

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2010

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2010

ISSN 0356-2999

Paino: Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2011

Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo

Taitto: Virpi Salminen

EDUSKUNNALLE

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

Eduskunnan oikeusasiamiehenä toimi koko kertomusvuoden 2010 allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen*. Toimikauteni on 1.1.2010–31.12.2013. Apulaisoikeusasiamiehenä toimi niin ikään koko kertomusvuoden oikeustieteen tohtori *Jussi Pajuoja*. Hänen toimikautensa on 1.10.2009–30.9.2013. Toisena apulaisoikeusasiamiehenä toimi 1.4.2010 lukien nelivuotiskaudeksi valittu oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin*. Olen toimikauteni ajan virkavapaana Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjän virasta. Pajuoja on virkavapaana oikeusministeriön apulaisosastopäällikön virasta ja Sakslin Kansaneläkelaitoksen vastaavan tutkijan toimesta.

Toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtävä oli täyttämättä 1.1.–31.3.2010. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi 19.1.–22.2.2010 ja 1.3.–5.3.2010 edellinen oikeusasiamies, oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio*.

Tämä oikeusasiamiehen toimintakertomus on rakenteeltaan edellisten vuosien kertomuksen kaltainen. Se sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesintituutioon vuonna 2010 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, oikeusasiamiehen erityistehävistä ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti Eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2010.

Helsingissä 19.4.2011

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle	3
1 PUHEENVUOROT	20
Petri Jääskeläinen	20
Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen tehostuvat	15
Jussi Pajuoja	25
AVI, ELY vai palataanko ALKUUN?	25
Maija Sakslin	30
Ympäristöperusoikeus ja laillisuusvalvonta	30
2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2010	35
2.1 Tehtävät ja työnjako	35
2.2 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	36
2.3 Toimintamuodot ja painopistealueet	38
2.4 Muutoshankkeita	38
2.5 Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	40
2.6 Toimenpiteet	41
2.7 Tarkastukset	44
2.8 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	44
Kotimaiset tapahtumat	44
Kansainväliset yhteydet	47
2.9 Palvelutoiminnot	48
Asiakaspalvelu	48
Viestintä	48
2.10 Kanslia ja henkilökunta	48
3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET	49
3.1 Ihmisoikeustapahtumia	49
3.2 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssa 2010	51
Kahdeksan sananvapauden loukkausta	52
Kaksi tuomiota isyyslain voimaannpanoasetuksen kanneajasta	54
Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkauksia	54
Tuomioita oikeudenkäynnin kohtuuttomasta kestosta	54

Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päätyneet jutut	55
Muuten jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset	55
Korvausmäärät	56
Uusista kommunikoiduista valituksista	56
3.3 Oikeusasiamiehen havaintoja	57
3.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	57
3.3.2 Yhdenvertaisuus 6 §	57
Syrjintäkielto	58
Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun	58
3.3.3 Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 §	59
Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus	59
Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto	62
3.3.4 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 §	62
3.3.5 Liikkumisvapaus 9 §	62
3.3.6 Yksityiselämän suoja 10 §	63
Kotirauha	63
Perhe-elämän suoja	64
Viestintäsalaisuus	64
Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	65
3.3.7 Uskonnon ja omantunnon vapaus 11 §	67
3.3.8 Sananvapaus ja julkisuus 12 §	67
Sananvapaus	67
Julkisuus	68
3.3.9 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 §	70
3.3.10 Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §	70
3.3.11 Omaisuuden suoja 15 §	71
3.3.12 Sivistykselliset oikeudet 16 §	72
3.3.13 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §	72
Kansalliskielet	72
3.3.14 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 §	69
3.3.15 Oikeus sosiaaliturvaan 19 §	74
Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	74
Oikeus perustoimeentulon turvaan	75
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	75
Oikeus asuntoon	78
3.3.16 Vastuu ympäristöstä 20 §	78
3.3.17 Oikeusturva 21 §	79
Neuvonta- ja palveluvollisuus	79
Oikeus saada asia käsitellyksi	
ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin	81

Asian käsittelyn joutuisuus	83
Käsittelyn julkisuus	86
Asianosaisen kuuleminen	86
Päätösten perusteleminen	87
Asioiden asianmukainen käsittely	88
Muita hyvän hallinnon edellytyksiä	92
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	92
Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	93
Virkamiesten käytös	94
3.3.18 Perusoikeuksien turvaaminen 22 §	94
3.4 Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	95
3.4.1 Kehitys ei ole aina ollut riittävää	96
Kansainväliset sopimukset	96
Terveystenhoito ja sosiaaliturva	96
Vapaudenriiston kohteena olevien kohtelu	97
Tuomioistuimet	97
Poliisi ja sisäasiainhallinto	98
Julkisen vallan antaminen yksityisille	98
Muita asioita	99
3.4.2 Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	99
Poliisi	99
Vankeinhoito	100
Ulosotto	101
Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos	101
Sosiaalihuolto	101
Terveystenhoito	101
Työvoima ja työttömyysturva	102
Yleiset kunnallisasiat	102
Opetusasiat	103
Kieliasiat	103
Verotus	104
Liikenne ja viestintä	104
Muut asiat	104
3.5 Vuoden 2010 erityisteema: kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus	105
3.5.1 Johdanto	105
3.5.2 Kielelliset oikeudet	106
Opasteet, lomakkeet ja muu informaatio	106
Tulkkaus ja kääntäminen	107
Henkilöstön kielitaito	107
Kielen vaikutus käsittelyaikoihin	107

Asiakkaan kielen selvittäminen	108
Muita havaintoja	108
3.5.3 Hyvän kielenkäytön vaatimus	108
4 SALAINEN TIEDONHANKINTA	109
4.1 Telepakkokeinot, peitetoiminta ja muu salainen tiedonhankinta	109
4.2 Pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen	109
4.3 Telepakkokeinot	111
4.3.1 Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta	111
4.3.2 Telepakkokeinojen erityisluonteesta	112
4.3.3 Pakkokeinoista päättäminen	112
4.3.4 Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja	113
Päätösvalta hätäpaikannukseen	113
Telepakkokeinon hakeminen poliisiin sekalaisilmoituksen perusteella	114
4.3.5 Tarkastukset	115
4.3.6 Valvontatiedot	115
Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu	115
Pakkokeinolain mukainen televalvonta	116
Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain	116
Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta	117
Tullilain mukainen televalvonta	117
Tekninen kuuntelu ja katselu	117
Hylätyt vaatimukset	117
Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä	117
Merkitysarviot	118
Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto	119
4.3.7 Arviointia	119
4.3.8 Lopuksi	120
4.4 Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	121
4.4.1 Valvonta	122
4.4.2 Valvontatiedot	122
4.4.3 Valeostoja koskevia ratkaisuja	123
Päätös valeostoja koskevaan omaan aloitteeseen	123
4.4.4 Arviointia	125
4.4.5 Sisäiseen valvontaan panostettava	127

5 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	128
5.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto	128
5.1.1 Lainsäädäntömuutokset	128
Lausunnot	129
5.1.2 Laillisuusvalvonta	130
5.1.3 Tarkastukset	133
5.1.4 Ratkaisuja	133
Julkisten selosteiden antaminen	133
Vankilaoikeudenkäynnin julkisuus	136
Asiakirjapyyntöjen yksilöinti ja käsittely	138
Tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden paljastuminen	140
Hovioikeuden tuomion antoajankohta	142
Sovintoon painostaminen rikosasiassa	143
Laillisuusvalvontakantelu ja tuomarin esteellisyys	144
Haastemiehen menettely	144
5.2 Syyttäjälaitos	146
5.2.1 Toimintaympäristö	146
5.2.2 Laillisuusvalvonta	146
5.2.3 Tarkastukset	147
Pirkanmaan syyttäjänvirasto	147
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue	148
Valtakunnansyyttäjänvirasto	149
5.2.4 Ratkaisuja	150
Esitutkinta kesti vuosia – syyteoikeus vanhentui	150
Esitutkintapyyntöjen käsittely pitkittyi Helsingin syyttäjänvirastossa	150
5.3 Poliisi	151
5.3.1 Toimintaympäristö	151
Poliisin organisaatio	151
Yleisiä kehityspiirteitä	151
Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus	152
5.3.2 Laillisuusvalvonta	152
5.3.3 Tarkastukset	154
5.3.4 Ratkaisuja	155
Vapautensa menettäneiden olot	156
Kotietsinnät ja takavarikot	158
Huumeepikatestit	160
Ampuma-aseasiat	162
Ajokorttiasiat	164

Poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinta	164
Julkisuus ja tiedottaminen	165
Muita ratkaisuja	166
5.4 Vankeinhoito	169
5.4.1 Toimintaympäristö	169
5.4.2 Tarkastukset	170
5.4.3 Esitykset ja omat aloitteet	170
Alle 18-vuotiaiden vankien erillään pitäminen ja lapsen etu	171
Esitys kirjeenvaihdon luottamuksellisuuden laajentamiseksi	173
Sähköpostiviestin välittäminen vangille	173
Tutkintavangin sijoittaminen päihteettömälle sopimusosastolle	174
Suljettujen vankiloiden valvotut tapaamiset	174
Valvotun koevapauden ehdot	175
Poistumislupa terveydenhuoltoa koskevalla perusteella	176
Vankilan olosuhteet ja toiminnot	177
Vangin kuuleminen varmuus-osastolle sijoittamisessa	179
Kuuleminen varmuusosastosijoituksessa ja kurinpitoasiassa	179
Kurinpitoasiakirjojen muuttaminen vankilassa	181
Tutkintavangin karkaamisen tutkinta	182
Vankilan asettaminen ns. yöasentoon	183
5.4.4 Muut ratkaisut	184
Laitosjärjestys ja vankien kohtelu	184
Kirjeenvaihdon ja puhelujen valvonta	186
Yhteydenpito	188
Oikeusturva ja hyvä hallinto	192
Terveys	194
Muita tapauksia	198
5.5 Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt	202
5.5.1 Lainsäädäntömuutoksia	202
5.5.2 Laillisuusvalvonta	202
Julkisoikeudellisten maksujen perintä	203
Ulosottomiehen selonottovelvollisuus	204
Neuvontavelvollisuus	204
Alaikäiset velallisenä	204
Kirjaaminen	204
5.5.3 Tarkastukset	205
5.5.4 Ratkaisuja	205
Ulosottomiehen oikeus valokuvata velallisten kotia	205
Elatusavun oikea-aikainen perintä	206
Huolellisuus salassapidettäviä tietoja sisältävän sähköpostin lähettämisessä	206

Tulon ulosmittauksen ennakko-ilmoitus aika oli liian lyhyt	206
Vahingonkorvaussaatavan periminen Rikosseuraamusvirastolta	207
Ajoneuvorekisteriin merkityn omistajan nimen ilmoittaminen huutokaupassa	208
Virhe vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäyshakemuksen käsittelyssä	208
5.6 Sotilasasiat ja puolustushallinto	209
5.6.1 Toimintaympäristö	209
5.6.2 Laillisuusvalvonta	210
5.6.3 Tarkastukset	211
Tarkastushavainnot	212
5.6.4 Terveydenhuolto	213
Tarkastushavainnot	213
5.6.5 Terveydenhuollon ratkaisuja	214
Varusmiehen hoidon viivästyminen	214
Erikoissairaanhoidon ohjaaminen kotiuttamistilanteessa	215
Laskuvarjojääkäriin hyppykelpoisuuden arvioinnin puutteet	215
5.6.6 Muita ratkaisuja	215
Varusmiehille parranajovälineet	215
Laskuvarjojääkärit punnertavat paljon	216
Puutteet upseerin siirtomenettelyssä	216
Sota-arkiston tietopalvelun puutteet	217
Virkamiehen tulee käyttää virallista nimeään	217
Rajavartiolaitoksen vertaisarviointien julkisuus	218
5.7 Tulli	219
5.7.1 Autoverotus	219
Käsittelyajat	219
Yhteisöoikeuden vastaisesti perityn veron palauttaminen (ns. elv-palautukset)	220
5.7.2 Tarkastukset	222
5.7.3 Ratkaisuja	222
Tullin neuvonta ja päätöksentekomenettely autoveroasiassa	222
Erään virkamiehen lausunnot autoverotuksesta lehdistössä	223
Tulliviranomaisten toimivalta	224
5.8 Ulkomaalaisasiat	225
5.8.1 Toimintaympäristö	225
5.8.2 Laillisuusvalvonta	226
5.8.3 Tarkastukset	226

5.8.4	Ratkaisuja	227
	Migri viivytteli lainvastaisesti perheenyhdistämishakemuksen käsittelyä	227
	Ulkomaalainen otettiin säilöön ilman laillista perustetta	227
5.9	Sosiaalihuolto	229
5.9.1	Lainsäädäntöhankkeita ja -muutoksia	229
5.9.2	Laillisuusvalvonta	230
	Toimeentulotuki	230
	Vammaispalvelut	234
	Vanhustenhuolto	235
	Omaishoidon tuki ja kunnan määrärahat	236
	Päivähoito	237
	Kehitysvammahuolto	237
	Asiakasmaksut sosiaalihuollossa	238
	Hyvä hallinto ja päätöksen muoto	239
	Huumetestien teko sosiaalihuollon yksikössä	242
5.9.3	Tarkastukset	243
5.10	Terveydenhuolto	244
5.10.1	Laillisuusvalvonta	244
5.10.2	Esitykset ja omat aloitteet	245
	Keikkalääkäreiden oikeudellinen asema on epäselvä	245
	Hätäkeisarileikkausvalmius	246
	Suomesta puuttui lasiais- ja verkkokalvokirurginen päivystys	247
	Asetus ja STM:n ohjeet kuoleman toteamisesta ristiriidassa keskenään	248
	Vainajien säilyttäminen ja ruumiinluovutustestamentti	249
	Kuolemansyyntä selvittämisasiakirjat tulee laatia viivytyksettä	250
	Asiakasmaksun periminen lääkärinlausunnosta	251
	Hoitoon pääsyn ajankohdan täsmentäminen	252
	Lääketieteen opiskelijoiden toimiminen tilapäisesti lääkärin tehtävissä	252
5.10.3	Tarkastukset	253
	Niuvanniemen sairaala	253
	Harjavallan sairaala	254
5.10.4	Ratkaisuja	255
	Riittävät terveyspalvelut	255
	Oikeus hyvään hoitoon	257
	Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	259
	Potilasasiakirjat	261
	Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja	263
	Hyvän hallinnon vaatimukset	265

5.11 Lapsen oikeudet	269
5.11.1 Toimintaympäristön muutoksia	269
Lapsen oikeuksien valvonnan kehitysnäkymiä	269
5.11.2 Laillisuusvalvonta-asiat	270
Lastensuojelu	270
Huolto- ja tapaamisoikeus	272
Adoptio-, isyys- ja elatusasiat	272
Terveystuho	273
Poliisi ja vankeinhoito	273
Päivähoito ja koulu	274
Muut asiat	274
5.11.3 Tarkastukset	275
5.11.4 Ratkaisuja	275
Koulukoti ei rajoittanut liikkumisvapautta lainmukaisesti	275
Kameravalvonta yksityisessä lastenodissa	276
Sijaisvanhemmille asiakassuunnitelmassa ja -neuvottelussa annetut tiedot	277
Kehitysvammaisen lapsen erityishuolto-ohjelma tulee tarkistaa tarpeen mukaan	278
5.12 Edunvalvonta	279
5.12.1 Yleistä	279
5.12.2 Muutoksia lainsäädännössä	279
5.12.3 Laillisuusvalvonta	280
5.12.4 Ratkaisuja	281
Esitys edunvalvojien salassa-pitosääntelyn täsmentämiseksi	281
Päämiehen tietojensaantioikeus ei toteutunut asianmukaisesti	281
Päämiehellä on oikeus käyttää asiamiestä tietojenhankinnassa	282
Muita ratkaisuja	283
5.13 Sosiaalivakuutus	284
5.13.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	284
5.13.2 Laillisuusvalvonta	284
5.13.3 Tarkastukset	285
Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta	286
Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta	286
5.13.4 Ratkaisuja	286
Pitkät käsittelyajat	286
Puutteita huolellisuudessa, neuvonnassa, kieliasussa ja perusteluissa	287

5.14 Työvoima ja työttömyysturva	289
5.14.1 Toimintaympäristön ja lainsäädännön muutoksia	289
5.14.2 Kantelumäärän kehitys ja toimenpideprosentti	290
5.14.3 Tarkastukset	291
Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto	291
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue	291
Työrikosten tutkinta Helsingin poliisilaitoksella	291
Työ- ja elinkeinoministeriö	292
5.14.4 Ratkaisuja	292
Käsittelyaikojen seuranta	292
Omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysturvalla	293
Asiantuntijalausuntojen hankkiminen	294
Kielelliset oikeudet	294
5.15 Yleiset kunnallisasiat	295
5.15.1 Kunnallishallinnon perusteet	295
5.15.2 Laillisuusvalvonta	296
5.15.3 Ratkaisuja	300
Lahden kaupungin lainvastainen menettely kuntalaisaloitteen käsittelyssä	300
SATOn lainvastainen menettely asuntohakemusten käsittelyssä	301
Oikeutta julkiseen pysäköinninvalvontaan ei voi antaa yksityishenkilölle	301
Pysäköinninvalvojalla ei ole virkamerkkiä	302
5.16 Opetus ja kulttuuri	304
5.16.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	304
5.16.2 Laillisuusvalvonta	305
5.16.3 Tarkastukset	306
5.16.4 Ratkaisuja	306
Ylioppilastutkintolautakunta menetteli vastoin julkisuuslakia	306
Helsingin kaupungin homekouluja ei saneerattu riittävän määrätietoisesti	307
Koulun päihitteettömyysohjelma saattaa oppilaat eriarvoiseen asemaan	307
Yksilöimätön lävistyskielto on vastoin perusoikeuksia	308
Helsingin yliopiston erikoishammaslääkärikoulutus on asetuksenvastaista	308
Lainvastaisesti perityt opintomaksut Hämeenlinnassa	309
Muita toimenpiteisiin johtaneita kanteluita	309
5.17 Kieliasiat	310
5.17.1 Yleistä	310
5.17.2 Laillisuusvalvonta	310

5.17.3	Ratkaisuja	311
	Sairaan yksikön nimi ei voi olla vain englanniksi	311
	Poliisin tulee kaksikielisellä alueella puhua suomea ja ruotsia	313
	Automaattinen nopeusvalvontajärjestelmä toimi kielilain vastaisesti	314
	Saamenkielisen päivähoidon järjestäminen	315
	Kielelliset oikeudet eivät toteutuneet vankilassa	316
	Sähköisten poissaoloilmoitusten kieli	317
	Kunnan kaksikielinen tiedottaminen oli puutteellista	317
	Muita ratkaisuja	318
5.18	Verotus	319
5.18.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	319
5.18.2	Laillisuusvalvonta	319
5.18.3	Ratkaisuja	321
	Eesitys VM:lle valtion virastojen aukiolosta annetun asetuksen muuttamiseksi	321
	VM ja Tullihallitus – laiminlyöntejä asiakaspalvelussa	323
	Verohallinto peri edelleen lainvastaisesti veroja osakeyhtiön perustajilta ja hallituksen jäseniltä	323
5.19	Ympäristöasiat	325
5.19.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	325
5.19.2	Laillisuusvalvonta	325
5.19.3	Tarkastukset	326
5.19.4	Ratkaisuja	326
	Ympäristökeskus voi ehdottaa yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista	326
	Romutynnyrien käsittelyn ympäristölupakäytännön epäyhtenäisyys	327
	Kuulutus ympäristövaikutusten arvioinnista	328
	Rakennusvalvonnan varmistuttava naapureiden kuulemisesta	328
	Palstanaapurin kuuleminen toimenpidelupa-asiassa	329
	Metsänkäyttöilmoitusta koskeva luonnonsuojeluasia tulee valmistella ja ratkaista huolellisesti ja asianmukaisesti	329
	Kirjeiden siirtämisestä vuokratilayhtiölle olisi tullut ilmoittaa	331
	Asunnontarkastuksesta peritty maksu	331
	Nimitysmuistio oli puutteellinen	331
	Virkamiehen työkykyä arvioitiin vastoin henkilötietolakia ja hyvää hallintoa	332
	Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun vireillepanon käsittely viivästyi	333
	Lausuntoasian käsittely viipyi aiheettomasti	333
	Selvitys- ja asiakirjapyyntöjä ei käsitelty ilman aiheetonta viivästystä	334
	Oikaisuvaatimuksen käsittely viivästyi	335
	Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden valvonta ei kuulu OA:lle	336

5.20 Maa- ja metsätalous	337
5.20.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	337
5.20.2 Laillisuusvalvonta	338
5.20.3 Tarkastukset	340
5.20.4 Ratkaisuja	340
Toimituspöytäkirjan antaminen toimituksen aikana	340
Tietopyynnön käsittely TE-keskuksessa	341
5.21 Liikenne ja viestintä	342
5.21.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	342
Liikenne	342
Viestintä	342
5.21.2 Laillisuusvalvonta	343
5.21.3 Ratkaisuja	344
Trafi	344
Liikennevirasto	345
Itella Oyj	346
5.22 Kirkollisasiat	348
5.22.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	348
5.22.2 Toimintaympäristön muutokset	348
5.22.3 Kantelut	349
Turun Mikaelinseurakunnalle moitteet turvapaikan myöntämisestä	349
Kunnan ja seurakunnan yhteinen nuoriso-ohjaaja	349
Pastori suodatti sähköpostiviestejä	349
5.23 Muut asiat	351
5.23.1 Ratkaisuja	351
Ministeri toimi esteellisenä	351
Paluumuuttajalla ei ole automaattisesti kotimaassa äänioikeutta EU-vaaleissa	351
Julkisuusperiaate ei täysin toteudu Valtiolle.fi-palvelussa	352
Muuttoilmoitusta koskevia ohjeita syytä täsmentää	354
Vangin osoitetiedon merkitseminen väestötietojärjestelmään	355
Viranomaiset tarjosivat edelleen lainvastaisesti maksullisia puhelinpalveluja	355
Hätäkeskuspäivystäjä käyttäytyi asiattomasti hätäpuhelun aikana	359

LIITTEET	360
Liite 1	360
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	360
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	362
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	366
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	367
Liite 2	368
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	368
Liite 3	369
Lausunnot ja kuulemiset	369
Lausunnot	369
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	371
Muut kuulemiset	372
Liite 4	373
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	373
Käsiteltävänä olleet asiat	373
Ratkaistut asiat viranomaisittain	374
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa	376
Saapuneet asiat viranomaisittain	377
Liite 5	378
Tarkastukset	378
Liite 6	380
Kanslian henkilökunta	380
Asiahakemisto	382

Käytetyt lyhenteet

AKE	Ajoneuvohallintokeskus
AOA	apulaisoikeusasiamies
AOAS	apulaisoikeusasiamiehen sijainen
ARA	Asumisen rajoitus- ja kehittämiskeskus
AVI	Aluehallintovirasto
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
ETENE	Valtakunnallinen eettinen neuvottelukunta
EU	Euroopan unioni
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
IOI	International Ombudsman Institute
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Mavi	Maaseutuvirasto
Migri	Maahanmuuttovirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OA	oikeusasiamies
OK	oikeudenkäymiskaari
OM	oikeusministeriö
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OPH	Opetushallitus
OPM	opetusministeriö
PL	perustuslaki
SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TAYS	Tampereen yliopistollinen sairaala
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TEO	Terveystieteiden tutkimuskeskus
TE-keskus	työvoima- ja elinkeinokeskus
THL	Terveystieteiden tutkimuslaitos
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
TYKS	Turun yliopistollinen keskussairaala
UM	ulkoasiainministeriö

VakO	Vakuutus oikeus
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VM	valtiovarainministeriö
VR	Valtionrautatiet
VRK	Väestörekisterikeskus
YM	ympäristöministeriö
YTHS	Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö
YTJulkL	laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa

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

*:llä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituina oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi

Kuvat

Jussi Aalto s. 20, 25, 30 ja 36
Kaija Tuomisto s. 44
Vesa Lindqvist s. 45–46
Reima Laakso s. 170–171
Teijo Määttänen/Kainuun Sanomat s. 212

1 Puheenvuorot

PETRI JÄÄSKELÄINEN

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA JA EDISTÄMINEN TEHOSTUVAT

HISTORIALLINEN LAKIUUDISTUS

Eduskunta on maaliskuussa 2011 hyväksynyt lakiuudistuksen, jolla Suomeen perustetaan ns. kansallinen ihmisoikeusinstituutio ja jolla kantelun käsittelyä koskevia menettelytapoja kehitetään. Uudistukset ovat historiallisia.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio liittyy Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymiin ns. Pariisin periaatteisiin. Niiden mukaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee olla lailla perustettuja, itsenäisiä ja riippumattomia toimielimiä, joilla on mahdollisimman laajat ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen tähtäävät tehtävät ja toimivaltuudet. Tehtävänkuvaan tulee sisältyä mm. ihmisoikeuskasvatus, -koulutus, -tutkimus ja -tiedotus sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten seurantaan ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä tehtäviä. Instituutiolla tulee olla pluralistinen kokoonpano, eli kansallisella tasolla ihmisoikeustyöhön osallistuvien erilaisten tahojen tulee mahdollisimman monipuolisesti osallistua instituution toimintaan.

Suomessa ei ole ollut Pariisin periaatteiden vaatimuksia täyttävää ihmisoikeuselinä, mutta sellaisen perustamisesta on keskusteltu vuosikausia. Instituutio on tarpeen ensinnäkin eurooppalaisen ja kansainvälisen yhteistyön takia. Eräissä kansainvälisissä yhteyksissä Pariisin periaatteiden mukainen status voi olla suo-



rastaan osallistumis- tai puheoikeuden edellytys. YK:n Kansainvälinen koordinoitukomitea (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promoting and the Protection of Human Rights, ICC) vastaa akkreditointien myöntämisestä kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. A-statuksen saanut instituutio täyttää Pariisin periaatteet ja vain sillä on puheoikeus esimerkiksi YK:n ihmisoikeusneuvostossa.

Ihmisoikeusinstituutio on tarpeen myös puhtaasti kansallisista tarpeista. Se kokoaa yhteen Suomen hajanaisia ihmisoikeusrakenteita ja on siis myös kansallinen yhteistyöelin. Lisäksi esimerkiksi ihmisoikeuskasvatuk-

seen, -koulutukseen ja -tiedotukseen liittyvät tehtävät eivät ole kattavasti kuuluneet millekään taholle.

Kanteluiden käsittelyä koskevat uudistukset puolestaan tehostavat laillisuusvalvontaa, lyhentävät käsitteilyaikoja ja lisäävät oikeusasiamiehen mahdollisuuksia oma-aloitteiseen toimintaan. Kanteluiden määrät ovat lyhyessä ajassa kaksinkertaistuneet. Oikeusasiamiehelle laissa asetettu kanteluiden varsin tiukka tutkintavelvollisuus on kaventanut mahdollisuuksia kohdentaa voimavaroja lain noudattamisen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Esimerkiksi omia aloitteita ei ole voitu ottaa ja tarkastuksia toimittaa niin paljon kuin olisi tarpeen.

IHMISOIKEUSKESKUS

Meille nyt omaksuttu instituutiorakenne vaikuttaa onnistuneelta. Jo pitkään oli esillä ajatus siitä, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio perustettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ”yhteyteen”. Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä tämä yhteys täsmentyi siten, että oikeusasiamiehen kansliaan perustetaan Ihmisoikeuskeskus, jolla on ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton, mutta hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa.

Olennaista on se, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu kaikista kolmesta elimestä, eli Ihmisoikeuskeskuksesta, ihmisoikeusvaltuuskunnasta ja oikeusasiamiehen nykyisistä tehtävistä. Näin instituutioon tehtäväkokonaisuus ja toimivaltuudet muodostuvat mahdollisimman laajaksi. Pariisin periaatteet eivät esimerkiksi edellytä, että kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla olisi toimivalta tutkia kanteluasioita, mutta meillä omaksutussa instituutiorakenteessa nekin sisältyvät luontevasti tehtäväkokonaisuuteen.

Koska Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa, keskuksen virkamiehet ovat kanslian virkamiehiä. Oikeusasiamies nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja muut virkamiehet sekä päättää heitä koskevista virkamiesoikeudellisista

asioista. Johtajan oikeusasiamies nimittää saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Menettely on samanlainen kuin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valintamenettely.

Ihmisoikeuskeskuksen menoja varten käytettävät määrärahat ovat osa oikeusasiamiehen kanslialle hyväksyttyjä määrärahoja. Ihmisoikeuskeskus tekee kuitenkin oman ehdotuksensa keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi ennen sen sisällyttämistä oikeusasiamiehen kanslian vuotuisen talousarvioehdotukseen.

Pariisin periaatteiden mukaan kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla itsenäinen ja riippumaton asema paitsi muodollisesti, myös taloudellisesti ja hallinnollisesti. Tätä arvioitaessa on muistettava, että meillä nyt omaksutussa rakenteessa kansallinen ihmisoikeusinstituutio on Ihmisoikeuskeskuksen, sen valtuuskunnan ja oikeusasiamiehen muodostama kokonaisuus. Ihmisoikeusinstituutioon itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta on keskeistä, että instituutio on ulkoisessa suhteessa riippumaton. Oikeusasiamiehen riippumattomuus hallituksesta ja kaikista muista tahoista juuri takaa ihmisoikeusinstituutioon itsenäisyyden ja riippumattomuuden. Instituutioon sisäisillä toimivaltasuhteilla ei Pariisin periaatteiden näkökulmasta ole merkitystä. Oikeusasiamiehen hallinnollinen johtajuus ei muutoinkaan uhkaa Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallista riippumattomuutta ja itsenäisyyttä.

Kun Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen tehtäviä hoidetaan saman katon alla eli oikeusasiamiehen kansliassa, on kuitenkin tärkeää, että keskuksen ja oikeusasiamiehen toimivaltuudet ja työnjako muodostuvat selkeiksi. Tämä toteutuu siten, että Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat erilaiset yleiset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen, toteuttamiseen ja seurantaan liittyvät tehtävät, mutta se ei käsittele kanteluita. Se ei myöskään voi oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen tai antaa lausuntoja yksittäistapauksista, jotka kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvontaan.

