta (lentokenttää) koskevassa ympäristölupa- ja valvonta-asiassa. Kantelun mukaan lentotoimintaa harjoitettiin vieläkin vuonna 1979 hankitun sijoituslupan turvin.

Hämeen ympäristökeskus oli siirtänyt Räyskälän lentokeskuksen olemassa olevaa toimintaa koskevan ilmoituksen Lopen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle 10.8.2001 ympäristölupan tarpeen harkintaa varten. Lopen kunnan ympäristöpäällikkö oli 22.12.2004 kehottanut toiminnanharjoittajaa hakemaan ympäristö-

lupaa 31.5.2005 mennessä. Ympäristölupan tarvetta koskevan asian käsittely kesti siten runsaat kolme vuotta ja neljä kuukautta.

AOA korosti sitä, että ympäristölupa on yksi keskeisimmistä keinoista ympäristöön vaikuttavien toimintojen sääntelyssä ja valvonnassa. Sen vuoksi olemassa olevalta toiminnalta edellytettävää ympäristölupaa koskevan lupa-asian käsittely tulee saada vireille joutuisasti. Ympäristölautakunnan esittämää näkemystä, jonka mukaan luvan hakemisella ei olisi ollut "välitöntä kiirettä", ei voitu pitää hyväksyttävänä. AOA:n mukaan tässä tapauksessa ei voitu myöskään pitää asianmukaisena, että kehottamista luvan hakemiseen oli lykätty jäämällä pitkäksi ajaksi odottelemaan lähialueen vesihuoltohankkeen valmistumista tai edistymistä. Asiakirjoista ei ilmennyt muitakaan seikkoja, joiden vuoksi kehottamista luvan hakemiseen olisi ollut perusteltua pitkittää.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 20.3.2008, dnro 1520/4/06*, esittelijä Jouni Toivola

Ympäristölupa-asioissa huolehdittava yhdenmukaisesta tulkintakäytännöstä

Kantelun mukaan alueelliset ympäristökeskukset antavat mekaanisen metsäteollisuuden ympäristölupa-asioissa eri osissa maata hyvin erilaisia lupamääräyksiä samanlaisissa päästöjä koskevissa tapauksissa. Tämä saattaa saman toimialan tuotantolaitokset eri alueilla kilpailullisesti ja toiminnallisesti eriarvoiseen asemaan.

AOA:n saamien selvitysten perusteella monille kantelussa tarkoitetuille lupamääräysten eroille oli tapauskohtaisesti vaihtelevista seikoista ja olosuhteista johtuvat asianmukaiset perusteet. Toisaalta kaikki eroavuudet eivät olleet kiistattomasti tällä tavoin selitettävissä, vaan lupapäätöksissä voi olla myös lupamääräyksiä, joiden ei tarkemmin vertailtaessa katsottaisi vastaavan yhtenäistä ratkaisulinjaa.

AOA katsoi, että ympäristöministeriön olisi ympäristökeskuksiin kohdistuvassa ohjauksessaan ja ympäristökeskusten ympäristölupa-asioita käsitellessään ja ratkaistessaan perusteltua kiinnittää erityistä huomiota lupapäätösten ja niiden lupamääräysten yhdenmukaisuuteen niin päätösten rakenteen kuin tulkintalinjojen yhdenmukaisuuden ja toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun osalta. AOA korosti myös ympäristölupapäätösten asianmukaista perustelemista päätösten vertailukelpoisuuden edistämiseksi.

AOA saattoi tämän käsityksensä ympäristöministeriön sekä Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Pirkanmaan ympäristökeskusten tietoon. AOA katsoi, ettei hänellä ollut aihetta tehdä esitystä ympäristölupahallintoa tai lupien käsittelymenettelyä koskevien säännösten kehittämiseksi. Kanteluasiaa ratkaistaessa vireillä oli jo ympäristölupahallinnon ja valtion aluehallinnon uudistamista sekä ympäristölupien laatutason, vertailukelpoisuuden ja yhdenmukaisuuden edistämistä koskevat kehittämishankkeet (ALKU-hanke sekä ympäristöministeriön aloittama ympäristölupajärjestelmän kehittämishanke).

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 8.12.2008,
dnro 4288/4/06*, esittelijä Jouni Toivola

Jätteenkuljetusjärjestelmän muuttaminen edellyttää hallintopäätöstä

Oikeusasiamiehelle kanneltiin siitä, että Toholammin kunnassa oli vuoden 2006 alusta siirrytty sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ilman mitään hallintopäätöksiä.

Kunnanvaltuusto oli vuonna 1999 päättänyt, että kunta menee mukaan perustettavaan alueelliseen jätehuolto-yhtiöön. Yhtiön osakassopimuksessa oli todettu, että siirtymäajan jälkeen yhtiö kilpailuttaa jätteenkuljetuksen koko toiminta-alueellaan ja että ”sopijakunnat sitoutuvat tällöin siirtymään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja antavat sen yhtiön hoidettavaksi”. Vuodesta 2006 alkaen yhtiö oli kilpailuttanut kuljetukset.

Kunnanhallitus totesi, että päätös mennä mukaan alueelliseen jätehuolto-yhtiöön, asian valmistelu ja keskustelu kaikissa luottamuselimissä oli tähdännyt kunnan liittymiseen jäteyhtiön osakkaaksi ja siirtymiseen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Päätöksen jälkeen kunta oli toiminut täysivaltaisen osakkaan tavoin ja hyväksynyt mm. yhteiset jätehuoltomääräykset. Päätöksen lainmukaisuus olisi myös voitu aikanaan saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

AOA:n mukaan kunnanvaltuusto oli vuosina 1985 ja 1994 päättänyt, että kunnassa on sopimusperusteinen jätteenkuljetus. Kunta ei ollut pystynyt esittämään selkeää päätöstä, jolla se tämän jälkeen olisi nimenomaisesti päättänyt muuttaa jätteenkuljetusjärjestelmää.

Kunnanvaltuusto ei myöskään ollut vuoden 1999 päätöksen perusteella hyväksynyt osakassopimusta. Mikään ei edes viitannut siihen, että osakassopimus olisi ollut esillä tai että siitä olisi kokouksessa edes käsitelty. Kun kuljetusjärjestelmän muuttaminen oli sisällytetty osakassopimukseen, kukaan ei ollut voinut huomata valittua päätöksestä määräajassa, vaan päätös oli saanut lainvoiman.

Asiaa oli yritetty ratkaista hallintoriitana. Vaasan hallinto-oikeus oli katsonut kantelijoiden ym. vireille panemissa hallintoriita-asioissa, että Toholammilla oli voimassa kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen ja jättänyt tutkimatta hallintoriita-asiana hallinto-oikeudelle tehdyt hakemukset. Näin ollen jätteenkuljetusjärjestelmästä ei ollut olemassa voimassa olevaa hallintotuomioistuimen ratkaisua.

Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheellonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämä perustuslaissa taattu jokaisen oikeus ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa toteutunut Toholammin kunnassa.

AOA:n mukaan kunnan tulisi tehdä tämän oikeuden käyttömahdollisuuden toteuttamiseksi ja tilanteen sel-

keyttämiseksi jätteenkuljetusjärjestelmästä asianmukaisen valmistelun perusteella kokonaan uusi – eikä vain tilanteen toteava – päätös siitä, mikä jätteenkuljetusjärjestelmä kunnassa on vastaisuudessa voimassa. AOA saattoi käsityksensä kunnanhallituksen tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä antaa aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.11.2008, dnro 588/4/08*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Kunnanhallitus ilmoitti, että se oli 26.1.2009 päättänyt aloittaa valmistelun sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän toteuttamiseksi Toholammin kunnassa.

Kunnan jätemaksun perimistä koskeva asia

Kun asemakaava-alueella oli voimassa yksinomaan sopimusperusteinen jätteenkuljetus, jätteen haltijan ei AOA:n mukaan voitu katsoa kuuluvan haja-asutusalueella voimassa olevan kunnan järjestämän aluekeräyksen piiriin, jos hän oli jättänyt sopimuksen tekemättä jätteenkuljetusyrityksen kanssa. Näin ollen jätteen haltijalle ei olisi voitu määrätä ja panna maksuun kunnan jätemaksua aluekeräyspisteiden käyttämättömyydestä. AOA totesi, että kysymys oli kuitenkin saatantunut olla epäselvä, koska siitä ei tiettävästi ollut olemassa oikeuskäytäntöä.

Monessa kunnassa on voimassa sekä sopimusperusteinen että kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Yleensä taajamissa on sopimusperusteinen jätteenkuljetus ja haja-asutusalueilla kunnan järjestämä aluekeräys. Kuljetusjärjestelmät voivat olla osassa kuntaa rinnakkaisia ja keskenään valinnaisia. Jos jätteen haltija ei tällöin ole liittynyt sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen, hänen yleensä katsotaan automaattisesti kuuluvan kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 31.12.2008, dnro 4022/4/06*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Luvattomasta rakentamisesta on ilmoitettava poliisille

AOA:n mukaan rakennusvalvonnan uskottavuuden kannalta on tarpeellista, että rakentamisrikkomuksesta ilmoitetaan poliisille. Jättämällä ilmoittamatta asiasta poliisille rakennusvalvontaviranomainen ei saisi viestittää luvatta rakentajille, että luvista ja niiden puuttumisesta seuraavista rangaistuksista ei tarvitse välittää ja että luvat saadaan kuitenkin tarvittaessa jälkikäteen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n mukaan ilmoitus luvattomasta rakentamisesta saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsoettava vaativan syytteen nostamista. AOA:n mukaan rakennusvalvonnan uskottavuuden kannalta ilmoittamista poliisille on kuitenkin pidettävä tarpeellisena erityisesti silloin, jos kysymys on ilmeisesti tahallisesta tai toistuvasta teosta tai laiminlyönnistä.

AOA:n kannanotot liittyivät kanteluun, jossa kantelija oli pyytänyt oikeusasiamiestä selvittämään, oliko kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimiva lautakunnan jaosto menetellyt oikein, kun se oli päättänyt olla ilmoittamatta poliisille erään julkisuuden henkilön toistuvasta luvattomasta rakentamisesta.

AOA saattoi jaoston tietoon vastaisen varalle päätöksessään esittämänsä käsitykset, joiden perusteella asiassa olisi hänen mukaansa perustellusti voitu päätyä myös siihen, että luvattomasta rakentamisesta olisi ilmoitettu poliisille.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 20.8.2008, dnro 3222/4/06*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Asiakirjojen nähtävilläpito kesäaikana

Kantelijan käsityksen mukaan Oulun läänin kunnissa ja hallintoviranomaisissa oli erityisesti kesällä 2006 yleistynyt käytäntö ajoittaa erilaisten ympäristöasioiden asiakirjojen nähtävilläolot ja niihin liittyvät muistutus- ja valitusajat tärkeimpään kesälomakuukauteen,

heinäkuuhun, jolloin mm. monien kunnantalojen ovet ovat suljettuina ja päivystysvuorossa olevat viranomaiset vastaavat vain valikoidusti puhelimeen.

AOA:n käytettävissä olleiden tietojen perusteella ei ollut ilmennyt, että Oulun läänin viranomaisilla olisi hallintokäytännössään tapana ajoittaa asiakirjojen nähtävilläoloa tai niihin liittyviä muistutuksenteko- tai valitusaikoja niin, että kesäkautena tapahtuva nähtävilläolo rajoittuisi heinäkuuhun.

Saatujen selvitysten mukaan viranomaiset olivat omassa toiminnassaan ja kuntia ohjattaessaan pikemminkin pyrkineet siihen, että kesälomakuukausina nähtävillä olevat asiakirjat ovat riittävän pitkään nähtävillä myös kesä- tai elokuussa. Tästä huolimatta eräät kansalaiset olivat joissakin kantelussa viitatuissa tapauksissa kokeneet nähtävilläolon ajoituksen tai asiakirjoihin tutustumiseen liittyvien järjestelyjen olleen heidän kannaltaan erityisen ongelmallisia.

Ympäristöä ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeuksien toteutumisen kannalta on AOA:n mukaan tärkeää huolehtia asiakirjojen nähtävilläpitomenettelyjen järjestämisestä mm. kaava- ja ympäristölupa-asioissa niin, että varmistetaan kansalaisten tosiasialliset mahdollisuudet asiakirjoihin tutustumiseen sekä mielipiteiden, huomautusten ja valitusten tekemiseen. Esimerkiksi asianomaisten ympäristökeskusten on siten syytä mm. kuntia ohjattaessaan tähdentää sitä, että kesäaikana nähtäville asetettavien asiakirjojen nähtävilläolokaan sisältyy riittävän pitkä ajanjakso myös kesä- tai elokuussa. Nähtävilläolokaikaa ajoitettaessa tulee myös varmistaa, ettei asianomaisen kunnanviraston mahdollinen kiinniolo kesäaikana vaikeuta tutustumista asiakirjoihin.

AOA saattoi käsityksensä nähtävilläpitomenettelyn asianmukaisuuden varmistamisesta Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen ja Oulun tiepiiriin tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 28.5.2008, dnro 3038/4/06*, esittelijä Jouni Toivola

Naapureiden asianmukainen kuuleminen

AOA:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen on tarkistettava, että kaikki naapurit on kuultu ja että naapureille on esitetty asianmukaiset asema- ja julkisivupiirustukset silloin, kun hakija on itse suorittanut naapureiden kuulemisen rakennus- tai toimenpidelupahakemuksen johdosta.

