

31.10.2005

1978/5/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

LAUSUNTO LIITTYEN PAREMMAN SÄÄNTELYN TOIMINTAOHJELMA-HANKKEESEEN

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoani valtioneuvoston asettamaan paremman sääntelyn toimintaohjelma-hankkeeseen liittyen lainsäädännön yleisestä tilasta sekä tähän kehitykseen vaikuttaneista tekijöistä.

Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavaa.

1 JOHDANTO

Arvioin lainsäädännön tilaa ja kehittämistarpeita perustuslain 109 §:ssä säädettyjen tehtävieni mukaisesti lähinnä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta siltä osin kuin asiat ovat tulleet esille laillisuusvalvonnassa. Kuten tiedossa on, oikeusasiamiehen valvonta painottuu menettelyyn liittyviin kysymyksiin. Tämän vuoksi esitän ensiksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon piiriin kuuluvia havaintoja lainsäädännön nykytilasta. Tämän jälkeen käsittelen muiden perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä. Lopuksi esitän eräitä lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevia näkökohtia. Lausunnossa mainitut ratkaisut ja muut kannanotot löytyvät oikeusasiamiehen verkkosivuilta (www.oikeusasiamies.fi).

2 OIKEUSTURVAN JA HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMISEN YLEISET EDELLYTYKSET

2.1 Riittävien voimavarojen turvaaminen

Keskeiset hallinnon menettelyä koskevat lait on uudistettu viime vuosina, hallintolaki 2003, julkisuuslaki 1999 ja kielilaki 2003. Myös lainkäyttöä koskeva lainsäädäntö on uutta. Vaikka laillisuusvalvonnassa joudutaan toistuvasti muistuttamaan mm. päätösten perustelemisesta, huolellisuudesta asioiden käsittelyssä sekä kansalaisten neuvonnasta, lainsäädännön perusrakenne on mielestäni kunnossa.

Perustuslaissa säädetyn hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen edellyttää kuitenkin, että viranomaisille turvataan riittävät voimavarat tehtäviensä suorittamiseksi. Tätä edellyttää mielestäni perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty perus- ja ihmisoikeuksien yleinen turvaamisvelvollisuus. Kansalaisten vireillä saattamat asiat tulee siis käsitellä

joutuisasti sekä hallinnossa että muutoksenhaku- ja kanteluviranomaisissa. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin toistuvasti jouduttu toteamaan, että tämä tavoite jää toteutumatta viranomaisten resurssien niukkuuden vuoksi.

Tilanne on mielestäni erityisen huolestuttava toimeentuloturva koskevien asioiden käsittelyssä, jossa on kyse perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisesta. Myös lasten huolto- ja tapaamisoikeutta koskevien asioiden käsittely kunnan viranomaisissa ja tuomioistuimissa saattaa kestää vuosia.

Muutoksenhakuviranomaisten osalta pidän vakavimpana vakuutusosoikeuden ja tarkastuslautakunnan työtilannetta. Myös sosiaali- ja terveystieteiden käsittelyajat lääninhallituksissa ovat huolestuttavan pitkiä. Olen omana aloitteenani ottanut tutkittavakseni, millä tavalla Länsi-Suomen lääninhallitukselle turvataan riittävät voimavarat kanteluiden tutkimiseksi.

Oikeudenkäynnin joutuisuuden merkitystä kansalaisten oikeuksien toteutumisen kannalta on korostettu myös apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen oikeusministeriölle antamassa lausunnossa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä (dnro 537/5/04).

2.2

Kansalaisten oikeusturvaodotuksiin vastaaminen

Havaintojeni mukaan hallinnon lainsäädäntö on perusoikeusuudistuksen jälkeen kehittynyt yksilökeskeisempään suuntaan. Pidän tätä kehitystä myönteisenä. Lainsäädäntöä täsmennettäessä ei kuitenkaan aina ole kiinnitetty riittävä huomiota kansalaisten käytössä oleviin oikeuskeinoihin heidän oikeuksiensa toteuttamiseksi. Totesin kertomuksessani vuodelta 1998, että olin joutunut lasten päivähoitoa koskevien kanteluiden johdosta tutkimaan, mitä keinoja yksityisellä ihmisellä on saada oikeutensa toteutetuksi silloin kun palvelua ei järjestetä lain edellyttämällä tavalla. Päädyin tuolloin toteamaan, että yksityisen ihmisten oikeuksien toteutumiseksi ei aina näytä olevan olemassa tehokkaita keinoja. Ongelma on mielestäni tullut uudestaan ajankohtaiseksi ns. hoitotakuuta koskevan lainsäädännön tultua voimaan tänä vuonna. Viittaan tältä osin myös *Outi Suvirannan* aihetta käsitteleviin kirjoituksiin.(1)