Tämän vuoksi Ihmisoikeuskeskukselle ei myöskään ole säädetty samanlaista rajoituksetonta tietojensaantioikeutta kuin oikeusasiamiehellä on. Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada julkiset tiedot ja selvityk-

set viranomaisilta maksutta, mutta salaisten tietojen suhteen sen tietojensaantioikeudet ovat samat kuin tutkimuslaitoksilla.

Kansainvälisessä yhteistyössä Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota edustaa yleensä Ihmisoikeuskeskus. Tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat muiden maiden kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja ICC:n ohella esimerkiksi EU:n perusoikeusvirasto ja YK:n Ihmisoikeusneuvosto. Oikeusasiamiehellä säilyvät edelleen hänen tehtäviinsä liittyvät kansainväliset yhteydet. Näitä ovat esimerkiksi maailmanlaajuisen oikeusasiamiesten yhteistyöjärjestö IOI (International Ombudsman Institute), Euroopan unionin oikeusasiamiesten yhteistyöverkosto sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden oikeusasiamiesten yhteistyö.

IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka oikeusasiamies asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnassa on vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä, jotka edustavat kansalaisyhteiskuntaa, perus- ja ihmisoikeustutkimusta sekä muita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia tahoja. Lain perusteluiden mukaan jäsenistöön kuuluisi paitsi kansalaisjärjestöjen ja erilaisten maailmankatsomuksellisten, uskonnollisten ja kielellisten ryhmien ja vähemmistöryhmien edustajia, myös ylimät laillisuusvalvojat ja erityisvaltuutetut sekä erilaisen perus- ja ihmisoikeusasioiden neuvottelukuntien edustajia. Sen sijaan esimerkiksi ministeriöiden, kuntien ja kansanedustajien ei ole tarkoitus olla edustettuna valtuuskunnassa.

Kun kaikki perus- ja ihmisoikeusalan toimijat eivät voi olla samanaikaisesti edustettuina valtuuskunnassa, sen kokoonpanossa on esitöiden mukaan tarkoitus noudattaa ns. rotaatioperiaatetta muiden paitsi ylimpien laillisuusvalvojien, erityisvaltuutettujen ja esimerkiksi Saamelaiskäräjien osalta. Muut kuin valtuuskunnassa kulloinkin edustettuina olevat tahot ovat osa sen yhteistyöverkostoa.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Tämä ratkaisu on toiminnallisesti käytännöllinen ja se korostaa Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan yhtenäisyyttä esimerkiksi keskuksen kannanottoja esitettäessä.

Valtuuskunta toteuttaa Pariisin periaatteiden vaatimuksen kansallisen ihmisoikeusinstituution pluralistisesta kokoonpanosta. Valtuuskunta tarjoaa arvokkaan, meiltä puuttuneen foorumin perus- ja ihmisoikeuskeskustelulle ja yhteistyölle. Se kokoaa perus- ja ihmisoikeuskentän eri toimijat yhteen ja siten edistää tiedonkulkua sekä perus- ja ihmisoikeusasioiden käsittelyn koordinoitua. Valtuuskunnan yhtenä lakimääräisenä tehtävänä onkin toimia perus- ja ihmisoikeusalan kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta käsittelee Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluvia laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita. Se päättää Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallisista päälinjoista ja hyväksyy vuosittain keskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen. Toimintasuunnitelman yhteydessä valtuuskunnan on tarkoitus käsitellä myös ehdotus keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi. Keskuksen toimintakertomus on erillinen oikeusasiamiehen kertomuksesta eikä sitä anneta eduskunnan käsiteltäväksi. Keskuksen vuoropuhelu eduskunnan kanssa on ajateltu tapahtuvaksi eduskunnan erikoisvaliokuntien kautta.

KANTELUIDEN KÄSITTELY

Kanteluiden käsittelyä koskevilla uusilla säännöksillä on lisätty oikeusasiamiehen harkintavaltaa ja toimintavaihtoehtoja sekä painotettu kansalaisnäkökulmaa. Käsittelyn lähtökohtana on sama tutkintakynnys kuin aikaisemmin: oikeusasiamies tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Vaikka tämä tutkintakynnys ei ylittyisi, oikeusasiamies voi aina tutkia kantelun, jos hän muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Tällainen syy voi olla esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen.

Toisaalta niissäkin tapauksissa, joissa on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä, tutkinnan laajuus ja syvyys on nyt oikeusasiamiehen harkinnassa. Uuden säännöksen mukaan oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Säännöksessä harkinnalle asetetut kriteerit ottavat huomioon kaikki oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:ssä säädetty tehtävät. Kriteerit mahdollistavat tapauskohtaisen harkinnan siitä, minkälaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu sen käsittelyn eri vaiheissa edellyttää. Toimenpiteillä tarkoitetaan paitsi kantelun tutkintaan liittyviä erilaisia selvittämistoimia, myös kantelun lopputuloksia, kuten oikeusasiamiehen käsitystä, esitystä, huomautusta tai syytteen nostamista.

Olen oikeusasiamiehen vuoden 2009 kertomuksen puheenvuorossani todennut, että kantelun tutkintaa tulisi arvioida seuraavien kysymysten valossa.

- Voiko oikeusasiamies auttaa?
- Onko oikeusasiamiehen moite tarpeen?
- Onko asiassa oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta?
- Onko oikeusasiamiehen tutkinta ja kannanotto muuten tarpeen?

Uusi säännös ohjaa kanteluiden tutkintaa juuri näiden kysymysten kannalta merkityksellisiin asioihin. Esimerkiksi lain noudattamisen kannalta on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, jos asia on laadultaan tai vakavuudeltaan sellainen, että oikeusasiamiehen moite (tai syyte) on tarpeen. Vastaavasti oikeusturvan toteutumisen kannalta oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat tarpeen erityisesti niissä tapauksissa, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen puolestaan edellyttää toimenpiteitä, jos asiassa on oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta.

Kantelun käsittely on nyt lähtökohtaisesti rajattu enintään kaksi vuotta vanhoihin asioihin, kun aikaisemmin vanhentumisaika oli viisi vuotta. Vanhojen asioiden selvittäminen on usein vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista. Eurooppalaisissa oikeusasiamiesinstituutioissa kantelun vanhentumisaika onkin tyypillisesti

1 tai 2 vuotta. Säännös ei kuitenkaan estä yli kaksi vuotta vanhojen asioiden käsittelyä, kun siihen on erityistä syytä. Oikeusasiamies arvioi tapauskohtaisesti erityisen syyn olemassaoloa.

Uudessa säännöksessä on mainittu tyypillisimmät syyt, joiden vuoksi oikeusasiamies ei ryhdy kantelun johdosta enempään toimenpiteisiin. Näitä ovat vanhentumisen lisäksi oikeusasiamiehen toimivallan puuttuminen, asian vireilläolo toimivaltaisessa viranomaisessa ja se, että säännönmukainen muutoksenhakutie on asiassa vielä avoinna. Näissä tilanteissa kantelijalle ilmoitetaan ratkaisusta viivytyksettä ja samalla hänelle voidaan ilmoittaa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Tämä aikaisempaan käytäntöön perustunut menettely on nyt todettu nimenomaisesti laissa.

Lakiin on otettu nimenomainen säännös oikeusasiamiehen mahdollisuudesta siirtää kantelu muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Aikaisemmin siirtäminen on perustunut vain käytäntöön, joka on ollut hyvin pidättyväistä. Monissa tapauksissa on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että hallinnonalan sisäinen valvonta- tai oikaisumahdollisuus on käytetty, ennen kuin oikeusasiamies ryhtyy enemmän tutkimaan asiaa. Kansainvälisessä vertailussa tällainen ns. subsidiariteettiperiaate on eri maiden oikeusasiamiesten toiminnassa hyvin tyypillinen. Siirtotapauksissakin asia jää oikeusasiamiehen seurantaan ja viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksensä tai muista toimenpiteistään oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lakiesityksensä antamassaan mietinnössä (PeVM 12/2010 vp) korostanut, että ylimpien laillisuusvalvojien toimintatapoja on edelleen syytä kehittää lähtien kansallaisnäkökulmasta. Valiokunta on pitänyt tärkeänä erityisesti oikeusasiamiehen esityksiä sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi tai tapahtuneen loukkauksen hyvittämiseksi.

Oikeusasiamies onkin tehnyt viranomaisille esityksiä niiden lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon korvaamiseksi tai loukkauksen hyvittämiseksi. Parina viime vuotena hyvitysesityksiä on tietoisesti py-

ritty lisäämään ja niistä on saatu hyviä kokemuksia ja tuloksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa on taattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin ihmisoikeusloukkauksista. Jos loukkausta ei enää voida oikaista tai korjata, se tulee hyvittää ja hyvityksen tulee tapahtua kansallisella tasolla. Oikeusasiamiehen tuloksellinen hyvitysesitys voi joissakin tapauksissa säästää Suomen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tehtävältä valitukselta ja jopa langettavalta tuomiolta.

Kansainvälisessä vertailussa oikeusasiamiesten yksi tyypillinen toimintatapa on pyrkimys kantelijan ja viranomaisen välisen kiistan sovinnolliseen ratkaisuun. Sovinnon aikaansaaminen voi olla kantelijan kannalta nopein ja tehokkain ratkaisu. Toistaiseksi sovittelun tyypisiä toimintatapoja on käytetty oikeusasiamiehen toimintakäytännössä vasta harvoin, mutta menettelytavat ovat jo kehittyneillä.

APULAIISOIKEUSASIAMIEHEN SIJAINEN

Suomen perustuslakiin vuonna 2007 lisätyn säännöksen mukaan apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen. Oikeusasiamieslain mukaan apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

Oikeusasiamieslain säännös oli käytännössä osoittautunut epätarkoituksenmukaisen jäykäksi. Sen sijaan, että harkinta sijaisen kutumisesta olisi voitu tehdä tosiasiallisen tarpeen perusteella, jouduttiin arvioimaan sitä, oliko apulaisoikeusasiamiehen este ”muu kuin lyhytaikainen”. Uudistetun säännöksen mukaan sijainen voidaan kutsua hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtävää tämän esteen pituudesta riippumatta silloin, kun oikeusasiamies harkitsee sen tarpeelliseksi. Säännös vastaa nyt myös apulaisoikeuskanslerin sijaisen kutumista koskevaa valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain sääntelyä.

UUSI AIKAKAUSI

Kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevat vuoden 2012 alusta voimaan tulevat lainuudistukset saattavat Suomen ihmisoikeusrakenteet kokonaan uudelle tasolle. Ihmisoikeusvaltuuskunta tulee ensimmäisen kerran kokoamaan säännöllisesti yhteen kaikki keskeiset perus- ja ihmisoikeuskentän toimijat. Se tarjoaa arvokkaan foorumin niiden yhteistyölle ja toiminnan koordinoinnille. Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen valtuuskunnasta sekä oikeusasiamiehen toiminnasta muodostuva kansallinen ihmisoikeusinstituutio täyttää nähdäkseni hyvin Pariisin periaatteiden vaatimukset ja siten se saattaa Suomen ihmisoikeusrakenteet myös kansainvälisten odotusten mukaisiksi.

Kanteluiden käsittelyä koskevat kesäkuun alusta 2011 voimaan tulevat lainuudistukset mahdollistavat voimavarojen suuntaamisen sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa tai joissa oikeusasiamiehen toimenpiteillä muuten on todella merkitystä lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä parantaa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta.

Kokonaisuutena uudistukset merkitsevät uuden aikakauden alkua. Se tulee vahvistamaan ihmisten oikeusturvaa ja edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

JUSSI PAJUOJA

AVI, ELY VAI PALATAANKO ALKUUN?

Oikeusasiamiehen eräänä tehtävänä on valvoa ja tarkastaa valtion alue- ja paikallishallintoa. Aiemmin tehtävä oli lain tasolla selkeä ja maantieteellisesti yksinkertainen. Vanhassa hallitusmuodossa säädettiin, että Suomi on yleistä hallintoa varten jaettu lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Perinteisesti valtion alue- ja paikallishallinnon tarkastukset kohdistuivatkin lähinnä lääninhallituksiin ja kihlakunnanvirastoihin.

Valtion aluehallinnon uudistamisen (ALKU-hanke) myötä tilanne on ratkaisevasti muuttunut. Läänit ja lääninhallitukset lakkautettiin vuoden 2010 alusta. Samanaikaisesti lopettivat toimintansa työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirit. Niiden tehtävät sijoitettiin uusiin aluehallintovirastoihin (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY). Tätä ennen oli jo lakkautettu valtion paikallishallintoyksiköt eli kihlakunnanvirastot vuoden 2008 alusta.

Uusien virastojen roolit poikkeavat toisistaan. ELY-keskusten pääasiallinen tehtävä on tukea alueellista kehittämistä. Keskukset edistävät yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, liikennettä, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävää käyttöä. Aluehallintovirastojen tehtävät taas painottuvat ohjauksen ja valvonnan suuntaan. Ne valvovat mm. perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista.

Uudessa aluehallinnossa on siis yhtäältä kysymys alueellisen kehityksen edistämisestä ja mahdollistamisesta (ELY), toisaalta viranomaisten harjoittamasta ohjauksesta ja kontrollista (AVI).



MITEN MUUTOKSIIN PÄÄDYTTIIN?

Vanha läänijako, joka muodostui yhdestätoista Manner-Suomen läänistä ja Ahvenanmaan maakunnasta, säilyi muuttumattomana vuodet 1960–1997. Läänijakon muuttumattomuutta korosti se, että läänien lukumäärään voitiin puuttua vain säätämällä siitä lailla.

Vanhoihin lääneihin liittyi vahva alueellinen identiteetti. Identiteettiä elää edelleen mm. siksi, että eduskunta-vaalien vaalipiirit Itä-, Keski- ja Pohjois-Suomessa ovat samoja kuin entiset läänit.

Lääni-identiteetin syntymiseen oli osansa myös hallinnolla, läänien pääkaupungeilla hallintokeskuksina ja lääninhallituksilla siellä. Vahvasta identiteetistä kertoo sekin, että monet meistä osaavat vieläkin luetella ja paikallistaa vanhat yksitoista läänin pääkaupunkeineen.

Lääninhallinnon seuraava vaihe oli vuosien 1997–2009 hallintomalli. Se oli sekoitus vanhaa ja uutta. Vanhalla pohjalla jatkoivat Oulun ja Lapin lääni sekä Ahvenanmaan maakunta, joissa muutoksia ei tapahtunut. Sen sijaan muista yhdeksästä läänistä syntyi kolme suurlääniä, Etelä-Suomen, Itä-Suomen ja Länsi-Suomen lääni.

Suurlääneissä hallinnon alueellista identiteettiä luova vaikutus katkesi. Kun esimerkiksi Länsi-Suomen lääni ulottui Paraisilta Pihlputaalle, yhteistä intressi- ja kokemuspohjaa oli läänitasolla vaikea synnyttää.

MAAKUNNAT ALUEELLISEN IDENTITEETIN KIVIJALAKSI

Vanhan läänijaon sijaan onkin pyritty synnyttämään uusi maakunnallinen identiteetti. Maakunnista säädetään vuoden 1997 maakuntajakolaissa. Maakunnan tulee olla mahdollisimman yhtenäinen alue, jonka väestöllä on yhteinen kulttuuri ja intressiympäristö.

Kun maakunnan aluetta määritellään, perusteena ovat asiointi- ja palveluyhteydet, työssäkäyntiliikenne, kuntien yhteistoiminta, laaja-alaisiin kuntayhtymiin kuuluminen, elinkeinoelämän yhteydet, yhdistystoiminta-alueet sekä kulttuuri- ja historialliset perusteet.

Tällä hetkellä maakuntia on Suomessa 19, sen jälkeen kun Itä-Uudenmaan maakunta valtioneuvoston päätöksellä liitettiin Uudenmaan maakuntaan vuoden 2011 alusta. Väestöltään pienimpiä maakuntia ovat alle 30 000 asukkaan Ahvenanmaa, 70 000 asukkaan Keski-Pohjanmaa ja 80 000 asukkaan Kainuu. Väestöltään suurin maakunta on Uusimaa, jossa on asukkaita yli 1,5 miljoonaa.

Aluehallintouudistuksessa maakuntien asemaa vahvistettiin. Tavoitteena on, että maakunnista muodostuisi kokoava ja yhteen sovitava aluekehitysviranomainen. Maakuntien toiminnan keskeiset välineet ovat maakuntohjelma ja maakuntakaava. Uudistuksen myötä maakuntien liitoille siirrettiin aikaisemmin lääninhallituksille kuuluneita opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen rakennerahastotehtäviä.

Maakuntien avulla pyritään vahvistamaan alueellista demokratiaa. Kun aiemmin lääninhallitukset edustivat valtiollista aluehallintoa – hallintoa ylhäältä alas – maakunnat ovat kuntien yhteenliittymiä, hallintoa alhaalta ylös.

Maakuntajakolain mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee perustua maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Sekä aluehallintovirastojen että elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten toimialueet rakentuvatkin maakuntajaoille.

TAVOITTEENA SELKEÄT ALUEJAOT

Aluehallintouudistuksessa pyrittiin selkeisiin aluejakoihin. Hallituksen esityksen mukaan ”uudistuksen tavoitteena on muodostaa aluejaot niin, että niistä muodostuu viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta selkeitä ja tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia erityisesti talous- ja työssäkäyntialueet huomioon ottaen”.

ELY-keskuksia perustettiin viisitoista. Niiden toimialueena on yleensä yksi maakunta. Poikkeuksena ovat Kaakkois-Suomen ELY, jonka toimialue kattaa Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnat, ja Hämeen ELY, johon on yhdistetty Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat.

Uusia aluehallintovirastoja on kuusi. Ne ovat Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirasto. Aluehallintovirastojen liityntä maakuntiin on etäisempi, niiden toimialue käsittää yhdestä viiteen maakuntaa.

Varsinkin ELY-keskuksissa maakuntien ja virastojen kytkentä vaikuttaa siis vahvalta. On kuitenkin huomattava, että keskuksien ei ole keskenään samanlaisia. Kaikki keskuksien ei tarjoa kaikkia palveluja, vaan tehtäviä hoidetaan yli aluerajojen. Näin ollen palveluja ei välttämättä tuoteta omasta maakunnasta, eivätkä maakunnat ole tässä mielessä samassa asemassa.

ELY-keskuksissa vastuualueita on kolme: 1) elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, 2) liikenne ja 3) ympäristö. Kaikki kolme vastuualuetta on tarjolla yhdeksässä ELY-keskuksessa. Neljässä keskuksessa vastuualueita on kaksi ja kahdessa keskuksessa yksi.

Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan ELY (päätoimipaikka Seinäjoki) vastaa myös Pohjanmaan (Vaasa) liikenne- ja ympäristöasioista, samoin Varsinais-Suomen ELY (Turku) Satakunnan (Pori) liikenteestä ja ympäristöstä. Edelleen Pohjois-Savon ELY Kuopiossa hoitaa samalla Etelä-Savon (Mikkeli) ja Pohjois-Karjalan (Joensuu) liikenneasiat, Pohjois-Pohjanmaan ELY (Oulu) myös Kainuun liikenteen ja Uudenmaan ELY Hämeen liikenteen.

Aluehallintovirastoissa on viisi vastuualuetta: 1) pelastustoimi ja varautuminen, 2) peruspalvelu ja oikeus- turva, 3) poliisi, 4) työsuojelu ja 5) ympäristöluvat.

Niitäkään kaikkia ei ole tarjolla jokaisessa virastossa. Esimerkiksi Rovaniemellä sijaitsee Lapin AVI, mutta Lapin alueen työsuojeluasiat sekä ympäristö- ja vesitalousluvat hoidetaan Pohjois-Suomen AVIsta Oulusta. Lounais-Suomen ympäristö- ja vesitalous- lupia ei hoideta alueen pääpaikasta (Turku), vaan ne kuuluu vat Etelä-Suomen AVI:lle, jonka pääpaikka on Hämeenlinna.

Tarkka tieto virastojen toimi- ja vastuualueista on saatavissa niiden verkkosivuilta. Verkkosivuilla on myös kuntaluettelo, josta kunnan valitsemalla löytää sitä palvelevat virastot. Tehtävä ei välttämättä ole helppo. Vuoden 2011 alussa Suomessa on 336 kuntaa. Niistä lähes 180 on sellaisia, joissa ainakin yhden pää- vastuualueen palvelut tuotetaan muualta kuin oman alueen AVIsta tai ELYstä.

VÄLIARVIOINTIA

Valtion aluehallintouudistuksen eräänä tavoitteena on alueellisesti selkeä järjestelmä. Selkeyden kannalta ongelmia ovat tuottaneet jo virastojen nimet. Julkisuudessa niitä on arvostellut mm. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Kun viraston nimenä on esimerkiksi

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, nimi synnyttää mielikuvan toimialueesta. Siihen varmaankin kuuluu pohjoisin Suomi.

Siksi on hämmäntävää, että Lapin aluehallintovirasto muodostaa erillisen toimialueen, joka on eri asia kuin Pohjois-Suomen aluehallintovirasto.

Kuten uudistuksen valmistelijat ovat todenneet, usein on niin, että uudistusten myötä syntyy uusia käsitteitä, joiden oppiminen ja vakiintuminen vievät aikaa.

Ongelma ei kuitenkaan ole vain kielellinen, vaan myös rakenteellinen. Koska virastot hoitavat tehtäviä toistensa toimialueilla, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (Oulu) vastaa työsuojelusta ja ympäristöasioista myös Lapin aluehallintoviraston alueella (Rovaniemi). Vastuualueesta riippuen Pohjois-Suomen aluehallintovirasto siis hoitaa tai ei hoida tehtäviä myös Lapissa.

Aluehallintouudistuksen tavoitteena on täsmentää viranomaisten työnjakoa ja poistaa toimintojen päällekkäisyyksiä. Uusien viranomaisten toimi- ja vastuualueita ajatellen nämä tavoitteet eivät toteudu kovin hyvin. AVI ja ELY-keskukset ovat maantieteellisesti päällekkäisiä organisaatioita, joiden toimialueet ja päätoimipaikat kuitenkin yleensä eroavat toisistaan. Jo tämä on omiaan vaikeuttamaan viranomaisten yhteistyötä ja työnjakoa eri virastojen välillä. Myös virastojen sisällä toimialueet menevät monesti limittäin eli yksikkö vastaa osasta naapuriryksikön alueen tehtävistä.

SUUNTANA TOIMINTOJEN YHDISTÄMINEN – VAI HAJAUTUS?

Aluehallintouudistuksen tavoitteena on tehostaa viranomaisten toimintaa ja koota yhteen tehtäviä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Opetus- ja sivistystoimen alalla tuloksena näyttää kuitenkin olevan tehtävien hajautuminen.

Aikaisemmin opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalan tehtävät hoidettiin lähes poikkeuksetta lääninhallituksista. Aluehallintouudistuksen myötä vastuualueet jaettiin AVlen ja ELY-keskusten välillä. ELY-keskuksiin tuli mm. ammatilliseen ja aikuiskoulutukseen liittyviä tehtäviä sekä liikunta-, kirjasto- ja nuorisoasiat. Joitakin tehtäviä siirtyi myös maakuntien liitoille.

Opetus- ja sivistystoimen tarkastuksilla hallinnonalan pilkkomista on pidetty epäonnistuneena. Uhaksi koetaan, että sirpaloitumisen seurauksena kenelläkään ei enää ole kokonaiskuvaa opetus- ja sivistystoimen tilasta alueilla. Sirpaloitumisen on nähty myös heikentävän hallinnonalan painoarvoa kentällä.

Tilanne on myös OKM:n kannalta hankala. Ennen uudistusta ministeriö ohjasi viittä lääninhallituksen sivistysosastoa. Aluehallintouudistuksen jälkeen ministeriön ohjauksessa on kuusi AVla ja viisitoista ELY-keskusta eli yhteensä 21 virastoa.

VASTAKKAINEN TRENDI

Poliisitoimi on yksi aluehallintovirastojen vastuualueista. Tosiasiallisesti poliisihallinnon suhde niihin on hyvin löyhä ja henkilöresursseiltaan vähäinen. Poliisin vastuualue toimii kolmessa aluehallintovirastossa, joissa se hoitaa eräitä suunnittelu-, arviointi- ja yhteensovittamistehtäviä.

Poliisin marginaaliseksi jäävä rooli johtuu poliisihallinnon omasta organisaatiouudistuksesta. Aikaisemmin poliisiorganisaatio oli kolmiportainen, se muodostui ministeriö-, lääni- ja kihlakuntatasosta. Kihlakuntien lakkauttamisen ja aluehallintouudistuksen myötä lääniporras jäi pois. Sisäasiainministeriön alainen Poliisihallitus johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa. Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset ja erillisyyksiköt.

Kun poliisin organisaatiouudistuksessa poliisilaitosten koko merkittävästi kasvoi, niistä tuli aluetason toimijoita. Poliisilaitosten toimialueet eivät kuitenkaan monilta osin vastaa maakuntajakoa. Poliisihallintoa on siis

kehitetty sen omista lähtökohdista. Samalla on irtautettu valtion aluehallintouudistuksesta ja sen pohjana olevasta maakuntajakaosta.

UUDET ORGANISAATIOT, VANHAT VÄLINEET

Aluehallintouudistuksen yksi kompastuskivi on ollut tietojärjestelmien keskeneräisyys ja huono toimivuus. Tämä on vaikeuttanut sekä viranomaistyötä että asiakaspalvelua.

Valtakunnallisten suunnitelmien mukaan tarkoitus oli, että Valtion IT-palvelukeskuksen tuottama asian- ja aiheidenhallinnan VALDA-tietojärjestelmä olisi ollut valmis virastojen aloittaessa toimintansa vuoden 2010 alussa. Näin ei tapahtunut. Esimerkiksi Oulussa toimivien AVI- ja ELY-virastojen tarkastuksella marraskuussa 2010 kävi ilmi, että virastojen käytössä oli kaikkiaan viisi vanhaa diaarijärjestelmää neljässä eri verkossa.

Valtionvarainministeriön vuoden 2010 lopussa antaman selvityksen mukaan aluehallintovirastot ottivat VALDAn käyttöön vuoden 2011 alusta ja ELY-keskukset myöhemmin. Viimeksi mainittujen käyttöönoton aikataulua ei ollut tuolloin vielä päätetty.

Ouluun suuntautunutta tarkastusmatkaa valmisteltaessa kävi myös ilmi, että virastojen verkkosivut olivat osittain vanhentuneet. Esimerkiksi aluehallintoviraston kotisivuilta tiedonkulku ohjautui jossain määrin harhaanjohtavasti Oulun lääninhallituksen vanhoille sivuille. Sivujen tekstit oli kuitenkin päivitetty vastaamaan AVI-aikaa.

MITÄ KYMMENEN VUODEN KULUTTUA?

Aluehallintoa koskevassa hallituksen esityksessä lähtökohtana on, että alueellisia organisaatioita muodostettaessa tulee ottaa huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustieto ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat. Tavoitteena on, että aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus näin paranevat.

Hallituksen esitys luo siis kuvaa siitä, että aluehallinnon kehittäminen perustuisi olennaisesti tutkimustiedolle. Näin ei välttämättä ole. Uudistusta valmisteltaessa sen alueellinen perusyksikkö, maakunta, on otettu annettuna. Maakunta ei kuitenkaan ole tutkimuksellisesti tai tilastollisesti määräytyvä yksikkö.

Aikanaan maakuntajakolokia säädettäessä eduskunnan hallintovaliokunta kirjasi jaon perusteet. Hallintovaliokunta piti tärkeänä korostaa, "että maakuntajako perustuu keskeisesti kunnallishallinnossa tapahtuvaan tahdonmuodostukseen. Näin ollen toiminnallisia ja taloudellisia tekijöitä sekä tarkoituksenmukaisuutta alueiden suunnittelun kannalta on perusteltua arvioida lähtökohtaisesti tästä näkökulmasta".

Keskeinen käsite maakuntia muodostettaessa on siis kunnallishallinnossa tapahtuva tahdonmuodostus. Se taas voi hyvinkin perustua tutkimustiedolle, mutta myös olla perustumatta.

Olematta hallintotieteen asiantuntija, eräs aluehallintouudistuksen ongelma näyttäisi olevan se, että maakunta perusyksikkönä on usein liian pieni. Aluehallintovirastojen kohdalla on jokseenkin ilmiselvää, että yksi maakunta ei tarjoa riittävää väestöpohjaa viraston toiminnalle. Vain Lapin AVI toimii yhdessä maakunnassa, mutta ei tarjoa palveluita kaikilla vastuualueilla. Myös ELY-keskusten organisointi on maakuntatasolla vaikeaa, mistä kertoo se, että täyden palvelun keskuksia on perustettu vain yhdeksän.

Ongelmana näyttäisi myös olevan organisaatioiden päällekkäisyys. Erään tarkastuksen lopuksi kysyinkin paikalla olevilta aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen johtajilta, millaisia he odottavat organisaatioidensa olevan kymmenen vuoden päästä.

Vastaus oli, että kahden viraston sijasta virastoja on vain yksi ja virastoja on maassa yhteensä alle kymmenen.

Aika näyttää, miten käy.

MAIJA SAKSLIN

YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS JA LAILLISUUSVALVONTA

PERUSOIKEUKSIEN VALVONTA

Luonnon ja eläinten suojeleminen on yksi keskeisistä teemoista tämän päivän poliittisessa ja kansalaiskeskustelussa. Kestävään kehitykseen ja yhteiskuntavastuuseen liittyvät kysymykset ovat olennainen osa myös yritysten liiketoimintaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ympäristöön liittyviä asioita ovat muun muassa kaavoitusta, rakentamista, luonnon- ja ympäristönsuojelua, ympäristölupia, ympäristöterveydenhuoltoa ja jätehuoltoa koskevat asiat sekä erilaiset vesiasiat. Lisäksi oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut koskevat esimerkiksi maatalouden tukijärjestelmiä, metsätaloutta, kala-, riista- ja porotaloutta sekä tietoimituksia. Elintarvikkeiden turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevat asiat kuuluvat myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Kaikilla näillä asiaryhmillä on läheinen liittymä luonnon- ja eläinten suojeluun.