Kantelijan mukaan häntä ei ollut asianmukaisesti kuultu naapurin aittarakennuksen toimenpidelupahakemuksen johdosta. Kuulemislomakkeessa ei ollut mainintaa siitä, mihin naapuri aikoi rakennuksen sijoittaa. Lupa-hakemukseen liitetty asemapiirros ei ollut kantelijan käytettävissä, kun hän allekirjoitti lomakkeen, vaan hänelle oli esitetty jokin vanha piirros.

Lain mukaan rakennusvalvontaviranomaisen on annettava naapureille tieto hakemuksen vireille tulosta, jollei ilmoittaminen ole ilmeisen tarpeetonta, ja varattava heille tilaisuus huomautuksen tekemiseen. Hakija voi kuitenkin liittää hakemukseensa selvityksen naapureiden kuulemisesta. Viranomaisen on tällöin tarkistettava, että kuuleminen on asianmukaisesti suoritettu.

Kantelussa oli kysymys myös siitä, että rakennustarkastaja oli antanut maankäyttö- ja rakennusasetuksen nojalla suostumuksen vähäiseen poikkeamiseen hyväksytystä suunnitelmasta. Suostumus tuli AOA:n mukaan merkitä piirustuksiin, jotta se voitiin jälkikäteen todentaa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 7.4.2008, dnro 1558/4/06, esittelijä Erkki Hännikäinen

Kunnan maapoliittista ohjelmaa koskevia näkökohtia

AOA totesi, että maapoliittisen ohjelman maankäytösopimuksiin liittyvät kunnan toimintaperiaatteet on aiheellista määritellä niin, että niistä selkeästi ilmenee maankäytösopimuksen tekemisen olevan osapuolille vapaaehtoista. Maapoliittisissa ohjelmissa olisi suositeltavaa selvyyden vuoksi selostaa riittävästi myös ke-

hittämiskorvausta koskevien säännösten sisältöä ja niiden mukaista menettelyä, koska kehittämiskorvausmenettelyä on lain mukaan tarkoitus käyttää vaihtoehtoisena menettelynä siinä tapauksessa, että sopimusta ei ole syntynyt.

Lisäksi AOA korosti sitä, että maapoliittiseen ohjelmaan sisällytettäviä, toimintaa suuntaaviksi ja ohjaaviksi tarkoitettuja periaatteita ja lausumia laadittaessa on syytä käyttää sellaisia sanamuotoja, joista selkeästi ilmenee niiden olevan luonteeltaan ohjeita, tavoitteita tai suosituksia. Tämä koskee mm. maankäytösopimuksia sekä suunnittelutarveratkaisuja koskevia periaatteita ja ohjeita. Tällöin voidaan välttää väärinkäsityksiä maapoliittisen ohjelman ja siihen sisältyvien lausumien oikeudellisesta luonteesta.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 9.5.2008, dnro 1730/4/06*, esittelijä Jouni Toivola

Kunnanhallitus ei ole rakennusvalvontaviranomainen

AOA totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kunnanhallituksella ei ole kuntalain mukaan edes otto-oikeutta rakennusvalvontaviranomaiselle lain mukaan kuuluvissa asioissa.

Ylistaron kunnanhallitus oli tehnyt päätöksen, että kiinteistönomistajan tulee poistaa asemakaavan mukaiselle katualueelle istuttamansa taimet. Muuten kunta uhkasi poistaa ne kiinteistön omistajan kustannuksella. Kantelija arvosteli kunnanhallitusta, ettei se ollut pannut täytäntöön päätöstään.

AOA:n mukaan kunnanhallituksen tehtäviin ei olisi kuulunut määrätä männyntaimia poistettavaksi varsinkaan kuulematta asianosaista sitä ennen. Vielä vähemmän kunnanhallitukselle olisi kuulunut tehostaa antamansa määräystä teettämishallalla. Kunnanhallituksella ei ollut mitään toimivaltaa päätöksensä tekemiseen. AOA antoi kunnanhallitukselle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä.

Päätöksen täytäntöönpanosta AOA totesi, että kunnanhallituksen menettelyn moitittavuutta olisi vain lisännyt, jos se olisi pannut päätöksensä täytäntöön.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 30.9.2008, dnro 3506/4/06*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Kantelu ei vaikuta valvontavelvollisuuteen

Kunnalle oli myönnetty laiturin rakentamiseen vesilain mukainen lupa, jossa oli annettu laiturin rakentamista ja käyttöä koskevia lupamääräyksiä. Lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli antanut ympäristönsuojelulain nojalla laiturista liikennöivän aluksen käyttöä koskevia määräyksiä mm. melun ehkäisemiseksi. Myöhemmin näitä määräyksiä oli havaittu tarpeelliseksi tarkistaa. Melumittauksia ei kuitenkaan ollut tehty sitten vuoden 2001 eikä valvontaa ollut suoritettu vuoden 2005 jälkeen.

AOA:n mukaan oikeusasiamiehelle tehty kantelu ja ympäristölupavirastossa vireillä oleva haitan kärsijän korvaushakemus eivät oikeuttaneet keskeyttämään lupamääräysten noudattamisen valvontaa. Ympäristönsuojelulain mukaisten määräysten tarkistamista ei myöskään voitu lykätä siksi, kunnes kantelu ja korvausasia olisi ratkaistu.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 17.9.2008, dnro 2917/4/06, esittelijä Erkki Hännikäinen

Ottamisalueen hallintaoikeus selvitettävä maa-aineslupaa myönnettäessä

AOA katsoi, että litin kunnan ympäristölautakunta oli menetellyt lainvastaisesti, kun se oli myöntänyt maa-aineslupan edellyttämättä hakijalta riittävää selvitystä ottamispaikan hallintaoikeudesta tai maan toisen osanomistajan suostumuksesta luvan hakemiseen. AOA antoi ympäristölautakunnalle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä.

Kantelija ja eräs toinen henkilö omistivat litin kunnassa sijaitsevan kiinteistön yhdessä yhtä suurin murto-osin (½). Kunnan ympäristölautakunta oli myöntänyt toiselle osaomistajalle kiinteistöä koskevan maa-ainesluvan. Kantelun mukaan toinen osaomistaja oli hakenut maa-ainesluvan ja myynyt soraa ilman kantelijan suostumusta.

Maa-aineslupahakemukseen on säännösten mukaan liitettävä selvitys hakijan hallintaoikeudesta ottamispaikkaan taikka maan omistajan antama kirjallinen suostumus luvan hakemiseen. AOA totesi, että kun kaksi tai useampi henkilö omistavat yhdessä ottamispaikan sisältävän kiinteistön murto-osaisin omistussuuksin, hallintaoikeutta ottamispaikkaan tai omistajan kirjallista luvanhakusuostumusta koskevan vaatimuksen on katsottava edellyttävän, että kaikki yhteisomistajat ovat allekirjoittaneet hakemuksen taikka muulta kuin hakijana allekirjoittaneelta osaomistajalta on hakemukseen liitetty kirjallinen suostumus luvan hakemiseen.

Tässä tapauksessa hakemusiakirjoihin ei ollut liitetty nimenomaista selvitystä ottamisalueen hallintaoikeudesta tai osaomistajan suostumuksesta kyseisen yhteisomistuksessa olleen kiinteistön osalta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 14.3.2008, dnro 934/4/06*, esittelijä Jouni Toivola

Kantelun johdosta annettavan selvityksen viivästyminen

AOA huomautti Espoon kaupunginhallitusta selvityksen antamisen viivästymisestä.

AOA oli antanut Espoon kaupunginhallitukselle noin kaksi kuukautta määräaikaan selvityksen antamiselle kantelun johdosta. Kaupungista ei ollut otettu yhteyttä ennen määräajan päättymistä määräajan pidentämiseksi. Tähän oli saattanut vaikuttaa tieto kantelun peruuttamisesta ja siihen liittynyt väärinkäsitys, että selvitystä ei enää tarvittaisi. Selvityksen antaminen viivästyi kuitenkin vielä useilla kuukausilla sen jälkeenkin, kun oikeusasiamiehen kansliasta oli otettu yhteyttä kaupunkiin ja oikaistu mahdollinen väärinkäsitys. Selvityksen viipymisen aikana kanteluasian esittelijä oli ollut

puhelimitse yhteydessä kaupungin asianomaisiin viranhaltijoihin kaksi kertaa ja kiirehtinyt selvitystä sähköpostitse. Lopulta AOA oli pyytänyt uudelleen kaupunginhallitusta toimittamaan selvityksen ja ilmoittamaan, mistä syystä selvityksen antaminen oli viivästynyt.

AOA:n mukaan kaupunginhallituksen selvityksessä mainittu ”työruuhka” ei ollut hyväksyttävä syy oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen näin pitkään viipymiseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 26.9.2008, dnro 2864/4/07*, esittelijä Jouni Toivola

Tallentamattoman tiedon julkisuus

Rakennustarkastaja ei ollut antanut kantelijalle tietoa henkilön nimestä, joka oli tehnyt häntä kohtaan rakennusvalvontavaatimuksen. Viranomaisella oli tämä tieto, mutta sitä ei ollut tallennettu mihinkään. Julkisuuslain säännökset asianosaisen ja muunkin oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjoista koskevat lähtökohtaisesti vain tallennettua tietoa.

Julkisuuslain 23 §:ssä on kuitenkin säädetty, että viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai *tietoa, joka asiakirjaan merkittynä* olisi salassa pidettävä. Nyt kysymys oli tavallaan käänteisestä tilanteesta, missä viranomaisella oli tieto, joka asiakirjaan merkittynä olisi ollut asianosaisjulkinen.

AOA:n mielestä julkisuusperiaatteen ja asianosaisen oikeusturvan kannalta on perusteltua, että myös tallentamattoman tiedon ilmaisemisessa, ainakin niiltä osin kuin tiedot ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn, noudatetaan samoja periaatteita kuin asiakirjatietojen osalta. Vireille panijan nimi tai muu tieto, joka asiakirjaan merkittynä olisi asianosaisjulkinen, olisi siten ilmaistava asianosaiselle, vaikka tieto olisikin jäänyt merkitsemättä asiakirjaan.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 7.5.2008, dnro 2652/4/06, esittelijä Erkki Hännikäinen

4.20 MAA- JA METSÄTALOUS

Asiaryhmään tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeita ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Nämä asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

4.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Tukitietojen julkistamiseen tuli merkittäviä muutoksia. Laki maaseutuelinkeinorekisteristä kumottiin 1.5.2008 voimaan tulleella lailla maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä (284/2008). Sen mukaan maaseutuelinkeinohallinnon asiakirjojen ja rekistereiden tietojen julkisuuteen, niiden luovuttamiseen ja luovuttamisesta perittäviin maksuihin sovelletaan pääsääntöisesti julkisuuslakia ja henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia.

EY:n säännökset edellyttävät, että jäsenvaltiot julkaisevat vuosittain Euroopan maatalouden tukirahaston ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta maksetut summat tuensaajakohtaisesti. Maaseutuvirasto (Mavi) julkaisee tiedot näistä rahastoista maksetuista tuista edeltävältä EU:n varainhoitovuodelta internetissä vuosittain huhtikuun loppuun mennessä.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukijärjestelmiä koskeviin säädöksiin tuli monia muutoksia. Laki maatalouden rakennetuista (1476/2007) tuli voimaan 1.1.2008. Eduskunta hyväksyi lain tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (1091/2008). Aikaisempien säännösten mukaan tukioikeudet olisivat siirtyneet vuokrasopimuksen päättyttyä vuokralaiselta vuokranantajalle, jos osapuolet eivät olisi päässeet asiassa sopimukseen eikä vuokranantaja olisi saanut tukioikeuksia kansallisesta varannosta. Menettely olisi ollut Euroopan komission mukaan yhteisön oikeuden vastainen. EU-asetus edellyttää tila-

tuen kohdentamista aktiiviviljelijälle riippumatta siitä, onko hän maanomistaja tai vuokraaja. Hyväksytty tilatukilain muutos antaa ennen vuoden 2005 elokuuta tehtyjen vuokrasopimusten osalta mahdollisuuden viädä tukioikeuksien omistuksesta syntyvät epäselvyydet sovittelun kautta ratkaistavaksi tuomioistuimessa.

Eduskunta hyväksyi riistavahinkolain ja lain metsästyslain 87 §:n muuttamisesta. Riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvausten maksamisen perusteista, niiden myöntämisessä noudatettavasta menettelystä sekä perusteettomasti maksettujen korvausten takaisin perimisestä säädetään nyt valtioneuvoston asetuksen sijasta lailla. Lakiehdotuksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2008 vp) viitattiin vastaukseen, jonka AOA oli vuonna 2003 antanut petoeläinvahinkojen korvaamisesta tehtyyn kanteluun. AOA oli katsonut, että yksilön oikeuksiin vaikuttavista seikoista olisi perusteltua säätää lailla huomioon ottaen perustuslain 80 §:ään sisältyvä lailla säätämisen vaatimus.

MMM asetti marraskuussa työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää tarpeet uudistaa kalastuslakia sekä tehdä ehdotus uudeksi kalastuslaiksi. Kalastuksenvallontaa koskevan lainsäädännön täydentäminen vastamaan perustuslain vaatimuksia, mitä AOA piti tarpeellisenä vuonna 2006 esittämässään kannanotossa, oli MMM:n mukaan tarkoituksenmukaisinta käsitellä osana kalastuslain kokonaisuudistusta.