3

OIKEUDENMUKAINEN OIKEUDENKÄYNTI

3.1

Sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen

Sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmää on kehitetty toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnön (2001:9) ehdotusten pohjalta. Pidän tärkeänä, että tätä työtä jatketaan. Mielestäni on pidettävä epäkohtana sitä, että toistaiseksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin

vaatimukset koskevat täysimääräisesti vasta vakuutusosoikeutta eivätkä ensiasteen muutoksenhakuelimiä.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä ehdotettiin, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuus ulotettaisiin kaikkiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntiin. Toistaiseksi hallintolainkäyttölain 38 §:n mukainen velvollisuus järjestää suullinen käsittely sisältyy vain työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaa koskevaan lakiin, joka tältä osin tulee voimaan vuonna 2007. Niin ikään oikeusapulaissa tarkoitettu yksityinen avustaja voidaan pääsääntöisesti määrätä vasta vakuutusosoikeuskäsittelyä varten.

Mielestäni olisi myös syytä edelleen lisätä sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta. Olen käsitellyt tätä asiaa lähemmin oikeusministeriölle 8.2.2002 toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnöstä antamassani lausunnon.

3.2

Psykiatrisessa sairaanhoidossa tapahtuvan vapaudenriiston tuomioistuinkäsittely

Tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon määrääminen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua vapaudenriistoa, jonka tuomioistuinkäsittelyn on tapahduttava "viipymättä". Havaintojeni mukaan mielenterveysasioiden käsittely kestää useimmissa hallinto-oikeuksissa kuukausia siitä huolimatta, että asiat on mielenterveyslain mukaan käsiteltävä kiireellisinä. Ihmisoikeustuomioistuimen 5 artiklan 4 kohtaa koskevan oikeuskäytännön valossa nykyistä tilannetta ei voi pitää tyydyttävänä. **(2)**

3.3

Muutoksenhakuoikeus sotilaskurinpitoasioissa

Sotilaskurinpitolain mukaan määrättyyn kurinpitorangaistukseen voi hakea muutosta valittamalla yleiseen tuomioistuimeen. Sen sijaan saman lain nojalla määrättyä kurinpito-ojennusta ei ole mahdollista saattaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sotilasprosessi ei siten kaikilta osin turvaa syytetyille perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. **(3)**

4

POLIISIN TOIMIVALTUUKSIEN LAAJENTAMINEN

Poliisin toimivaltuuksien laajentamisella puututaan keskeisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojaan. Poliisilakia on sen voimassaolon aikana muutettu lukuisia kertoja, minkä seurauksena lain selkeys on kärsinyt. Lainsäädäntötekniikkaa vakavampi kysymys on kuitenkin se, että poliisilain ja pakkokeinolain mukaisia mahdollisuuksia esimerkiksi

telekuunteluun ja televalvontaan on koko ajan erillisin uudistuksin lisätty, minkä on useassa yhteydessä todettu johtaneen vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen. Sama kehityspiirre on havaittavissa peitetoiminnan ja valeostojen osalta.

Perustavaa laatua olevat muutokset jo niiden periaatteellisenkin merkityksen vuoksi tulisi pyrkiä ajoittamaan asiaa koskevien lakien kokonaisuudistuksen yhteyteen. Tällöin olisi paras mahdollisuus arvioida sitä, miten pitkälle meneviä valtuuksia poliisilla on ja miltä osin niissä on kehittämisen tarvetta.

5

SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAIDEN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN RAJOITUKSET

Perusoikeusjärjestelmä edellyttää, että näiden oikeuksien rajoitukset perustuvat lakiin ja että ne ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. On luonnollista, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ei vielä perusoikeusuudistuksen voimaan tullessa vastannut perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamia vaatimuksia. Osa puutteista on sen jälkeen korjattu: Mielenterveyslain säännökset potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista hoidon aikana (1423/2001) tulivat voimaan 2002 ja lastensuojelulain muutosehdotus on eduskunnan käsiteltävänä (HE 225/2004).