Eduskunnan oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekstiarkistosta löytyy alle viisikymmentä ratkaisua, joissa viitataan perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Näistäkin ratkaisuista vain osassa varsinainen laillisuusvalvonnallinen kannanotto perustuu perusoikeussäännöksen soveltamiseen. Vaikka ratkaisujen määrä onkin vaatimaton, ei pelkästään sen perusteella voi arvioida, mikä merkitys ympäristöperusoikeudella on ollut laillisuusvalvonnessa eikä sitä, miten laillisuusvalvonta



on edistänyt ympäristöperusoikeuden toteutumista. Esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista sekä rakennussuojelua koskevat ratkaisut saattavat olla ympäristön ja kulttuuriperinnön kannalta merkittäviä, vaikka ympäristöperusoikeus ei niiden yhteydessä tulisiakaan sovellettavaksi.

VASTUU LUONNOSTA JA SEN MONIMUOTOISUUDESTA

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä kuuluu kaikille. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Sään-

nös ilmaisee vastuun elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen turvaamisesta taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Yksilön osuus ympäristön suojelussa voi toteutua sekä aktiivisena toimintana että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta.

Laillisuusvalvonnassa on tukeuduttu säännökseen sekä yksilön että viranomaisen vastuuta samanaikaisesti painottaen.

Eräässä kantelussa arvosteltiin muun muassa sitä, että ympäristökeskus oli pyrkinyt perustamaan tilalla olevalle alueelle luonnonsuojelualueen vastoin omistajan tahtoa. Metsänkäyttöilmoituksen yhteydessä tehtiin havaintoja, joiden perusteella metsänkäyttöilmoituksen kohteena ollut alue tulkittiin liito-oravan elinpiiriksi. Ympäristökeskuksen mukaan alueella oli kolo- ja levähdyspaikkoja liito-oravalle. Ympäristökeskus katsoi, että uudistushakkuu todennäköisesti hävittäisi tai merkittävästi heikentäisi näitä alueella sijaitsevia liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Se piti aluetta muutoinkin luontoarvoiltaan merkittävänä ja esitti, että alueelle perustettaisiin luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojelualue. Maanomistaja vastusti luonnonsuojelualuepäätöstä.

Toisessa viranomaisen ehdotusta luonnonsuojelualueen perustamiseksi koskevassa kantelussa oli kysymys Suomessa hävinneeksi lajiksi luokitellun perhoslajin suojelemisesta. Ympäristökeskus oli ilmoittanut kantelijalle kirjeellä, että hänen omistamallaan tilalla esiintyy erittäin harvinainen humalakiiltokääräinen. Ympäristökeskus esitti, että alue rauhoitettaisiin luonnonsuojelulain nojalla. Humalakiiltokääräinen ei kuulu niihin erityisesti suojeltaviin lajeihin, joiden esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on suoraan lain nojalla kielletty. Se on kuitenkin luonnonsuojelulaissa tarkoitettu uhanalainen laji. Tämän vuoksi ympäristökeskus esitti yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista perhosen elinympäristön suojelemiseksi. Myös tässä asiassa maanomistaja arvosteli viranomaisen menettelyä.

Ympäristöviranomaisten menettelyä arvioidessani totesin, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Luonnonsuojelulain mukaan ympäristökeskuksen on edistettävä ja valvottava luonnonsuojelua alueellaan. Tämän vuoksi ympäristökeskusten ei voitu katsoa ylittäneen niille kuuluvaa harkintavalttaa, menetelleen lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti, kun ne ehdottivat maanomistajalle luonnonsuojelualueen perustamista.

Eräässä aikaisemmassa kantelussa arvosteltiin viranomaisten menettelyä muun muassa sen vuoksi, että ne olivat hyväksyneet vähäisinä erillisinä hankkeina pitämänsä ruoppaukset pelkästään puhelinkeskustelujen perusteella. Kantelijoiden mukaan ruoppauksia oli tehty muun muassa meriuposkuoriamaisen suojelemiseksi ehdotetun natura-alueen lähellä. Päätöksessä todettiin, että perustuslain 20 §:n tarkoittaman luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan vastuun edistämisen kannalta arvioiden olisi ollut parempi menetellä niin, että ruoppaushankkeista olisi ohjattu tekemään vesilain ja vesiasetuksen mukaiset ilmoitukset. Kirjallisen ilmoituksen perusteella voidaan asianmukaisesti arvioida mahdollista luvan tarvetta.

MAHDOLLISUUS VAIKUTAA PÄÄTÖKSENTEKOON

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän riittämättömistä osallistumismahdollisuuksista ja puutteellisesta tiedottamisesta elinympäristöön vaikuttavassa päätöksenteossa. Usein kanteluissa on kysymys myös asianosaisen riittämättömyydestä kuulemisesta.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tämän säännöksen on katsottu yhdessä ympäristöperusoikeuden kanssa ilmaisevan demokratiaperiaatteen ja sille perustuvan ajatuksen ympäristökansalaisuudesta. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lisäävät ympäristöä koskevaa tietoisuutta ja vahvistavat

vastuuta elinympäristöstä. Lisäksi niiden avulla päätöksentekoon välittyy paikallista asiantuntijuutta, arvoja ja käsityksiä, joiden huomioon ottaminen tuottaa harkittuja ja hyvin perusteltuja ratkaisuja. Oikeus tietoon turvaa päätösten hyväksyttävyyttä ja parantaa niiden laatua.

Eräissä kantelussa arvosteltiin kuntien ja hallintoviranomaisten toimintaa asiakirjojen nähtävilläoloa koskevilla menettelyillä. Kirjoituksen mukaan oli yleistynyt käytäntö ajoittaa erilaisten asiakirjojen nähtävilläolo ja niihin liittyvät muistutus- ja valitusajat tärkeimpään kesälomakuukauteen, jolloin useat kunnantalot ovat suljettuina ja päivystysvuorossa olevat viranomaiset vastaavat vain valikoidusti puhelimeen.

Asian ratkaisu perustui ympäristöä ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeuksien soveltamiseen. Niiden toteutumisen kannalta on muun muassa kaava- ja ympäristölupa-asioissa tärkeää huolehtia asiakirjojen nähtävilläpitoa koskevien menettelyjen järjestämisestä siten, että varmistetaan kansalaisten tosiasialliset mahdollisuudet asiakirjoihin tutustumiseen sekä mielipiteiden, huomautusten ja valitusten tekemiseen. Esimerkiksi kesäaikana tulee asiakirjojen olla nähtävillä riittävän pitkään myös kesä- tai elokuussa. Tulee myös varmistua siitä, ettei asianomaisen kunnanviraston mahdollinen kiinniolo kesäaikana vaikeuta asiakirjoihin tutustumista. Eräissä toisessa nähtävilläpidon lainmukaisuutta koskevan asian ratkaisussa todettiin, että vaikka menettelyä ei voitu pitää lainvastaisena, olisi perustuslain säännös elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamisesta huomioon ottaen ollut perusteltua menetellä toisin.

Oikeus tiedonsaantiin voi koskea myös sellaista elinympäristöön liittyvää asiaa, joka ei ole vireillä tai muutoin käsiteltävänä. Näin oli asiassa, jossa kantelija oli kirjoittanut kunnalle ja ilmoittanut haluavansa kuulla, mihin toimenpiteisiin oli ryhdytty tai ollaan ryhtymässä huonokuntoisen järven kunnostamiseksi. Kirjeestä kävi selvästi ilmi, että kantelija toivoi saavansa vastauksen. Ratkaisussa totesin, että perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeuden toteutuminen

edellyttää riittävän tiedon saannin turvaamista. Tämän vuoksi olisi ollut perusteltua, että kunta olisi kirjallisesti vastannut kantelijalle ja kertonut tiedossaan olleista ja toteutetuista ja suunnitelluista järven kunnostustoimenpiteistä, kunnostushankkeiden toimijatahoista sekä kunnan osallistumisesta kunnostamiseen.

Nähdäkseni on selvää, ettei viranomaisella ole ehdotonta velvollisuutta vastata viipymättä kaikenlaisiin yleisluontoisiin laajaa selvittämistä edellyttäviin tiedusteluihin. Velvollisuus edistää perusoikeuksien toteuttamista edellyttää kuitenkin julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Harkittaessa, missä laajuudessa ja minkä ajan kuluessa tiedusteluihin tulee vastata, tavoitteena tulee olla, että tietoa on saatavilla riittävästi, jotta mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon tosiasiallisesti toteutuu.

Kantelun tutkimisen yhteydessä on käynyt muun muassa ilmi, että esimerkiksi kirjeeseen vastaaminen on viivästynyt ympäristötoimen työmäärän ja vireillä olevien laaja-alaisen, akuuttien asioiden ja työtilanteen pysyvän ruuhkautumisen vuoksi. Eräissä selvityksessä todettiin, että ympäristötoimen työmäärä on jatkuvasti käytettävissä olevia resursseja suurempi. Kunnassa joudutaan jatkuvasti priorisoimaan hoidettavana olevia asioita, jotta akuutit ja välittömiä toimia vaativat asiat saadaan hoidettua. Mikäli voimavaroihin liittyvät puutteet ovat kunnissa yleisiä, vaikuttaa se väistämättä perusoikeuden toteutumiseen. Tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä.

Todellinen vaikuttamismahdollisuus edellyttää myös erilaisissa ympäristöön vaikuttavissa hankkeissa oikea-aikaista tiedonsaantia.

Perustuslain 20 §:n osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta on pidetty jossain määrin ongelmallisena esimerkiksi sitä, että kunta järjestää arkitehtuurikilpailun ennen kuin asianomainen kaava on ollut edes luonnoksena julkisesti nähtävänä. Elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen olisi puoltanut myös sitä, että lentoaseman ympäristön asukkaille olisi varattu mahdollisuus esittää mielipiteensä ennen kiitoiteiden käyttöön liittyviä merkittäviä lentoreittijärjest-

lyjä. Nestekaasun välivaraston perustamista koskevassa asiassa ei alueen asukkaille turvattu riittävästi perustuslain tarkoittamaa mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ratkaisussa todettiin olevan tärkeää, että kaupungin asukkaiden mahdolliset mielipiteet muun muassa turvallisuuskysymyksistä ovat asian ratkaisijoiden tiedossa. Asiasta tiedottaminen ja asian käsittely olisi perusteltua ajoittaa siten, että niiden välinen aika turvaisi asukkaiden tosiasiallisen mahdollisuuden osallistua ja esittää mielipiteensä.

ENTÄ ELÄINTEN OIKEUDET?

Vaikka eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan ei varsinaisesti kuulu valvoa eläinten oikeuksien toteuttamista, voivat nekin tulla välillisesti laillisuusvalvonnan kohteeksi lähinnä valvonnan valvontana.

Näin oli esimerkiksi kaupunkiin eksyneen metson lopettamista koskevassa asiassa. Poliisit olivat ampu-neet häiriötä aiheuttaneen metson. Ilmoittajan mukaan metso oli aiheuttanut häiriötä jo usean päivän ajan. Yhtenä pääperusteena mainittiin metson ulostamisesta aiheutunut haitta. Koska eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perusoikeuksien toteuttamisen valvonta ja koska perustuslaissa on asetettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kaikille, poliisin menettelyä arvioitiin myös näiden perusoikeussäännösten valossa.

Päätöksen perustelujen mukaan arvioitaessa poliisin menettelyä oli otettava lähtökohdaksi metson aiheuttaman vaaran konkreettisuus ja haitan suuruus sekä se, kuinka kiireellinen metson poistaminen oli. Asiassa esitetyt seikat eivät viitanneet siihen, että kysymyksessä olisi ollut erityisen kiireellinen tapaus. Tapahtumahetkellä ei ollut sellaista vaaraa, joka olisi edellyttänyt välitöntä metson lopettamista, vaikka lintu olikin vaikeuttanut lasten ulkoiluttamista. Metson lopettamista oli pidettävä vasta viimekätisenä toimenpiteenä. Ennen sitä oli selvitettävä muiden keinojen käyttömahdollisuus. Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta metson siirtäminen olisi ollut perusoikeusmyönteisin ja suhteellisuusperiaatteen mukainen vaihtoehto.

Tästä metson lopettamista koskevasta ratkaisusta poiketen eräissä rauhoitettujen susien tai ilveksen pyyntiin ja pyyntilupiin koskevista ratkaisuista ei ole viitattu ympäristöperusoikeuteen.

Laillisuusvalvonnalla voi olla myös välillistä merkitystä eläinten hyvinvointiin. Ajatellaan vaikka ratkaisuja, jotka koskevat lohen ja taimenen kalastuskieltoja Tornionjoen kalastusalueen merialueella, Tenojoen kalastussopimuksen ja -säännön soveltamista kalastuslupa-asioissa, kalastusviranomaisen ja kalastuksen valvojan toimintaa kalastuksen valvonnassa ja sitä koskevan sääntelyn puutteellisuutta tai esimerkiksi paliskunnan toimintaa Suomen ja Norjan väliseen valtiosopimukseen perustuvan poroesteaidan rakentamisessa.

Oikeusasiamiehelle kannellaan usein myös viranomaisten passiivisuudesta, kuten siitä, etteivät viranomaiset ole riittävän tehokkaasti valvoneet eläinten hyvinvointia ja puuttuneet väitettyihin eläinten hoidon laiminlyönteihin tai eläinten kuljetusten epäkohtiin, tai esimerkiksi siihen, etteivät eläinten merkitsemiseen käytetyt korvamerkki ole kestäviä. Näissä asioissa, koskevat ne sitten emakon pitämistä kääntymisen estävässä häkissä tai hevosten pitämistä eläinsuojelulain vastaisissa olosuhteissa, oikeusasiamiehen valvonta on eläinsuojeluviranomaisten toiminnan valvontaa.

Eläinsuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin voi ryhtyä Aluehallintovirasto, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveys- ja eläinsuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija tai poliisi. Heillä on oikeus suorittaa tarkastus, ja heidän tulee neuvoin, kielloin ja määräyksen pyrkä vaikuttamaan siihen, että eläinsuojelulliset epäkohdat korjataan. Toisaalta oikeusasiamiehen tulee valvoa myös sitä, että valvontaviranomaiset toimivat lainmukaisesti eivätkä ylitä toimivaltaansa.

Perustuslaissa on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus edistää perusoikeuksien toteuttamista. Yhdessä ympäristöperusoikeuden kanssa säännös saattaisi antaa perustan puuttua joissain tilanteissa viranomaisten passiivisuuteen.

VASTUUTA JA VUOROVAIKUTUSTA

Perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen perustuslain 20 §:ää oli sovellettu vuosittain kahdessa tai kolmessa oikeusasiamiehen ratkaisussa. Nykyisin ympäristöperusoikeutta koskeva viittaus sisältyy vuosittain jo kuudesta kahdeksaan ratkaisuun. Niiden lisäksi useissa kanteluasioissa on ollut kysymys ympäristöön ja luonnon monimuotoisuuteen monin eri tavoin vaikuttavasta menettelystä, vaikka laillisuuden arvioinnissa ympäristöperusoikeudella ei olekaan ollut sijaa.

Perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa asioiden määrän kasvua tärkeämpi muutos on perusoikeussäännöksen oikeudellisen merkityksen vahvistuminen. Ympäristöperusoikeus näyttäisi asteittain muuttuneen ohjeellisena pidetystä poliittisesta ja moraalisesta velvoitteesta aidoksi perusoikeudeksi, jolla on oikeusasiamiehen harkintaa ohjaava vahva tulkinta-vaikutus. Oikeusasiamiehen ratkaisuissa tämä näkyy ennen kaikkea julkisen vallan ja yksilön vastuun korostamisena sekä päätöksentekoon liittyvän vuorovaikutuksen vaalimisena.

2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2010

Vuosi 2010 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 91. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäseniä on tällä hetkellä noin 160. Osa oikeusasiamiehistä on kuitenkin alueellisia tai paikallisia, esimerkiksi Saksassa ja Italiassa ei ole parlamentaarista oikeusasiamiestä. Euroopan unioniin perustettiin oikeusasiamies vuonna 1995.

2.1 TEHTÄVÄT JA TYÖNJAKO

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin laillisuusvalvoja. Hän valvoo, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia, täyttävät velvollisuutensa ja toteuttavat toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt ja yhteisöt. Sitä vastoin yksityiset tahot ja yksilöt, joilla ei ole julkisia tehtäviä, eivät kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeusasiamies ei myöskään voi tutkia eduskunnan lainsäädäntötyötä, kansanedustajien toimintaa eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Ainoa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisessä työnjaossa oikeusasiamiehelle kuitenkin keskitetään asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita suljettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, sekä pakkokeinolaissa säänneltyä vapaudenriistoa. Hänen valvontaansa kuuluvat myös puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, rauhanturvaamishenkilöstöä ja sotilasoikeudenkäyntejä koskevat asiat.

Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii valtiovallan perinteisen kolmijaon – lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan – ulkopuolella. Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta kaikki laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tavoitteena on mm. varmistaa, että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjestelmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat asianmukaisesti.

Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle toimintakertomuksen, jossa hän arvioi havaintojensa pohjalta myös lainkäytön tilaa ja lainsäädännössä havaitsemaa puutteita.

Oikeusasiamiehen valinnasta, toimivallasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa ja oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Nämä säännökset ovat kertomuksen liitteessä 1.

Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohella kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Kaikkien toimikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.



Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Vasemmalta oikeusasiamies Petri Jääskeläinen sekä apulaisoikeusasiamiehet Maija Sakslin ja Jussi Pajujoja.

Vuonna 2010 OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluivat mm. tuomioistuimia ja oikeushallintoa, vankeinhoitoa, terveydenhuoltoa ja kieliasioita koskevat asiat. AOA Pajujojan vastuulla olivat mm. poliisia, syyttäjälaitosta ja puolustusvoimia, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työttömyysturvaa koskevat asiat. AOA Sakslin (1.4.2010 lukien) käsitteli esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, alue- ja paikallishallintoa sekä ulosottoa ja ulkomaalaisasioita koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

2.2 OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN ARVOT JA TAVOITTEET

Suomessa laillisuusvalvonta on ajan myötä muuttunut monin tavoin. Oikeusasiamiehen rooli syyttäjänä on jäänyt taka-alalle ja viranomaistoimintaa kehittävä rooli on korostunut. Oikeusasiamies asettaa vaatimuksia hallintomenettelylle ja ohjaa viranomaisia hyvään hallintoon.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli valvoa perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumista. Tämä muutti näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNAN ARVOT JA TAVOITTEET

Arvot

Oikeusasiamiehen kanslian keskeiset arvot ovat oikeudenmukaisuus, ihmisläheisyys ja vastuullisuus. Ne merkitsevät, että oikeudenmukaisuutta edistetään rohkeasti ja riippumattomasti. Kanslian tapa toimia on ihmisläheinen ja avoin. Kaikilta osin toiminnan tulee olla vastuullista, vaikuttavaa ja laadukasta.

Tavoitteet

Oikeusasiamiehen toiminnan tavoitteena on hoitaa kaikki oikeusasiamiehelle laissa säädetyt tehtävät mahdollisimman korkealuokkaisesti. Tämä edellyttää toiminnan vaikuttavuutta, perus- ja ihmisoikeusasantuntevuutta, 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. Erityistehtäviä 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. Kanteluratkaisussa asianosaisten kuuleminen, tietojen ja sovellettavien oikeusnormien oikeellisuus, ratkaisujen selkeä ja lyhyt kirjoittamistapa sekä perustelujen vaikuuttavuus ovat tärkeitä. Kaikki kanteluasiat käsitellään enintään yhden vuoden tavoiteajassa kuitenkin siten, että nopeasti käsiteltäviksi määrätyt kantelut käsitellään niille erikseen asetetuissa 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.

toteutumiseen. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävinä olleissa asioissa. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

Oikeusasiamiehelle säädetty tehtävät antavat pohjan myös sille, millaisia arvoja ja tavoitteita niin laillisuusvalvonnalle kuin kanslian työlle muutoin voidaan asettaa. Oikeusasiamiehen kanslian arvot vahvistettiin vuonna 2009. Arvoja määriteltäessä kanslian keskeisiä arvoja on tarkasteltu asiakkaiden, viranomaisten, eduskunnan, henkilöstön ja johtamisen näkökulmasta. Arvohanke jatkui vuoden 2010 aikana, jolloin teemana oli arvojen jalkauttaminen, esimerkiksi kysymys siitä, missä ja miten arvojen tulee käytännössä ilmetä.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet ovat tiivistysti seuraavat (ks. edellisellä sivulla).

2.3 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEALUEET

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Nykyisen lain mukaan oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joiden perusteella näyttää olevan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Tarkastuksia tehdään myös muihin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös mm. tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamises-

sa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso 3.

Oikeusasiamiehen tulee lisäksi valvoa ns. telepakkokeinojen – telekuuntelun, televälvön ja teknisen kuuntelun – käyttöä. Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomioistuimen päätöksen, ja niitä voidaan käyttää ensisijaisesti vakavien rikosten esitutkinnassa. Telepakkokeinoilla puututaan useisiin perustuslainsa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tullen 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 4.

Perusoikeuksien painotus näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Oikeusasiamiehelle katsotaan kuuluvan perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan lisäksi niiden aktiivinen edistäminen. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja mm. keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2010 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.5.

2.4 MUUTOSHANKKEITA

Vuoden 2010 aikana oli edelleen valmisteilla kaksi lainsäädäntöhanketta, jotka lähivuosina tulevat vaikuttamaan oikeusasiamiehen toimintaan.

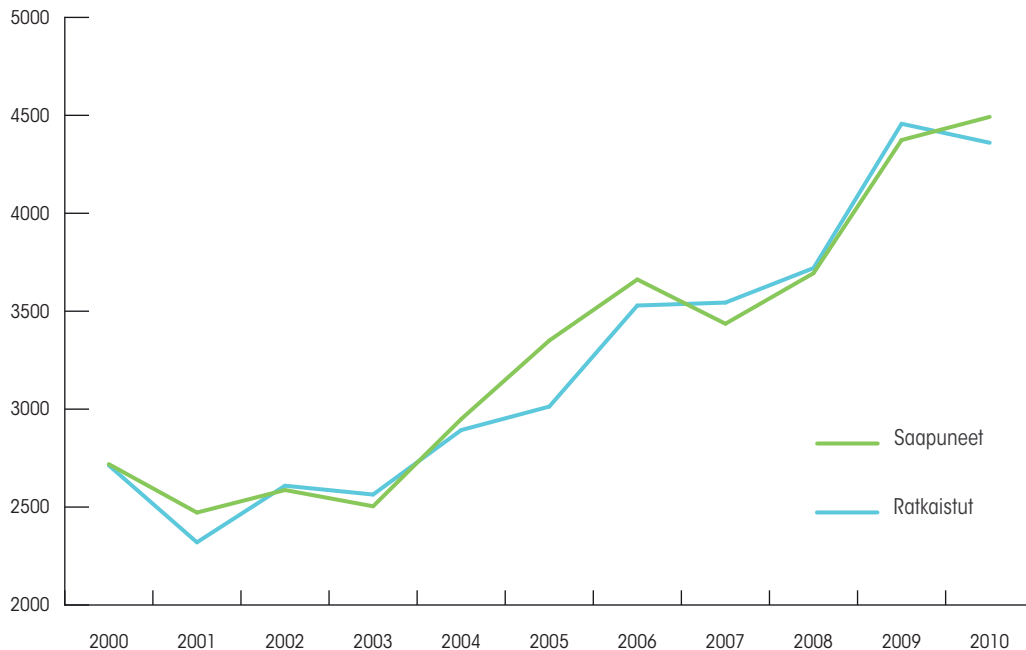
Oikeusministeriön kesällä 2009 asettama Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmä, jonka tehtävänä oli selvit-

tää mahdollisuudet järjestää ns. Pariisin periaatteiden mukainen ihmisoikeusinstituutio, sai työnsä päätökseen kesällä 2010 ja asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syksyllä 2010. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustetaan Ihmisoikeuskeskus, joka olisi toiminnallisesti itsenäinen ja muista toimijoista riippumaton, perus- ja ihmisoikeuksia edistävä valtiollinen toimielin. Lisäksi ehdotettiin säädettäväksi myös Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnasta, jolla on määrä toteuttaa Pariisin periaatteiden vaatimusta kansallisen ihmisoikeusinstituution laajasta yhteistyöverkostosta tai pluralistisesta kokoonpanosta.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös eräitä merkittäviä, oikeusasiamiehen toimintaa koskevia muutoksia eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain säännöksiin. OA Jääskeläinen käsittelee tarkemmin oikeusasiamieslain muutosten merkitystä ja Ihmisoikeuskes-

kusta kertomuksen alussa olevassa puheenvuorossaan. Eduskunta hyväksyi lakiuudistukset 8.3.2011.

Ulkoasiainministeriössä oli edelleen kertomusvuonna vireillä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi. Ratifiointi edellyttää kansallisen valvontaelimen perustamista. Asiaa valmisteleva ns. OPCAT-työryhmä ehdottaa, että oikeusasiamies toimisi tällaisena valvontaelimenä. Valvontaelimen tehtävänä olisi muun ohessa tarkastaa tiloja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita ihmisiä, esimerkiksi vankiloita, poliisivankiloita ja mielisairaloita. Tämä tehtävä toisi oikeusasiamiehelle uusia raportointivelvoitteita ja edellyttäisi oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan laajentamista, sisältöjen kehittämistä ja kanslian ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä. Työryhmä sai työnsä päätökseen maaliskuussa 2011.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010

2.5 KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2010 kanteluista saapui 4 079 eli noin 300 vähemmän kuin edellisenä vuotena. Asiallisesti kanteluiden määrä on pysynyt samalla tasolla, sillä vuonna 2009 yhdestä asiasta saapui noin 350 kantelua. Kertomusvuonna ratkaistiin 3 960 kantelua, eli lähes yhtä paljon kuin niitä saapui.

Viime vuosina kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on asteittain laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneet ovat huomattavasti lisääntyneet. Vuonna 2010 kanteluista saapui sähköisesti noin 54 %. Tämä on toinen vuosi, kun sähköpostikantelut olivat enemmistönä. Vuonna 2009 niiden prosenttiosuus oli 55 %.

Oikeusasiamiehelle saapuneet kantelut kirjataan oikeusasiamiehen kanslian diaariin omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 4). Kantelijalle lähetetään noin viikon sisällä ilmoituskirje kantelun vastaanottamisesta. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään lisäksi heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

Osa kanteluista käsitellään ns. *nopeutetussa menettelyssä*. Vuonna 2010 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin runsaat 800 kantelua eli noin 20 % kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjettä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

■ saapuneet ■ ratkaistut	2009	2010
Kantelut	4 346 4 458	4 034 3 960
Oikeuskanslerilta siirtyneet	27	45
Omat aloitteet	72 80	63 52
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	49 47	60 58
Muut kirjoitukset	322 318	290 290
Yhteensä	4 816 4 903	4 492 4 360

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2009–2010

Tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia tai toimivaltaan kuulumattomia ja sisällöltään epäselviä samoin kuin nimettömiä kirjoituksia ei käsitellä kanteluina, vaan ne kirjataan omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 6, ns. *muut kirjoitukset*). Ne luetaan kuitenkin laillisuusvalvonta-asioihin ja jaetaan kirjaamosta kansliapäällikölle, joka jakaa ne edelleen notaareille ja tarkastajille. Tällaisinkin kirjeen lähettäneelle annetaan vastaus oikeusasiamiehen kansliasta. Tämän asiaryhmän vastauskonseptit tarkastaa kansliapäällikkö. Vuonna 2010 tähän diaariin kuuluvia kirjoituksia oli 290 kappaletta.

Pelkästään *tiedoksi tulleet* kirjoitukset niin ikään kirjataan, mutta niihin ei vastata. Kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään näiden periaatteiden mukaan. Vuonna 2010 vastaanotettiin lähes 800 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

Vuonna 2010 kymmeneen suurimpaan asiaryhmään kohdistui 80 % kanteluista. Numerotiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2010 yhteensä 52. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 35 asiaa eli 67 % asioista. Omista aloitteista 36 oli sellaisia,

joissa viranomaiselta oli pyydetty selvitystä tai lausuntoa. Niistä 26 eli runsas 72 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

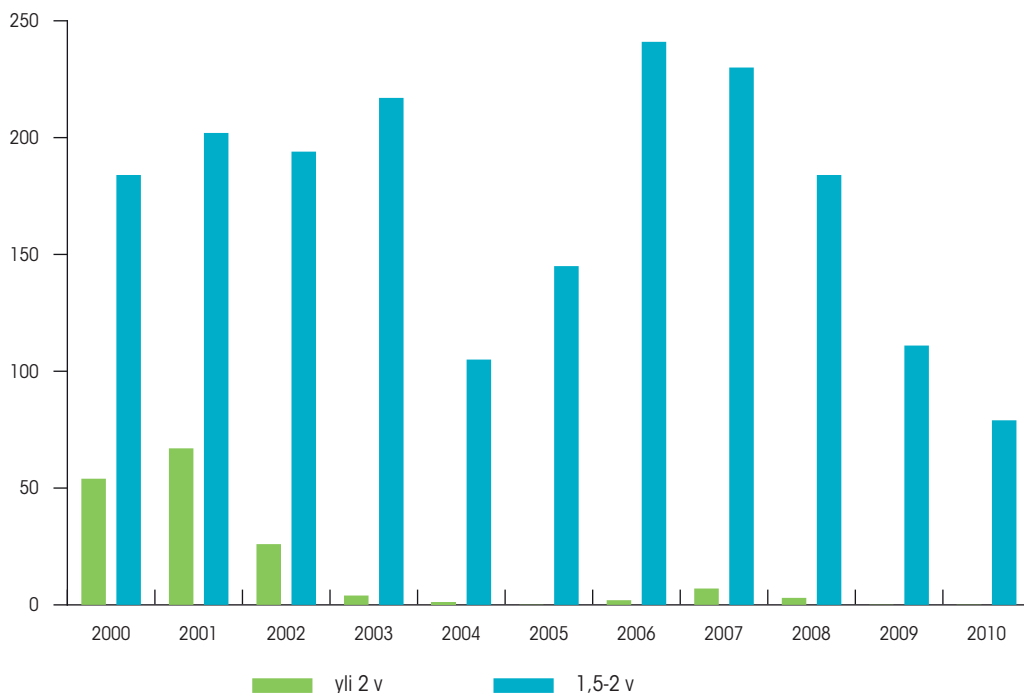
Oikeusasiamiehen kanslian tavoitteena on, että kaikki kantelut käsitellään enintään yhden vuoden tavoiteajassa. Tätä tavoitetta on vähin erin lähestytty viime vuosien aikana. Kun vuosikymmenen alussa seuraavalle vuodelle siirtyi 50–60 yli kaksi vuotta vanhaa kantelua, näitä ei vuoden 2010 lopussa ollut lainkaan. Kertomusvuosi oli toinen peräkkäinen vuosi, jolloin yli kaksi vuotta vanhoja kanteluita ei siirtynyt seuraavalle vuodelle. Yli puolitoista vuotta vireillä olleiden kanteluiden määrä on vähentynyt. Vuoden 2010 päättyessä seuraavalle vuodelle siirtyi hieman yli 80 yli puolitoista vuotta vireillä ollutta kantelua ja noin 360 yli vuoden vireillä ollutta kantelua.

Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 5,8 kuukautta. Käsittelyaika on siis laskenut edellisestä vuodesta, jolloin se oli keskimäärin 6,1 kuukautta.

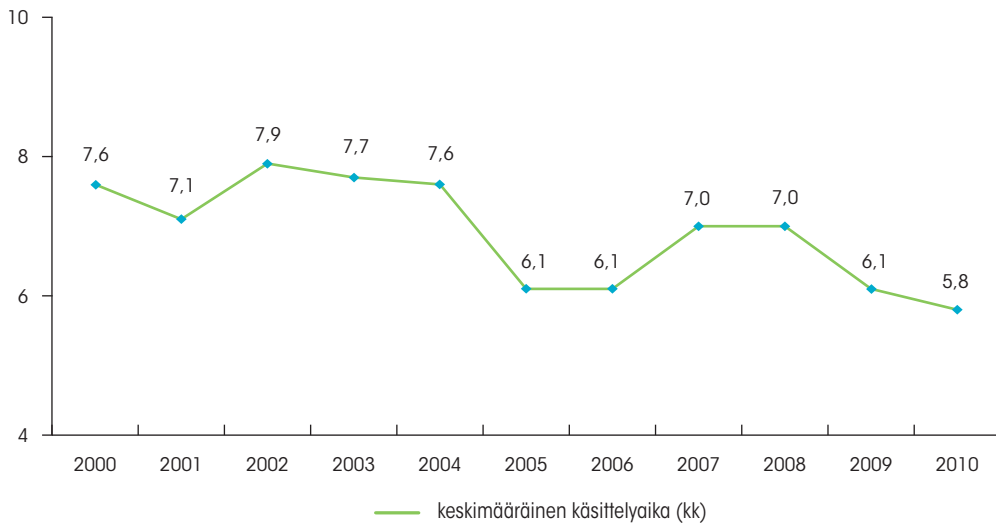
2.6 TOIMENPITEET

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Toimenpiteitä 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-



Vireillä olevat yli puolitoista vuotta vanhat kantelut vuosina 2000–2010



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2000–2010

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

Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Joskus viranomaisen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Vuonna 2010 kaikista ratkaistuista kanteluista 782 eli lähes 20 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista tutkittiin ns. täysimittaisesti eli hankkimalla asiassa vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto 1 270 asiaa eli runsas 32 % asioista. Täysimittaisesti tutkituista asioista noin 53 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Noin 47 %:ssa eli 1 854 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä menettelyä, ja virheellistä menettelyä ei todettu 368 asiassa (noin 9 %). Kantelua ei tutkittu 25 %:ssa tapauksista (991).

Yleisin syy sille, miksi kantelua ei tutkittu, oli se, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista 13 % (532). Lisäksi tutkimatta jäivät mm. asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan ja pääsääntöisesti yli viisi vuotta vanhat asiat.

Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus tutkituista kanteluista oli 25 %.

Virkasyyteitä ei määrätty nostettavaksi vuonna 2010. Huomautuksia annettiin 49 ja käsityksiä esitettiin 667. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 46 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 20, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä		
Viranomainen	Sosiaaliturva - sosiaalihuolto - sosiaalivakuutus		9 9	162 133 29	1 1	11 7 4	183 150 33	773 493 280	23,7
	Poliisiviranomaiset		7	120		4	131	701	18,7
	Terveysturvaviranomaiset		12	84	4	6	106	448	23,7
	Vankeinhoitoviranomaiset		3	80	6	5	94	329	28,6
	Työvoimaviranomaiset			44		2	46	245	18,8
	Tuomioistuimet - yleiset tuomioistuimet - erityistuomioistuimet - hallintotuomioistuimet		1 1	30 28 2	1 1	2 2	34 32 2	223 203 20	15,2
	Ympäristöviranomaiset		1	27		1	29	143	20,3
	Opetusviranomaiset			24	2	2	28	134	20,9
	Kunnalliset viranomaiset		6	19	1	1	27	195	13,8
	Muut valvottavat viranomaiset		4	13		3	20	149	13,4
	Ulosottoviranomaiset			16			16	96	16,7
	Sotilasviranomaiset			12		1	13	40	32,5
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		1	5	1	5	12	72	16,7
	Maa- ja metsätalousviranomaiset		1	9		1	11	69	15,9
	Intressebevakningsmyndigheter			6	2	1	9	58	15,5
	Tullmyndigheter			8			8	41	19,5
	Skattemyndigheter		1	2	1		4	63	6,3
	Edunvalvontaviranomaiset		3				3	60	5,0
	Syyttäjäviranomaiset			1		1	2	89	2,2
	Ylimmät valtionelimet			1	1		2	37	5,4
	Kirkolliset viranomaiset			2			2	14	14,3
	Julkiset oikeusavustajat			2			2	23	8,7
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset							10	
	Yhteensä		49	667	20	46	782	4 012	19,5

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista
asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista

2.7 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 68 kohteeseen eli selvästi enemmän kuin edellisenä vuotena (58). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä. Tarkastuksista kaksi kolmasosaa tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja kolmasosa tehtiin esittelijöiden voimin. Vankiloihin ja poliisivankiloihin tehtiin kuusi ennalta ilmoittamatonta tarkastusta.

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.

2.8 KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

KOTIMAISET TAPAHTUMAT

Suomen oikeusasiamiesinstituutio täytti 90 vuotta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian 90-vuotista taivalta muistettiin monin tavoin. Helmikuussa 2010 järjestettiin Pikkuparlamentin kansalaisinfossa kolme kaikille avointa yleisötilaisuutta. Tilaisuudet avasi oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamiehet kertomalla instituutiosta yleisesti. Tilaisuuksien teemoina olivat mm. sosiaaliasiat, poliisi ja suljetut laitokset, perustuslailliset oikeudet, hyvä hallinto, kunnallisasiat sekä vähemmistöt.

Juhlan kunniaksi julkaistiin juhlakirja, johon on koottu artikkeleita oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan eri alueilta. Kirjan artikkelit kirjoitti kanslian oma henkilö-



Juhlakirjaan on koottu artikkeleita oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan eri alueilta.

kunta. Juhlakirja julkaistiin paitsi suomeksi ja ruotsiksi, myös englannin kielellä, minkä ansiosta teos saavuttaa laajan kansainvälisen lukijakunnan.

Varsinaista 90-vuotisjuhlaa vietettiin 11.2.2010 Pikkuparlamentin auditoriossa. Juhlaan kutsuttiin suomalaisten yhteistyötahojen – eduskunnan, viranomaisten, tiedeyhteisön, kansalaisjärjestöjen ja median edustajien – lisäksi Pohjoismaiden ja Viron oikeusasiamiehet sekä Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin IOI:n johtokunnan eurooppalaiset edustajat. Juhlaa kunnioitti läsnäolollaan myös tasavallan presidentti Tarja Halonen puolisoineen. Eduskunnan tervehdyksen toi puhemies Sauli Niinistö.

Tilaisuuden aluksi OA Jääskeläinen lausui tervetuliaisanat. Yleisradion toimittaja Ari Mölsä oli koonnut esityksen ”Tuokiokuvia arkistojen kätkeistä”. Juhlaesitelmän piti professori, johtaja Pia Letto-Vanamo aiheesta ”Onko kansallisella oikeudella tulevaisuutta?”. Ruotsin oikeusasiamies Mats Melin onnitteli puheessaan maailman toiseksi vanhinta oikeusasiamiesinstituutiota. Melin lausui myös pohjoismaisten kollegojen ja IOI:n puolesta kiitoksensa entiselle oikeusasiamies Riitta-Leena Pauniolle hänen merkittävästä työstään oikeusasiamiesyhteisössä.

Juhlassa julkistettiin kuvanveistäjä Hannu Sirenin suunnittelema oikeusasiamiesveistos ”Kaikki”. Eduskunnan oikeusasiamies voi myöntää veistoksen suo-



Oikeusasiamiehen 90-vuotisjuhlan yhteydessä järjestettiin kolme yleisötilaisuutta Pikkuparlamentin Kansalais-infossa. Joka tilaisuudella oli oma teemansa.

malaiselle tai ulkomaiselle henkilölle, viranomaiselle tai yhteisölle, joka on ansiokkaasti edistänyt laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies luovutti presidentti Tarja Haloselle hopeisen veistoksen huomionosoituksena poikkeuksellisen arvokkaasta toiminnasta laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä. Juhlassa kuultiin myös näyttelijä Noora Dadun lausuntaa ja Virtuosi di Kuhmo -kvartetin musiikkiesityksiä.

Muut kotimaiset tapahtumat

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 8.6.2010. Kansliassa vieraili lukuisia kotimaisia vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö pitivät esitelmiä ja osallistuivat vuoden aikana lukuisiin tilaisuuksiin. Oikeusasiamies Jääskeläinen puhui mm. Asianajajapäivillä, Kelan lakimiespäivillä, eduskunnan ja Maailmanpankin yhteistyöseminaarissa, Suomen lääkintäoikeuden ja etiikan seuran 30-vuotisjuhlassa ja Vammaisten Ihmisoikeuskeskus VIKEn seminaarissa.

Oikeusasiamiehen kanslia ja oikeuskanslerinvirasto järjestivät kertomusvuonna yhteisen yhteistyö- ja tutustumistilaisuuden virastojen henkilökunnille.



KANSAINVÄLISET YHTEYDET

Oikeusasiamiehen kansliassa vieraili vuoden aikana parlamenttien edustajia Japanista, Armeniasta, Kosovasta, Bulgariasta ja Keniasta sekä muita vierailijaryhmiä Kiinasta, Venäjältä, Nepalista ja Afganistanista.

Pohjoismaisten oikeusasiamiesten joka toinen vuosi pidettävä kokous järjestettiin 20.–21.8.2010 Grönlannissa. Kokoukseen osallistuivat oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö ja yksi esittelijä.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin IOI:n Euroopan alueen kokous järjestettiin 4.–5.10.2010 Barcelonassa. Kokoukseen osallistuivat oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamies Saksin ja yksi esittelijä.

AOA Saksin on kuulunut EU:n perusoikeusviraston hallintoneuvostoon ja osallistunut sen kokouksiin Wienissä ja Badenissa 22.–24.9.2010 ja Wienissä 13.–15.12.2010.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon. Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka toinen vuosi, ja niiden järjestelyistä vastaa Euroopan oikeusasiamies kansallisen tai alueellisen kollegansa kanssa. Myös yhteyshenkilöt, jotka toimivat verkoston yhtymäkohtana kansallisella tasolla, tapaavat joka toinen vuosi Strasbourgissa.

Presidentti Tarja Haloselle luovutettiin hopeinen oikeusasiamiesveistos instituution 90-vuotisjuhlassa 11.2.2010. Luovuttajina toimivat oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja edellinen oikeusasiamies Riita-Leena Paunio. (vas. ylhäällä)

Pikkuparlamentissa pidetyn 90-vuotisjuhlan ohjelmassa oli myös näyttelijä Noora Dadun lausunta. (vas. alhaalla)

Kertomusvuonna oikeusasiamiesverkoston yhteyshenkilöiden kokous pidettiin Strasbourgissa 6.–8.6.2010. Kokouksen keskeisenä tavoitteena oli kehittää yhteistyötä Euroopan komission SOLVIT-verkoston kanssa. Kokoukseen osallistui yhteyshenkilönä toimiva oikeusasiamiehen kanslian esittelijä.

Eduskunnan oikeusasiamies on kuulunut Euroopan neuvoston (EN) ihmisoikeusvaltuutetun ja kansallisten ihmisoikeustoimijoiden yhteistyöverkostoon sen perustamisesta eli vuodesta 2007 lähtien. Keskeisiä toimintamuotoja ovat suora tietojenvaihto jäsenten välillä, temaattiset työpajat sekä noin kahden viikon välein toimitettava uutiskirje EN:n toiminnoista. Yhteyshenkilöiden vuosikokous on järjestetty Strasbourgissa tai Budapestissa.

Verkoston toiminnan painopistettä siirrettiin kertomusvuonna enemmän YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan täytäntöönpanoon liittyvään projektiin (NPM-projekti), ja sen puitteissa tapahtuviin työpajoihin sekä aiheeseen liittyvään uutiskirjeeseen. Oikeusasiamies ei ole voinut osallistua tähän toimintaan, koska Suomessa ei ole vieläakaan saatettu päätökseen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ratifiointia.

Yhteistyöverkoston yhteyshenkilöiden kokous pidettiin kertomusvuonna Strasbourgissa 3.12.2010. Kokouksessa keskusteltiin mm. EN:n pääsihteerin Thorbjørn Jaglandin esityksestä saada kansalliselta tasolta apua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) jutturuuhkaan. Esitys liittyy Interlakenissa helmikuussa 2010 pidettyyn EIT:n tulevaisuutta käsitelleeseen korkean tason konferenssiin. Siinä jäsenvaltiot hyväksyivät toimintasuunnitelman, jonka mukaan tulisi selvittää mahdollisuuksia kattavan ja objektiivisen informaation välittämiseen mahdollisille EIT:hen valittajille. Kokoukseen osallistui yhteyshenkilönä toimiva oikeusasiamiehen kanslian esittelijä.

Kanslian esittelijöitä on osallistunut myös mielenterveyspotilaiden oikeuksien turvaamista käsitelleeseen EN:n seminaariin Bilbaossa 16.–19.11.2010 ja puolustusvoimia valvovien oikeusasiamiesten kansainväliseen kokoukseen Wienissä 25.–28.4.2010.

Oikeusasiamiehen kansliasta on vuoden aikana vastattu lukuisiin kansainvälisten toimielinten ja muiden

yhteistyötahojen ihmisoikeusasioita tai oikeusasiamiehen toimintaa koskeviin tietopyyntöihin.

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 asiakkaita puhelimitse, kanslian tiloissa ja sähköpostin välityksellä.

Kansliassa on kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä. Asiakaspuheluita tuli päivystäville lakimiehille noin 2 700 ja asiakaskäynnejä oli noin 170.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niistä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli puheluita noin 2 500. Asiaskäynnejä oli noin 290 ja asiakirjatilauksia 230. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistonhoitaja.

VIESTINTÄ

Tiedotusvälineitä informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuksista, joilla on yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2010 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuksista laadittiin tiedote 35 tapauksessa. Tiedotteet julkaistaan myös verkossa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Lisäksi verkossa julkaistaan ratkaisut, joilla on oikeudellista merkittävyyttä. Niitä vietiin verkkoon noin 260. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset ja esitteet, ovat verkossa.

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

Vuoden 2010 syksyllä kansliassa käynnistettiin sähköisen työpöydän valmistelu- ja käyttöönottoprojekti, joka on tarkoitus saada päätökseen kesällä 2011.

2.10 KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan Pikuparlamentissa osoitteessa Arkadiankatu 3.

Vuoden 2010 lopussa kansliassa oli 56 vakinaista virkaa. Edelliseen kertomusvuoteen verrattuna vakinaisten virkojen määrä lisääntyi kahdella johtuen siitä, että eduskunnan kansliasta siirrettiin oikeusasiamiehen kansliaan kaksi toimistosihteerin virkaa. Kanslian henkilömäärä ei virkasiirtojen myötä lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, viisi esittelijäneuvosta, kymmenen vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, neljätoista oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi päivystävää lakimiestä. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, verkkotiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kolme osastosihteerä ja viisi toimistosihteerä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kansliassa toimii työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuuluu oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja kansliapäällikön lisäksi kolme henkilökunnan edustajaa ja tiedottaja sihteerinä. Johtoryhmän kokouksissa käsitellään henkilöstöpolitiikkaa ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui kertomusvuonna 13 kertaa.

3 Perus- ja ihmisoikeudet

Tähän jaksoon on koottu kertomusvuoden keskeisimmät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät laillisuusvalvonnalliset havainnot.

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

Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 vahvistetut, silloiseen hallitusmuotoon sisällytetyt perusoikeudet siirtyivät asiasisällöllisesti sellaisinaan 1.3.2000 voimaan tulleeseen PL:ään. Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat uuden PL:n 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.

Katsaus aloitetaan kansainväliseltä tasolta kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumien yhteenvedolla. Pääosan tästä luvusta muodostaa perusoikeuksittain jäsennetty katsaus vuonna 2010 annetuista oikeusasiamiehen ratkaisuista, joissa on ollut kyse jonkin tai joidenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

3.1 IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

Perusoikeuslottuvuudet Euroopan unionin (EU) oikeusjärjestelmässä ovat kehittyneet vuosien saatossa. Uusin EU:n sopimuksia muokkaava uudistus sopimus, ns. *Lissabonin sopimus*, allekirjoitettiin 13.12.2007 ja sopimus astui voimaan 1.12.2009.

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä EU:sta tuli oikeushenkilö ja se voi liittyä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS). Sopimuksen 6 artiklassa todetaan, että unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Lissabonin sopimuksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää unionin päätöksentekoa. Sopimuksella muutetaan toimielinten rooleja, tehtäviä ja kokoonpanoja vastaamaan laajentuneen unionin tarpeita.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävin uudistus on unionin perusoikeuskirjan muuttuminen oikeudellisesti velvoittavaksi. Perusoikeuskirja määrittelee ne kansalaisten perusoikeudet, joita unionin toimielinten on noudatettava. Perusoikeuskirja on sitova myös jäsenmaissa silloin, kun ne soveltavat EU-oikeutta. Sopimuksen myötä myös päätöksenteon avoimuus lisääntyy. Jäsenmaiden ministerien muodostaman EU:n neuvoston kokoukset pidetään avoimin ovin silloin, kun niissä käsitellään ja päätetään lakiehdotuksista.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuussa 2009 uuden oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen ohjelman vuosille 2010–2014 (Tukholman ohjelma). Ohjelma on jatkoa Tampereen ja Haagin ohjelmille. Tukholman ohjelman keskeisenä päämääränä on varmistaa kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja vahvistaa kansalaisten turvallisuutta. Ohjelma koostuu seitsemästä luvusta: johdanto, kansalaisen oikeudet, oikeus-

asiat, kansalaisten suojelu, raja-asiat, maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat sekä oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteet. Tukholman ohjelman avulla pyritään vahvistamaan lain ja oikeuden Eurooppaa.

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 toiminnaissa. 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 tiedonkeruuta, 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. Vuonna 2010 perusoikeusvirasto julkaisi useita tutkimusraportteja (mm. vähemmistöjen syrjinnästä, alaikäisten turvapaikanhakijoiden asemasta, lasten oikeuksista ja erilaisista syrjintäaiheista). Apulaisoikeusasiamies Maija Saksalin valittiin perusoikeusviraston hallintoneuvostoon viisivuotiskaudelle heinäkuusta 2010 alkaen.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi Valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 7/2009 vp). Selonteko annettiin eduskunnalle 3.9.2009. Selonteossa on tarkasteltu sekä Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa että keskeisten ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus, jakamattomuus ja keskinäinen riippuvuus. Ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä osia ovat myös kollektiivisten oikeuksien edistäminen sekä syrjinnän vastainen toiminta. Ihmisoikeuspolitiikkaa harjoitetaan avoimesti ja yhteistyöhakuisesti. Selonteon mukaan hallitus pitää Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa keinona luoda nykyistä oikeudenmukaisempi, turvallisempi ja ihmisarvoisempi maailma.

Eduskunta hyväksyi keväällä 2011 lain, jonka mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustetaan itsenäinen ja riippumaton ihmisoikeuskeskus. Ihmisoikeuskeskukselle kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyviä tehtäviä, joita ei nykyisin hoideta riittävässä laajuudessa tai riittävän koordinoidusti. Nämä tehtävät kattavat sekä PL:ssa turvatut perusoikeudet että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät ihmisoikeudet mukaan lukien EU:n perus- ja ihmisoikeudet.

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja ja ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeuskeskukselle säädettävät tehtävät kattavat yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien vahvistamien ns. Pariisin periaatteiden mukaiselle kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvan tehtäväkokonaisuuden. Uudistuksella luodaan sateenvarjonomainen instituutiorakenne, jolla on synergia vaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Tavoitteena on luoda puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä edistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä näissä asioissa.

Suomi on osallistunut kertomusvuonna neuvotteluihin, joita käydään EU:n liittymiseksi EIS:een. Suomi osallistui myös työryhmään, joka valmistelee yksilövalitusoikeuden mahdollistavaa valinnaista pöytäkirjaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen lasten myyntiä, lapsiprosituutiota ja lapsipornografian käsittelevän valinnaisen pöytäkirjan voimaansattamista valmisteleva työryhmä on jatkanut työtään. Voimaansattamista koskeva mietintö on tarkoitettu viimeistellään keväällä 2011.

Euroopan neuvoston (EN) ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansattamista valmistellut työryhmä sai mietintönsä valmiiksi 31.8.2010 ja luovutti sen ulkoasiainministerille. Mietintö on ollut laajalla joulukuussa 2010 päättyneellä lausuntokierroksella. Hallituksen esitys annettaneen uudelle, vaalien jälkeen kokoontuvalle eduskunnalle syksyllä tai talvella 2011–2012.

UM:n jo syyskuussa 2006 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 nimettäisiin pöytäkirjan edellyttämäksi kansalliseksi valvontajärjestelmäksi. Työryhmän laatima mietintö lähetetään keväällä 2011 laajalle lausuntokierrokselle. Hallituksen esitys annettaneen uudelle, vaalien jälkeen kokoontuvalle eduskunnalle syksyllä 2011.

Oikeusasiamies kiinnitti asianajopäivillä tammikuussa 2011 pitämässään puheessa huomiota OPCAT-lisäpöytäkirjan pitkään ratifiointiprosessiin. Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan jo vuonna 2003, mutta asian valmistelu oli vuoden 2011 alussa edelleen kesken. Oikeusasiamies totesi, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiprosessin viipyminen näyttäisi olevan yksi yleisempikin haaste suomalaiselle oikeusvaltiolle.

Vuonna 2010 Suomi antoi useita raportteja ihmisoikeussopimusten kansallisesta täytäntöönpanosta. Suomen kolmas raportti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta annettiin helmikuussa ja Suomen neljäs raportti alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta annettiin syyskuussa 2010. Suomen yhdistetty 5. ja 6. määräaikaisraportti kidutuksen vastaisesta yleissopimuksesta annettiin syyskuussa 2010. Suomen viides raportti EN:n uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanosta annettiin joulukuussa 2010.

3.2 VALITUKSET SUOMEA VASTAAN EIT:SSA 2010

Vuonna 2010 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 377 uutta valitusta (489). Hallituksen vastausta pyydettiin 30 valituksen johdosta. Vuoden lopussa ratkaisuaan odotti 551 asiaa (408).

EIS:n uusin, 14. lisäpöytäkirja tuli voimaan 1.6.2010. Sen tarkoituksena on turvata EIT:n toimintaedellytyksiä tehostamalla valitusten seurantaa ja käsittelyä. Pöytäkirja mahdollistaa yksinkertaisimpien asioiden laajamittaisemman käsittelyn kevennetyissä kokoonpanoissa (uusi yhden tuomarin kokoonpano ja komiteakokoonpanon laajennetut toimivaltuudet), ja sen myötä käyttöön otettiin uusi valitusten tutkittavaksiotamiskriteeri ("merkittävä haitta"). Lisäksi EIT:n tuomareiden toimikausi pidennettiin yhdeksänvuotiseksi kuitenkin siten, että toimikautta ei voi uusia. Samalla EN:n ihmisoikeusvaltuutetulle annettiin sivunvälitulo-oikeus eli oikeus esittää kirjallisia huomioita ja osallistua suulliseen käsittelyyn kaikissa jaostoissa tai suuressa jaostossa käsiteltävissä asioissa.

Erittäin suuri osuus, noin 95 %, EIT:een tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Tämä tapahtuu joko yhden tuomarin kokoonpanossa tai ns. komiteapäätöksellä (3 tuomaria). Tällaista päätöstä ei anneta tiedoksi vastaajavaltiolle, vaan siitä ilmoitetaan vain valittajalle kirjeitse. Asia ei siis anna valtioon nähden aihetta toimenpiteisiin. Vuonna 2010 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 214 (342) tapauksessa, joista 186 (304) komiteapäätöksellä ja 31 (38) jaostopäätöksellä.

Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko komiteakokoonpanossa (3 tuomaria) tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tahi suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Kertomusvuonna EIT antoi 17 Suomea koskenutta tuomiota, eli vähemmän kuin edellisvuonna (29). Yhtä lukuun ottamatta kaikissa tuomioissa todettiin ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkaus.

Tuomioiden lisäksi EIT antoi 31 (38) jaostokokoonpanon päätöstä. Niistä 14 (28) päätettiin valittajan ja hallituksen päästyä sovintoon ja kuusi (14) tapausta poistettiin EIT:n asialistalta Suomen myönnettyä ihmisoikeusloukkauksen. 11 jaostopäätöksessä oikeu-

denloukkausta ei todettu, tai valitus jätettiin tutkimaan prosessuaalisin perustein.

Yhteensä 48 (67) jaostokokoonpanon ratkaisusta (tuomiot + päätökset) Suomen valtiolle koitui vuositasolla ennätyksellinen yli 463 000 (385 000) euron menoerä.

EIT:lle tehtiin 201 (228) ulkomaalaisasiaa koskevaa väliaikais määräyspyyntöä kansallisen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Näistä EIT ratkaisi 195 tapausta. Väliaikais määräys myönnettiin 80 tapauksessa, 110 tapauksessa pyyntö evättiin, ja viides-
sä tapauksessa pyyntö jätettiin tutkittavaksi ottamatta liian myöhään tehtynä. Seitsemässä tapauksessa EIT poisti jo antamansa myönteisen väliaikais päätöksen.

Vuoden 2010 loppuun mennessä Suomi oli saanut EIT:lta yhteensä 151 (128) tuomiota, ja 74 (54) valitusta oli päätetty (päätöksellä tai tuomiolla) sovinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta. Suomen EIT:lta saamien langettavien tuomioiden kokonaismäärä 1.11.1998–31.12.2010 on huomattavan suuri eli 119 (99). Vastaavana aikana kaikki muut pohjoismaat ovat saaneet yhteensä 89 (54) langettavaa tuomiota.

KAHDEKSAN SANANVAPAUDEN LOUKKAUSTA

EIT antoi 4.2.2010 samalla kertaa viisi 10 artiklassa turvatun sananvapauden loukkauksen vahvistavaa tuomiota. Langettavat tuomiot liittyivät samaan asiakokonaisuuteen, jossa toimittajiin oli kohdistettu rikosoikeudellisia toimenpiteitä entistä valtakunnansovittelijaa ja tämän läheistä koskevan uutisoinnin johdosta.

Tapauksessa *Flinkkilä ym.* kyse oli asiasta, jossa entinen valtakunnansovittelija A ja tämän naisystävä B olivat kansallisessa tuomioistuimessa vaatineet rangaistusta ja vahingonkorvausta toimittajilta sen johdosta, että aikakauslehdessä julkaistujen artikkeleiden katsottiin rikkoneen B:n yksityisyyden suojaa. Artikkelit koskivat A:n kodissa tapahtunutta välikohtausta, jonka seurauksena A oli tuomittu käräjäoikeudessa ehdonalaiseen vankeuteen ja B sakkoon. Viimeisenä kansallisena oikeusasteena asiaa käsitellyt hovioikeus tuo-

mitsi neljä toimittajaa yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä sakkorangaistuksiin sekä maksamaan B:lle vahingonkorvausta. EIT katsoi, että vaikka B oli yksityishenkilö, oli hän tapauksen olosuhteissa astunut julkisuuteen. Artikkelit olivat perustuneet päätösin A:n antamaan haastatteluun, eikä B:n elämästä ollut annettu yksityiskohtaisia tietoja. B:n henkilöllisyyden paljastaminen oli palvellut julkista etua. EIT huomioi myös, että B:n henkilöllisyys oli ollut esillä tiedotusvälineissä jo aiemmin ja että artikkelit liittyivät läheisesti A:n irtisanomiseen. EIT:n mukaan myös toimittajille annettujen tuomioiden suuruus oli epäsuhteessa toimittajien sananvapauden kanssa. Näillä perusteilla EIT katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa oli rikottu. EIT määräsi valtion korvaamaan neljälle toimittajalle yhteensä 22 000 euroa aineellisen vahingon perusteella, kullekin 2 000 euroa aineettoman vahingon perusteella sekä kaikille valittajille yhteensä 5 000 euroa oikeudenkäyntikulujen perusteella, eli määräsi yhteensä 35 000 euron korvauksista.

Tapauksessa *Iltalehti ym.* sanomalehti oli julkaissut B:stä suurikokoisen valokuvan. Hovioikeus oli pitänyt uutisointia ja B:n kuvan julkaisemista tarpeettomana ja siten epäasiallisena ja määrännyt kustannusosakeyhtiön maksamaan vahingonkorvausta mm. henkilöstä kärsimyksestä 5 000 euroa. Hovioikeus oli hylännyt sanomalehden päätoimittajaan kohdistuneen syytteen. EIT arvioi asiaa vastaavin perustein kuin edellä ja määräsi valtion maksamaan kustannusosakeyhtiölle vahingonkorvauksena aineellisesta vahingosta 12 000 euroa sekä oikeudenkäyntikulujen perusteella 4 000 euroa.