AOA oli vuonna 2007 kiirehtinyt metsälain ja sen nojalla annettujen säädösten perustuslainmukaisuuden arviointia koskevan selvitystyön suorittamista, koska MMM:n arvion mukaan metsälakiin sisältyvät valtuutussäännökset alemmanasteisten säännösten antamisesta eivät näyttäneet kaikilta osin täyttävän valtuuttavalta lailla edellytettäviä perustuslain 80 §:n vaatimuksia. MMM ilmoitti 7.11.2008 AOA:lle, että se oli käynnistänyt metsälakiin perustuslain johdosta tehtäviä muutoksia koskevan säädöshankkeen. MMM katsoi metsälain kokonaisuudistuksen sijaan tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisemmaksi muuttaa metsälakia osittain ja valmistella siihen liittyvät alemman asteiset säädökset.

Valmistelutyö kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämiseksi käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle (MML) jatkui. Hallituksen esitysluonnos kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirrosta kävi läpi laajan lausuntokierroksen.

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 67 ja ratkaistiin 76. Kantelun kohteina olivat useimmiten edellisvuosien tapaan maanmittaukseen sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukiin liittyvät asiat. Kanteluissa oli kysymys esimerkiksi toimitusmiesten menettelystä eri kiinteistötoimituksissa ja yksityistietoimituksissa, tielautakuntien toimituksista, tukijärjestelmistä, tukihakemusten käsittelystä ja tukien valvonnasta ja eläinsuojelutarkastuksista. Kantelut koskivat mm. MMM:tä, Mavia, MML:tä, TE-keskusten maaseutuosastoja ja kalatalousyksiköitä, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, kunnan-eläinlääkäreitä, Elintarviketurvallisuusvirastoa, riistanhoitoyhdistyksiä, metsäkeskuksia ja metsänhoitoyhdistyksiä.

Osassa kannanotoista oli kysymys hyvästä hallinnosta, kielellisistä oikeuksista ja viranomaistoiminnan puoleettomuudesta. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin asioiden joutuisaan ja asianmukaiseen käsittelyyn.

AOA arvosteli kunnan tielautakunnan ratkaistavaksi yksityistielain nojalla saatettujen asioiden pitkiä käsittelyaikoja kahdessa ratkaisussaan. Toisessa tapauksessa niistä lautakunta käsitteli asian myös virheellisesti kokouksessaan eikä tielautakunnan toimituksessa. Menettely kuntalain mukaisessa kokouksessa poikkeaa merkittävästi menettelystä tielautakunnan toimituksessa (1639* ja 3199/4/06).

MMM:n internet-sivuilla viljelijätukia koskeneissa ruotsinkielisissä tiedoissa oli puutteita verrattuna suomenkielisiin tietoihin. Tietoja täydennettiin sittemmin. AOA korosti viranomaisen velvollisuutta huolehtia tasapuolisesti sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista (2437/4/06).

AOA katsoi, että TE-keskus menetteli virheellisesti, kun se ei antanut kantelijalle viivytystä perusteltua päätöstä muutoksenhakuohjeineen siltä osin kuin asiakirjoja ei katsottu voitavan antaa kantelijalle, vaikka tämä oli pyytänyt päätöstä ja uudistanut pyyntönsä kaksi kertaa. Kantelija sai päätöksen uudistettuaan asiakirjapyyntönsä TE-keskukselle vielä kerran (3807/4/07).

4.20.3 TARKASTUKSET

AOA teki perehtymiskäynnin Maviin. AOA:lle esiteltiin Mavin toimintaa ja kerrottiin Mavin alueellistamisen toteutuksesta. Tilaisuudessa keskusteltiin muutoksista, joita laki maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä toi Mavin tietojärjestelmien julkisuuteen, sekä Maville tehdyistä tiedonluovutuspyynnöistä saaduista kokemuksista.

4.20.4 RATKAISUJA

Maa oikeuden lautamies oli esteellinen

AOA antoi Oulun käräjäoikeudessa (maaoikeus) toimineelle lautamiehelle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Lautamies oli osallistunut maaoikeudessa sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen sisarensa puoliso oli asianosainen.

Tuomari on velvollinen oma-aloitteisesti toteamaan esteellisyytensä ja vetäytymään asian käsittelystä, jos hän havaitsee olevansa esteellinen. Tämä koskee myös käräjäoikeuden lautamiehiä, jotka toimivat maaoikeuden lautamiehinä. Lautamiehen tulee kertoa esteellisyydestään oikeuden puheenjohtajalle, jotta hänen tilalleen voidaan kutsua toinen lautamies.

Maa oikeus oli käsitellyt uusjakotoimitusta koskevan valitusasiaa. Lautamies ei vetäytynyt käsittelemästä asiaa, vaikka oikeudenkäymiskaaren mukaan tuomari on esteellinen, kun hänen sisaruksensa puoliso on asianosainen asiassa. Lautamies ei väittänyt, että hän olisi informoinut ennen pääkäsittelyä tai pääkäsittelyssä maaoikeuden puheenjohtajaa tai muita maaoikeuden jäseniä esteellisyydestään. Maaoikeuden muiden jäsenten ei voitu osoittaa muutoinkaan olleen tietoisia lautamiehen ja asianosaisen välisestä sukulaisuussuhteesta eikä maaoikeus siten ollut ottanut kantaa kysymykseen lautamiehen esteellisyydestä.

Maa oikeus ei käsitellyt asiaa laillisessa kokoonpanossa. AOA:n mukaan asiassa ei ollut enää mahdollisuutta ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämi-

seen. Maa-oikeuden tuomio oli yksimielinen eikä esteellisyyksilä ilmeisesti ollut vaikuttanut asian käsittelyyn tai lopputulokseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 23.5.2008,
dnro 794/4/06*, esittelijä Mirja Tamminen

Muutoksenhakemusten käsittely viivästyi

AOA antoi Uudenmaan TE-keskuksen maaseutuosastolle huomautuksen vastaisen varalle maatalouden tukia koskevien valitusten ja oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyttämisestä. Kahden valituksen ja yhden oikaisuvaatimuksen käsittelyajat TE-keskuksessa olivat 1 vuosi 6 kuukautta, yli 1 vuosi 3 kuukautta ja yli 7 kuukautta.

Käsittelyajat olivat huomattavasti pidemmät kuin kunnan maaseutuviranomaisten päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyaikojen palvelutavoite 90 päivää, joka oli asetettu vuoden 2006 alun jälkeen vireille tulleille valituksille. TE-keskuksen mukaan valitusten käsittelyn viivästyttämisen syyinä oli se, että Maaseutuvirasto oli määrännyt TE-keskuksen käsittelemään tietyt takaisinperintätapaukset kiireellisessä järjestyksessä. AOA katsoi, ettei valitusten käsittelyaikoja voitu pitää hyväksyttävänä TE-keskuksen esittämällä tai muilla perusteilla.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asian käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheettonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeustutkimusta ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttäjän käsiteltäväksi. TE-keskuksen päätökseen voi hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Valituslautakunnan antamaan päätökseen tukia koskevassa asiassa saa hakea muutosta yleensä vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Asian kokonaiskäsittelyajan tulisi olla kohtuullinen. Tässä tapauksessa valitusten käsittelyajat jo TE-keskuksessa ylittivät kohtuullisen ajan.

Maatalouden tuet muodostavat olennaisen osan maatilojen tuloista ja tukivalituksiin saattaa liittyä suuri ta-

loudellinen intressi. Myös tämän vuoksi AOA piti tärkeänä, että muutoksenhakemukset kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksistä käsitellään TE-keskuksissa viivyttyä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 15.12.2008,
dnro 880/4/08*, esittelijä Mirja Tamminen

Riistanhoitoyhdistyksen jäsenen äänioikeuden sääntely

AOA piti oikeudellisesti ongelmallisena sitä, että riistanhoitoyhdistyksen äänivaltaisen jäsenen vähimmäisiästä ei ole säännöksiä laissa. Metsästyslain nykyisten säännösten perusteella jää epäselväksi, onko alaikäisellä jäsenellä äänioikeus riistanhoitoyhdistyksen kokouksessa. AOA katsoi, että julkisia hallintotehtäviä hoitavan organisaation päätösvalan käyttöä koskevat normit eivät saisi olla epäselviä. Riistanhoitoyhdistysten käytäntö saattaa myös muodostua epäyhtenäiseksi, mikäli kysymys alaikäisen jäsenen äänioikeudesta jää yhdistyksen kokouksen päätettäväksi.

Metsästyslain mukaan riistanhoitoyhdistyksen jäsenenä voi olla jokainen riistanhoitomaksun suorittanut henkilö. Riistanhoitomaksu on veronluontoinen maksu, joka metsästäjän on suoritettava vuosittain valtiolle. Ennen riistanhoitomaksun maksamista on suoritettava metsästäjäntutkimus. Metsästyslaissa ja laissa riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta ei ole ikää koskevia vaatimuksia riistanhoitoyhdistyksen jäsenelle eikä metsästäjäntutkimuksen suorittamiselle. Näin riistanhoitoyhdistyksen jäsenenä voi olla paitsi alle 18-vuotias henkilö myös alle 15-vuotias henkilö.

Metsästyslain mukaan riistanhoitoyhdistyksen päätösvaltaa käyttää yhdistyksen kokous. Kokouksessa kullakin jäsenellä on yksi ääni. Metsästyslaissa ei ole erikseen säännöksiä riistanhoitoyhdistyksen äänivaltaisen jäsenen vähimmäisiästä toisin kuin yhdistyslaissa.

Yhdistyslain mukaan jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Mahdollisuutta määrätä säännöissä äänioikeusraja 15 vuotta alemmaksi ei ole pidetty oikeuskirjallisuudessa

sa aivan ongelmattomana. Äänivaltaisuuden edellytyksenä on pidetty jäsenen oikeustoimikelpoisuutta, mitä taas ei voida yksiselitteisesti määritellä pelkästään iän perusteella. Niistä tilanteista, joissa vajaavaltainen voi tehdä oikeustoimia, on säädetty lähinnä holhous-toimilaissa.

Yhdistyslain mukaan yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten, sovelletaan yhdistyslakia vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty. Metsästyslaissa ei ole tällaista säännöstä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että yhdistyslaista ilmenevät yleiset yhdistysoikeudelliset periaatteet voidaan ottaa huomioon lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä ilmeneviä oikeusongelmia ratkaistaessa.

Metsästyslaissa säädettyjä riistanhoitoyhdistyksen julkisia hallintotehtäviä on mm. metsästyksen valvonta. AOA:n mukaan siitä, että riistanhoitoyhdistyksellä on julkisia hallintotehtäviä, ei voida yksiselitteisesti johtaa vaatimusta 18 vuoden äänioikeusikärajasta. Alaikäisen on mahdollista hoitaa tietyn edellytyksin julkista hallintotehtävää. Valtion virkamieslain mukaan virkamieheksi voidaan nimittää 15 vuotta täyttänyt ja oppivelvollisuutensa suorittanut henkilö, jos nimittämistä voidaan virkamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta pitää sopivana.

Metsästyslain mukaan riistanhoitoyhdistyksen hallituksen jäsenen tulee olla riistanhoitoyhdistyksen jäsen. Hallituksen jäsenille ei ole asetettu laissa vähimmäisikää koskevia vaatimuksia. AOA:n mukaan vaatimus riistanhoitoyhdistyksen hallituksen kaikkien jäsenten täysi-ikäisyydestä voidaan kuitenkin perustaa siihen, että metsästyslain mukaan riistanhoitoyhdistyksen nimen kirjoittavat hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja yhdessä tai jompikumpi heistä hallituksen jäsenen tai toiminnanohjaajan kanssa.

AOA saattoi käsityksensä riistanhoitoyhdistyksiä koskevan oikeudellisen sääntelyn puutteellisuudesta MMM:n tietoon. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan helmikuun 2009 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti antoi aiheutta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 24.9.2008, dnro 2300/4/06*, esittelijä Mirja Tamminen

MMM ilmoitti, että AOA:n päätös on toimitettu tiedoksi Metsästäjäin Keskusjärjestölle ja edelleen riistanhoitopiireille ja riistanhoitoyhdistyksille. Ministeriö on käynnistänyt lakisäätöisen metsästäjäorganisaation toiminnan evaluoinnin, jonka se ennakoii johtavan lainsäädännöllisiin muutoksiin. MMM:n tarkoituksena on samalla tehdä tarvittavat nykyistä käytäntöä selventävät muutokset riistanhoitoyhdistyksen jäsenen äänioikeutta koskeviin säännöksiin.

Kiinteistötoimitusmaksun normipohja

AOA piti tarpeellisena kiinteistötoimitusmaksun perintää koskevan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamista. Hän katsoi, että kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain 12 §:n 2 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus oli uuden perustuslain aikaisen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisen avoin.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Ennen perustuslain voimaantuloa säädetyn kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan maksun suorittamisen laiminlyömisestä voidaan asetuksella säätää perittäväksi perimiskuluja. Asetuksella voidaan säätää myös viivästyskoron ja perimiskulujen sijasta perittäväksi kiinteä viivästysmaksu sekä saamisen perimättä jättämisestä.

Perustuslain 80 §:n mukaisen valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. AOA totesi, että kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain 12 §:n 2 momentissa ei ole mitenkään rajattu asetuksenantajan toimivaltaa päättää viivästysmaksun ja perintäkulujen määristä sekä saamisen perimättä jättämisestä. Samoin kiinteistötoimitusmaksusta annetussa laissa ei ole säännöksiä lainkaan eikä kiinteistötoimitusmaksusta annetussa

valtioneuvoston asetuksessa selkeästi aikarajasta, jonka jälkeen viivästysmaksu tai perintäkuluja voidaan vaatia velallisen maksettavaksi, vaan asia oli jäänyt tältä osin käytännössä MML:n maksuunpano- ja perintöasaprosessista annetun ohjeen varaan.