Pidän kuitenkin vakavana epäkohtana sitä että kehitysvammahuollon ja dementiaa sairastavien huollossa käytettävistä rajoituksista ei ole annettu perustuslain vaatimukset täyttävää lainsäädäntöä. Olen jo vuonna 1996 ilmoittanut valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle käsitykseni siitä, että kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevaa lainsäädäntöä olisi täsmennettävä tältä osin (dnro 121/2/95).

6

JULKISUUS- JA HENKILÖTIETOLAINSÄÄDÄNTÖ

Käsitykseni mukaan uusi julkisuuslaki on edistänyt hallinnon julkisuusperiaatteen toteutumista ja myönteisellä tavalla yhdenmukaistanut menettelytapoja. Mielestäni laissa valittu ratkaisu sijoittaa kaikki salassapittoa koskevat säännökset yhteen pykälään, ei kuitenkaan ole paras mahdollinen säännösten selkeyden kannalta. Eri salassapitoperusteiden vaivaton löytyminen ja erottaminen toisistaan on erityisen tärkeää silloin kun kyseessä on erityislainsäädännön korvaava yleislaki.

Myös julkisuuslain ja henkilötietolain yhteensovittamisessa olen havainnut eräitä ongelmia. Henkilötietolaissa säädetty rekisteröidyn tarkastusoikeus ja julkisuuslain 12 §:ssä säädetty oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta muodostavat päällekkäistä lainsäädäntöä viranomaisten asiakirjojen osalta. Lakien osoittamat menettelyt eroavat kuitenkin toisistaan.

Tämän vuoksi laista olisi selkeästi käytävä ilmi, kumpaa menettelyä kussakin tilanteessa on noudatettava.

Oikeusasiamiehen kansliassa on myös vireillä asia, jossa kuntien www-tiedottamisen yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittely on aiheuttanut ongelmia.(4)

7

TIETOTURVALLISUUTEEN LIITTYVÄT LAILLISUUSKYSYMYKSET

Julkinen hallinto toimii enenevässä määrin sähköisen tiedon varassa. Kyseessä on merkittävä hallinnon muutos, jossa oikeusturvanäkökohtia ei mielestäni aina ole otettu riittävästi huomioon. Vuoden 1998 toimintakertomuksessa (5) oikeusasiamies Lauri Lehtimaja kiinnitti huomiota ihmisten perusoikeuksien toteutumisen ja tietoturvallisuuden väliseen suhteeseen. Hän totesi, että tietotekniikan lisääntyvä käyttö julkishallinnossa on vaikuttanut myös hallinnon asiakkaiden oikeusasemaan. Laillisuusvalvonnan kannalta on erityisen tärkeätä, että julkishallinnon atk-toiminnot perustuvat selkeisiin ja sitoviin normeihin, että vastuut palvelutuotannossa määritellään ja että julkisuus ja salassapito toteutetaan joustavasti. Tietoverkoissa tarjottavien julkisten palveluiden tulisi olla luotettavia.

Hallinnon rakennemuutos ja uudentyypiset organisaatiot sekä atk-alan suositukset ovat osoittautuneet ongelmallisiksi hallinnon perinteisen valvottavuuden ja tarkastettavuuden kannalta. Laillisuusvalvonnan ala kapenee, kun hallintoviranomainen tilaa sopimus pohjaisesti tietojenkäsittely- tai tietoverkkopalveluita atk-palveluyritykseltä. Tämän sopimussuhteen ulkopuolella oleva kansalainen ei yleensä saa korvausta virheistä tai vahingoista ainakaan tältä yritykseltä. Viranomainen voi puolestaan vedota siihen, että se oli menetellyt tavanomaisen huolellisesti valitessaan luotettavaa palveluyritystä. Tietoturvallisuutta koskevissa järjestelyissä luotetaan nykyisin erilaisiin tietoturvakartoituksiin, konsultteihin ja sopimus pohjaisiin atk-varakeskuspalveluihin. Liikeryityksillä on merkittävä osuus tietoturvallisuuden ylläpidossa. Mikäli nämä järjestelyt jonkin ennalta arvaamattoman syyn vuoksi pettävät, on julkisen hallinnon asiakas usein käytännössä vailla lain suojaa.