Soila-tapauksessa hovioikeus oli tuominnut toimittajan maksamaan vahingonkorvauksia B:lle, koska tämä oli käsitellyt B:n yksityiselämää kuvallisissa lehtiartikkeleissa laajalti sekä tavalla, joka hovioikeuden mukaan loukkasi B:n yksityisyyden suojaa. EIT katsoi ihmisoikeussopimuksen artiklaa 10 rikotun ja määräsi valtion maksamaan valittajalle vahingonkorvauksena aineellisesta vahingosta 2 000 euroa sekä oikeudenkäyntikuluina 3 000 euroa.

Tuomela-tapauksessa oli kyse B:tä koskevista lehtiartikkeleista, joissa oli käsitelty mm. mainittuun välikohtaukseen liittyneitä tapahtumia, välikohtauksen seurauksia sekä annettu B:n henkilöllisyyttä koskevia tietoja sekä taustatietoja. Osa tiedoista oli julkaistu ensimmä-

mäistä kertaa ja ennen välikohtausta koskevien tuomioiden antamista. B:tä koskevat tiedot oli artikkeleissa rajattu pääosin hänen välikohtauksen perusteella saamaansa tuomioon. EIT katsoi 10 artiklaa loukatun ja määräsi valtion maksamaan vahingonkorvauksena aineellisesta vahingosta kaikille valittajille yhteensä 12 000 euroa, vahingonkorvauksena aineettomasta vahingosta kahdelle toimittajalle kullekin 2 000 euroa ja oikeudenkäyntikuluina yhteensä 4 000 euroa, eli yhteensä 20 000 euroa.

Myös *Jokitaipale ym.* -tapauksessa EIT katsoi ihmisoikeussopimuksen artiklaa 10 rikotun samassa asiakokonaisuudessa, ja määräsi valtion maksamaan vahingonkorvauksena aineellisesta vahingosta kaikille valittajille yhteensä 39 000 euroa sekä vahingonkorvauksena aineettomasta vahingosta kullekin toimittajalle 5 000 euroa eli yhteensä 54 000 euroa.

Sananvapautta oli loukattu myös *Niskasaari ym.* -tapauksessa (6.7.2010). Sanomalehden toimittaja ja päätoimittaja oli tuomittu painotuotteen kautta tehdystä julkisesta herjauksesta sakkorangaistuksiin ja korvausvelvollisuuksiin Mannerheimin lastensuojeluliiton lapsiasiamiestä koskevan sanomalehtiutisoinnin johdosta. EIT katsoi, että kotimaiset tuomioistuimet eivät olleet punninneet kilpailevia lapsiasiamiehen ja valittajien intressejä eivätkä siten harkinneet asiaa siltä kannalta, oliko valittajilla ollut oikeus julkaista artikkeli, eivätkä ottaneet huomioon lehdessä sittemmin julkaistua oikaisua. EIT totesi tapauksessa myös 6 artiklan loukkauksen kohtuuttomasta käsittelyajasta (6 vuotta 3 kuukautta). EIT määräsi valittajille maksettavaksi korvaukseksi taloudellisesta vahingosta 28 688 euroa ja kuluista 8 500 euroa.

Seitsemäs langettava sananvapaustuomio oli *Mariapori*-tuomio (6.7.2010). Veroviranomaisia kirjassaan arvostelleelle henkilölle oli tuomittu herjauksesta ehdollinen vankeusrangaistus ja korvausvelvollisuus. EIT katsoi, että kyse oli hyväksyttävää julkista mielenkiintoa omaavasta tärkeästä asiasta käydystä keskustelusta, jossa vankeusrangaistuksen määrääminen ei ollut mitenkään oikeutettua. EN on päätöslauselmallaan 1577(2007) vaatinut jäsenvaltioitaan luopumaan viipymättä vankeusrangaistuksista herjausjutuissa. Tässä tapauksessa jo seuraamusten ankaruus osoitti, että sananvapauteen puuttuminen ei ollut ollut välttämätöntä. Seuraamuksen suhteettomuuden

takia EIT ei katsonut tarpeelliseksi ryhtyä lähemmin käsittelemään valittajan kirjassaan esittämiä väitteitä. Myös 6 artiklaa oli loukattu oikeudenkäynnin keston (noin 6 ja puoli vuotta) johdosta. Valtio määrättiin maksamaan valittajalle aineellisten vahinkojen korvausta 33 390 euroa, kärsimyskorvausta 6 000 euroa ja oikeudenkäyntikuluja 10 000 euroa eli yhteensä 49 390 euroa.

Kahdeksas sananvapauden loukkaus kertomusvuonna todettiin *Saaristo ym.* -tapauksessa (12.10.2010). Siinä journalistejä oli tuomittu sakkorangaistuksiin presidentinvaalikampanjaan tiedottajana osallistuneen henkilön yksityisyyden loukkauksesta, kun lehtiartikkelissa oli kerrottu tämän avioliiton ulkopuolisesta suhteesta erään TV-toimittajan entiseen puolisoon (KKO 2005:82). EIT pani merkille, että uutisoinnissa esitettyjen tietojen paikkansa pitävyyttä ei ollut riitautettu, ja uutisointi oli tehty objektiivisella tavalla. Henkilö oli vaalikampanjaan liittyneiden tehtäviensä mukaisesti ajanut julkisesti yhden presidenttiehdokkaan tavoitteita ja päämääriä kuulumalla tämän sisäpiiriin ja esiintymällä siten näkyvästi mediassa kampanjan aikana. Ottaessaan vastaan sanotut tehtävänsä hänen oli täytynyt ymmärtää, että myös hänen oma henkilönsä saisi julkista huomiota ja että hänen suojellun yksityiselämänsä ala olisi rajoitetumpi. EIT katsoi, että kotimaisten tuomioistuinten perustelut, jotka sinänsä olivat relevantteja, eivät riittävästi osoittaneet puuttumista valittajien sananvapauteen demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi. Valtio määrättiin maksamaan 14 900 euron korvauksen aineellisesta vahingosta ja 13 000 euron kulukorvaukset.

Ainoa viime vuoden Suomea koskenut tuomio, jossa ei todettu ihmisoikeusloukkausta, koski sekin sananvapautta. Tapauksessa *Ruokanen ym.* (6.4.2010) toimittajien törkeästä kunnianloukkauksesta saama sakkorangaistus ja maksettavaksi määrätty yhteensä 89 000 euron vahingonkorvaukset merkitsivät EIT:n mielestä hyväksyttävää puuttumista sananvapauden käyttöön. Utisoinnin katsottiin loukanneen syyttömysolettamaa ja henkilöiden mainetta, kun lehtiartikkelissa oli esitetty faktaväitteinä, että pesäpallon mestaruusjuhlat olivat päättyneet opiskelijan raiskaukseen mainitsematta sitä, että tuossa vaiheessa asiassa ei ollut käynnistetty esitutkintaa.

KAKSI TUOMIOTA ISYSSLAIN VOIMAAN- PANOASETUKSEN KANNEAJASTA

Tapauksissa *Backlund* ja *Grönmark* (6.7.2010) kyse oli isyyslain voimaantulosta annetun lain 7 §:n 2 momentista, jonka mukaan isyksen vahvistamiskanne olisi tullut panna vireille viiden vuoden kuluessa isyyslain voimaantulosta 1.10.1976, eli viimeistään 1.10.1981. Molemmissa tapauksissa ennen isyyslain voimaantuloa syntynyt valittaja oli nostanut isyksen vahvistamista koskevan kanteen sen jälkeen, kun säädetty viiden vuoden määräaika oli kulunut, eikä kan-teita tutkittu.

EIT katsoi, että isyksen vahvistamiskanteelle asetettu tiukka määräaika ja yksittäisen tapauksen olosuhteiden huomiotta jättäminen heikensivät yksityiselämän suojaa. Ottaen huomioon kyseisen määräajan ehdot-tomuuden ja sen, että korkein oikeus (KKO) ei sallinut siihen poikkeuksia (esim. KKO:2003:107), ei eri intres-sien välillä ollut toteutettu kohtuullista tasapainoa. Backlund-tapauksessa valtio määrättiin maksamaan 6 000 euron korvaus aineettomasta vahingosta ja 5 000 euroa kuluista ja Grönmark-tapauksessa vas-taavasti 6 000 ja 5 000 euroa. Tämän lisäksi EIT päät-ti molemmissa tapauksissa siirtää mahdollisia aineel-lisia vahinkoja koskevan kysymyksen käsittelyn myö-hemmäksi. Valtion korvausvastuun kokonaismäärä näissä asioissa voi näin ollen vielä jatkossa kasvaa.

OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN LOUKKAUKSIA

Suuripää-tapauksessa (12.1.2010) kyse oli paitsi oi-keudenkäynnin kestosta, myös siitä, olisiko KKO:ssa tullut pitää suullinen käsittely virkamiehen lahjusrik-komusta koskeneessa jutussa (KKO 2002:51). EIT kat-soi, että jutun merkitys valittajan kannalta huomioon ottaen KKO ei ollut voinut käsitellä asiaa asianmukai-
sesti arvioimatta välittömästi valittajan henkilökoh-taisesti antamaa kertomusta ja pitämättä suullista käsittelyä. Sekä tämä, että noin 3 vuoden 11 kuukau-den käsittelyaika kahdessa oikeusasteessa, merkitsi-

vät 6 artiklan loukkausta. EIT tuomitsi valtion maksa-maan valittajalle 6 250 euroa kärsimyskorvauksena ja 2 500 euroa kulukorvausta.

A.S.-tuomiossa (28.9.2010) oli kyse seksuaalirikos-asiaa, jossa tuomio oli perustettu osittain alaikäisen asianomistajan videohaastatteluun, vaikka syytetty ei ollut saanut tilaisuutta tehdä hänelle kysymyksiä. EIT ei katsonut syytetyn luopuneen oikeuksistaan, vaika hän oli tietyn edellytyksin suostunut videon katse-luun. Kun lapsen videohaastattelu oli jäänyt ainoaksi välittömäksi näytöksi eikä valittaja ollut voinut tehdä hänelle kysymyksiä, loukkasi menettely 6 artiklan vaatimuksia. Valtio määrättiin maksamaan valittajal-le kärsimyskorvausta 3 500 euroa ja 6 338 euroa oikeudenkäyntikulua.

TUOMIOITA OIKEUDENKÄYNNIN KOHTUUTTOMASTA KESTOSTA

Oikeutta kohtuullisessa ajassa tapahtuvaan oikeuden-käyntiin katsottiin, muiden oikeudenloukkausten ohel-la, loukatun edellä mainituissa kolmessa tuomiossa (*Niskasaari* ym., *Mariapori* ja *Suuripää*). Niiden lisäksi EIT katsoi 6 artiklassa turvattua oikeutta loukatun nel-jässä muussakin tapauksessa:

- *Huoltoasema Matti Eurén* ym. (19.1.2010): hallin-tolainkäyttöprosessi kesti yli 6 ja puoli vuotta; val-tio määrättiin maksamaan 2 500 euron oikeuden-käyntikulukorvaus.
- *Rangdell*-tapauksessa (19.1.2010) kyse oli kah-desta siviiliprosessista (toinen yli 4,5 vuotta yh-dessä oikeusasteessa ja toinen noin 6,5 vuotta), joiden johdosta valtio määrättiin maksamaan kär-simyskorvausta 8 000 euroa ja kulukorvausta 3 000 euroa.
- *Raita*-tapauksessa (16.2.2010) siviiliprosessi kes-ti noin 8 vuotta 2 kuukautta; valtio määrättiin kor-vaamaan 2 500 euroa oikeudenkäyntikulua.
- *Nousiainen*-tapauksessa (23.2.2010) rikospro-sessi kesti lähes 8 vuotta. Valtio määrättiin mak-samaan kärsimyskorvausta kumpaisellekin valit-tajalle 3 000 euroa ja lisäksi 1 976 euroa oikeu-denkäyntikulukorvauksia.

SOVINTOTEITSE TAI YKSIPUOLISEEN JULISTUKSEEN PÄÄTTYNEET JUTUT

14:ta sovintoteitse päättyneessä asiassa valittaja oli peruuttanut valituksensa EIT:ssa, kun Suomen valtio oli tarjoutunut maksamaan valittajalle hyvitystä ja oikeudenkäyntikulujen korvauksen. Kuusi (13) tapusta päättyi hallituksen yksipuoliseen julistukseen eli ihmisoikeusloukkauksen tapahtumisen myöntämiseen (taulukossa *:llä merkityt). Kertomusvuonna kaikki näin päättyneet asiat koskivat oikeudenkäynnin kestoa (tieto prosessin kestosta ei ilmene kaikista tapauksista).

MUUTEN JAOSTOPÄÄTÖKSELLÄ TUTKIMATTA JÄTETYT VALITUKSET

Yhteensä 11 (11) jaostokokoonpanossa käsiteltyä valitusta jäi tutkimatta joko sen takia, että oikeudenloukkausta ei todettu, tai erilaisilla prosessuaalisilla perusteilla.

EIT:n 9.11.2010 antamassa *Ahlskog*-päätöksessä on kyse 1.1.2010 voimaan tulleista oikeussuojakeinoista oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa vastaan. EIT piti lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä 13 artiklan edellyttämällä tavalla tehokkaana oikeus-

V.S. (12.1.2010)*	siviiliprosessi	yli 7 vuotta	3 895 €
Vunukainen (12.1.2010)	rikosprosessi		5 500 €
Arhela (12.1.2010)	rikosprosessi		11 250 €
Ackermann (19.1.2010)*	siviiliprosessi	yli 11 vuotta	10 450 €
Marttinen (16.3.2010)	rikosprosessi		11 500 €
Marsynaho (30.3.2010)*	hallintolainkäyttö	yli 6 vuotta 6 kk	4 940 €
Kohi ja Kuisma (10.11.2009)	siviiliprosessi		14 500 €
Paronen (11.5.2010)	siviili- ja rikosprosessi		11 000 €
Pohjarakennus Oy Korpela (18.5.2010)*	hallintolainkäyttö	lähes 9 vuotta	7 125 €
Ruohoniemi (22.6.2010)	rikosprosessi		13 000 €
Parviainen (22.6.2010)	rikosprosessi		4 200 €
Kellosalo (29.6.2010)	förvaltningsprocess		5 900 €
Lehtinen (31.8.2010)*	rikosprosessi	yli 11 vuotta	10 213 €
Huovinen ja Ekostyle Oy (31.8.2010)	hallintolainkäyttö		3 850 €
Leino (7.9.2010)	siviiliprosessi		4 500 €
Hietanen (7.9.2010)	rikosprosessi		8 500 €
Auto-Nestor Oy ym. (7.9.2010)*	siviiliprosessi	yli 10 vuotta	3 656 €
K.E. (28.9.2010)	rikosprosessi	yli 10 vuotta	6 085 €
Nurminiemi (9.11.2010)	siviiliprosessi		9 800 €
Silvasti (30.11.2010)	rikosprosessi		3 800 €

Oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa koskeneet tuomiot

suojakeinona. Kun valituksessa tarkoitettu oikeudenkäynti oli yhä vireillä Suomessa ja kun viivästyshyvi-tyksen hakeminen kansallisella tasolla oli mahdollis- ta, jätti EIT valituksen tutkimatta kotimaisten oikeussuo- jakeinojen käyttämättä jättämisen perusteella. Vastaa- vasti EIT jätti valituksen ennenaikaisena tutkimatta myös *Olkinuora ym.* (14.12.2010) tapauksessa.

Vrouw Maria -laivahylkyä koskeneessa tapauksessa *Koivusaari ym.* (23.2.2010) EIT hylkäsi valittajien mm. omaisuudensuojaan, lainsäädännön taannehtivuus- teen, oikeussuojakeinojen tehokkuuteen ja syrjintään liittyneet väitteet. *Wikstedt*-tapauksessa (12.10.2010) oli kyse konkurssimenettelyn oikeudenmukaisuutta koskevista väitteistä, jotka eivät menestyneet. Tapauk- sessa *Sydänmäki* (21.9.2010) EIT hylkäsi Suomen pankin eläkejärjestelmän väitettyä syrjivyyttä koske- neen valituksen kotimaisiin oikeussuojakeinoin tur- vautumatta jättämisen takia. Yhteensä 22 EU-valtio- ta, muiden ohella Suomea, koskenut EU-kansalaisten väitettyä liikkumisvapauden rajoitusta koskenut valitus *Artemi ja Gregory* (30.9.2010) poistettiin EIT:n juttu- listalta valittajien passiivisuuden takia.

Tapauksessa *Elomaa* (16.3.2010) valittajan ulosotto- menettelyyn liittynyt itsekriminointiväite ei menestynyt. Tapauksessa *Aalto ym.* (23.3.2010) EIT hylkäsi vali- tajan ja 1 035 muun valittajan mm. tuomioistuimeen pääsyä, oikeudenkäynnin kestoa ja omaisuudensuo- jaa koskeneet väitteet asiassa, jossa oli kyse valtion eläkelain vuoden 1995 muutosten vaikutuksista puo- lustusvoimien henkilökuntaan tilanteessa, jossa yksi- kään valittaja ei vielä ollut eläkkeellä.

Rikosprosessin kestoa (5 vuotta 1 kuukausi 23 päi- vää) kunnianloukkasasiassa ei pidetty 6 artiklan vastaisena *Remes*-tapauksessa (9.2.2010). Kohtuu- tonta kestoa ei todettu myöskään *Arolainen*-tapauk- sessa (9.11.2010), jossa valittajan katsottiin itse myötävaikuttaneen runsaan viiden vuoden mittaisen rikosprosessin kesto.

Hallintolainkäyttöasian kestosta oli kyse *Penttinen*-ta- pauksessa (5.1.2010). Kyse oli kunnan virkaan nimit- tämistä koskevista useista valitusprosesseista, joista pisin oli 3 vuotta 8 kuukautta. EIT katsoi 6 artiklan so- veltuvan kunnallisten virkojen hakuprosessiin, kun

kansallinen laki turvasi oikeuden hakea virkaa ja va- litusoikeuden nimityspäätöksestä, mutta katsoi, että kohtuullista käsittelyaikaa ei ollut ylitetty.

KORVAUSMÄÄRÄT

Langettavilla tuomioilla Suomen valtio velvoitettiin suorittamaan valittajille korvauksia yhteensä runsas 313 000 euroa (noin 204 000 euroa vuonna 2009). Korvaussumma voi jatkossa vielä kasvaa, koska EIT lyk- käsi kahdessa tapauksessa aineellisia vahinkoja kos- kevan kysymyksen ratkaistavaksi erillisessä tuomiossa. Merkille voidaan panna, että yksin sananvapauden loukkauksista koitui lähes 248 000 euron kustannuk- set. Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päät- tyneistä asioista koitui lähes 154 000 euron maksu- velvoite (182 000). Ihmisoikeusvalituksista koitui Suo- men valtiolle kertomusvuonna näin ollen kaikkiaan runsaan 463 000 (385 000) euron maksuvelvoitteet.

UUSISTA KOMMUNIKOIDUISTA VALITUKSISTA

Hallituksen vastausta pyydettiin 30 (38) uuteen vali- tukseen. Yhdessä tapauksessa EIT ehti antaa päätök- sen vuoden 2010 aikana (em. taulukossa mainittu K.E. -tapaus rikosoikeudenkäynnin kestosta). Muut ta- paukset odottavat EIT:n ratkaisua.

Kahdessa uudessa kommunikoidussa valituksessa oli jälleen kyse väitetystä sananvapauden loukkaukse- ta. Kolmessa tapauksessa oli kyse kotietsintää koske- van lainsäädäntöme yhteensopivuudesta ihmisoie- keussopimuksen 6, 8 ja 13 artikloiden kannalta, kun tuomioistuin ei päättä kotietsinnästä eikä kotietsinnän laillisuutta voi saattaa jälkikäteen tuomioistuimen rat- kaistavaksi (EIT katsoi kahteen valitukseen 15.2.2011 antamassaan tuomiossa 8 artiklaa loukatun, kun ko- tietsintälupaa ei ollut pyydetty etukäteen eikä kohde- henkilöillä ollut mahdollisuutta saada päätöstä kotiet- sinnän määräämisestä ja kotietsinnän suoritusapaa tehokkaasti tutkituksi jälkikäteen tuomioistuimessa). Kolmessa tapauksessa on kyse Suomen pankin var-

haiseläkejärjestelmän väitetystä sukupuolisyrjivyydestä niiden henkilöiden kohdalla, jotka on rekrytoitu Suomen pankkiin ennen 3.5.1977. Kolme kommunikoitua tapausta koskee niin sanotun Dublin-sopimusjärjestelmän mukaista turvapaikanhakijoiden kääntytystä (Italiaan ja Maltalle) 3 artiklan kannalta.

Kahdessa tapauksessa on kyse KKO:n ennakkoratkaisusta. Toisessa tapauksessa hallituksen vastausta on pyydetty 6 artiklan kannalta ratkaisusta KKO 2010:41, jossa itsekriminointisuoja ei katsottu ulottuvan kätkemisrikoksesta tuomittuun, vaikka pääteosta kanssasytytellylle annettu tuomio oli purettu mainitulla perusteella. Toisessa tapauksessa on kyse suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä arpajaisrikosta koskevassa asiassa (KKO 2008:119).

Yhdessä kommunikoidussa valituksessa on kyse 8, 12 ja 14 artikloiden kannalta siitä, että sukupuolenvaihdon miehestä naiseksi tehneen valittajan henkilötunnusta ei ollut suostuttu muuttamaan ilmaisemaan muuttunutta sukupuolta, koska valittajan vaimo ei ollut suostunut rekisteröityyn parisuhteeseen.

3.3 OIKEUSASIAMIEHEN HAVAINTOJA

3.3.1 PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan OA:n 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 OA:n kokonaisnäkemys perus- ja ihmisoikeuksien tilasta Suomessa. Kanteluiden kautta esille tulee vain rajoitettu otos hallinnon toimivuutta kuvaavista tiedoista.

Jakson tarkoituksena on hahmottaa yleiskuvaa perusoikeuksien toteutumisesta hallinnossa ja muussa OA:n valvontavaltaan kuuluvassa toiminnassa. Ratkaisuista tuodaan esille nimenomaan niiden kes-

keinen 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.

3.3.2 YHDENVERTAISUUS 6 §

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Siitä säädetään PL 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. Perusoikeus uudistuksen yhteydessä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan usein OA:lle tulevista kanteluista.

Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan vaatimukset suu- ja leukakirurgiaan erikoistuville hammaslääkäreille olivat vastoin erikoishammaslääkäriasetuksen tarkoitusta ja asettivat Helsingin yliopistossa erikoistuvat eriarvoiseen asemaan Turun yliopistossa vastaavassa koulutuksessa oleviin näiden (3515/4/09*).

Tullihallitus oli perustellut autoveron muutoksenhakujen käsittelyssä valittua käsittelyjärjestystä kokonaishyödyillä käsittelyn keston, ratkaisujen yhdenmukaisuuden ja prosessiekonomian eli kokonaiskustannusten kannalta. Tällöin jo lähtökohtaisesti harvinaisempien automallien maahantuojien osalta muutoksenhakujen käsittely oli ollut keskeytettynä jopa lähes vuoden kauemmin kuin sellaisten ajoneuvomallien maahantuojien, joiden ajoneuvojen arvosta oli saatavissa riittävästi vertailutietoa yleisen pyyntihinnan määrittämiseksi. Lisäksi näiden harvinaisten ajoneuvojen yleisen pyyntihinnan yksilöllinen määrittäminen oli myös tavallista aikaa vievempää. Menettelyä voitiin pitää verovelvollisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena (1460/4/08).

Vankilan terveydenhuollon tulee järjestää vangeille muun väestön kanssa yhdenvertainen mahdollisuus terveytensä edistämiseen, sairauksien ehkäisyyn ja riittäviin terveydenhuollon palveluihin (4091/4/08 ja 3510/4/09).

Kaupungin sosiaalivirasto vaati toimeentulohakemukset tehtäväksi kirjallisesti. Vaatimuksesta oli tehty poikkeus yhden henkilön kohdalla antamalla tälle mahdollisuus hoitaa näitä asioita sähköpostitse. Menettely oli yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista (1656/4/10).

1.3.2010 voimaan tullut *väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettu laki* merkitsi sitä, että vangilla, jolla ei ole muuta asuinsoitetta kuin vankilan osoite, ei ole edes omaa pyynnöstään mahdollisuutta saada väestötietojärjestelmään merkittyä vankilan postilokero- tai katuosoitetta postiosoitteekseen. Tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta (626/4/09*).

Saamenkielisten epätasa-arvoinen asema verrattuna suomen- ja ruotsinkielisiin tuli esille asiassa, joka koski kaupungin laiminlyöntiä järjestää lapselle kokonaan saamenkielistä päivähoitopaikkaa. Palvelujen järjestämisessä kunnan on otettava huomioon mm. yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon vaatimukset (3209/4/08*).

SYRJINTÄKIELTO

PL 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto täydentää yhdenvertaisuussäännöstä. Se edellyttää, että ketään ei saa "ilman hyväksyttävää perustetta" asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Sisäasiainministeriön (SM) poliisiosasto oli hyväksynyt otettavaksi käyttöön automaattisen liikennevalvontajärjestelmän, joka tuotti osin kielilain vastaisia tienkäyttäjille lähetettyjä asiakirjoja. Koska suomen- ja ruotsinkieliset tienkäyttäjät oli kielellisin perustein asetettu eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden eikä menettelylle ollut osoitettavissa hyväksyttävää perustetta, ministeriö menetteli syrjintäkiellon vastaisesti (2523/4/08*).

Hätäkeskuspäivystäjä oli tiedustellut hätäpuhelun yhteydessä puolisonsa väkivaltaisuuden johdosta hätäpuhelun soittaneelta mieshenkilöltä soittajan ja tämän puolison painoa. Päivystäjän käyttämät ilmaisut ja se, että päivystäjä ilmoitti selvityksessään, ettei käsitä, miksi mies soittaa ja pyytää apua, jos nainen ei ole häntä painavampi, ilmensivät syrjintäkiellon vastaista suhtautumista ja erilaiseen asemaan asettamista sukupuolen perusteella (1799/4/09*).

Syrjintäkiellon vastaista ei ollut, että *seurakunnan ns. depressiokoulutoiminta* kohdennettiin vain perheellisille, koska vuonna 2009 diakonisen perhetyön tavoitteena oli ollut perheiden tukeminen. Toiminnan suunnittaminen ensisijassa perheellisille oli luontevaa, sekä vertaistuen ja ryhmädynamiikan toimivuuden kannalta perusteltua ja sille oli hyväksyttävä syy (264/4/09).

Syrjintäkiellon vastaista ei ole, että vankipotilaalle kiellettiin määräämästä erektiolääkettä, jos sen tarve johtuu vankien keskinäisestä seksuaalisesta kanssakäymisestä. Kieltäytymiselle on olemassa hyväksyttävä syy, koska vankeuslaki edellyttää, että kaikkien vankien, sukupuoleen katsomatta, tulee voida suorittaa rangaistuksensa turvallisesti, joutumatta häirinnän, epäasiallisen kohtelun, painostuksen tai hyväksikäytön kohteeksi vankeusaikanaan. Vankien välinen seksuaalinen kanssakäyminen lisää jännitettä vankiyhteisössä, mikä vaarantaa laitoksen järjestystä ja turvallisuutta (4091/4/08 ja 3510/4/09).

LASTEN OIKEUS TASA-ARVOISEEN KOHTELUUN

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

Lapsen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi on tärkeää, että viranomaiset saavat tiedon kaikista avun tarpeessa olevista lapsista. Sen vuoksi yksityishenkilöllä on oikeus tehdä lastensuojeluilmoitus salassapitovelvollisuuden estämättä eikä hänellä ole velvollisuutta antaa ilmoituksen yhteydessä henkilötietojaan (935/4/10).

Lapsen sijoittamista *poliisin säilytystiloissa* on aina arvioitava lapsen näkökulmasta. Sijoittamisella muutoin kuin erilleen muista on oltava lapsen näkökulmasta jotain etua verrattuna yksinään sijoittamiseen (2682/4/09).

3.3.3 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Perusoikeussuoja koskee yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta. Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi ulottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä ulottuvuudesta on kysymys mm. suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Tarkastustoiminnassaan OA onkin kiinnittänyt erityistä huomiota sotaväen simutuspärinteen katkaisemiseen. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat myös olleet keskeisesti esillä psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa, vankeiloissa ja puolustusvoimissa tehdyissä tarkastuksissa.

Poliisikohteiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinniottojen ja pidätysten käyttö.

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS JA TURVALLISUUS

PL 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.

Koskemattomuus ja turvallisuus terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa

Psykiatrisessa sairaalassa käytetyt potilaan omaisuuteen, liikkumisvapauteen ja yhteydenpitoon kohdistuneet rajoitukset olivat mielenterveyslain vastaisia siltä osin kuin ne olivat laissa säädettyjen edellytysten sijasta perustuneet *osaston omiin sääntöihin* (134/2/09*).

Vanhuspotilaan hoidossa voidaan käyttää *magneettiväytä* ainoastaan hänen turvallisuutensa takaamiseksi ja vain siinä määrin kuin se on kulloinkin välttämätöntä (363/4/09*).

Koska epäillyn *lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisessä* on kysymys lapsen turvallisuutta ja koskemattomuutta koskevan perusoikeuden toteutumisesta, lapsella on oikeus siihen, että selvitys suoritetaan asiantuntevasti ja kiireellisesti (1480/4/09).

Hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluu terveydenhuollon toimintayksikön rakenteellinen turvallisuus, mikä osaltaan toteuttaa perusoikeutena taattua turvallisuutta. Tämä ei toteutunut tapauksessa, jossa potilas oli päässyt *putaamaan* noin 10 metrin korkeudella olevasta sairaalan ikkunasta loukaten itsensä erittäin vakavasti (3494/4/09*).

Sosiaalihuollon yksikössä tehtävistä *huumetesteistä*, toimenpiteiden edellytyksistä ja toimintaperiaatteista tulisi säätää laissa, koska kysymys on henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisesta (2085/4/09*).