AOA saattoi käsityksensä asetuksenantovaltuuden ongelmallisuudesta perustuslain näkökulmasta MMM:n tietoon. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan tammi-kuun 2009 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti antoi aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 4.11.2008,
dnro 2426/4/06*, esittelijä Mirja Tamminen

MMM ilmoitti 28.1.2009, että sen tarkoituksena on käynnistää kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain tarkistaminen vuoden 2009 aikana.

4.21 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Jukka Lindstedtille*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Suomessa siirryttiin yksinomaan digitaalisiin televisiolähetyksiin, kun kaapelitelevisionyhtiöille myönnetty jatkoaika muuntaa digitaaliset lähetykset analogisiksi päättyi helmikuun lopussa. AOA pyysi 23.1.2008 liikenne- ja viestintäministeriöltä (LVM) ja Yleisradio Oy:ltä (YLE) selvitystä yhteensä 11:n digitelevisioon liittyvän kantelun johdosta. Tämänkin jälkeen asiasta tehtiin vielä muutamia kanteluita.

Viestintäviraston kertomusvuoden maaliskuussa tekemän tutkimuksen mukaan television katselussa oli ilmennyt aiempaa vähemmän ongelmia. Digivastaanottimen hankkineista talouksista 59 % antoi laitteen käytettävyydelle arvosanaksi hyvän tai erinomaisen. Myös digivastaanottimien käyttöönotto oli sujunut aiempaa helpommin. Samoin television katseluun liittyvät ongelmat olivat selvästi vähentyneet.

Vuoden alussa tuli voimaan uusi ratalaki, jolla säädelään mm. rautateiden suunnittelua, rakentamista, kunnonapitoa ja lakkauttamista. Tieliikelaitos päätettiin muuttaa osakeyhtiöksi. Tieliikelaitos Destiasta tuli vuoden alusta lukien valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka toimialana on rakennusalan palvelutoiminta ja siihen liittyvät palvelut ja tuotteet. Rautatieliikenteen tarkastusmaksutoiminta siirrettiin 1.1.2008 lukien Rautatievirastolta Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle YTV:lle. Lipuntarkastajat toimivat sekä pääkaupunkiseudun lähijunissa että koko maan kaukojunaliikenteessä.

Tieliikenteessä kuoli kertomusvuonna 343 ihmistä eli noin 10 % vähemmän kuin vuotta aiemmin. LVM:n asettama työryhmä selvitti keinoja parantaa liikenneturvallisuutta iäkkäiden henkilöiden määrän kasvaessa

voimakkaasti lähivuosina. Työryhmän raportin mukaan tulisi aiempaa tarkemmin seuloa esille kuljettajat, joiden ajoterveys ei ole riittävä. Työryhmän mukaan myös liikenneympäristö pitäisi muuttaa esteettömämmäksi. Erityisesti taajamien liikenne tulisi suunnitella siten, etteivät iäkkäät joudu liikkumaan omien kykijensä äärrajoilla. Iäkkäiden jalankulkijoiden ongelmat tulisi ottaa huomioon. Myös julkisen liikenteen houkuttelevuutta tulisi raportin mukaan lisätä.

Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa liikennepoliittisessa selonteossa (VNS 3/2008 vp) kiinnitettiin huomiota liikenneturvallisuuden kehittämiseen ja joukkoliikenteen edistämiseen. Selonteon mukaan liikennepoliittikkaa on jatkossa arvioitava entistä enemmän myös ilmastopoliittikan näkökulmasta. Kasvihuonepäästöjä voidaan vähentää mm. liikenteen hinnoittelulla, pysäköinnin sääntelyllä ja maankäyttöratkaisulla. Liikenne- ja viestintävaliokunnan selonteosta antaman mietinnön (LiVM 9/2008 vp) mukaan on otettava huomioon myös kansalaisten yhdenvertaisuus ja taattava liikkumisen joustavuus kaikille kansalaisille. Tämän vuoksi selontekoa laadittaessa on jatkossa otettava huomioon sukupuolten tasa-arvo, liikenteen eri ikäryhmät sekä liikuntarajoitteisten esteettömän liikkumisen mahdollisuudet.

Liikennehallinnon virastojen uudelleenjärjestämistä valmistellut johtoryhmä jätti väliraportin, jossa ehdotettiin Merenkululaitoksen väylätoimintojen, Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen yhdistämistä uudeksi väylävirastoksi sekä Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE), Rautatieviraston, Ilmailuhallinnon ja Merenkululaitoksen turvallisuustoimintojen yhdistämistä uudeksi liikenteen turvallisuusvirastoksi. Virastojen on määrä aloittaa toimintansa vuoden 2010 alussa.

Myös merentutkimus päätettiin järjestellä uudelleen. Suomen ympäristökeskukseen perustettiin vuoden 2009 alusta lukien Merikeskus ja Ilmatieteen laitoksen merentutkimuksen ohjelma. Uudistuksen yhteydessä Merentutkimuslaitos lakkautettiin.

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa uuden kansallisen tietoturvastrategian. Tavoitteena on, että kansalaiset ja yritykset voivat luottaa tietojensa turvallisuuteen sekä tieto- ja viestintäverkoissa että niihin liittyvissä

palveluissa. Palveluita ulkoistettaessa on varmistettava tietoturvan kokonaisvaltainen hallinta. Tieto- ja viestintäjärjestelmien on strategian mukaan toimittava turvalisest kaikissa olosuhteissa.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut joskus vaikeaa mm. posti- ja yleisradiotoiminnassa. Julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perus- ja ihmisoikeuksia puoltaa tämän julkisen tehtävän suhteellisen laajaa tulkintaa.

Liikennettä ja viestintää koskevia asioita ratkaistiin 89. Ne koskivat mm. Viestintäviraston, Ilmailuhallinnon, Merenkululaitoksen, AKEn, Tiehallinnon ja Ratahallinnon menettelyä sekä televisiomaksuja ja postitoimintaa. Digiudistukseen liittyvät kantelut koskivat mm. digilähetyksen näkyvyysalueita ja teknisiä ongelmia sekä kaapeli- ja muiden talouksien eriarvoista kohtelua.

AOA:n maaliskuussa Helsinki-Vantaan lentoasemalle suorittaman tarkastuksen yhteydessä selvitettiin mm. lentokentän turvajärjestelyjä, turvatarkastusten suorittamista ja valvontaa sekä Ilmailuhallinnon roolia siviili-ilmailun kansallista turvaohjelmaa toteutettaessa.

AOA katsoi, että Ilmailuhallinnon olisi tullut tehdä lääketehteen kelpoisuustodistuksen voimassaolon väliaikaisesta päättymisestä valituskelpoinen päätös (3323/4/06). Tapauksessa, jossa huoltomekaanikon lupakirjahakemuksen käsittely oli viivästynyt, saatettiin Ilmailuhallinnon tietoon käsitys, että oikeus työhön oli perustuslain turvaama perusoikeus, jota julkisen vallan velvollisuutena oli turvata (3794/4/06). Näin ollen erityisen nopeasti olisi tullut käsitellä esimerkiksi työ- ja virkasuhteeseen liittyvät asiat. Ilmailuhallinnon katsottiin viivytelleen myös kantelijan selvityspyyntöä käsitellessä (2523/4/07*).

AOA katsoi, että AKEn olisi tullut antaa museoauton katsastusasiaa koskevaan oikaisuvaatimukseen erillinen ratkaisu eikä vastata vaatimukseen neuvontaluonteisella sähköpostilla (2915/4/08). AOA korosti myös AKEn velvollisuutta huolehtia siitä, että sopimusrekiste-

röijien toiminta täytti julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi asetetut vaatimukset asiassa, jossa ajoneuvon rekisteröiminen oli viivästynyt vakuutusyhtiön menettelyn johdosta (2404/4/06*).

YLEn menettelyä koskevissa kanteluissa AOA totesi oikeusasiamiehen toimivallan rajoittuvan sen arvioimiseen, tulivatko YLEn julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävät asianmukaisesti suoritetuksi. Mm. ohjelmien sisältöön ei laillisuusvalvoja voi puuttua. Radio-kanavien valtakunnallista kuuluvuutta koskevassa ratkaisussa AOA muun ohella totesi, että eduskunnalla oli viime kädessä mahdollisuus ottaa kantaa YLEn lakisääteisen palveluvelvoitteen toteutumiseen käsitellessään YLEn hallintoneuvoston kertomusta julkisen palvelun toteutumisesta (2661/4/07).

Myös YLEn keskustelupalstan ylläpitoa koskevassa ratkaisussa AOA korosti, että laillisuusvalvojan toimivaltaan kuului lähinnä sen arvioiminen, oliko keskustelupalstan kaltaisia oheis- ja lisäpalveluja kaikkien saatavilla yhtäläisin ehdoin ja oliko palveluiden käyttäjiä kohdeltu yhdenvertaisesti (3896/4/06). AOA:n mukaan kaikkia tekniikan mahdollistamia toimenpiteitä ei ollut tehty vammaisten viestintäpalvelujen parantamiseksi. Esimerkiksi erityisryhmille suunnattuja televisio-ohjelmia oli mahdollista vieläkin lisätä ja monipuolistaa (2285/4/06).

AOA saattoi Merenkululaitoksen tietoon käsityksensä siitä, että saaristolaisille tuli taata vesilain ja vesiylöikeuden lupaehtojen edellyttämät kulkuyhteydet myös silloin, kun yhteysalusliikenne jäätilanteen vuoksi katkesi (76/4/06).

Tarkastusmaksua koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittely oli ollut vireillä YTV:ssä kahdeksan kuukautta. Vaikka käsittelyaika olikin ollut melko pitkä, ei asia antanut aihetta AOA:n toimenpiteisiin, koska YTV oli ryhtynyt toimenpiteisiin henkilöstöresurssiensa lisäämiseksi (3790/4/07).

4.21.3 RATKAISUJA

Katsastusmiehen luotettavuuden arviointi

Katsastusmies oli tuomittu törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sakkorangaistukseen. AKEsta oli ilmoitettu myöhemmin työnantajalle, että katsastusmies olisi kolmen vuoden ajan sopimaton toimimaan katsastusmiehenä. Katsastusmies piti menettelyä kohtuuttomana ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Jos esimerkiksi poliisi syylistyi vastaavaan rikkomukseen, olisi seuraamuksena korkeintaan nuhtelu, varoitus tai vastaava rangaistus.

AKE:n selvityksen mukaan kantelijan luotettavuus oli arvioitu ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain (katsastuslupalaki) 4 §:n mukaisesti. Sen mukaan luotettavuus edellytti, että katsastuksia suorittavaa henkilöä ei ole tuomittu ainakaan kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan henkilön olevan ilmeisen sopimaton suorittamaan katsastuksia.

AOA totesi kannanotossaan, että katsastusmiehen tehtävänä on tarkastaa ajoneuvojen teknistä kuntoa. Hänen tehtäviinsä ei kuulu poliisin tavoin valvoa kuljettajien ajotapaa tai muuta liikennekäyttäytymistä. Tästä syystä poliisin käyttäytymiselle liikenteessä tuli AOA:n mukaan asettaa katsastusmiestä tiukemmat vaatimukset.

Poliisin hallinnosta annettuun lakiin tehtiin vuonna 2006 muutos, joka mahdollistaa poliisimiehen erottamisen virantoimituksesta enintään kuudeksi kuukaudeksi. Sisäasiainministeriön poliisiosastolta hankittujen selvitysten mukaan poliisimiehen syyllistytessä törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen asia arvioitiin tapauskohtaisesti. Harkintaan vaikuttaa mm. poliisin työtehtävien laatu ja se, onko henkilö määrätty teosta ajokielttoon. Yhtenä vaihtoehtona voi olla henkilön määrääminen virantoimituseroon esimerkiksi ajokiellon ajaksi. AOA teki vertailun myös kuljettajan tutkintotoimikunnan järjestämisestä annetun lain mukaisesti seuraamuksiin.

Katsastuslupalaki tai sen perustelut eivät AOA:n mukaan ole esteenä sille, että asia olisi arvioitu törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tuomitun katsastusmiehenkin kohdalla tapauskohtaisesti. Ilmeisen sopimattomuuden ratkaiseminen AKE:n muistiossa todetuin tavoin pelkkien rikosnimikkeiden ja tekojen lukumäärän perusteella saattoi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen.

Kantelijalle teosta aiheutunutta seuraamusta voitiin pitää olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana. AOA:n tiedossa ei ollut muuta virkamies- tai työntekijäryhmää, jonka kohdalla yhdestä vakavammastakaan liikennerikoksesta sakkorangaistukseen tuomitseminen automaattisesti ilman tapauskohtaista harkintaa johtaisi peräti kolmeksi vuodeksi työpaikan menetykseen. Ottaen huomioon erityisesti eri työntekijäryhmien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sekä perustuslain turvaama oikeus työntekoon olisi asiassa voitu päätyä perusoikeusmyönteisempään ja kantelijan oikeusturvan kannalta kohtuullisempaan lopputulokseen.