Oikeusasiamies piti tarpeellisena, että atk-palvelusopimusten ja tietoturvallisuussuositusten rinnalle säädetään erityinen tietoturvallisuuslaki, jolla turvataan perusoikeuksien toteutuminen ja hyvän hallinnon periaate myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Samalla voitaisiin määrätä, minkä viranomaisen tehtäväksi tulisi vastata tietoturvallisuuden koordinoinnista.

Mielestäni oikeusasiamies Lehtimajan esittämät ajatukset ovat edelleen ajankohtaisia. Katson myös, että olisi syytä selvittää, millä tavalla yksityiselle korvataan vahingot, jotka aiheutuvat julkishallinnon käyttämien tietojärjestelmien virheistä.

LAKIEN TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVIÄ ONGELMIA

Oikeusasiamiehen valvontatyössä korostuvat eniten lakien täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat. Lainsäädännön asianmukaisuudesta huolimatta sen noudattamisessa saattaa esiintyä ongelmia sen vuoksi, että lain sisältöä ei riittävästi tunneta tai että hallintokulttuuri ei ole omaksunut siinä olevia periaatteita.

Havaintojeni mukaan säädösvalmistelun kehittämistyössä on viime aikoina korostettu lain vaikutusten selvittämistä. Pidän tätä kehitystyötä hyvin tärkeänä ja totean, että sen puitteissa on käsitelty myös lainsäädännön täytäntöönpanon suunnittelua. **(6)** Mielestäni jo säädösvalmisteluvaiheessa olisi kuitenkin syytä entistä selkeämmin tuoda esiin lakien täytäntöönpanoa koskevat suunnitelmat sekä ennakoida täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia.

Laillisuusvalvonnassa ovat viime aikoina korostuneet lakien täytäntöönpanossa käytettävien atk-järjestelmien aiheuttamat ongelmat. Kanteluista saa sen käsityksen, että järjestelmiä käyttöön otettaessa ei ollut kiinnitetty riittävää huomiota niiden toimivuuteen. Kantelut ovat koskeneet ulosottohallinnon ULJAS-tietojärjestelmää, toimeentulotuen maksamisessa käytettävää Effic-järjestelmää (dnro 3498/2/04), Kansaneläkelaitoksessa käytettävää SAHA-järjestelmää (dnro 2585/2/04) sekä maataloustukien maksamisessa käytettävien atk-ohjelmien uusimista (dnro 1144/01).

Edellä mainituissa tapauksissa asioiden käsittely on viivästynyt atk-järjestelmissä esiintyneiden ongelmien vuoksi. Kansalaisten oikeusturva voi vaarantua myös atk-järjestelmissä automaattisesti siirtyvien tietojen johdosta. Eräässä ratkaisussa oli kyse verkkotunnusten uusimisessa automaattisesti lähetetyn viestin aiheuttamasta väärinkäsityksestä (dnro 2028/4/03). Oikeusasiamiehelle on kanneltu myös siitä, että ajoneuvoverolain perusteella määrättävä käyttökielto voi perustua liikennetietojärjestelmään automaattisesti siirtyvään tietoon, josta auton uusi omistaja saattaa olla tietämätön. **(7)**

Luettelo viittauksista:

(1) Suviranta, O., Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? LM 5/2005, s. 195-213 ja Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. LM 6/2002, s. 914-937.

(2) Vrt. Pellonpää, M., Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005, s. 323.

(3) Vrt. Kiiski, K., Sotilasprosessi. Lisensiaatintutkimus. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1.4.2005 (julkaisematon).

(4) Kuntaliiton 1.9.2005 asiassa antama lausunto (820/90/2005) on julkaistu Kuntaliiton www.sivuilla (www.kunnat.net > lakiasiat > julkisuuslaki ja henkilötietolaki). Kuntaliitto on myös täydentänyt verkkoviestinnän ohjeistustaan (www.kunnat.net > viestintä > verkkoviestintä).

(5) Lausunto Tietoturvallisuus ja laki –esityksestä (dnro 150/4/98). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1998, s. 287.

(6) Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö 1998, s. 15-16.

(7) Vrt. kirjallinen kysymys KK 115/2005 vp.