Kehitysvammaisten palvelukeskuksen tarkastuksen perusteella omana aloitteena tutkitussa asiassa AOA:n sijainen totesi, että sitomisen käytössä keskeistä on suoja- ja rajoitustoimenpiteiden rajattu käyttöaika, ja niitä tulee käyttää vain sen ajan, joka on tarpeen asiakkaan tai toisten henkilöiden välittömäksi suojaamiseksi tai turvaamiseksi. Lepositeiden käyttö aggressiivisuuden hallitsemiseksi on sallittua vain silloin, kun se on välttämätöntä ja lievempiä keinoja ei ole käytettävissä (44/2/08).

Poliisin puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Vakiintuneesti suuri osa PL 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 lainsäädännöksiin sisältyvien suhteellisuutta korostavien periaatteiden vastaista. Poliisitoimeen kohdistuvilla tarkastuksilla on jatkuvasti kiinnitetty huomiota vapauden menetyksen perusteiden asianmukaiseen kirjaamiseen, joka liittyy tässä jaksossa myöhemmin selostettavaan PL 21 §:stä johtuvaan perusteluvelvollisuuteen.

Oli sinänsä perusteltua, että poliisi oli ryhtynyt selvittämään *kahden 12-vuotiaan pojan* tilannetta, kun nämä olivat kahdestaan myöhään kaupungilla ja heidän käytöksensä oli erikoista. Vaikka merkkejä päihteiden käytöstä ei ollut, poliisi vei heidät selviämisasemalle, joka katsottiin soveliaimmaksi paikaksi selvittää asiaa. Sieltä oli soitettu poikien vanhemmille, jotka heti ha-

kivat poikansa kotiin. Selvityksestä ei käynyt ilmi perustetta sille, ettei poliisi heti ottanut yhteyttä vanhempiin, jolloin noin tunnin kestäneeltä, poikia ilmeisesti järkyttäneeltä episodilta olisi ehkä välttytty. AOA kiinnitti ylikonstaapelin huomiota siihen, että varsinkin alaikäisten kohdalla tulisi aina tarkasti harkita mahdollisimman lievien keinojen käyttöä (3743/4/09*).

Epäilty oli otettu kiinni sunnuntaiamuna ja kuulustelut voitiin aloittaa vasta vuorokauden kuluttua. Rikoskomisarian menettelyä moitittiin, koska vapaudenmenetys tulee rajoittaa *mahdollisimman lyhyeksi*. Tässä tapauksessa tutkinnan turvaaminen ei edellyttänyt kiinniottoa sunnuntaiamuna eikä muitakaan hyväksyttäviä syitä tälle menettelylle ollut esitetty (2576/4/09*).

Henkilökohtainen koskemattomuus edellyttää, että henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta koskevia säännöksiä tulkitaan mieluummin supistavasti kuin laajentavasti. Henkilön alastomana kyykkyyn käskeminen sekä hänen nivustensa ja peräaukkonsa tarkastelu mahdollisten sinne kätkeytyneiden *huumausainneiden löytämiseksi* on oikeudellisesti arvioituna lähempänä henkilönkatsastusta kuin -tarkastusta. Mikäli kantelussa tutkissa tilanteessa kysymys olisi ollut henkilöntarkastuksesta, olisi tarkastelu tullut rajata vain siihen, mitä tarkastettavalla on yllään, jollaista alastomaksi riisutetun henkilön tarkastelu – kantelussa kerrotulla tavalla taskulampulla tai ilman – ei ole (4623/4/09*).

Tulliipiirin virkamiehet pysäyttivät linja-auton ja käskivät matkustajan ulos autosta. Auton ulkopuolella henkilön matkatavarat ja taskujen sisältö tarkastettiin. Toimenpiteestä tehtyyn kanteluun antamassaan selvityksessä tullipiiri katsoi, että toimenpide oli perustunut joko rikosepäilyyn tai tullialueella alkaneeseen hallinnolliseen tarkastukseen. AOA piti tätä arvostelulle alttiina. Viranomainen ei voi puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ilman laissa säädettyä perustetta ja viranomaisella on toimenpiteeseen ryhtyessään oltava selkeä käsitys toimivallastaan sekä toimenpiteen perusteista (2899/4/09*).

Turvallisuus

Henkilön etsintää koskevan kantelun selvittelyssä kävi ilmi, että SM:n poliisiosaston ja pelastusosaston näkemykset siitä, kenellä on päätösvalta hätäpaikannuksen käyttämisessä, olivat ristiriidassa keskenään. AOA totesi olevan tärkeää, että hätäpaikannuksen käyttäminen niissä tapauksissa, joissa on kysymys lain tarkoittamasta ilmeisestä hädästä tai välittömästä vaarasta, on nopeaa eikä toimenpiteen käyttämisestä hidasta esimerkiksi etsintään osallistuvien viranomaisten eroavat näkemykset siitä, kenellä on asiassa päätösvalta. Kyse voi olla viime kädessä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaisen elämää ja turvallisuutta (2137/4/08).

Suojatessaan *turvallista oppimisympäristöä* oppilaitoksen tulee punnita tämän lakisäätöisen velvoitteen – jolla edistetään turvallisuutta perusoikeutena – suhdetta muiden perusoikeuksien toteutumiseen ja turvaamiseen. Jos lävistyskieltoa perustellaan koulutukseen sisältyvien työjaksojen osalta työturvallisuudella, asiassa on arvioitava ainakin sitä, miksi kielto on kunkin koulutusalan koulutuksessa tarpeen tämän turvallisuuden takaamiseksi, ja sitä, olisiko opiskelijoiden turvallisuus taattavissa muulla sellaisella tavalla, joka mahdollisimman vähän rajoittaisi lävistyksiä omaavien henkilöiden perusoikeuksia kuten yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyttä (2948/2/08*).

Vapautensa menettäneiden olosuhteet

PL 7 §:n 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, joka merkitsee sitä, että vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohtelun tulee täyttää mm. kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Oman erityisen ryhmänsä OA:n suorittamassa laillisuusvalvonnassa muodostavat sinänsä laillisin perustein vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet vapauden menetyksen aikana. Näitä koskevia asioita ratkaistaan lukuisa määrä vuosittain. Vapautensa menettäneidenkään perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Yhteen keskeisimmistä vapausoikeuksista puuttuvana toimenpiteenä *vangitsemisasiat* on käsiteltävä huolel-

lisesti ja joutuisasti, ja niissä on erittäin tärkeää noudattaa selviä ja ennustettavia toimintakäytäntöjä. Käräjäoikeuden ja poliisin välisestä vakiintuneesta käytännöstä poiketen käräjäoikeus ei ollut eräässä vangitsemisasiassa huolehtinut vangittavaksi vaaditulle määrätyn puolustajan kutsumisesta vangitsemistuntoon eikä ollut varmistanut kutsumista vangitsemisvaatimuksen tuomioistuinkäsittelyssä (4246/4/08*).

Poliisivankilassa käräjämatkan vuoksi säilytettävänä olleen tutkintavangin tapaaminen oli evätty sillä perusteella, että vankilasta käräjämatkalla olevien vankien ei ole annettu tavata muita kuin oikeusavustajaansa. Muista tapaamisista olisi tullut sopia sijoitusvankilan kanssa. Menettely johtui perimmiltään epäselvyydestä toimivallasta päättää tapaamisista tällaisessa tapauksessa. AOA totesi olevan kuitenkin perusteltua, että tutkintavangeilla olisi mahdollisuus tavata erityisesti lähiomaisia ja muita läheisiä myös poliisin säilytystiloissa ollessaan, mikäli yhteydenpidolle tai sen ajankohdalle ei ole olemassa tutkinnallisia rajoitteita (4334/4/09*).

Kiinniotetulle olisi pitänyt kertoa siitä mahdollisuudesta, että pyynnöstä sellistä voidaan sammuttaa valot yöksi. Samoin olisi pitänyt varautua päivällisen jälkeen poliisivankilaan tuleviin kiinniotettuihin siten, että myös heille olisi tarjolla edes jotakin ravintoa. Poliisivankilassa jaettiin välipalapussit illalla, mutta koska kantelijan tulon ei ollut tiedetty varautua, hän joutui olemaan ravinnotta seuraavan päivän lounaaseen asti (627/4/10).

Vangin alasti *riisuuntumista edellyttävissä tarkastuksissa* oli ollut läsnä 8–15 vankilan vartijaa. Menettely oli arvostelulle altis vankeuslakiin sisältyvien suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteiden kannalta. Sikäli kuin turvallisuussyyt edellyttävät useamman vartijan läsnäoloa tarkastustilanteessa, voidaan toimenpiteen aiheuttamaa vangin oikeuksiin puuttumisen astetta vähentää sillä, että muut vartijat ovat esimerkiksi oven, sermin tai muun näköesteen takana (590/4/09* ja 1215/4/09).

OA esitti oikeusministeriön (OM) harkittavaksi, olisiko tutkintavangin *päihteettömyysitoumukseen* perustuvasta päihteettömyyden valvonnasta ja sopimusosastolle sijoittamisesta tarpeen säätää lailla, kuten van-

keusvankien osalta on tehty. Voimassa olevassa laissa ei asiasta ole tutkintavankien osalta säädetty, vaikka PL edellyttää vapautensa menettäneiden oikeuksien turvaamista lailla (4734/2/09). Samoin on perusteltua, että lailla nimenomaisesti säädettäisiin tilanteista, joissa *koevapauden ehdoksi asetettava liikkumisrajoitus* merkittävästi vaikuttaa vangin yksityis- ja perhe-elämään (2807/4/08* ja 1539/2/10*).

IHMISARVOA LOUKKAAVAN KOHTELUN KIELTO

PL 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 EIS 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 muutuviin arvoihin ja käsityksiin eivätkä PL ja EIS soveltamiskäytännössään saa aina samanlaista sisältöä.

Ihmisarvoisen kohtelun merkitys voi tulla esille varsin moninaisissa tilanteissa. OA:n 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.

Ihmisarvoisen kohtelun velvoite ja ns. putkalaki eivät mahdollista tilannetta, jossa poliisin säilytettävänä oleva henkilö joutuu olemaan *säilytystilassa alostomana* ja ilman mitään itsensä verhoamiseen käytettävissä olevaa varustetta (2949/4/08*).

Vaikka *Erikoisjääkäripataljoonan* koulutuksessa on kysymys valikoidusta ja vapaaehtoisesti koulutukseen pyrkineestä varusmiesaineksesta ja vaikka varusmiehiä tulee kohdella yhdenvertaisesti, on kuitenkin huomioitava myös yksilökohtaiset erot eri ihmisten stressinsietokyvyssä. Sen minkä yksi tulkitsee fyysiseksi

harjoitukseksi, toinen saattaa kokea ihmisarvoa loukkaavaksi nöyryytykseksi. Esimiehillä on oltava valmiuksia tunnistaa näitä eroja varsinkin varusmiesten peruskoulutuskauden aikana (1989/2/09*).

Kun kysymys on henkilöistä, "joilla ei ole enää resursseja tuoda jälkeensä esille epäkohtia kohteluun tai hoitajien käytöksessä", on hoitoa antavalla yksiköllä sekä yksikössä työskentelevillä erityinen vastuu siitä, että asiakkaana olevat ja tällaisessa yksikössä asuvat henkilöt saavat laadultaan hyvää *sozialihuoltoa* ja asianmukaista ihmisarvon tunnustavaa kohtelua (1467/4/09).

Hätäkeskuspäivystäjän puolisonsa väkivaltaisuuden johdosta hätäpuhelin soittaneelle mieshenkilölle osoittamia kommentteja, mm. "otat sä naiselta pataa", voitiin sisältönsä ja käytetyn äänensävyyn perusteella pitää soittajan ihmisarvoa loukkaavina (1799/4/09*).

3.3.4 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion peruseriaatteita 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 tekohetkellä on laissa säädetty. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi. Sitä koskevia ongelmia tulee vain harvoin OA:n arvioitavaksi.

3.3.5 LIIKKUMISVAPAAUS 9 §

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeus uudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskohdaisemmin. 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.

Liikkumisvapautta koskeissa kanteluissa on usein kysymys passin myöntämiseen liittyvistä viranomaisratkaisuksista tai -menettelyistä. Myös asuinpaikasta riippuvat erilaiset sosiaaliset tuet saattavat johtaa ongelmiin liikkumisvapauden näkökulmasta.

Ylikomisarion antama *yleisluontoinen määräys* poistaa eräs aiemmin häiriötä aiheuttanut henkilö poliisilaitoksen alueelta aina, jos tämä ”näky poliisilaitoksen alueella ilman asiaa” oli ongelmallinen paitsi paikalta poistamista koskevan poliisilain säännöksen, myös liikkumisvapauden näkökulmasta, ja koska määräyksessä ei eroteltu julkisrauhan suojaamaa aluetta muusta alueesta (3032/4/09).

3.3.6 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

PL 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 yksityiselämän puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

Yksityiselämän suoja koskevassa PL:n säännöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suoja. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käytämisessä.

KOTIRAUHA

Ulosottovirkamiesten menettelyä koskevassa ratkaisussa todettiin, että muut kuin omaisuuden etsimistöimet, ulosmittaus ja väliaikaistoimi ovat mahdolliset velallisen asunnossa vain poikkeustilanteessa, kun se

on välttämätöntä tai velallinen antaa siihen suostumuksensa. Lisäksi toimenpiteen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukainen (805/4/09*).

Poliisin toimittamat kotietsinnät

Kotirauhan piiriin ulottuvien viranomaisten toimenpiteiden perustuminen lakiin tulee usein esille poliisin toimittamissa kotietsinnöissä. Viime vuosina suuri osa poliisin toimittamiin kotietsintöihin kohdistuvista kanteluista on koskenut läsnäoloa etsinnässä. Näyttää siltä, että poliisi varsin helposti – usein arvostelulle aiheuttaen perustein – jättää varaamatta paikan haltijalle tilaisuuden olla läsnä tilaisuudessa. Samoin ongelmia on siinä, ettei paikan haltijalla ole tilaisuutta kutsua paikalle todistajaa.

Poliisimiehet olivat menneet *sisälle omakotitaloon lukitsemattomasta ovesta* perustellen toimenpidettä rikoksesta epäillyn henkilön välittömän puhuttamisen tarpeella ilman, että poliisilla olisi ollut tähän oikeutavaa lain säännöstä. AOA totesi, että poliisilla ei ole yleistä oikeutta toimia kotirauhan piirissä vain sillä perusteella, että se on tarpeen poliisin tehtävien hoitamiseksi. Kotirauhan piiriin meneminen vastoin paikan haltijan tahtoa edellyttää tähän oikeuttavaa lain säännöstä (2758/4/09*). *Tutkinnanjohtajan* vakavaa huomiota kiinnitettiin kotietsinnän edellytysten perusteelliseen harkintaan, kotietsintämääräyksen pääsääntöisyyteen ja kotietsintäpöytäkirjan laatimisvelvollisuuteen (3686/4/08*).

Poliisi laiminlöi *ilmoittaa kotietsinnästä etukäteen* kohdehenkilöille ja varata paikan haltijalle tilaisuutta olla läsnä etsinnässä pakkokeinolain edellyttämällä tavalla (1333/4/08). Poliisi menetteli virheellisesti, kun vapautensa menettäneeltä epäillyltä ei tiedusteltu halukkuutta läsnäoloon kotietsinnässä ja *oman todistajan* paikalle kutsumiseen (1485/4/09*, samoin 2701/4/09). Kantelijalle ei pakkokeinolain edellyttämällä tavalla ilmoitettu hänen kotonaan tehdystä kotietsinnästä eikä myöskään esitetty riittävästi perusteita sille, ettei kantelijalle annettu tilaisuutta olla läsnä hänen kotonaan tehdystä kotietsinnässä eikä häneltä tiedusteltu, haluaako hän kutsua kotietsintään oman todistajansa (3404/4/08*).

PERHE-ELÄMÄN SUOJA

PL 10 §:ään ei sisälly mainintaa perhe-elämän suojasta. Perhe-elämän suojan on kuitenkin katsottu kuuluvan PL:n tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin. EIS 8 artiklassa perhe-elämä on nimenomaisesti rinnastettu yksityiselämään.

Vankien perhe-elämä

Vankien perhe-elämän suojasta on usein kysymys perhetapaamista koskevista asioissa. OA:lle on vakiintuneesti tullut vuosittain useita kanteluita asiasta.

Tutkintavangin ja hänen avopuolisonsa valvomattomasta tapaamisesta koskevassa asiassa todettiin, että valvomattomasta tapaamisesta päätettäessä tulee arvioida tapaamisesta vankilan järjestykselle tai toiminnalle mahdollisesti aiheutuvaa haittaa. Laillisuusvalvontakäytännössä on hyväksytty se, että ennestään tuntemattoman, vankilaan juuri saapuneen vangin valvonnan tarvetta tapaamisessa on vaikeampi arvioida kuin sellaisen vangin, jonka kanssa henkilökunta on jo ehtinyt työskennellä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytykseksi voitaisiin vankilassa asettaa jokin säännönmukainen ”tutustumisaika”. Päätökset valvomattomista tapaamisista on tehtävä kunkin hakijan ja hakemuksen kohdalla yksilöllisesti, juuri hänen tilanteensa sekä valvomattomasta tapaamisesta koskevan säännökset tarkeus ja tavoite huomioon ottaen (1602/4/08).

Kun päätetään valvomattoman tapaamisen myöntämisestä *rekisteröidyn parisuhteen* osapuolille, tulee perhe-elämän suojaa koskevat näkökohdat ottaa huomioon samalla tavalla kuin aviopuolisoiden osalta (757/4/08). Perhe-elämän suojasta oli kysymys myös päätöksessä, jossa OA totesi, että vankeinhoitoviranomaisten tulee pyrkiä tukemaan ja edistämään vapautensa menettäneen *yhteyttä omaisiinsa* (824/4/08*). Valvomattoman tapaamisen edellytykseksi ei ole lain mukaista asettaa väestötietojärjestelmästä ilmi käyvä *yhteistä osoitetta* (987/4/08). Asetettaessa valvottuun *koevapauteen sijoitettavalle* vangille liikkumista koskevia ehtoja tulee ottaa huomioon yksityis- ja perhe-elämän suoja (2807/4/08*).

Psykiatrisessa sairaanhoidossa olevan potilaan ja omaistensa tapaamisten valvomista on pidettävä mielenterveyslaissa tarkoitettuna yhteydenpidon rajoittamisena (3605/4/08*).

VIESTINTÄSALAISUUS

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

Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikosten tutkinnassa ja suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden viestinnässä. Vankien viestintäsalaisuudella on useissa tapauksissa merkitystä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Viestintäsalaisuus vankilassa

Vankeuslaki on ehdoton sen suhteen, että vangin on saatava *soittaa asianajajalle* ja muulle oikeudenkäyntiavustajalle luottamuksellisesti. Mikäli soiton toimittamisessa edellytetään valvontaa, on valvonta hoidettava niin, että varmistuttuaan puhelun vastaanottajasta vartija poistuu tilasta niin, että hän ei kuule eikä hänellä ole mahdollisuutta kuulla puhelua. Tarvittaessa tarkkailu tällaisessa tilanteessa voidaan hoitaa esimerkiksi ikkunan lävitse näköhavainnoin (1509/4/09).

OA antoi huomautuksen vankilan vartijalle, joka oli avannut vangille *asiamieheltään saapuneen kirjeen*, vaikka kirjettä ei olisi saanut tarkastaa tai lukea. Tarkastamiskieltoa oli rikottu avaamalla kirje (4025/4/09). OA antoi huomautuksen vankilan vartijalle, joka oli avannut tutkintavangille Rikosseuraamuslaitokselta saapuneen kirjeen. Kyse oli sellaisesta valvontaviranomaiselta saapuneesta postilähetyksestä, jota lain mukaan ei saa tarkastaa (2571/4/10).

Vankilassa oli kategorisesti luettu vangin kirjeet perustellen lukemista pelkästään *vangin rikostaustalla*. OA:n mukaan on vaikea nähdä, että lainsäädännön

olisi tarkoitettu oikeuttavan kirjeen säännönmukaiseen lukemiseen yksin sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt tietynlaisiin rikoksiin (1552/4/09).

Vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteuttamista valvovan toimielimen, jolle vangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea. Tällä ei kuitenkaan ole tarkoitettu *poliisi- ja syyttäväviranomaisia eikä tuomioistuimia*. OA:n mukaan ei ole täysin selvää, onko perusteltua, että luottamuksellisuus ei ulotu poliisi- ja syyttäväviranomaisiin ja tuomioistuinlaitokseen, vaikka myös ne ovat osa vankien käytettävissä olevaa vankilan ja sen henkilökunnan toiminnan laillisuutta kontrolloivaa kotimaista oikeussuojajärjestelmää. OA esitti OM:n harkittavaksi, suojaako vankeuslaki nykyisellään riittävästi vangin kirjeenvaihtoa lainkäyttö-, syyttäjä- ja poliisiviranomaisten kanssa vai olisiko vankeuslain muuttamiselle tältä osin aihetta (3349/4/08*).

Vankeinhoitoesimies menetteli lainvastaisesti ja kantelijana olleen asianajajan kirjeenvaihto-oikeutta loukkaavalla tavalla *kieltäydyttyään toimittamasta asianajajan vangille lähettämää kirjettä* perille ilman, että kirje avattaisiin vangin läsnä ollessa, kun asiassa ei ollut mitään syytä epäillä, että kirje sisältäisi jotain vankilassa kiellettyä (3010/4/08*).

Luottamuksellinen viestintä vaarantunut

Itella Oyj:n postinjakelun häiriöistä oli kysymys tapauksessa, jossa AOA katsoi henkilön yksityisyyden vaarantuneen, kun tämän posti oli tehdyistä reklamaatioista ja Itellan niiden johdosta järjestämättä postin erityisseurannasta huolimatta jäänyt tulematta asiaankuuluvalla tavalla. Postin jakelun häiriö merkitsee aina potentiaalista kirjesalaisuuden loukausta (2808/4/09).

Sairaalan eristysosastolla ei saanut käyttää omaa matkapuhelinta, vaan puhelut oli soitettava sairaalan matkapuhelimella, jolla potilas sai soittaa kaksi 10 minuutin puhelua päivittäin. Käytäntö merkitsi yhteydenpidon rajoittamista, vaikka mielenterveyslain mukaan potilaiden yhteydenpitoa tai omaisuuden hal-

lussapitoa ei voida rajoittaa yleisillä, osasto- tai sairaalakohtaisilla säännöillä, vaan rajoituksista on päätettävä yksilökohtaisesti mielenterveyslaissa olevien edellytysten mukaan ja lain osoittamassa menettelyssä. Sairaalassa on myös huolehdittava siitä, että potilaat voivat soittaa puhelunsa siten, että muut potilaat eivät kuule puheluiden sisältöä (2415/4/08).

YKSITYISELÄMÄN JA HENKILÖTIETOJEN SUOJA

Arvioitaessa *henkilötietojen käsittelyä avoimessa tietoverkossa* on otettava huomioon julkisuuslain salassapitosäännökset. Yksittäisen viranhaltijan tai kunnan hallinnon asiakkaan hakemus- ja muiden asioiden (kuten kanteluasioiden) käsittelyn ja ratkaisemisen yhteydessä voi tulla esille asiakkaan tai kantelijan yksityisyyteen liittyviä ja niitä koskevia tietoja. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi julkisuuslain säännösten nojalla salassa pidettävät henkilön terveyttä tai elintapoja taikka perhe-elämää koskevat tiedot (2885/4/09).

Henkilön työkyvyn arviointi perustuu henkilötietoihin. Työkykyä koskevia henkilötietoja tulisi käsitellä ja työntekijän yksityisyyteen tulisi puuttua aina niin vähän kuin mahdollista. Ympäristökeskuksen ylitarkastajan terveydentilan toteamista koskevan määräyksen mukaan tarkoituksena oli erityisesti arvioida tämän liikumisen vaikeutumisen vaikutus työtehtävien hoitamisen edellytyksiin. Osastopäällikön lausunnon johdanto-osan tiedot, joissa kuvattiin vuodesta 1983 lähtien ylitarkastajan virkauraa, hänen silloisia ja myöhempiä tehtäviään sekä niistä suoriutumista sekä sairauslomia eivät olleet tarpeellisia tämän nykyisten työtehtävien edellyttämän työkyvyn arvioinnin kannalta. Myöskään lausunnonsta ilmenevät osastopäällikön luonnehdinnat ylitarkastajasta henkilönä eivät olleet tarpeellisia tietoja (3778/4/08).

Ajoneuvorekisteriin merkityn omistajan nimen esille tuominen yleisölle tarkoitettussa autojen esittelyssä autoon kiinnitettyssä rekisteriotteessa ei ollut täytännön toteuttamiseksi välttämätöntä. AOA totesi, että henkilötietolaista ilmenevästä tarkoitussidonnaisuudesta ja ulosottokaaren suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että nimi olisi tullut poistaa rekisteriotteen

jäljennöksestä (1158/4/09). AOA katsoi nimismiehen loukanneen kantelijan yksityisyyttä toimittaessaan kantelijan valitusasiassa oma-aloitteisesti hallinto-oikeudelle salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka eivät olleet liittyneet hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olleeseen asiaan (2783/4/08*).

Kaksi ulosottovirastosta lähetettyä sähköpostia oli sähköpostiosoitteen verkkotunnuksen virheellisyyden vuoksi päätynyt *sivullisen sähköpostiin*. Näistä toinen, salassa pidettäviä tietoja sisältänyt sähköposti, oli lähetetty käyttämättä suojattua sähköpostiyhteyttä. OA totesi yksityisyyden kannalta olevan välttämätöntä, että ulosottovelallisen asiaa hoidetaan ulosottovirastossa salassapitosäännösten edellyttämällä huolellisuudella ja siten, etteivät hänen asiaansa koskevat salassa pidettävät tiedot joudu sivullisten tietoon (3356/4/08*).

Koska jokaisella on *oikeus määrätä omasta ulko-näöstään*, lävistysten kieltäminen oppilaitoksen järjestysmääräyksellä koulutukseen sisältyvien työjaksojen aikana on kyettävä perustelemaan erikseen kunkin koulutusalan yksittäisen koulutuksen erityispiirteet huomioon ottaen (2948/4/08*).

Yksityisyys terveydenhoidossa ja sosiaalityössä

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

Kuntayhtymän postitse lähettämän kirjeen kuoressa oli merkintä ”sisältää epikriisin”, mikä OA:n mukaan paljasti salassa pidettävän tiedon siitä, että kirjeen vastaanottajaksi merkitty henkilö on käyttänyt terveydenhuollon palveluja. Jo pelkkä tieto siitä, että henkilö on ollut hoidossa jossakin terveydenhuollon yksikössä, on salassa pidettävä tieto (529/4/09). Salassa pidettäviä terveystietoja sisältäviä asiakirjoja ei olisi saanut antaa tiedoksi kunnan johtaville viranhaltijoille tai lautakunnan jäsenille, koska asiakirjojen käsittely ei kuulunut heidän tehtäviinsä (2096/4/09*).

Henkilötietolain esitöissä ja tietosuojavaltuutetun julkaisemissa ohjeissa korostetaan kirjallisen suostumuksen merkitystä silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. OA:n mielestä suostumuksen ei kuitenkaan aina tarvitse olla kirjallinen. Jollei sosiaalihuollon asiakas ole antanut kirjallista suostumustaan salassa pidettävien asiakastietojen luovuttamiseen, viranomaisen on näytettävä, että sillä on laissa tarkoitettu nimenomainen *suostumus tietojen luovuttamiseen* (2822/4/08*). Hyväksyttävää ei ole, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva suostumus oli sisällöltään tulkinnanvarainen. Kaupunki oli menettänyt henkilötietolain vastaisesti, koska se ei ollut huolehtinut siitä, että kantelijalta pyydetty suostumus olisi ollut *nimenomainen ja yksilöity* (1635/4/08*).

Potilasasiakirjojen laatimista koskevaa asetusta sovellettaessa on otettava huomioon yksityiselämän suoja ja yksilön oikeusturvaan liittyvät näkökohdat (805/4/08*). EIT:n *I. v. Suomi* (2008) -ratkaisusta seuraa, että sosiaali- ja terveydenhuollon rekisterinpitäjän on kerättävä ja seurattava lokitietoja sähköisen asiakasrekisterin käytön valvomiseksi, vaikka asiaa koskeva yksityiskohtainen lainsäädäntö ei ole vielä tullut voimaan (2360/3/10).

Terveyskeskuslääkäri jätti potilashuoneesta poistuesaan potilaan nähtäväksi tietokoneruudun, jossa oli toisten potilaiden terveydentilatietoja. Lääkärin menettely vaaransi potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassa pidettävyyden (1553/4/09*).

Terveyskeskuksessa olisi tullut tiedostaa, että *potilashuoneen oven auki pitäminen jaettaessa lääkettä* opioidi-riippuvaiselle potilaalle, voi loukata potilaan yksityisyyden suoja ja vaarantaa hänen terveystilansa koskevien tietojen salassa pidettävyyden (3975/4/08*).

Edunvalvonta

Edunvalvonnassa olevan *päämiehen edun* toteuttamiseen kuuluu myös hänen yksityisyytensä suojausta huolehtiminen. Toisaalta päämiehen edun mukaista on kunnioittaa hänen itsemääräämisoikeuttaan, jota hän voi toteuttaa esimerkiksi valtuuttamalla jonkun hankkimaan itseään koskevia tietoja (2586/4/08).

OA esitti OM:n arvioitavaksi, olisiko *edunvalvoja koskevaa salassapitosääntelyä* syytä täsmentää esimerkiksi siten, että yhtäältä ehdottoman salassapitovelvoitteen täsmällinen sisältö ja toisaalta salassapitoa mahdollisesti lieventävät – esimerkiksi vahinkoedellytystyyppiset – näkökohdat ilmenisivät mahdollisimman selkeästi lain tasolla salassapitoa koskevista säännöksistä eivätkä vain niiden perusteluista. Samalla voisi tulla arvioitavaksi myös se, mikä vaikutus voisi olla sillä, että päämies ei kykene ilmaisemaan kantansa tietojen antamiseen (1903/4/09*).