AOA saattoi AKE:n tietoon käsityksensä katsastuslupalain 4 §:n soveltamisesta kantelijan tapauksessa sekä yleensäkin katsastusmiesten kohdalla. AOA:n mielestä katsastusmiehen luotettavuuden arviointia koskevaa muistiota olisi aihetta tarkistaa ja korjata edellä todetulla tavalla. AOA:n mukaan katsastustoimintaa harjoittavan yrityksen johtohenkilöiden ja katsastusmiesten luotettavuuskriteerit olisi myös perusteltua säännellä erikseen.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös LVM:lle, jossa oli valmisteltavana katsastuslupalakia koskeva muutos. AKEa pyydettiin ilmoittamaan päätöksessä esitettyjen kannanottojen mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 5.8.2008,
dnro 589/4/06*, esittelijä Raino Marttunen

AKEn 21.9.2008 lähettämän ilmoituksen mukaan AKEssa oli 15.8.2008 päätetty, että AOA:n päätöksessä esitetyt linjaukset otetaan jatkossa huomioon arvioitaessa katsastusyritysten johtohenkilöstön ja yksittäisen katsastusmiehen luotettavuutta. AKE oli LVM:ltä saamansa toimeksiannon mukaisesti antanut ehdo-

tuksensa katsastuslupalain ja muiden säännösten muuttamiseksi. Ehdotuksen mukaan yrityksen johtohenkilöiden ja katsastustoiminnasta vastaavan ja katsastusta suorittavan henkilön luotettavuudesta säädetäisiin laissa erikseen. Ehdotuksen mukaan katsastustoiminnasta vastaavalle ja katsastusta suorittavalle henkilölle annettaisiin asiasta kirjallinen päätös. Säännöksiä kohtuullistettaisiin siten, että liikenneerikoksesta vankeustuomioon ja toistuviin sakkorangaistuksiin tuomitu henkilö voitaisiin katsoa esteelliseksi suorittamaan katsastustehtäviä enintään puolen vuoden ajaksi. Määräajan pituus harkittaisiin aina tapauskohtaisesti.

Asiamiespostin toimitilojen esteettömydestä huolehdittava

Kantelijat pyysivät tutkimaan Itella Oyj:n menettelyn asiassa, jossa oli kyse esteettömästä pääsystä Hattulan kunnassa toimivan asiamiespostin tiloihin. Kantelun mukaan asiamiesposti toimi liiketilassa, johon pääsy oli pyörätuolia käyttävälle asiakkaalle mahdotonta käsikäyttöisten ovien ja korkeiden kynnysten vuoksi. AOA totesi kannanotossaan muun ohella seuraavaa.

Itella Oyj voi tarjota postipalvelulain mukaista yleispalvelua omassa toimipisteessään, asiamiespostissa tai yhteispalvelupisteessä. Asiamiespostiyrittäjiä valittaessa Itella Oyj on pitänyt merkityksellisinä kriteereinä mm. liikepaikan keskeistä sijaintia, postitoimintaan sopivaa liiketilaa ja pitkää aukioloaikaa.

Yleispalvelun järjestämisvelvoitteen käytännön toteuttaminen jää viime kädessä yleispalvelun tarjoajan harkintaan. Harkinta ei kuitenkaan ole täysin vapaata, koska yrittäjävetoisestikin järjestetyn postin yleispalvelun tarjoamisen tulee täyttää postipalvelulain kriteerit. Postipalvelujen saatavuuden takaamiseksi tulee ottaa huomioon kunkin kunnan paikalliset olosuhteet, kuten asiointitarpeet. Lisäksi harkintaa rajoittaa se, että postin yleispalvelu on sellainen yhteiskunnan perusrakenteisiin kuuluva julkisen palvelun muoto, jonka tulee olla kaikkien saavutettavissa myös tosiasiallisesti, mikä merkitsee esteettömän asiointin huomioon ottamista.

AOA:n mielestä ei ollut mielekästä puhua postipalvelulain tarkoittamasta hyvälaatuisesta postipalvelusta, jos kaikilla ei ollut samanlaista mahdollisuutta päästä tuon palvelun piiriin postitoimipaikassa asioimalla ja jos syy siihen oli tosiasiallisesti asiakkaan liikuntarajoitteisuus. Postiyrittäjällä ei lähtökohtaisesti ole oikeutta valita asiakkaitaan, vaan käyttäjille on taattava asianmukainen ja syrjimätön kohtelu. AOA:n mukaan Itella Oyj:n tuli tehdessään sopimuksia postiyrittäjien kanssa kiinnittää huomiota siihen, että yrittäjillä on valmiudet suoriutua tehtävästä asianmukaisesti. Tähän kuuluu myös esteettömän asiointin mahdollisuus. Esteettömyys ei ollut kantelun tapauksessa toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla.

AOA:n mukaan postipalveluiden järjestäminen oli asiamiespostin palveluihin siirtymisen jälkeen toteutettu Hattulan kunnassa perustuslaissa säädetyin syrjintäkiellon vastaisesti, koska liikuntaesteisillä henkilöillä ei ollut muihin asiakkaisiin verrattuna samanlaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia päästä asioimaan kyseisessä asiamiespostissa. Itella Oyj oli ensisijaisessa vastuussa epäkohdasta.

Koska kysymyksessä olevaa liiketilaa oltiin lähitulevaisuudessa remontoimassa liikuntarajoitteiset asiakkaat huomioon ottavalla tavalla, AOA ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä tässä yksittäistapauksessa enempään toimenpiteisiin kuin että hän saattoi käsityksensä menettelyn perustuslainvastaisuudesta vastaisen varalle Itella Oyj:n tietoon. Asian yleisemmän merkityksen vuoksi AOA päätti kuitenkin omasta aloitteestaan vielä erikseen laajemmin selvittää, millä tavoin Itella Oyj käytännössä pyrki varmistamaan esteettömien postipalveluiden toteutumisen valitessaan postiyrittäjiä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 15.12.2008, dnro 1569/4/07*, esittelijä Mikko Sarja

Asiassa on alkuvuodesta 2009 saatu LVM:n lausunto sekä selvitykset Viestintävirastolta, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksiköstä ja Itella Oyj:ltä.

4.22 MUUT ASIAT

4.22.1 RATKAISUJA

Viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudessa edelleen puutteita

Esitys kaikille ministeriöille epäkohdan korjaamiseksi

AOA:n mukaan monilla viranomaisilla oli yhä puutteellinen tai virheellinen käsitys siitä, mitä puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimus merkitsee. Hänen näkemyksensä perustui useisiin kanteluihin ja hänen omiin havaintoihinsa. Uutena piirteenä oli ilmennyt, että viranomaiset olivat ehkä järjestäneet jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta toisaalta jättäneet varsinaiset asiakaspalvelunumerot, virkamiesten ohivaltanumerot ja jopa viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi.

AOA korosti, että viranomaisen maksuton neuvontavollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomais- ta antamaan menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. Viranomaisen tulee sen vuoksi järjestää puhelinpalvelunsa niin, että asiakas voi maksutta tavoittaa hänen asiaansa hoitavan virkamiehen, saada neuvontaa siitä, miten hänen tulee menettellä ja vastauksia asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Maksuttomuuden ulkopuolelle ei siten voida jättää viranomaisten yhteysnumeroita, asiakas- palvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelin- numeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asia- saan ottaa puhelimitse yhteyttä.

Maksuton neuvonta kuuluu hyvään hallintoon, joka on turvattu perusoikeutena. Neuvonnan maksuttomuudesta on nimenomaisesti säädetty hallintolaissa, joka tuli voimaan vuonna 2004. Puhelinneuvonnan maksutto- muus edellyttää, että asiakkaalta ei peritä normaalin puhelu- hinnan ylittäviä kustannuksia. Normaali puhelu- hinta on asiakkaan oman lanka- tai matkapuhelinliitty-

män mukainen hinta soitettaessa tavalliseen puhelin- numeroon.

AOA lähetti kannanottonsa kaikille ministeriöille epä- kohdan korjaamiseksi. Hän pyysi ministeriöitä saatta- maan kirjeen myös hallinnonalansa kaikkien niiden valtion viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhe- linpalvelua koskevat sopimuksensa puhelinyhtiöiden kanssa. AOA lähetti kirjeen myös Suomen Kuntaliitolle.

Puhelinneuvonnan maksullisuudesta lukuisia kanteluita

AOA antoi jo vuonna 2005 ensimmäiset päätöksensä viranomaisen puhelinneuvonnan maksullisuudesta. Ne koskivat Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuk- sen puhelinpalvelua. Vuonna 2006 AOA ratkaisi kante- lut Kansaneläkelaitoksen, työhallinnon, Maanmittaus- laitoksen ja Tampereen kaupungin puhelinneuvonnan maksullisuudesta.

Vuoden 2007 lopussa AOA antoi oikeusministeriölle huomautuksen sen viivytelmästä saattaa hallinnonalan- sa puhelinpalvelu neuvonnan maksuttomuuden vaati- muksen mukaiseksi. Ministeriöllä oli edelleen pääosin käytössä vastaavanlaiset maksulliset yritysnumerot kuin verohallinnolla oli vuonna 2005.

Vuoden 2008 maaliskuussa AOA ratkaisi kaksi kante- lua, jotka koskivat sisäasiainministeriön (SM) ja ympä- ristöministeriön (YM) hallinnonalojen puhelinneuvon- nan maksullisuutta (2000 ja 1766/4/07). SM:lle AOA antoi huomautuksen viivytelmästä, koska sen hallinnon- alalla oli vielä vuonna 2007 pääosin käytössä maksul- liset yritysnumerot.

YM puolestaan oli pyrkinyt järjestämään hallinnon- alansa puhelinpalvelun niin, että se täyttäisi neuvon- nan maksuttomuuden vaatimuksen. Sillä ei kuitenkaan ollut selkeää käsitystä maksuttoman neuvontavol- lisuuden sisällöstä ja laajuudesta. Hallinnonalalla oli sekä maksuttomia että maksullisia asiakaspalvelunu- meroita. Koska ministeriö oli kuitenkin pyrkinyt järjes- tämään puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi, AOA tyytyi kiinnittämään ministeriön huomiota viranomaisen asianmukaisesti järjestämän puhelinpalvelun sisäl- töön ja laajuuteen.

Oikeusasiamiehen kansliaan oli saapunut kanteluita useista muista viranomaisista, joiden puhelinpalvelu on järjestetty samansuuntaisesti kuin YM:n hallinnonalalla. Näissä viranomaisissa oli joku maksuton neuvontanumero, mutta muut normaalit asiakaspalvelunumerot tai virkamiesten ohivälittämät numerot saattoivat olla maksullisia.

AOA Petri Jääskeläisen ratkaisu 28.5.2008, dnro 1311/2/08*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Osakeyhtiöiden poistamista kaupparekisteristä koskeva menettely

AOA:n tutkittavana oli viisi kantelua Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) menettelystä, kun se poisti kaupparekisteristä osakeyhtiöitä joko osakeyhtiölain tai kaupparekisterilain säännöksen perusteella.

Kanteluissa AOA esitti kannanottonsa seuraaviin kysymyksiin:

1. kantelu (1372/4/06)

Huolellisuus kuulemismenettelyssä

PRH lähetti tiedustelukirjeen yhtiön viimeisimpään kaupparekisteriin merkittyyn osoitteeseen, vaikka yritystietojärjestelmästä (YTJ) olisi saatu yhtiön ajantasainen osoitetieto. Kaupparekisteri kuuluu veroviranomaisten rekisterien ohella kantarekisterinä tähän järjestelmään.

AOA katsoi, että hyvään hallintoon kuuluva asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt, että poistomenettelyssä olevien yhtiöiden osoitetietoja olisi selvitetty YTJ:stä.

Velvollisuus tehdä päätös asiassa

Kantelijan hakemus yhtiön palauttamisesta rekisteriin oli poistettu käsittelystä ilman, että asiassa oli tehty päätöstä tai hakijalle oli ilmoitettu menettelyn päättymisestä ainakaan kirjallisesti.

AOA katsoi, että hakijan oikeusturvan kannalta on oleellista, että hän saa perustellun tiedon siitä, miksi yhtiötä ei asiavirheen korjaamista koskevan hallintolain säännöksen nojalla voida palauttaa kaupparekisteriin.

Kantelijalle ei ollut kuitenkaan – kuten hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuutta koskevan säännöksen perusteissa on edellytetty – annettu kirjallista ja perusteltua vastausta ja selvitystä siitä, miksi yhtiötä ei voitu palauttaa rekisteriin. AOA saattoi käsityksensä PRH:n tietoon.

2. kantelu (2635/4/07)

Pakkokeinojen käytön periaatteet

Yhtiötä oli vuosina 2004–2006 kehoitettu useasti toimittamaan tilinpäätösasiakirjat PRH:lle, joka ei kuitenkaan ollut ryhtynyt osakeyhtiölain mukaisiin pakkokeinoin ennen kuin yhtiön toimitusjohtajalle asetettiin 4.10.2006 uhkasakko vuoden 2004 tietojen toimittamisen tehostamiseksi.

AOA totesi saadun selvityksen perusteella jääneen epäselväksi, miten PRH:ssa oli arvioitu pakkokeinojen käyttöön turvautumista yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.

PRH:n omaksuman käytännön mukaan uhkasakkoa käytetään ensisijaisesti toimivien yritysten tilinpäätöstietojen rekisteröinnin tehosteena lähinnä silloin, kun PRH:n tietopalveluasiakkaat pyytävät nähtäväkseen puuttuvia tilinpäätösasiakirjoja. Menettely ei ole PRH:n käsityksen mukaan mahdollista kaikissa laiminlyöntitapauksissa. Uhkasakko on monivaiheinen ja hidas toimenpide, joka ei sovellu käytettäväksi tuhansien yritysten valvontaan. Sakko tulee kysymykseen vain, kun sen voidaan olettaa johtavan tavoiteltuun lopputulokseen.

AOA:n mielestä PRH:lla on ollut harkintavaltansa puitteissa oikeus menetellä kuvatulla tavalla. Perustustasalla turvaton yhdenvertaisuuden toteutumiseksi PRH:n tulisi kuitenkin sisäisessä ohjeistuksessaan määrittää pakkokeinojen käytön periaatteet. AOA saattoi käsityksensä PRH:n tietoon.

3. kantelu (3590/4/06*)

Poistomenettelyssä olevien yritysten nimien julkaiseminen ja säilyttäminen verkkosivuilla

Kaupparekisteristä poistamista koskevasta menettelyssä tiedotetaan yhtiöille lähetettävillä kehotuskirjeillä, kaupparekisterimerkinnällä ja Virallisessa lehdessä julkaistavalla kehotuksella. Poistomenettelyssä olevien yritysten nimilistat julkaistaan menettelyn eri vaiheissa myös PRH:n verkkosivuilla. Tällä, kuten muullakin tiedottamisella, pyritään saamaan poistouhka mahdollisimman tehokkaasti yhtiön, sen osakkeenomistajien ja velkojien tietoon.

Hyvän tiedonhallintatavan kannalta voi olla ongelmallista, että joskus poistomenettelyssä olleiden yritysten nimet säilyvät sivustolla määräämättömän ajan. Viranomaisen on hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi arvioitava tietojen suoja, eheys ja laatu ottaen huomioon mm. tietojen merkitys ja käyttötarkoitus. Näin ollen tietojärjestelmästä tulisi poistaa sellaiset tiedot, joiden merkitys ja käyttötarkoitus on lakannut. PRH:n tulisi laatia ohjeet, miten päättäneiden poistomenettelyjen yrityskohtaiset tiedot julkaistaan verkossa. AOA saattoi käsityksensä PRH:n tietoon.

4. kantelu (3930/4/06)

Lisäselvitystä koskevan pyynnön täsmällisyysvaatimus ja riittävä neuvonta

Kantelijalta oli usealla vakiomuotoisella korjauskehotuslomakkeella pyydetty tietojen täydentämistä. Kirjeet olivat ristiriitaisia, kun niissä toisaalta todettiin, että yhtiötä ei voitu palauttaa rekisteriin, mutta asetettiin määräaika lisäselvitykselle. PRH:n kirjeet olivat aiheuttaneet kantelijalle turhaa vaivaa ja epätietoisuutta.

Menettely ei vastannut hallintolain 8 §:ssä neuvonnalle tai 31–33 §:ssä asian selvittämiseksi asetettuja vaatimuksia.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä PRH:n tietoon ja kiinnitti sen huomiota siihen, että sel-

vityspyynnöt tulee laatia selkeästi eikä niissä saa käyttää harhaanjohtavia ilmaisuja.

5. kantelu (1302/4/06*)

Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen pakkokeinojen käytössä

Kantelija arvosteli sitä, että PRH ei toiminut edes omien ohjeidensa mukaisesti, kun se ei käyttänyt rekisteristä poistamista viimeisenä toimenpiteenä, jota voi edeltää osakeyhtiölain mukaiset kehotukset ja uhkasakon asettaminen.

Kun yhtiö oli toimittanut tiedot kahdelta viimeiseltä tilikaudelta, PRH:n menettely turvautua suoraan yhtiön purkamista tarkoittaviin toimenpiteisiin ei ollut AOA:n mielestä hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaista.

AOA kiinnitti PRH:n huomiota myös siihen, että kuultu kehoitus ei ollut lainmukainen.

Oikeussuojakeinot rekisterimerkintäasioissa

PRH oli antanut yhtiöille erikseen valitusosoituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) noin puoli vuotta rekisteristä poistamisen jälkeen.

AOA oli ratkaisussaan (2233/4/03), joka koski virheellisen rekisterimerkinnän poistamista, arvioinut yleisemminkin oikeussuojajärjestelmän toimivuutta. AOA:n mielestä tilannetta voitiin pitää perustuslain 21 §:n kannalta epäselvänä. Kun rekisterimerkinnän tekeminen oli vaatinut asian tutkimista ja merkinnän tekemisen oikeudellisten edellytysten arvioimista, voitiin kysyä, voidaanko valitusmahdollisuuden puuttumista pitää yksilön oikeusturvan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takaamisen kannalta tyydyttävästi ratkaistuna.

KHO ei vielä ollut antanut ratkaisuja rekisteristä poistamisen valituskelvottomuudesta. AOA katsoi, että PRH ei ollut menetellyt tältä osin siten lainvastaisesti, että asiaan olisi aihetta puuttua.

AOA esitti työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM), että oikeusturvajärjestelmän toimivuuden selvittämistä ja uudistamista kiirehditään.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 11.6.2008, dnrot 1302*, 1372, 3590* ja 3930/4/06 sekä 2635/4/07, esittelijä Riitta Länsisyrjä

TEM ilmoitti 16.12.2008 asettaneensa 10.9.2008 työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä on tammikuun 2009 loppuun mennessä selvittää kaupparekisterimerkintöjä koskevan oikeusturvajärjestelmän toimivuutta ja uudistamistarpeita. Jatkotoimenpiteistä päätetään mainitun selvityksen valmistuttua.

PRH laiminlöi määräajat ja perusteli päätöksensä puutteellisesti

Kantelijan pyydettyä PRH:lta asiakirjoja, jotka koskivat eräiden säätöiden toimintaa, hänelle ilmoitettiin, että asiakirjat eivät ole julkisia. Kantelija vaati asiasta perustellun päätöksen. Kun päätöstä ei ollut seitsemään viikkoon tullut, hän kääntyi oikeusasiamiehen puoleen. Lopulta hän sai päätöksen reilut kaksi ja puoli kuukautta siitä, kun hän oli ensimmäisen kerran pyytänyt asiakirjoja.

Ratkaisussaan AOA piti erittäin moitittavana sitä, että asiakirjapyyntöä käsittely kesti huomattavasti pidempään kuin julkisuuslain mukaan on mahdollista. Lain mukaan asiakirjan antamista koskeva pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia, asia on ratkaistava viimeistään kuukauden kuluessa pyynnöstä. PRH:n mielestä päätös oli annettu kohtuullisessa ajassa, kun otettiin huomioon säätörekisterin ruuhkainen työtilanne. AOA ei voinut yhtyä tähän, koska laillisuusvalvonnassa ei ole pidetty resurssipulaa hyväksyttävänä syynä poiketa lain vaatimuksista. PRH vetosi myös siihen, että kantelija oli saanut tiedon asiakirjojen salassapidosta suullisesti alle viikon kuluessa pyynnöstään. Tällä ei AOA:n mukaan ole merkitystä oikeudellisessa arvioinnissa, koska kirjallinen valituskelpoinen päätös olisi tullut antaa säädettyssä määräajassa.

AOA arvosteli myös itse päätöstä siitä, että sen perustelut olivat puutteelliset. Perusteluissa on mainittava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä sovelletut säännökset. Nyt perustelut koostuivat lähinnä säännösten sifeeraamisesta.

AOA antoi PRH:lle huomautuksen, koska se oli laiminlyönyt noudattaa julkisuuslaissa asiakirjapyyntöä ratkaisemiselle asetetut määräajat. Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että asiassa annettu päätös oli perusteltu puutteellisesti.

Kysymykseen siitä, olivatko pyydetty asiakirjat salassa pidettäviä vai julkisia, AOA ei ottanut kantaa. Tämä kantelijan on ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että PRH olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa arvioidessaan asiakirjan salassapitoa tai olisi laiminlyönyt velvollisuutensa valvoa kyseisten säätöiden toimintaa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 4.6.2008, dnro 3541/4/06*, esittelijä Mikko Sarja

PRH:lle huomautus ylipitkistä käsittelyajoista

Oikeusasiamiehelle kanteli henkilö, joka oli vuosina 1999 ja 2000 tehnyt PRH:lle neljä patenttihakemusta. Hänen ensimmäisen hakemuksensa käsittely oli kestänyt noin 7 vuotta 11 kuukautta ja toisen hakemuksen noin 5 vuotta. Yksi hakemus oli ollut vireillä 7 vuotta 4 kuukautta silloin, kun AOA pyysi kantelun johdosta PRH:n sähkötoimistolta selvitystä, ja toinen 6 vuotta 10 kuukautta.

AOA totesi, että 5–8 vuoden mittaiset käsittelyajat eivät ole millään muotoa hyväksyttävissä. Hän katsoi, että PRH menetteli vastoin perustuslakia, joka velvoittaa käsittelemään asiat viivytyksettä. Menettelyn moitittavuutta lisää se, että viive toistui saman hakijan neljän hakemuksen käsittelyssä. Hakemusten pitkiin käsittelyaikoihin epäilemättä vaikutti töiden ruuhkautuminen sähkötoimistossa. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voi hyväksyttävästi perustella

poikkeamista siitä, mitä hyvä hallinto edellyttää asian käsittelyltä. Myönteiseksi AOA katsoi sen, että henkilöstöä oli sitemmin lisätty.

AOA piti hakemusten käsittelyn pitkittymistä erityisen ongelmallisena siksi, että siitä aiheutuu hakijalle epäedullisia taloudellisia seurauksia. Patentin hakijan on suoritettava hakemusmaksu ja sen lisäksi vuosimaksu jokaiselta alkaneelta vuodelta ennen hakemuksen lopullista ratkaisemista eli käsittelyajan pitkittyessä maksuvelvollisuus kasvaa. Jos kolmen ensimmäisen vuoden taksa on 170 euroa vuodessa, kahdeksassa vuodessa maksettavaa kertyy jo yli 1 000 euroa. Maksujen suorittamiseen voi saada lykkäystä, mutta maksuvelvollisuutta se ei poista. Maksuvelvollisuuden suhteen ovat erityisen huonossa asemassa ne, joiden hakemus hylätään, koska patenttilaissa ei ole säädetty maksettujen vuosimaksujen palauttamisesta.

AOA antoi PRH:lle huomautuksen patenttihakemusten liian pitkien käsittelyaikojen vuoksi.

AOA pyysi työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan kertomusvuoden 2008 loppuun mennessä, mihin suuntaan PRH:n käsittelyajat ovat kehittyneet vuoden 2007 alusta toteutettujen henkilöstölisäysten jälkeen ja mihin toimiin asiassa on mahdollisesti ryhdytty, jotta käsittelyajat saadaan kohtuulliselle tasolle. Samalla AOA pyysi ministeriötä ottamaan kantaa myös siihen, onko hakemusten vireillä olon ajalta perittäviä vuosimaksuja koskevassa sääntelyssä kehittämisen tarvetta ajatellen erityisesti sellaisia tilanteita, joissa hakemuksen käsittely viivästyy PRH:sta johtuvista syistä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 30.5.2008, dnro 4241/4/06*, esittelijä Mikko Sarja

Ministeriö ilmoitti ensinnäkin toimenpiteistä, joihin PRH:ssa oli käsittelyaikojen suhteen ryhdytty. Asia ei tässä vaiheessa antanut aihetta AOA:n toimenpiteisiin. Vuosimaksuja koskevan sääntelyn muuttamiseen ministeriö ei taas nähnyt tarvetta. Tältä osin AOA päätti jatkaa asian tutkimista omasta aloitteestaan.

Seurakunta ei piilotellut turvapaikanhakijaa

AOA katsoi, että Turun Mikaelinseurakunnan seurakuntaneuvosto ja sen kirkkoherra eivät menetelleet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti vuonna 2007, kun seurakunta tarjosi Iranista olevalle naiselle tukea ja majoitusta. Nainen oli turvapaikanhakija, joka oli saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen.

Seurakunta perusti toimintansa Suomen ekumeenisen neuvoston Kirkko turvapaikkana -julkaisuun, johon se katsoi Suomen evankelis-luterilaisen kirkon sitoutuneen. Nainen oli ensimmäinen henkilö, joka haki turvapaikkaa kirkolta julkaisun ilmestymisen jälkeen.

Muissa saaduissa lausunnoissa kuitenkin todettiin, että julkaisulla ei ole sitovaa luonnetta. AOA yhtyi tähän käsitykseen.

Selvitysten perusteella AOA totesi, että turvapaikanhakijaa ei ollut piiloteltu, vaan asiaa oli hoidettu avoimesti ja hallintolain hengessä. Hallintolain mukaan viranomaisten on avustettava toisiaan ja pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Siten asiassa ei ollut menetelty virheellisesti.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 24.11.2008, dnro 2096/4/07*, esittelijä 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. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syyistä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §

Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan

noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnan-syyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimeen. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä

- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LAKI EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHESTÄ (14.3.2002/197)

1 LUKU

LAILLISUUSVALVONTA

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §

Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo val-

vottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitetusta asiasta.

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aiheetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

4 §

Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §

Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §

Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §

Poliisi- tai esitutinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheita arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvasa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aiheita 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 tehtäväänsä 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 kiinnittään tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)

Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan

sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

OIKEUSASIAMIESTÄ SEKÄ APULAIKESIASIAMIEHEN
SIJAISTA KOSKEVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (24.8.2007/804)

14 §

Oikeusasiamiehen ja
apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §

Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

16 § (24.8.2007/804)

Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §

Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi 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.

19 a § (24.8.2007/804)

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

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 OIKEUS-
ASIAMIEHEN 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 virkatointien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhan- turvaamislaissa tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
- 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilönnöttämistä tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ

(5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tut-

kinto 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 APULAIISOIKEUSASIAMIEHEN 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 sekä
- lapsen oikeuksia.

*Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen
ratkaisee asiat, jotka koskevat:*

- tuomioistuimia ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- rikoksentehtäjän luovuttamista
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- oikeusapua
- oikeusrekistereitä ja muuta rekisterihallintoa
- edunvalvontaa
- alue- ja paikallishallintoa
- ympäristöhallintoa
- maa- ja metsätaloutta
- verotusta sekä
- tullia.

*Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt
ratkaisee asiat, jotka koskevat:*

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- puolustuslaitosta, rajavartiolaitosta ja siviilipalvelusta
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- palo- ja pelastustointa
- saamelaisasioita
- ulkomaalaisasioita
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- kirkkoa
- vaaliasioita
- kielilainsäädäntöä
- Ahvenanmaan itsehallintoa sekä
- valtiovarainhallintoa.

LIITE 3

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

Lausunnot

Eduskunnalle

- eduskuntasanastosta (789/5/08)

Oikeusministeriölle

- Käräjäoikeuden kokoonpanot -työryhmän mietinnöstä 2007:19 Käräjäoikeuksien kokoonpanosäännösten uudistaminen (129/5/08*)
- työryhmämietinnöstä 2007:16 Oikeushallinnon valtakunnallisia tietojärjestelmiä koskevan lain-säädännön kehittäminen (179/5/08)
- komiteamietinnöstä 2008:1 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehtot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö (617/5/08*)
- Muutoksenhakulupatoimikunnan komiteamietinnöstä 2008:3 Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa (2221/5/08*)
- komiteamietinnöstä 2008:2 Eduskuntavaalijärjestelmän uudistaminen. Vaalialuetoimikunnan mietintö (2844/5/08*)
- Hoitoseuraamustyöryhmän mietinnöstä 2007:13 Rikospäätösten hoitoseuraamusten kansainvälinen täytäntöönpano (3489/5/07*)
- komiteamietinnöstä 2007:1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö (3769/5/07*)

Sisäasiainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (turvapaikkamenettelydirektiivi) (3986/5/07)
- selvitysmiehen raportista 15/2008 Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen (1758/5/08)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamiseksi työntekijän oleskelulupajärjestelmää koskevilta osin (2179/5/08*)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (2960/5/08*)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- selvityksestä 2007:66 Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleen suuntaaminen. Selvityshenkilöiden raportti (4011/5/07)
- palvelusetelityöryhmän muistioista 2008:32 Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio sekä luonnoksesta uudeksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaksi (2255/5/08*)
- terveydenhuoltolakityöryhmän loppuraportista 2008:28 Uusi terveydenhuoltolaki. Terveydenhuoltolakityöryhmän muistio (2645/5/08*)

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Puolustusministeriölle

- komiteamietinnöstä 2007:1 Jehovan todistajien vapauttaminen asevelvollisuuden suorittamisesta
– Arvio nykytilanteesta ja sääntelyvaihtoehdoista (173/5/08*)

Opetusministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi yliopistolainsäädännöksi (2629/5/08*)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ammatikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (3286/5/08*)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomen neljännen määräaikaisraportin valmistelua varten (59/5/08*)
- EN:n alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan Suomen neljännen määräaikaisraportin laatimista varten (2881/5/08)
- EN:n kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen Suomen kolmannen määräaikaisraportin laatimista varten (3478/5/08*)

Perustuslakivaliokunnassa

OA *Paunio* 13.2. apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valintaan liittyen

OA *Paunio*, AOA *Jääskeläinen* ja AOA *Lindstedt* 28.11. oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2007

Tarkastusvaliokunnassa

OA *Paunio* 25.9. vireillä olevasta selvitystyöstä, jossa tarkastellaan informaatio-ohjauksen toimivuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Puolustusvaliokunnassa

Esittelijäneuvos *Raino Marttunen* 9.4. hallituksen esityksestä HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

LIITE 4

TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

Käsiteltävänä olleet asiat

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 6 234

Vuonna 2008 vireille tulleet asiat	4 107
– kantelut oikeusasiamiehelle	3 632
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	62
– omat aloitteet	61
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	33
– muut kirjoitukset	319
Vuodelta 2007 siirtyneet asiat	1 473
Vuodelta 2006 siirtyneet asiat	644
Vuodelta 2005 siirtyneet asiat	9
Vuodelta 2004 siirtyneet asiat	1

Ratkaistut asiat 4 114

Kantelut	3 720
Omat aloitteet	47
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	33
Muut kirjoitukset	314

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 2 118

Vuodelta 2008	1 574
Vuodelta 2007	538
Vuodelta 2006	6

Muut käsitellyt asiat 138

Tarkastukset ¹	71
Kanslian hallintoasiat	67

¹ Tarkastuspäiviä 43

Ratkaistut asiat viranomaisittain

Kanteluasiat

3 720

Sosiaaliviranomaiset		671
– sosiaalihuolto	367	
– sosiaalivakuutus	304	
Poliisiviranomaiset		582
Vankeinhoitoviranomaiset		442
Terveydenhuoltoviranomaiset		355
Tuomioistuimet		233
– yleiset tuomioistuimet	198	
– erityistuomioistuimet	–	
– hallintotuomioistuimet	35	
Kunnalliset viranomaiset		153
Ympäristöviranomaiset		147
Työvoimaviranomaiset		140
Opetusviranomaiset		105
Veroviranomaiset		94
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		89
Syyttäväviranomaiset		87
Ulosottoviranomaiset		78
Maa- ja metsätalousviranomaiset		76
Ylimmät valtionelimet		65
Sotilasviranomaiset		55
Edunvalvontaviranomaiset		49
Ulkomaalaisviranomaiset		40
Tulliviranomaiset		32
Kirkolliset viranomaiset		19
Julkiset oikeusavustajat		8
Muut valvottavat viranomaiset		172
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		28

Omat aloitteet

47

Vankeinhoitoviranomaiset		12
Poliisiviranomaiset		5
Opetusviranomaiset		5
Terveydenhuoltoviranomaiset		4
Sosiaaliviranomaiset		4
– sosiaalihuolto	2	
– sosiaalivakuutus	2	
Sotilasviranomaiset		3
Tuomioistuimet		2
– yleiset tuomioistuimet	2	
Edunvalvontaviranomaiset		2
Syyttäväviranomaiset		2
Kunnalliset viranomaiset		2
Ylimmät valtionelimet		2
Ulkomaalaisviranomaiset		1
Muut valvottavat viranomaiset		3

Ratkaistut asiat yhteensä

3 767

Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa

Kantelut

3 720

Toimeenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 632)

– huomautus	30
– käsitys	536
– esitys	15
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	51

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 2 115)

– virheellistä menettelyä ei todettu	548
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 567

Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 973)

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	135
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	483
– ei yksilöity	128
– siirto oikeuskanslerille	29
– siirto valtakunnansyyttäjälle	15
– siirto muulle viranomaiselle	11
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	56
– raukesi muulla perusteella	116

Omat aloitteet

47

– syyte	–
– huomautus	2
– käsitys	23
– esitys	8
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	2
– lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	4
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	5
– raukesi muulla perusteella	3

Saapuneet asiat viranomaisittain

Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaaliviranomaiset		695
– sosiaalihuolto	391	
– sosiaalivakuutus	304	
Poliisiviranomaiset		633
Vankeinhoitoviranomaiset		374
Terveystuomioistuimet		370
Tuomioistuimet		253
– yleiset tuomioistuimet	221	
– erityistuomioistuimet	–	
– hallintotuomioistuimet	32	
Työvoimaviranomaiset		148
Kunnalliset viranomaiset		146
Ympäristöviranomaiset		141
Veroviranomaiset		85

LIITE 5

TARKASTUKSET

Tuomioistuimet

Itä-Suomen hovioikeus
Kuopion hallinto-oikeus
Kuopion kärjäoikeus
Oikeushallinnon palvelukeskuksen
Kuopion toimipaikka

Syyttäjälaitos

Ahvenanmaan maakunnan syyttäjävirsto

Poliisihallinto

Ahvenanmaan poliisiviranomainen
Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen poliisivankila
Keskusrikospoliisin Ahvenanmaan yksikkö
Liikkuvan poliisin Helsinki-Vantaan lentoaseman
yksikkö
Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Vankeinhoito

Itä-Suomen aluevankila
Itä-Suomen aluevankilan sijoittajayksikkö
Kuopion vankila
Kylmäkosken vankila
Mikkelin vankila
Pelson vankila
Riihimäen vankila
Rikosseuraamusvirsto

Ulosottotoimi

Kuopion kaupungin talous- ja velkaneuvonta
Pohjois-Savon ulosottovirsto
Päijät-Hämeen ulosottovirsto

Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos

Hämeen Rykmentti
Karjalan Lennosto
Merisotakoulu
Merivoimien Esikunta
Pohjois-Karjalan Prikaati
Pohjois-Karjalan rajavartiosto
Saaristomeren Meripuolustusalue
Sotilaslääketieteen Keskus
Suomenlahden Meripuolustusalue
Suomenlahden merivartioston
– Helsingin rajatarkastusosasto
– Suomenlinnan merivartioasema
Uudenmaan Prikaati

Sosiaalihuolto

Helsingin Diakonissalaitoksen
– Asunnottomien naisten tukipiste Salli
– Naisten asumisyksikkö
– Pitäjänmäen lapsi- ja perhetyön yksiköt
Helsingin kaupungin Sofianlehdon osastot
(kehitysvammahuollon yksikkö)
Kolpeneen palvelukeskus
Matula Oy (yksityinen lastensuojelulaitos)
Rauman kaupungin
– Kannastupa (kehitysvammahuollon yksikkö)
– Kinnon asuntola (kehitysvammahuollon yksikkö)
– perhetukikeskus
– sosiaalitoimi
– Uudenlahden vanhainkoti
Satakunnan erityishuoltopiirin Antinkartanon
toimintakeskus ja palvelukodit (kehitysvam-
mahuollon yksikkö)
Vailla vakinaista asuntoa ry:n Sällikoti
Vuorelan koulukoti

Terveystenhoito

Harjavalan sairaala
Rauman kaupungin
– päihdekliniikka
– terveyskeskuksen vuodeosastot
– terveystoimi
Vanhan Vaasan sairaala

Edunvalvonta

Lahden maistraatin holhoustoimen yksikkö

Sosiaalivakuutus

Kelan Etelä-Suomen aluekeskus
Kelan Lahden perintäyksikkö
Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto
Vakuutusvalvontavirasto

Opetustoimi

Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto
Porvoon kaupungin koulutustoimi
Turun ammattikorkeakoulu

Muut tarkastuskohteet

Ahvenanmaan
– lääninhallitus
– maakunnan hallitus
– syrjintävaltuutettu
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA
Helsingin hätäkeskus
Helsinki-Vantaan lentoaseman PTR
(poliisi-tulli-rajavartiosto) -rikostiedustelupiste
Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastus-
järjestelyt
Kriisinhallintakeskus
Maaseutuvirasto
Pelastusopisto

LIITE 6

KANSLIAN HENKILÖKUNTA

Kansliapäällikkö

Pajuoja, Jussi, OTT

Esittelijäneuvokset

Kuopus, Jorma, OTT, VT

Kallio, Eero, OTK, VT

Marttunen, Raino, OTK, VT

Haapkylä, Lea, OTK, VT

Länsisyrjä, Riitta, OTK, VT

Vanhemmat

oikeusasiamiehensihteerit

Åström, Henrik, OTK, VT (osa-aikainen)

Ojala, Harri, OTK, VT

Hännikäinen, Erkki, OTK

Tamminen, Mirja, OTK, VT

Tantfinen-Laakkonen, Kaija, OTK

Haapamäki, Juha, OTK, VT

Linnakangas, Aila, OTK, VTK

Aantaa, Tuula, OTK, VT

Kurki-Suonio, Kirsti, OTT

Stoor, Håkan, OTL, VT

(virkavapaalla 30.4. saakka)

Lindström, Ulla-Maija, OTK (1.1.–30.4.)

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen, Kari, OTK, VT

Lindström, Ulla-Maija, OTK

(virkavapaalla 1.1.–30.4.)