3.3.7 USKONNON JA OMANTUNNON VAPAAUS 11 §

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

Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy ns. negatiivinen uskonnonvapaus. Jokaisella on oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

3.3.8 SANANVAPAAUS JA JULKISUUS 12 §

SANANVAPAAUS

Sananvapauteen kuuluu oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta on säädetty sekä PL:ssä että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähes samansisältöisesti. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen

keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu edistää sananvapautta.

Lukion tietokoneiden näytöillä ilmoitettiin ”Tämän työaseman käyttöä valvotaan. Ylläpito voi seurata näytön kuvaa reaaliajassa.” AOA piti toimintaa todenmukaisen neuvonnan ja yleisemminkin luottamuksensuojaan pyrkivän hyvän hallinnon näkökulmasta moitittavana, koska viestissä oli uhkausmielessä ilmoitettu tahallisesti rikottavan opiskelijoiden sananvapautta ja sähköisen viestinnän tietosuojalakeja. *Koulun tietoverkon valvonnan tulee perustua lakiin* ja hyvään tietojenkäsittelytapaan sekä näyttöjen viestinnän olla totuudenmukaista (640/4/09*).

Sananvapauden näkökulmasta tutkintavankeuslaissa ja lain esitöissä asetettuja vaatimuksia vankien pääsulle riittävän usein vankilan kirjastoon tai mahdollisuutta käyttää yleisiä kirjastopalveluita ei tulisi rajoittaa siten, että ne koskisivat vain vankeja, jotka opiskelevat. Kirjastoa koskeva säännös ei anna valtuutusta tapauskohtaiseen harkintaan yksinomaan vangin opiskelun perusteella. Sananvapauden toteutumisen kannalta *kaikilla vangeilla tulisi olla oikeus vastaanottaa tietoja* (2400/4/08*).

Ateneumin taidemuseon asettama *valokuvauskielto näyttelytiloissa* oli kritiikille altis, koska sananvapauden rajoitusten tulee perustua lakiin. Koska taidemuseossa kuvaamisessa ei kuitenkaan liikuta sananvapauden ydinalueella ja kun kuvauskiellon tueksi voitiin esittää sinänsä hyväksyttäviä perusteita, asia ei museon osalta aiheuttanut muita toimenpiteitä kuin että AOA saattoi käsityksensä sen tietoon. Lisäksi AOA esitti opetusministeriön (OPM) arvioitavaksi, edellyttikö asia lainsäädäntötoimenpiteitä (2998/4/08*).

Esitutinnan toimittamisesta vastaava *poliisimies* ei voi – vaikka sananvapaus kuuluu myös poliisimiehelle – esimerkiksi esitutinnan jälkeen irrottautua virka-asemastaan ja vapaasti kommentoida ratkaisuja ”kansalaisena”. Esitutinnan aikana tämä erotautuminen voi olla mahdotontakin, koska kaikki yleiseksi tarkoitetut kommentit yhdistetään helposti tutkittavana olevaan yksittäistapaukseen (1690/4/10).

JULKISUUS

Sananvapauteen liittyy läheisesti oikeus saada tieto- ja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muusta tallenteesta. Tallennejulkisuus on kotimaista perua oleva perusoikeussäännös. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on korostanut erityisesti tiedonsaannin edistämistä.

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut OA:lle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyttää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin OA on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa.

Viivästys tietopyyntöä koskevan asian käsittelyssä

Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteluissa on 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 palveluhenkisyysdestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

OA antoi OM:lle (3584/4/08*) ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle (2626/4/09*) huomautuksen asiakirjapyyntöjen käsittelyn viivästymisistä. OM oli menetellyt lain vastaisesti, kun kantelijan asiakirjapyyntöön oli vastattu vasta noin viisi kuukautta asiakirjapyyntöön ministeriöön saapumisen jälkeen. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön kohdalla kysymys oli kahdesta tapauksesta. Ensimmäisessä tapauksessa pyydetty asiakirjat toimitettiin noin viisi kuukautta asiakirjapyyntöön esittämisen jälkeen, toisessa tapauksessa kolme kertaa tehdyn asiakirjapyyntöön jälkeen pyynnöt siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle noin kolme kuukautta ensimmäisen pyyntöön jälkeen. Lisäksi ensimmäiseen pyyntöön oli lähetetty vastaus, jossa oli päätelty, etteivät pyydetty asiakirjat ole enää tarpeen asiakirjojen pyytäjälle.

Viranomaisen menettelee virheellisesti, jos se ei anna asiakirjoja säännöksessä edellytetyssä ajassa vaan vasta myöhemmin esimerkiksi asiassa tehtävän päätöksen tai muun ratkaisun yhteydessä. Jos asiakirjapyyntöä ei yksiselitteisesti ilmene, mitä asiakirjoja pyyntö koskee, viranomaisen tulee julkisuuslain 13 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen kehoittaa pyytäjää yksilöimään pyyntönsä sekä tarvittaessa avustaa pyytäjää yksilöimään asiakirjat, joista hän haluaa tiedon (1738/4/08). Lokitietojen tarkastamista koskevaan pyyntöön on vastattava julkisuuslain osoittamassa määräjassa (4058/4/08*).

Tietopyynnön toteuttamisessa viivästyttiin myös SM:n poliisiosastossa (2916/4/09), Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla (432/4/09), Mikkelin kaupungissa (114/4/09), Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa (3509/4/09*) ja Riihimäen vankilassa (3349/4/08*).

Muita ongelmia tietopyynnön käsittelyssä

Julkisuusperiaate ei toteutunut viidessä tapauksessa, jossa *käräjäoikeudet* olivat virheellisesti pitäneet valittajan esittämää asiakirjapyyntöä niin yksilöimättömänä, ettei sitä katsottu voitavan toteuttaa. Valittaja oli pyytänyt kopioita käräjäoikeuden 1.1.2008–31.7.2009 ulosottovalituksiin annetuista päätöksistä, joilla valittajan vaatimukset oli hyväksytty osittain tai kokonaan. Muun muassa oikeushallinnon tietotekniikkakeskus oli katsonut, että pyydetty asiakirjat olisivat olleet yksilöitävissä Tuomas-kyselyllä. Kantelijalle olisi tullut antaa asiasisältöinen vastaus asiakirjapyyntöön. Sikäli kuin käräjäoikeus olisi katsonut, että asiassa on tarvetta salassapitomääräykselle osalle pyydetystä aineistosta, olisi kantelijalle myös tullut tehdä tiettäväksi, että hänellä on oikeus saada asiakirjapyyntöönsä tuomioistuimen valituskelpoinen ratkaisu. Asiat eivät edenneet lainkaan tähän vaiheeseen (3065, 3085, 3148, 3223 ja 3411/4/09*).

Julkisuusperiaatteen tehokasta toteutumista estii se, että *Valtiolle.fi -työnhakupalvelussa* tyhjälle hakemuslomakkeelle pääseminen eli tiedon saaminen julkisesta asiakirjasta edellytti vahvaa tunnistautumista pankkitunnuksilla tai erityisellä varmennekor-

tilla, vaikkei hakemusta tehtäisikään. Asiakkaan näkökulmasta lomakkeen saatavuus kaikille avoimelta sivustolta ilman tunnistautumisvaatimusta olisi omiaan edistämään julkisuusperiaatteen toteutumista tehostamalla tiedonsaantia julkisista asiakirjoista (3661* ja 3999/4/08*).

TE-keskuksen kalataloustarkastaja menetteli virheellisesti, kun hän kieltäydyytään antamasta pyydettyä tietoa ei ollut ilmoittanut kantelijoille kieltäytymisen syytä. Hän ei myöskään ollut tiedustellut, halusivatko kantelijat asian siirrettäväksi TE-keskuksen ratkaistavaksi. Myös silloin, kun tietoa asiakirjasta ei voida antaa siksi, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa, tiedon pyytäjälle olisi annettava julkisuuslain mukaisia periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydetäessä valituskelpoinen päätös (3180/4/08).

Poliisilaitoksen olisi tullut tietopyynnön johdosta tehdä ratkaisu – olipa se sitten pyydettyjä tietoja sisältäneiden asiakirjojen antaminen, kielteinen päätös muutoksenhakuohjauksineen taikka asiakirjapyyntö siirtäminen – sen sijaan, että vasta kantelun ja oikeusasiamiehen kanslian yhteydenoton jälkeen tutkinnanjohtaja oli muutoksenhakuohjausta antamatta vastannut, ettei esitutkimamateriaalia voida esitutkinnan keskeneräisyyden vuoksi toimittaa (1987/4/09*).

AOA:n mukaan asianosaisaseman perusteella tehtyä *tiedonsaantipyyntöä* ei voida evätä muutoin kuin julkisuuslaissa tai muutoin laissa säädettyllä perusteella. Tiedonsaantipyynnön harkinnassa viranomaisen ei voi lähteä julkisuuslain ulkopuolisilla perusteilla arvioimaan, johtaisiko asiaan liittyvä oikeusturvakeinon käyttäminen tiedonpyytäjän kannalta myönteiseen tulokseen (1540/4/09*).

Sota-arkiston tutkimuslupien hakumenettely oli osin epäselvä ja vaikeaselkoinen (367/4/09*). Viranomaisen ei voi evätä asiakirjapyyntöä viittaamalla aikaisemmin annettuihin asiakirjoihin (2515/4/08).

Hallinto-oikeus oli velvoittanut poliisilaitoksen antamaan asiakirjan kantelijalle asianosaisuuden perusteella. Kun asiakirjaa ei ollut enää löytynyt poliisilaitokselta, sen menettely oli *hyvän tiedonhallintatavan vastainen* ja rikkoi asianosaisen perusoikeutena tur-

vattua tiedonsaantioikeutta (2783/4/08*). *Keskusrikospoliisi* (KRP) vastasi ensin asiakirjapyyntöön, ettei kantelijan pyytämiä asiakirjoja ole. Vasta kantelijan toisen pyynnön jälkeen asiakirjat löytyivät, minkä johdosta kiinnitettiin KRP:n huomiota hyvän tiedonhallintatavan tärkeyteen (2823/4/10).

Suojelupoliisin virkamies oli lähettänyt viranhakijalle puutteellisen jäljennöksen nimitysmuistiosta, mikä menettely oli virheellinen (2955/4/09*).

OA:n mukaan on tulkinnanvaraista, voidaanko yksinomaan edunvalvojan määräämisen taustalla olleiden seikkojen perusteella yleisesti rajoittaa täysivaltaisen *päämiehen oikeutta valtuuttaa joku saamaan häntä koskevia tietoja edunvalvojalta*. Toisaalta tapauskohtaisen huomion kiinnittäminen päämiehen antaman valtuutuksen pätevyyyteen ei kuitenkaan ole sinänsä täysin poissuljettua myöskään yleisten edunvalvojien toiminnassa (2586/4/08).

OA:n mielestä *edunvalvonnassa olevan päämiehen lakiin perustuvaa tietojensaantioikeutta* ei voida rajoittaa edunvalvonnan yleisellä perusajatuksella eli päämiehen suojaamisella, kun edunvalvonnan yhtälailla peruslähtökohta on hänen itsemääräämisoikeutensa ja ihmisarvonsa kunnioittaminen ja kun päämiehen tiedonsaantioikeutta ei ole kytketty hänen kykynsä ymmärtää pyytämiensä tietojen merkitys. Tietopyyntöjen käsittelyssä tulisi myös tapauskohtaisesti omaksua menettelytavat, joilla parhaiten turvataan päämiehen tosiasiallinen mahdollisuus tietojen saantiin. Päämiehen tietopyyntö olisi perusteltua toteuttaa ensisijaisesti hänen haluamallaan tavalla, ja tästä voitaisiin poiketa vasta erityisten pyynnön toteuttamisen käytännön vaikeuteen liittyvien syiden vallitessa (4208/4/08*).

Viranomaisen tiedottaminen

Oikeustoimittajat ry pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan kolmen käräjäoikeuden menettely laillisuuden, kun ne eivät olleet salaiseksi julistetuissa oikeudenkäynneissä antaneet oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa tarkoitettua *julkista selostetta* toimittajan pyynnöstä huolimatta.

OA:n mukaan julkisuusmyönteisesti tulisi arvioida ensinnäkin sitä, milloin asia on ”synnyttänyt huomattavaa kiinnostusta julkisuudessa”. Tuomioistuin voi arvioida julkisen mielenkiinnon astetta vain kulloinkin tiedossaan olevien seikkojen valossa. Lain sanamuoto viittaa siihen, että tuomioistuimen tulisi voida havaita sen käsittelemään asiaan kohdistuva huomattava julkinen mielenkiinto ilman, että sen tulisi tätä erikseen laajemmin selvittää. Toiseksi tuomioistuimen arvioitavaksi on laissa asetettu kysymys siitä, mikä asia on yhteiskunnallisesti merkittävä. Asiaan kohdistuva huomattava julkinen kiinnostus voi jo itsessään osoittaa asian olevan myös yhteiskunnallisesti merkittävä. Toisaalta tuomioistuin voi ja sen tulee arvioida asian yhteiskunnallista merkittävyyttä myös itsenäisesti silloin, kun asia ei ole herättänyt julkista mielenkiintoa.

Käräjäoikeuksilla ei ollut esille tulleiden tapausolosuhteiden valossa velvollisuutta antaa julkista selostetta lapseen kohdistuneissa seksuaalirikosasioissa. Oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta julkisten selosteiden antaminen olisi kuitenkin ollut perusteltua (3947/4/08*).

Poliisin tiedotteessa oli tarpeettoman yksityiskohtaisesti selostettu raiskauksen konkreettinen kulku. Tähän ei ollut esimerkiksi tutkinnallisia syitä eikä tiedotetta voitu tältä osin perustella myöskään vastaavien tekojen estämisellä tai mahdollisten muiden uhrien esiin saamisella (3835/2/09*).

3.3.9 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.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapautta käsitellään yleensä mielenosoituksiin liittyvissä kanteluissa. Usein on kysymys sen arvioimisesta, onko poliisi riittävästi tur-

vannut kokoontumisvapauden käyttämistä. Myös yhdistysten rekisteröimismenettelyyn liittyviä kanteluita esiintyy. Kertomusvuonna ei ratkaistu yhtään kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen liittyvää asiaa.

3.3.10 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

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

Äänestysmenettelyyn liittyviä kanteluita esiintyy tyypillisesti niinä vuosina, joina järjestetään kunta- tai valtiollisia vaaleja.

Kantelija oli menettänyt äänioikeutensa Suomen vuoden 2009 *europarlamenttivaaleissa* sen tähden, että Espanjan viranomaiset olivat ilmoittaneet hänen käytävän ko. vaaleissa äänioikeuttaan Espanjassa. Näin siitä huolimatta, että hän oli muuttanut Espanjasta takaisin Suomeen jo vuonna 2004 ja hän oli tehnyt maahanmuuttoa koskevan ilmoituksen maistraatille. Kantelija kertoi voineensa äänestää ongelmitta muissa Suomessa järjestetyissä vaaleissa, mutta europarlamenttivaaleissa hän ei voinut käyttää perusoikeuttaan äänestää.

AOA:n mukaan kantelijan äänioikeuden menettäminen perustui Suomea velvoittavaan direktiiviin joka on sisällytetty vaalilain 26 §:n 5 momentin säännökseen ja jäsenvaltioiden yhteisesti sovitun direktiivin tulkintaan ja käytäntöön. Säännöksellä pyritään estämään äänestäminen tai asettuminen ehdokkaaksi useamassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa samoissa vaaleissa. AOA kehotti OM:tä ja Väestörekisterikeskusta huo-

lehtimaan hyvissä ajoin ennen vuoden 2014 europarlamenttivaaleja siitä, että EU-kansalaiset saavat asianmukaista ja riittävää tietoa äänioikeutensa perusteista ja äänioikeutensa käyttämisestä sekä menettelyistä Suomessa toteutettavissa vaaleissa (2018/4/09*).

Vanki ei päässyt äänestämään siitä huolimatta, että hän oli ilmoittanut vankilassa halukkuutensa äänestää europarlamenttivaaleissa. OA kiinnitti vankilan huomiota sen velvollisuuteen edistää osallistumisoikeuksien toteutumista. Vankeinhoitoviranomainen ei täyttänyt perusoikeuksien toteuttamis- ja edistämismvelvollisuuksiaan riittävän huolellisesti, jos se joutui toteamaan, ettei pidä vangin väitettä siitä, ettei hän päässyt äänestämään "riittävän uskottavana". Vankilan menettelytapojen laitosäänestyksissä tulee olla sellaiset, ettei jälkikäteen jää epävarmuutta siitä, että joku vanki ei ole mahdollisesti päässyt toteuttamaan tätä perusoikeuttaan (2033/4/09).

Lahden kaupunginhallitus laiminlöi velvollisuutensa edistää *kuntalaisen osallistumisoikeuksia*, mikä ilmeni kuntalaisaloitteen käsittelyssä tapahtuneena lainvastaisensa menettelynä. Näkövammaisten liikumismahdollisuuksia koskevaa kuntalaisaloitteita ei käsitelty kuntalaissa säädetyllä tavalla. Aloitteen tekijälle ei ilmoitettu aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä eikä aloitetta saatettu asianmukaiseen valmisteluun. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi antoi aloitteesta lausunnon, mutta asiaa ei saatettu tekni- sen ja ympäristötoimialan käsittelyyn ja valmisteluun, vaan asiassa tyydyttiin vain viittamaan toista asiaa koskevaan teknisen lautakunnan vastaukseen. Asian käsittely oli myös hallintolain vastainen, kun asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ei vastattu asianmukaisesti ja asian käsittely kaupungin eri viranomaisissa viivästyi aiheettomasti. Selkeään ja yksilöityyn kysymykseen ei kaupunginhallituksen pöytäkirjassa annettu vastausta. Asiassa jäi epäselväksi, miten asia oli ratkaistu, kun pöytäkirjassa tyydyttiin vain viittamaan sen esittelyosassa selostettuihin erilaisiin lausuntoihin (39/4/09*).

3.3.11 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

EIS:n 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 OA:n 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 kärjäoikeuteen. Myös kaavoitus- ja pakkolunastusasioihin liittyy pääsääntöisesti valitusoikeus tuomioistuimeen.

OA on *edunvalvontaa* koskevassa ratkaisukäytännössään painottanut edunvalvojan harkinnan huolellisuuden sekä päämiehen ja edunvalvojan yhteistyön merkitystä erityisesti koti-irtaimistoa koskevassa päätöksenteossa, koska kyse on päämiehen kannalta erityisen henkilökohtaisista asioista, eikä koti-irtaimiston käsittely edellytä maistraatin lupaa. Riippumatta siitä, onko päämiehen mielipide ratkaiseva eri toimenpiteitä harkittaessa vai ei, edunvalvoja ei voi jättää tiedustelematta asian ymmärtävän päämiehen mielipidetä siitä, mitä omaisuutta hän haluaa säilytettävän esimerkiksi muuton yhteydessä (3026/4/08*).

Apulaispoliisipäällikön huomiota kiinnitettiin *amputa- aseiden väliaikaista haltuunottoa* koskevien päätösten perusteisiin ja selkeään perusteleamiseen sekä muutoinkin hallintolain vaatimuksiin samoin kuin siihen, että aseiden vapaamuotoinen säilyttäminen poliisilaitoksella sopimusten tms. nojalla ei ole sallittua. AOA saattoi säännösten epäselvyyksiä koskevat havaintonsa SM:n ja Poliisihallituksen tietoon (709/4/09*).

Poliisi oli laiminlyönyt huolehtia siitä, että sen *säilytetävänä ollut takavarikoitu auto* ei kärsi vahinkoja. Autoa oli sinänsä säilytetty asianmukaisessa paikassa aida-tulla, lukitulla ja vartioidulla varastoalueella. Auton jou-tumista rikoksen kohteeksi ei tähän nähden ollut luet-tava poliisin syyksi. Sen sijaan poliisilaitoksella oli lai-minlyöty ryhtyä toimenpiteisiin auton suojaamiseksi enemmiltä vahingoilta viipymättä sen jälkeen, kun au-ton ikkunan rikkominen tuli poliisin tietoon. Sade oli kastellut auton sisustan turmellen sen (2637/4/08).

Syyttäjä päätti, että *takavarikossa ollut omaisuus* tuli palauttaa omistajalleen. Rikoskomisariolle annettiin huomautus, kun hän syyttäjän ohjeistuksesta huoli-matta ei ryhtynyt toimenpiteisiin omaisuuden palaut-tamiseksi, vaan piti omaisuutta ilman oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta poliisin hallussa useita viik-koja, kunnes ne ulosmitattiin (2479/4/08*).

3.3.12 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 16 §

Maksuton perusopetus turvataan PL:ssä jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on olta-va yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta ope-tusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämät-tä. Kysymys ei tältä osin ole subjektiivisesta oikeudes-ta vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kyky-jensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty PL:ssä. Oikeus perusopetukseen on PL:ssä turvattu kaikille lapsille. Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan kaikkien lasten yhtäläistä oikeutta opetuk-seen. Julkisen vallan on huolehdittava tämän perus-oikeuden toteutumisesta.

PL 16 §:ssä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet on yliopisto-opintojen osalta otettu huomioon säätämäl-lä mm. valintakokeet sekä opetus ja tutkinnon suorit-taminen maksuttomaksi. Koska *maksuttomuus ei kata tenttikirjoja*, oikeudellisia perusteita ei AOA:n mukaan ole löydettävissä myöskään sille, että valintakoe-ir-jojen tulisi olla maksuttomia tai maksuttomasti kaik-kien saatavilla (1468/4/10).

AOA:n mukaan *maksuttoman peruskoulun yläasteen* pääiteidenvastainen toiminta tuli matkoineen ja retki-neen järjestää muulloin kuin koulun opetussuunnitel-man mukaisena työaikana tai sitten liittää se selkeästi osaksi yläasteen koulutystä (1697/4/09*).

3.3.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

PL:ssä on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä, myös saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kielelli-set ja kulttuuriset oikeudet. Ahvenanmaan maakun-taa koskevat kielisäännökset sisältyvät Ahvenan-maan itsehallintolakiin.

Suomi on myös hyväksynyt EN:n piirissä laaditun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eu-rooppalaisen peruskirjan sekä kansallisten vähem-mistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen.

Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin, erityises-ti yhdenvertaisuutta, sananvapautta, opetusta, elinkei-novapautta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Perus-oikeusuudistuksen yhteydessä velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistykselli-sistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten pe-rusteiden mukaan ulotettiin koko ”julkiseen valtaan”, ei ainoastaan valtioon. Hallinnon rakennemuutoksen ja yksityistämiskehityksen jatkuessa tällä laajennuk-sella on huomattava merkitys.

KANSALLISKIELET

Käräjäoikeuden sähköpostijärjestelmä reagoi käy-töstä poistettuun osoitteeseen lähetettyyn sähkö-postiin vain englanninkielisellä virheilmoituksella, mikä oli kielellisten oikeuksien sekä hyvän hallin-non edellyttämän neuvonta- ja palveluperiaatteen vastaista (537/4/10*).

Hyvää tilintarkastustapaa koskevia suosituksia, jotka konkretisoivat tilintarkastajille laissa asetettua veloitetta noudattaa hyvää tilintarkastustapaa, ei ole ollut saatavilla ruotsiksi. Kyse on tilintarkastajien kielellisen yhdenvertaisuuden loukkauksesta, kun äidinkieleltään ruotsinkielisillä tilintarkastajilla ei ole mahdollisuutta omalla äidinkielellään perehtyä suosituksiin, jotka tosiasiallisesti määrittävät heidän lakisääteisten veloitteidensa sisältöä (930/2/10*).

OA kiinnitti *nuoremman konstaapelin* huomiota huolellisuuteen asioiden käsittelyssä, kun tämä oli erehdyksessä lähettänyt äidinkieleltään ruotsinkieliselle autoilijalle suomenkielisen rikesakkomääräyksen (1437/4/10). *SM:n poliisiosasto* oli laiminlyönyt huolehtia siitä, että äidinkieleltään ruotsinkielisten tienkäyttäjien kielelliset oikeudet toteutuvat automaattisessa liikennevalvonnassa myös käytännössä, kun se oli hyväksynyt otettavaksi käyttöön puutteellisesti toimivan automaattisen liikennevalvontajärjestelmän, josta tulostui osin kielilain vastaisia asiakirjoja (2523/4/08*).

Kun poliisi kehottaa väkijoukkoa hajaantumaan ja ilmoittaa, mitä käskyn noudattamatta jättämisestä seuraa, kyse on väkijoukkoon kuuluvien henkilöiden näkökulmasta merkityksellisen tiedon antamisesta. Tämän vuoksi kaksikielisellä alueella poliisin on oma-aloitteisesti toimittava kaksikielisesti myös antaessaan yleisiä poistumis- yms. käskyjä ja ilmoittaessaan niiden perusteet. Se, kummalla kielellä kanssakäyminen tämän jälkeen jatkuu kunkin yksittäisen henkilön osalta, määräytyy sen kielen perusteella, jota hän itse käyttää tai ilmoittaa haluavansa käyttää (3795/4/08*).

Kunnan tiedotustoiminta ei ollut osin täyttänyt suomenkielisten kuntalaisten kielellisiä oikeuksia, kun kunnan tiedotuslehdessä oli julkaistu vain ruotsiksi kuntalaisten kannalta hyvinkin merkityksellisiä tietoja (1795/4/09*).

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen nimikyltti toimiston ulko-ovella oli vain suomeksi. Yhdistyksellä on sinänsä myös ruotsinkielinen nimi (Försvarsutbildningsföreningen). Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tietoon saatettiin, että on olennaista, että kaksi-

kielinen julkista hallintotohtävää hoitava taho osoittaa myös ulospäin toimivansa molemmilla kansalliskielillä (1922/3/10).

Työ- ja elinkeinotoimisto oli laiminlyönyt turvata kantelijan oikeutta asioida ja saada palvelua omalla äidinkielellään, kun ruotsinkielinen asiakas oli saanut palvelua myös suomeksi. Toimiston olisi tullut palvella asiakasta alusta alkaen hänen äidinkielellään eikä edellyttää, että tämä nimenomaisesti vetoaisi kielellisiin oikeuksiinsa. Lisäksi työvoimapolitiittinen lausunto olisi tullut kirjoittaa yksinomaan ruotsiksi (2117/4/09*). Työ- ja elinkeinotoimiston menettely oli kielilain vastainen, kun asiakasta ei ollut ohjattu ruotsinkielentaitoisien virkailijain puhele asian hoitamiseksi, vaikka sellaisia olisi ollut tarvoitettavissa (2645/4/10*).

OA on aiemmissa päätöksissään (2575/4/06 ja 63/4/07) todennut, että silloin, kun kaksikielisessä viranomaisessa työskentelevä virkamies hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta *automaattisen poissaoloilmoituksen* lähettämiseen, tämä ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi. Tätä lähtökohtaa tuli soveltaa myös kaksikielisissä valtion laitoksissa, kuten Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa, riippumatta siitä, käyttääkö laitos julkista valtaa, onko laitoksen palveluksessa oleva virka- vai työsuhtesuhteinen tai mikä on yksittäisten virkamiesten tai työntekijöiden kielitaito. Kaksikielisen viranomaisen tulee huolehtia kaksikielisen poissaolo-ilmoituksen laadinnasta, jos työntekijä ei siihen itse kykene, ja järjestää mahdollisuus asiointiin myös ruotsin kielellä (2809/4/08*).

Vankilan kaksikielinen osasto menetteli kielilain vastaisesti, kun vankien käytössä oli valvomatonta tapaa mista koskevan asian vireille panemiseksi tarpeellisia lomakkeita vain suomeksi ja toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi oli ryhdytty vasta OA:n selvityspyynnön johdosta, ja kun ruotsinkielisiin hakemuksiin oli annettu päätös suomeksi (3088/2/08*).

Kaksikielisten viranomaisten tulisi tiedottamisessaan pyrkiä lähtökohtaisesti siihen, että tiedottaminen tapahtuisi molemmilla kansalliskielillä samanaikaisesti. Muussa tapauksessa kielelliset perusoikeudet ja kielellinen yhdenvertaisuus vesittyvät (3284/4/08).

Kielellisten oikeuksien kannalta ei ollut hyväksyttävää, että kantelijalle oli annettu tiedoksi *sekakielinen asiakirja*, johon oli liitetty erillinen selitys vääränkielisistä ilmaisuista. Asianosaisen on saatava asianmukainen eheä asiakirja omalla äidinkielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi (3301/4/08*).

Ainoastaan englanninkielisen nimityksen antaminen viranomaiselle tai sen toimintayksikölle ja nimityksen esiintyminen sellaisenaan yleisölle suunnatussa tiedottamisessa ei ole sopusoinnussa sen lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Menettely ei myöskään ole omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä. Myöskään menettely ei toteuta sitä, että viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti osoittaa yleisölle käyttävänsä viranomaisen virka-alueen mukaisesti määräytyvää kieltä, eikä sitä, että yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on käytettävä virka-alueen kieltä (4032/4/08).*

Viranomaisen on huolehdittava *tahdonvastaisissa toimenpiteissä* siitä, päätöisasiakirjat ja muut merkitykselliset asiakirjat käännetään asianomaisen osamalle kielelle (1763/4/09).

Kun *toimeentulotuella* toteutetaan jokaiselle kuuluvaa oikeutta vähimmäisturvaan, tulee toimeentulotukiasiakkaiden osalta erityisesti varmistaa se, että toimeentulotukea hakevat henkilöt riittävästi ymmärtävät omat oikeutensa ja toisaalta heille laissa säädetyt velvollisuudet. Viranomaisen informointivelvollisuuden ja kulloisenkin käsiteltävänä olevan asian ymmärtävyyden kannalta toisarvoista ei ole se, miten viranomaisen huolehtii asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta (708/4/09).

3.3.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAAUS 18 §

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä turvattiin jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lähtökohtana on ollut yrittämisen vapauden periaate ja yleensäkin yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. 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.