Toivola, Jouni, OTK

Pölönen, Pasi, OTT, VT

Verronen, Minna, OTK, VT

Pirjola, Jari, OTL, FM

Rita, Anu, OTK, VT

(virkavapaalla 1.12. alkaen)

Niemelä, Juha, OTK, VT

Eteläpää, Mikko, OTK, VT

Suhonen, Iisa, OTK, VT

Sarja, Mikko, OTL, VT

Arjola-Sarja, Terhi, OTK, VT

Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, OTK, VT

Holman, Kristian, HTM

Nieminen, Liisa, OTT, VTM (29.2. saakka)

Myllynpää, Arja, OTK, VT (30.4. saakka)

Geisor-Goman, Astrid, OTK (16.6. alkaen)

Vitie, Leena-Maija, OTK, VT (1.7. alkaen)

Neuvontalakimiehet

Wirta, Pia, OTK, VT (virkavapaalla 31.8. saakka)

Rouhiainen, Petri, OTK, VT

(virkavapaalla 31.3. saakka)

Ruuskanen, Minna, OTT (1.9. alkaen)

Romakkaniemi, Jaana, OTK, VT (31.8. saakka)

Aumala, Petteri, OTK, VT (30.11. saakka)

Tiedottajat

Helkama, Ilta, FK

Tuomisto, Kaija, YTK

Tarkastajat

Huttunen, Kari

Laakso, Reima

Notaarit

Kerrman, Raili, VN

Rahko, Helena, HN

Koskiniemi, Taru, HN

Tuominen, Eeva-Maria, HTM, VN

Suutarinen, Pirkko, VN

Arkistonhoitaja

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Kirjaaja

Kataja, Helena (virkavapaalla 2.5. alkaen)
Karhu, Päivi (2.5. alkaen)

Apulaiskirjaaja

Karhu, Päivi (virkavapaalla 2.5. alkaen)
Forsell, Anu (2.5. alkaen)

Osastosihteerit

Ahola, Päivi
Stern, Mervi
Forsell, Anu (virkavapaalla 2.5. alkaen)
Keinänen, Kristiina (2.5. alkaen)

Toimistosihteerit

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
(virkavapaalla 2.5. alkaen)
Salminen, Sirpa
(virkavapaalla 1.2.–30.4. ja 1.10.–30.11.)
Kaukolinna, Mikko
Hokkanen, Pirjo

ASIAHAKEMISTO

A

adoptio 188, 189
Ahvenanmaa 217
ajokielto 114
ajokorttitodistus 170
ajolupa 152
Ajoneuvohallintokeskus (AKE) 220, 240–241
ajoneuvon katsastus 241
ajoneuvon rekisteröinti 240
alaikäinen 113
ammattillinen koulutus 213
ampuma-ase 114
arkistointi 213
arvonlisävero 92
asiakastieto 205
asiakirja 230
 ks. myös julkisuus
asiakirjapyyntö 113, 165, 182–183, 185, 195,
 200, 235, 246
asiakkaan kohtelu 161
asiamies 108–109, 119–119
asianmukaisuusvaatimus 139
asianomistaja 116
asianomistajarikos 91
asianosainen 210, 216
asukasvalinta 209–210
asuminen 210
asumistuki 198
autoerotus 151–153
avioliitto 120
avustaja 126, 131

E

eläke 161
eläkelaitos 198, 202
eläkeläinen 199
eläkkeensaajan hoitotuki 199
erikoissairaanhoido 170, 178, 182

eristäminen 125, 129, 131
erityisvalvottu tapaaminen 119–120
esiopetus 165
esitutkinta 99, 106–107, 113, 116, 125, 128, 134
esteellisyys 213, 235
esteettömyys 242
etsintäkuulutus 97, 111
EU-asia 217
EU-kansalaisuus 170

H

hallintaoikeus 232
hallinto-oikeus 93, 159, 163
hallintopäätös 130, 229
hallussapito
 – omaisuuden 126, 130
haltuunotto 114
hammashuolto 170
Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö (Hoas) 209
henkilökohtainen vapaus 135
henkilönkatsastus 130
henkilöntarkastus 129
henkilöstömitoitus 131, 164
henkilötiedot 107, 165, 179
hoitosuunnitelma 171
hoitotakuu 170
hoitotuki 198
hovioikeus 95
huolellisuus 116, 143, 154–155, 171, 179, 185,
 198–199, 205, 244
huoltaja 165
huoltosuunnitelma 185
huostaanotto 185
huumefestaus 175
hyvikemaksu 198
hyvä hoito 171
häätäkeskuslaitos 216

I

Ilmailuhallinto 240
ilmoitusvelvollisuus 134
internet 216, 218, 235, 244

itsekriminointisuoja 100
itsemääräämisoikeus 133, 175

J

julkinen hankinta 211
julkinen tehtävä 236, 240
julkisen vallan käyttäminen 173
julkisuus 105–106, 195, 210, 226, 233, 246
jäsenmaksu 205
jätehuolto 210, 226, 229–230

K

kahlehtiminen 121, 124
kansalaisuus 154–155
Kansaneläkelaitos (Kela) 198–200, 202, 205
kantelu 195
kaupparekisteri 244
kehitysvammahuolto 164
keikkalääkäri 173
keskusrikospoliisi (KRP) 116
kielenkäyttö 111
kieliasia 109, 123, 178, 193, 216–218, 235
kielilisiä 216
kiinniotto 108, 154
kiinteistötoimitusmaksu 237
kirjaaminen 106, 108–111, 154, 185, 205
kirjastotoimi
– käyttökielto 214
kirkollisverovelvollisuus
– luonnollisen henkilön 221
– yhteisön 221
kotietsintä 110
kotihoito 172
koulu 213
koulukiusaaminen 213
koulutuksen arviointineuvosto 213
kuljetuspalvelut 163, 198
kuluttajariitalautakunta 95
kunnallishallinto 232–233
kunta-asia 170, 208, 210–211, 226, 229–232, 235
kuntoutus 198
kuolemansyyn selvittäminen 180

kurinpitomenettely 130–131, 134, 213
kuuleminen 128, 130, 132, 139–140, 148, 164,
175, 185, 194, 206, 214, 220, 222, 231, 244
kuulustelu 111
käräjäoikeus 78, 91–93, 95, 97, 216
käsittelyaika 93, 95, 106, 129–130, 143, 151,
154, 162–163, 165–166, 177, 179–180, 190,
197–199, 205–206, 208, 213, 220, 226, 228,
233, 235–236, 240, 246, 248
käyttäytyminen 213
käyttövarat 157, 161

L

lapsi
– lapsen etu 121, 186
– vanhempien kuuleminen 164
– päivähoiton järjestäminen 165
– vieraan lapsen sairauskertomuksen
saaminen 179
– tutkimukseen pääsyn viivästyminen 190
lapsen huolto 186
lastensuojelu 185–186
lausunto 186, 217
ks. luettelo annetuista lausunnoista (liite 4)
lautamies 235
liikennevakuutus 199
Liikennevakuutuskeskus (LVK) 198
liikennevalvonta 216
liikkumisvapaus 113
lunastuskorvaus 226
luottamuksen suoja 133
lääke 109, 132–133, 175, 182
lääkärinlausunto 132
lääninhallitus 180, 216
löytötavara 116

M

maa-aineslupa 232
maahanmuuttaja 206
Maahanmuuttovirasto (Mavi) 154–155
maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 235
maankäyttö ja rakentaminen 226, 230
ks. myös rakentaminen

maa-oikeus 235
 maapoliittinen ohjelma 231
 maasta karkottaminen 155
 maatalouden tuet 236
 maistraatti 194–195, 216
 maksuhäiriö 209
 maksullisuus
 – vangin poistumislupa-anomuksen
 asiakirjajäljennösten 129
 – puhelinneuvonnan 210, 243
 maksusitoumus 161
 maksusuunnitelma 139
 merenkulku 240
 metsästys 116
 metsästys ja riistanhoito 236
 mielenosoitus 114
 muistutus 188
 muutorangaistus 94
 muutoksenhaku 114, 130, 148, 202, 205, 213
 määräaika 113, 165, 185, 202, 246

N

neuvonta 116, 139, 183, 198, 210, 224, 244
 ks. myös palveluperiaate ja puhelinneuvonta
 neuvontavollisuus 210
 nimitysmuistio 116

O

oikaisumenettely 130, 226, 240
 oikeudenkäynti 92
 oikeussuojakeino 139, 244
 omaishoidontuki 162
 omaisuus
 – hallussapito 126, 130
 – kirjaaminen 154
 opetushallitus (OPH) 213
 opintotuki 200
 opiskelija 213
 oppilas 213
 ostopalvelu 188
 ottolapsineuvonta 188–189

P

pakkokeino 244
 palveluperiaate 183, 199
 ks. myös neuvonta ja puhelinneuvonta
 passi 113
 passittaminen 196
 Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) 244, 246
 perintä 237
 ks. myös takaisinperintä
 perusteleminen 99, 107, 129, 152, 160, 180,
 199–200, 213, 220, 223, 228, 246
 petoeläin 115
 poliisi 78, 99, 154–155, 213, 216
 poliisirikos 101, 111–112
 poliisivankila 109
 posti 242
 potilas 143, 170–172, 174–176, 178–180, 182
 potilasasiakirja 132, 175–179
 potilasturvallisuus 131
 Potilaskuukauskeskus (PVK) 179
 psykiatrinen sairaalahoito 176–177
 puhelinneuvonta 210, 216, 243
 ks. myös neuvonta ja palveluperiaate
 puhelu
 – puhelimen käytön epääminen 155
 – puhelimen käytön rajoittaminen 176
 puolueettomuus 208
 puolustusvoimat
 – palvelushelpotus 143
 – räjähteiden varastointi 145
 – palveluskelpoisuus 148
 purku 94
 putkakuolema 173
 pysäköinninvalvonta 210
 päihdehuolto 173
 päähtyneen valvonta 173
 päivähoito 164–165, 187
 päiväraha 205
 Pääkaupunkiseudun yhteistyö-
 valtuuskunta (YTV) 240
 päämies 191–194
 päätöksenteko 162, 165, 183, 206, 240, 244
 pöytäkirja 113

R

rajavartiolaitos 143, 156
rakentaminen 225–226, 232–233
 ks. myös maankäyttö ja rakentaminen
rangaistusmääräys 94
rangaistusvaatimus 116
rauhanturvaaja 145
rikosilmoitus 106, 111, 213
rintamasotilastunnus 146

S

sairaankuljetus 133, 176
sairauspäiväraha 198
sairausvakuutus 175, 199
salassapito 195
salassapitovelvollisuus 178–179, 186
sananvapaus 179
seurakunta 247
sijaishuolto 185–186
sisäinen tarkastus 213
suhteellisuusperiaate 245
suojelupoliisi 116
suostumus 189, 232
suurlähetystö 218
syrjintä 180
syyteoikeus 99
syyttäjä 99–100
sähköinen asiointi 93, 166
sähköposti 217
säilöönotto 155

T

takaisinperintä 160, 199–200
 ks. myös perintä
takavarikko 110
tasapuolisuus 228
televalvonta 78
Terveystieteiden tutkimuskeskus (TEO) 180
terveydenhuolto 125, 131–132, 143, 170
terveyshaitta 226

terveystarkastaja 226
tiedoksianto 113, 160, 199
tiedoksisaantioikeus 165
tiedonsaantioikeus 175, 177, 180, 210
tiedottaminen 106, 178
tiedustelu 93, 166, 205
tielautakunta 235
tietojärjestelmä 202, 205, 245
tietosuoja 178
tietovuoto 105, 112
tilintarkastus 218
todistaja 111
toimeentulotuki 157–161
toimenpidelupa 231
toimivalta 211, 231
tulkitseminen 156
tuomioistuin 186
turvaamistoimi 129–130
turvallisuus 145
turvallisuustarkastus 108
turvapaikka 247
tutkintavankeus 96, 108–109, 119, 121–122,
 125–126, 130
työaika 205
työkyvyttömyys 198
työmarkkinatuki 205
työministeriö 205
työsuojelu 205
työsuojelupiiri 205
työsuojelurikos 99
työtodistus 205
työttömyyskassa 205
työttömyysturva 205
työvoima- ja elinkeinokeskus
 (TE-keskus) 205, 235–236
työvoimatoimikunta 205
työvoimatoimisto 205–206
täytäntöönpano 159
täytäntöönpanon keskeyttäminen 138, 220

U

uhkasakko 140
 ulkoasiainhallinto 218
 ulkoasiainministeriö (UM) 156
 ulkomaalainen 123, 154–156
 Ulkomaalaisvirasto (UVI)
 ks. Maahanmuuttovirasto
 uskonnonvapaus 179, 213, 221

V

vaaliasiat 145
 ks. myös äänioikeus
 vahingonkorvaus 208, 226
 vakuutuslaitos 197, 199
 vakuutus oikeus 96, 197, 200
 valitus 95, 202, 205, 213
 valituskielto 195
 valitusosoitus 155
 valokuvaaminen 179
 Valtiokonttori 198
 valvonta 205, 226, 232
 vammaispalvelu 163
 vammaisuus 188, 240
 vangitseminen 96
 vanhentuminen 139
 vanhustenhuolto 180
 vankeinhoito 134
 vanki
 – vankeusrangaistuksen täytäntöönpano 97
 – puhelumaksu 123
 – ulkoiluoikeus 124
 – kirjeen avaaminen 109, 119, 126
 – kirjeen tarkastaminen 122
 – kirjeen lukeminen 122
 – poistumislupa 129
 – opintoluvan peruuttaminen 130
 – täytäntöönpanon keskeyttäminen 130
 – vaatetus 135
 – vapautuvan vangin matkakulut 136
 – normaalisuusperiaate 136
 – perhetapaaminen 216
 vankisairaala 131

vapaudenmenetys 109, 119, 216
 velallinen 137–139
 verenluovutus 180
 veronhuojennus 223
 verotus 220, 224
 verovastuu 222
 viestintäsalaisuus 113
 viisumi 156
 virkanimitys 116
 virkasuhde 214
 virkarikos 134
 väitöskirja 213

Y

yhdenvertaisuus 133, 170, 180, 205, 244
 yhdenvertaisuusperiaate 199
 yhteydenpito 185
 yksityiselämän suoja 179, 202
 yksityisen hoidon tuki 199
 yksityistie 235
 yksityisyyden suoja 132, 179
 Yleisradio Oy (YLE) 240
 yliopisto 213
 Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS) 183
 ympäristö 232
 ympäristölupa 226, 228
 ympäristönsuojelu 232
 ympäristöterveydenhuolto 225–226
 ympäristövaikutusten arviointimenettely 226–227
 yritystietojärjestelmä (YTJ) 244

Ä

äänioikeus 236
 ks. myös vaaliasiat

ISSN 0356-2999

Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2009

Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo

Taitto: Päivi Ahola ja Virpi Salminen



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FI - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eo-a-kirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>