3.3.15 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet on turvattu PL 19 §:ssä. Jokaisella on PL:n 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 terveystalvet. Erikseen mainitaan myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

OIKEUS VÄLTÄMÄTTÖMÄÄN TOIMEENTULOON JA HUOLENPITOON

Kertomusvuonna ratkaistiin lukuisia *toimeentulohakemuksen käsittelyaika* koskevia asioita. Näissä ratkaisuissa todettiin, että toimeentulotuki on PL:ssa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaava keskeinen rahaetus. Kunnan tehtävänä on huolehtia, että se voi toimia toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Henkilönnun vähäisyys ja siitä aiheutuva hakemusten ruuhkautuminen

ei oikeuta toimeentulotukihakemustan käsittelyn viivästykseen. Laki velvoittaa käsittelemään toimeentulohakemuksen seitsemässä arkipäivässä. Arvostelulle aiheen antaneet viivästykset olivat kestäneet muutamasta päivästä yli kymmeneen päivään.

Kertomusvuonna kiinnitettiin erityistä huomiota *Tampereen kaupungin* pitkään jatkuneisiin toimeentulohakemusten käsittelyn viivästymisiin. OA oli jo 10.6.2008 Tampereen kaupunginhallitukselle osoittamassaan päätöksessään (OA:n kertomus vuodelta 2008 s. 158) ottanut yleisesti kantaa kaupunginhallituksen menettelyyn toimeentulotukiasioissa ja antanut sille asiaa huomautuksen. AOA totesi kertomusvuonna antamissaan päätöksissä, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto seuraa tilannetta ja harkitsee, onko sillä aihetta ryhtyä asiassa uhkasakkomenettelyyn. Mikäli tilannetta ei saada nopeasti korjaantumaan ja vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä AOA tulee harkitsemaan, mihin toimenpiteisiin pitkään kestänyt lainvastainen menettely toimeentulotukihakemusten käsittelyssä tulee antamaan aihetta (mm. 1643, 1850 ja 2072/4/09). Sittemmin saadun tiedon mukaan tilanne toimeentulohakemusten käsittelyssä Tampereella on parantunut.

Kunnan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä, tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että yksilön oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuu myös käytännössä esimerkiksi kesäaikoina tai muina loma-aikoina (1089/4/09).

Lastensuojelulakia säädettäessä lapsen perusoikeus suojeluun on asetettu perheiden yksityiselämän suojan edelle (935/4/10).

OIKEUS PERUSTOIMEENTULON TURVAAN

PL 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.

OIKEUS RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

PL:n 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.

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin

Lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut, koska tapaturmaisesti vahingoittuneen oikean käden *röntgentutkimus jätettiin päivystysvaiheessa tekemättä* (486/4/09*). Hoidon järjestäminen ei ole perusoikeuksien eikä mielenterveyslain kanssa sopu- soinnussa, jos kiireellisen psykiatrisen sairaalahoidon tarpeessa oleva *alaikäinen* joudutaan sijoittamaan aikuisten osastolle lasten- tai nuorisopsykiatristen osastohoitopaikkojen puutteen vuoksi (1778/4/09*).

Terveyskeskus oli jättänyt lakisääteisen velvollisuutensa täyttämättä, koska se ei järjestänyt kantelijan *lapselle korvatulehduksen jälkitarkastusaikaa* eikä hankkinut palvelua muilta palveluntuottajilta, vaikka se oli tietoinen siitä, että se ei itse voi järjestää palvelua (3772/4/08*). *Lasta koskeva lähete* laadittiin ja toimitettiin jatkohoitopaikkaan vasta neljän viikon kuluttua siitä, kun sen tekemisen tarve oli todettu. Tämän lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnin vuoksi lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei tuolloin toteutunut (3804/4/09*).

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, kun terveyskeskuslääkäri ei noudattanut väärinkäyttöön soveltuvan lääkkeen määräämisessä erityistä huolellisuutta ja varovaisuutta eikä antanut potilaalle *riittäviä tietoja lääkkeen käytöstä* (1553/4/09*). Laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei kuulu, että korvaushoidossa oleva opioidiriippuvainen potilas joutuu odottamaan yli kuukauden vastaanottoaikaan lääkäri- le *lääkeannoksen tarkistamista* varten (3975/4/08*).

Terveyskeskuslääkärin olisi tullut tapahtunutta tarkemmin selvittää potilaalle kolmella eri kerralla määräämiensä antibioottikuurien tarve. Myös potilaan astman hoito olisi edellyttänyt pidempiaikaista PEF-seurantaa (2827/4/09).

Potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, kun päivystävä terveyskeskuslääkäri päätti kotikäynnillä *potilaan taudinmäärityksestä* puutteellisin esitiedoin. Laadultaan hyvään hoitoon kuuluu, että kotikäynnille mennessään lääkäri on tietoinen ainakin potilaan viimeaikaisesta sairaushistoriasta ja perehtyy potilasasiakirjoissa oleviin tietoihin näiltä osin (4027/4/09*). Potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja laadultaan hyvään hoitoon ei toteutunut, koska hänelle ei määrätty ennaltaehkäisevää antibioottilaitetta ennen hänelle tehtyä varvasleikkausta eikä leikkauksessa poistettu luuta tapahtunutta laajemmin, jolloin varpaan oikenemisen mahdollisuus olisi ollut parempi (4092/4/09*).

Silmätautien klinikalla oli voimassa yleisohje, jonka mukaan verkkokalvonirtaumaleikkauksia ei suoriteta päivystyksellisesti. *Yleisohje oli lainvastainen*, koska se sulki ko. leikkaukset erikoissairaanhoidon palvelujen piiristä eikä turvannut oikeutta terveyspalveluihin (4116/4/08*). Järjestelmällä, jossa yliopistolliset sairaalat vastaavat *silmäsairauksien ympärivuorokautisesta päivystyksestä* käsittäen myös päivystyksenä tarvittavan leikkaushoidon, voidaan turvata silmäpotilaiden, mm. verkkokalvonirtaumatopotilaiden oikeus terveyspalveluihin ja välittömään hoitoon heidän ollessa kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa (1706/2/10*).

Synnytyksen yhteydessä anestesialääkärin olisi pitänyt aloittaa anestesia vasta, kun leikkaava lääkäri katsoi tarvittavan henkilökunnan olevan paikalla, koska äidin pitkittynyt anestesia ennen lapsen syntymää vaikuttaa lapsen virkeyteen syntymähetkellä. Näin toimien olisi todennäköisesti voitu välttää anestesialääkkeiden kulkeutuminen lapseen ja osittain voitu vaikuttaa siihen, että lapsi ei olisi ollut niin huonossa kunnossa syntymähetkellä. Ympäri vuorokautisella hätäkeisari-leikkausvalmiudella turvataan riittävien terveyspalvelujen toteutumista (3482/4/08).

Lainsäädännön perusteella voi olla epäselvää ja tulokinnanvaraista, milloin on kysymys lääkärin antamista todistuksista ja lausunnoista, jotka eivät liity potilaan hoitoon ja joista siis voidaan periä maksu. *Terveydenhuollon maksujärjestelmän* tulee olla selkeä ja ymmärrettävä ja maksut on määriteltävä siten, että ne eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Kyse on myös ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Näistä syistä OA pitää välttämättömänä, että laissa määritellään tyhjentävästi ja täsmällisesti ne terveyspalvelut, joista voidaan periä maksu (1739/4/09*).

Vankilan terveydenhuollon tulee järjestää vangeille muun väestön kanssa yhdenvertainen mahdollisuus terveytensä edistämiseen, sairauksien ehkäisyyn ja riittäviin terveydenhuollon palveluihin. Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön erektiohäiriön hoitoa koskeva linjaus – jonka mukaan erektiolääkkeitä voidaan tilata ja antaa maksutta osana terveydenhuoltoa vain erityisissä sairaustilanteissa, joiden yhteydessä erektiolääkkeisiin voidaan (siviilissä) saada myös Kelan korvaus erikoislääkärin lausunnon perusteella – ei ottanut riittävästi huomioon vangin oikeutta laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon tapauksissa, joissa vangilla on lääketieteellisesti perusteltavissa oleva tarve saada hoitoa erektiohäiriöönsä (4091/4/08 ja 3510/4/09). Muun väestön kanssa yhdenvertainen mahdollisuus terveyden edistämiseen, sairauksien ehkäisyyn ja riittäviin terveydenhuollon palveluihin ei toteutunut kantelijan kohdalla kun hän ei saanut *vankilassa* riittävää kipulääkitystä, koska vankilan ylilääkäri mielestä lääkkeen jatkuvalle käytölle ei ollut perusteita potilaan vahvan päihdetautin vuoksi (847/4/09).

Hoitotakuun toteutuminen

Useasta vuoden aikana ratkaistusta asiasta kävi ilmi, että hoitotakuulainsäädännön takaama hoito ei ole täysimääräisesti toteutunut.

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) menettelyä koskevassa asiassa OA totesi, että YTHS ei noudattanut hoitotakuuvelvoitteita suun terveydenhuoltoon pääsyssä. YTHS:n asema opiskelijaterveydenhuollon järjestäjänä perustuu kansanterveyslakiin ja YTHS:n

kuntien kanssa tekemiin sopimuksiin, jotka sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on hyväksynyt. YTHS:lle on näillä sopimuksilla siirretty kansanterveyslain mukainen velvollisuus opiskelijaterveydenhuollon järjestämiseen. Palvelujen tuottajan, joka kunnan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella ja kansanterveyslain nojalla hoitaa terveydenhuollon perusturvaan kuuluvia tehtäviä, on tuotettava palvelut siten, että ne vastaavat määrältään ja laadultaan lakien edellyttämää tasoa. YTHS on velvollinen noudattamaan kansanterveyslain mukaisten palvelujen järjestämiseen liittyvää lainsäädäntää, myös hoitotakuuta koskevia säännöksiä. Laissa asetetuista velvoitteista ei voida poiketa sopimuksin, ellei laissa nimenomaisesti säädetä siihen mahdollisuutta (1619/4/09*).

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin *jäi toteutumatta* hoitotakuulainsäädännön tarkoittamassa ajassa myös siinä

- kun potilas joutui odottamaan kaihileikkaukseen pääsyä yli kuusi kuukautta (4653/4/09* ja 631/4/10*) ja runsaat 10 kuukautta (4422/4/09*)
- kun potilas asetettiin hoitojonoon vasta hammaslääkärin tekemän tutkimuksen jälkeen yli viiden kuukauden kuluttua siitä, kun hänen hoidon tarpeensa oli arvioitu (3964/4/08*)
- kun potilaalle ilmoitettiin syyskuussa 2009, että hammashoitoon on puolen vuoden jono ja että hän saa tutkimusajan maaliskuuhun 2010 mennessä (3656/4/09*)
- kun potilas joutui odottamaan suun terveydenhuoltoon pääsyä noin kahdeksan kuukautta (1851/4/09*)
- kun potilas joutui odottamaan huhtikuussa 2008 tarpeelliseksi katsotun lastenpsykiatrisen jatkotutkimuksen ja – hoidon käynnistymistä noin yhdeksän ja puoli kuukautta. Lapsen tarvitsema psykiatrisen hoito järjestyi, vastoin hoitoon pääsyä koskevia säännöksiä, vasta runsaan vuoden kuluttua siitä, kun hänestä oli huhtikuussa 2008 laadittu lähete lastenpsykiatrian poliklinikalle (3356/4/09*)
- kun potilas pääsi olkapääleikkaukseen vasta runsaan kahdeksan kuukauden kuluttua hoidon tarpeen arvioinnista, vaikka lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan hänen olisi tullut päästä leikkaukseen kiireellisellä aikataululla (774/4/09*)
- kun kunta ei voinut aina järjestää kuntalaisille välitöntä yhteydensaantia terveyskeskukseen eikä järjestää heille lääkärin vastaanottoaikoja (2976/4/09*)
- kun terveyskeskus ei voinut ilmoittaa hoitoon pääsyn ajankohtaa hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä (855/4/09)
- kun perusturvakuntayhtymä ei voinut aina järjestää jäsenkuntiansa asukkaille välitöntä yhteydensaantia terveyskeskukseen eikä järjestää heille lääkärin vastaanottoaikoja (1110* ja 1127/4/09*).

Puutteelliset asiakirjamerkinnät

Asiakasasiakirjojen ylläpito ja niiden huolellinen laati-
minen mahdollistaa lastensuojelussa lapsen hoidon ja huolenpidon suunnittelun, sen toteuttamisen ja seurannan. Riittävät ja asianmukaiset sekä virheettömät merkinnät vahvistavat lapsen oikeusturvaa ja edistävät osaltaan luottamuksellisen suhteen syntymistä viranomaisen ja perheen välillä. Lasta koskevilla asiakirjamerkinnöillä on erityistä merkitystä arvioitaessa lapsen lastensuojelutarvetta ja sen johdosta järjestettäviä palveluja ja tukitoimia. Lastensuojeluasiakirjojen merkinnöillä on myös vaikutusta suunniteltaessa ja toteutettaessa vanhemmille järjestettävää tukea tai muita palveluita. Viranomaisen ylläpitämien asiakasasiakirjojen niihin tehtyjen merkintöjen perusteella viranomainen tekee yksilöä koskevia ratkaisuja sekä sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n tarkoittamia päätöksiä. Asiakasmerkintöjen yhtenä tehtävänä on myös asianosaisen tai muun viranomaisen tekemällä jälkikäteisarvioinnilla varmistaa, että viranomaiset ovat toimineet asiassa asianmukaisella tavalla (1527/4/09).

AOA korosti *potilasasiakirjamerkintöjen* tärkeyttä paitsi potilaan oikeusturvan ja tiedonsaantioikeuden kannalta myös terveydenhuoltohenkilöstön oman oikeusturvan toteutumisen kannalta tapauksessa, jossa jälkikäteen ei ollut mahdollista arvioida kuinka asiassa oli toimittu, kun asianmukaisia potilasasiakirjamerkintöjä ei ollut tehty. Puuttuvien potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi asiassa ei ollut saatavissa lisäselvyyttä asianosaisten eriäviin näkemyksiin tapahtumien kulusta, käydyistä keskusteluista tai annetusta ohjauksesta (2239/4/08).

Neurokirurgian yksikössä ja lastenkllinikalla *laiminlyötiin potilasasiakirjamerkintöjen* asianmukainen tekeminen, kun leikkauksesta laaditusta kertomuksesta ei ilmennyt, miksi aivokasvaimen poisto oli jäänyt vähäiseksi, vaikka suurempaankin poistoon olisi ollut mahdollisuuksia (41/4/09).

Potilasasiakirjamerkintöjen korjaamista ei tehty edellytetyllä tavalla, kun sekä alkuperäinen että korjattu merkintä ei ollut myöhemmin luettavissa (2827/4/09). Potilaan lääkinällistä kuntoutusta koskevista potilasasiakirjoista puuttuivat merkinnät kuntoutussuunnitelman laatimisesta laissa edellytetyllä tavalla yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (2697/4/09).

Terveyskeskuksessa laiminlyötiin potilasasiakirjamerkintöjen laatiminen puhelinalpalveluna tapahtuneesta potilaan hoidon tarpeen arvioinnista (1851/4/09*). Kantelijan hoidon tarpeen arvioinnista ja informoinnista ei ollut tehty säännösten edellyttämiä merkintöjä (774/4/09*).

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudesta oli kyse myös tapauksissa 3481*, 3964*, 3975* ja 4116/4/08* sekä 3804*, 4027* ja 4072/4/09*.

OIKEUS ASUNTOON

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

3.3.16 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

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

Lähinnä julistuksenomainen vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä on tullut perusoikeutena kanteluissa harvemmin esiin. Sen sijaan julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on tullut esiin monissa kanteluissa. Mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon tulee usein esille yhdessä oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja siihen liittyvän hyvän hallinnon takeiden kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta, vuorovaikutuksesta kaavoituksessa, vireillepano-oikeudesta ja oikeudesta saada valituskelpoisen päätös tai valitusoikeudesta ympäristöasioissa.

Kun rakennuslupahakemuksen yhteydessä ei ollut esitetty asianmukaista selvitystä *naapureiden kuulemisesta* ja kun rakennustarkastaja ei ollut tämän jälkeen varmistanut sitä, että naapurit oli kuultu, hän oli menetellyt virheellisesti. Rakennustarkastajan olisi tullut pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan selvityksellä naapureiden kuulemisesta ja, jollei tarvittavaa täydennystä olisi toimitettu, suorittaa itse naapureiden kuuleminen (3631/4/08*).

Koska alueellinen ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa *yksityisen luonnonsuojelualueen*, se voi myös esittää yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista ja pyytää maanomistajan suostumusta siihen tai esittää maanomistajalle, että tämä itse hakisi suojelualueen perustamista (1938/4/08*).

3.3.17 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 asiarhythmissä kaikkein useimmin.

Oikeusturvasta säädetään PL 21 §:ssä. Säännös koskee yhtä lailla rikosprosessia, siviiliprosessia, hallintolainkäyttöä ja hallintomenettelyitä. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että hyvä hallinto nähdään perusoikeuskysymyksenä. Kuitenkin myös EU:n perusoikeuskirjaan sisältyy hyvää hallintoa koskeva säännös.

Hyvän hallinnon vaatimus seuraa viime kädessä PL:sta ja lainsäätösisistä säännöksistä (EIS 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 lainsäätöisestä vahvistamisesta. Myös vankeuslaissa säädetään useasta PL 21 §:n alaan kuuluvasta asiasta.

Tuomioistuinten – niin yleisten tuomioistuinten kuin hallinto-oikeuksien – menettelyistä puhuttaessa oikeusturvavaatimukset perustuvat prosessilainsäädännön ohella edelleen pitkälti PL:n 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-kriminali-

soidulla 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 ratkaisuja, joissa on käsitelty PL 21 §:ssä turvattuja oikeuksia (joita oli noin 300). 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 asianajollisten neuvon antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on myös pyrittävä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Palveluperiaatteeseen kuuluva asianmukainen palvelu ja asiakkaiden tarpeista lähtevä asiakaslähtöisyys palveluiden järjestämisessä edellyttävät selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttämistä yleisölle suunnatussa viestinnässä ja opastuksessa, toimintayksikön opasteet mukaan luettuna. Pelkästään englannin käyttäminen (*Stroke Unit*) näissä yhteyksissä ei täytä tätä vaatimusta (4032/4/08*).

Potilaan kohdalla ei toteutunut neuvonta- ja palveluvelvollisuus, kun sairaala ei ilmoittanut hänelle maksusitoumusten epäamisestä ja hänelle varatusta soittoajasta sairaalan lääkärille jatkohoidon toteuttami-

seksi (3049/4/08). Kantelijalle olisi tullut vielä jälkikäteen antaa kirjallisesti selvitys sairaalassa noudatettavasta lähetekäytännöstä, vaikka hoitaja oli puhelimessa antanut tietoja päivystystoiminnan perusteista (3906/4/08). Sairaanhoidopiiriin olisi tullut järjestää toimintansa siten, että se pystyy hoitamaan sille kuuluvat tehtävät myös loma-aikana. Kun kyse on tehtävistä, jotka liittyvät asiakkaan oikeusturvan toteutumiseen (tapauksessa nimityspäätökseen liittyvien asiakirjojen nähtävillä olo), asiaan on kiinnitettävä erityistä huomiota (3214/4/08).

Henkikirjoittaja ei riittävästi selvittänyt ja ottanut huomioon olennaisia asian käsittelyaikaan mahdollisesti vaikuttavia seikkoja *käsittelyaika-arvioita esittäessään*. Käsittelyaika oli lopulta nelinkertainen ilmoitettuun nähden. Henkikirjoittaja olisi voinut korjata virheensä ilmoittamalla kantelijalle uuden käsittelyaika-arvion silloin, kun alkuperäinen arvio osoittautui virheelliseksi (4832/4/09*).

Maistraatin tulee informoida kuulemisessa omaksumistaan vakiintuneista menettelytavoista sitä, jonka edunvalvonnasta on kyse. Tällaiselle henkilölle tulisi kertoa, että hänellä on – sikäli kuin maistraatti on sellaisen käytännön vakiintuneesti omaksunut – mahdollisuus pyytää edunvalvontaansa koskevaan kuulemis-tilaisuuteen avukseen joku läheisensä (2171/4/08*).

TE-keskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston olisi tullut informoida kantelijaa koulutuksen kohderyhmän muutumisesta ja mahdollisuuksien mukaan tarjota tälle vaihtoehtoisia koulutusta (140/4/09*). Hallintolain mukaista neuvontavelvollisuutta olisi vastannut paremmin se, että työvoimatoimisto olisi ohjannut kantelijaa ottamaan yhteyttä eläkelaitokseensa työttömyyseläkkeeseen liittyvissä asioissa (187/4/08).

Selkeän kielenkäytön vaatimus soveltuu myös tilanteeseen, jossa viranomaisen edustaja sopii työehdoista uuden työntekijän kanssa. Uuden työntekijän on tärkeä tietää, mihin työtehtäviin hänet palkataan ja mitä palkkaa hänelle siitä maksetaan. Eräässä tapauksessa yliopistosairaalan kesätyöntekijä luuli tullessaan palkatuksi apuhoitajan sijaiseksi. Hänen opintonsa eivät kuitenkaan riittäneet tähän tehtävään, vaan hänet palkattiin harjoittelijaksi (2573/4/08).

Kantelija joutui odottamaan asiointivuoroaan yli viisi tuntia työ- ja elinkeinotoimiston toimipisteen hankalan asiointitilanteen johdosta (2840/4/10). Työ- ja elinkeinotoimiston menettely oli hallintolain neuvontavelvoitteen vastainen, kun asiakasta ei ollut ohjattu ruotsinkielentaitoisen virkailijan puheille asian hoitamiseksi, vaikka sellaisia olisi ollut tavoitettavissa (2645/4/10*).

Kelan toimiston asiakkaalle lääkekorvausasiassa antama neuvonta oli ollut puutteellista (24/4/10). Kuntayhtymän olisi tullut ilmoittaa kantelijalle, että hänen asiakirjapyyntönsä oli siirretty käsiteltäväksi potilaslain mukaisena muistutuksena (2383/4/08). Kunnan vammaistyö-yksikkö oli laiminlyönyt selvittää asiakkaalle hänen tyttärensä tilapäishoidon muutoksen vaikutuksesta asiakasmaksuihin (2005/4/09).

Muuttoilmoituslomakkeen täyttöohjeissa on kyse osoitetietojen muuttamista koskevan asian vireillepanoon liittyvästä neuvonnasta. Tämän vuoksi ilmoittajan tulee saada muuttoilmoituslomakkeesta riittävästi tietoa siitä, mikä erillisen postiosoitteen ja kotiosoitteen ilmoittamisen käytännön merkitys tosiasiasa on, ja vaatiiko postin saaminen ilmoitettuun postiosoitteeseen mahdollisesti vielä muita toimenpiteitä. Koska väestötietolainsäädäntö mahdollistaa erillisen postiosoitteen ilmoittamisen väestötietojärjestelmään, eikä tätä valintaa tarvitse erikseen perustella, voidaan asiakasnäkökulmasta lähteä siitä, että henkilö, joka nimenomaan haluaa ilmoittaa postiosoitteekseen toisen osoitteen kuin kotiosoitteensa, on tehnyt asiassa tietoisien valinnan, jonka perusteena voi olla postinkulun varmistaminen tai muu tärkeä syy (3438/4/08*).

Vireillepano- ja muutoksenhaku- mahdollisuuksiin liittyvä neuvonta

Kysymystä kantelijan oikeudesta auton maahantuontiin autoverotta ei voitu pitää niin selvänä, etteikö hallintolain neuvontavelvollisuutta koskevan säännöksen perusteella kantelijaa olisi ollut perusteltua neuvoa mahdollisuudesta saada asiassa ennakkoratkaisu (1745/4/08).

Kirjoituksiin vastaaminen

Hyvä hallinto edellyttää, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asian viivytyksettömälle käsittelylle ei ole sinänsä hallintolaissa säädetty erityistä määräaika. Viranomaisen on palveluja järjestettävässä sekä myös sille osoitettuihin hakemuksiin, tiedusteluihin tai kirjeisiin vastatessa otettava huomioon, minkälaisesta asiasta kulloinkin on kysymys, ja mikä merkitys asialla on sosiaalihuollon asiakkaalle. Merkityksellistä asiassa voi olla myös se, onko kyseessä ns. subjektiivinen oikeus vai onko kysymys esimerkiksi kiireellisen palvelun järjestämisestä (4523/4/09).

Ulosottovirasto ei ollut vastannut sähköpostitse virastolle lähetettyyn tiedusteluun, vaikka sähköpostiviestistä oli pääteltävissä, että sen lähettäjä oli odottanut saavansa siihen vastauksen ja että se liittyi ulosottovirastossa aikanaan käsiteltyyn asiaan (3799/4/09). Kantelija oli pyytänyt sähköpostitse tietoja kaupungin varhaiskasvatuspalveluiden tilaajapäälliköltä esiopetusryhmien henkilöstömitoituksesta ja esikouluryhmistä. Kysymyksiin olisi tullut vastata, kun kysymykset olivat selkeän asiallisia ja kuuluivat virkamiehen silloiseen toimialaan (2837/4/09). Ylilääkäri jätti lakisääteisen velvollisuutensa täyttämättä, kun hän ei vastannut kantelijan hänelle sähköpostitse lähettämiin yhteydenottopyyntöihin (2976/4/09*).

Kantelijan paloasemalle lähettämään asiakirjapyyntöön ei lainkaan vastattu. Asiakirjapyyntöön oli vastattu vasta, kun asia oli tullut esille eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydenoton johdosta (4778/4/09). Peruspalvelujohtajan olisi tullut vastata hänelle lähetettyihin kaupungin kuljetuspalveluiden järjestämiskäytäntöjä koskeviin kirjeisiin (1056/4/09).

Vastauksen antaminen *potilaslain tarkoittamaan muistutukseen* kesti lähes vuoden ja huolimattomuudesta johtuen kantelijan muistutus käsiteltiin vasta oikeusasiamiehen kansliasta kantelun johdosta tehdyn selvityspyynnön jälkeen (724/4/09). Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ylitarkastaja *vastasi kantelijan kirjeeseen* vasta vajaan kahden vuoden kuluttua siitä, kun hän oli ilmoittanut AOA:lle, että asia oli ministeriössä vireillä (3262/4/08).

Poliisimies ei ollut vastannut kantelijan hänelle lähettämään kirjeeseen, jossa oli arvosteltu poliisimiehen kantelijalle lähettämää rikesakkomääräystä. Se, että samoihin aikoihin poliisilaitokselle oli saapunut OA:n samaa asiaa koskenut selvityspyyntö, ei ollut hyväksyttävä peruste vastaamatta jättämiselle (2523/4/08*).

OIKEUS SAADA ASIA KÄSITELLYKSI JA OIKEUS TEHOKKAIISIIN OIKEUSSUOJAKEINOIHIIN

PL 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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 EIS 6 artikla turvaa oikeuden oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

PL 21 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. EIS 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 EIS 13 artikla jättää valinnanvaraa hyvityksen toteuttamistavan valinnassa. Oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuinten ratkaisuihin eikä siten myöskään vaikuttaa tarkoitetun hyvityksen suorittamiseen. OA:lla on kuitenkin mahdollisuus erilaisten hyvityksiin tähtäävien esitysten tekemiseen. Rikosprosessien aiheuttomasta viivästymisestä aiheutuva aineeton vahinko on tietyissä tapauksissa korvattavissa oikeudenkäyntimenettelyissä (ks. KKO 2005:73 ja 2006:11). Oikeussuojakeinoksi käräjäoikeudessa käsiteltävien oikeudenkäyntien viivästyksiä vastaan oikeudenkäy-

miskaareen (OK) lisättiin uusi 19 luku, jossa säädetään asian kiireelliseksi määräämisestä. Samalla säädettiin laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Siinä säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemusta rikosasiassa viivästyy.

Tässä asiaryhmässä on tyypillisesti kyse valituskelpoisen ratkaisun saamisesta tai, harvemmin, valituskiellon soveltamisesta. Molemmat seikat vaikuttavat siihen, voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä valituskielloja ongelmallisina PL 21 §:n 1 momentin kannalta (esim. PeVL 70/2002 vp, s. 5–6). 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.

Kantelija esitti kirjallisesti ulkoasiainministeriölle (UM), että hänen *virantoimituksesta pidättämisensä otettasiin viipymättä esille*, ja että virasta pidättämisestä ei enää jatkettaisi. UM menetteli lainvastaisesti, kun se ei ottanut virasta pidättämisestä viipymättä ratkaistavaksi eikä tehnyt asiassa uutta valituskelpoista hallintopäätöstä (3894/4/09*).

Kantelijan oikeus saada asiansa käsitellyksi ei toteutunut, kun *vankilan lääkäri* kieltäytyi antamasta potilaalle kopiota toisen hoitolaitoksen laatimasta kuntoutussuunnitelmasta ja kehotti potilasta pyytämään kopiota mainitusta hoitolaitoksesta. Kantelijan pyyntö olisi tullut käsitellä joko henkilötietolakiin perustuva tarkastusoikeuden toteuttamisena tai julkisuuslakiin perustuvana tiedonsaantia koskevana pyyntönä (4601/4/09). Vankilan apulaisjohtaja oli kieltäytynyt ilmoittamasta vangille, oliko hänen kirjeitään pidätetty vangin siinä tiedustellessa. Myös OA:lle kanteleuasiassa toimitettu selvitys jätti epäselväksi, oliko vangin kirjeitä pidätetty ja jos oli, mistä syystä. Kategorinen kieltäytyminen asiantilasta ilmoittamiseen johtaa siihen, että vanki menettää mahdollisuuden oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemiseen pidättämisspäätöksestä (1552/4/09).

Kun asiakas oli itse ja myös asiamiehensä välityksellä vaatinut yhteydenpitoa lisäävän ja kun tähän vaatimukseen ei ollut suostuttu, eikä vaatimusta ollut peruutettu, oli sosiaalitoimi tosiasiasa rajoittanut lastensuojelulain tarkoittamin tavoin lapsen ja äidin välistä yhteydenpitoa. Sosiaalitoimen olisi tullut tehdä asiassa *yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös* (767/4/09).

Kantelijalle ei annettu kirjallista, perusteltua ja muutoksenhakukelpoista päätöstä *lapsensa huostaanoton lopettamista* koskevaan hakemukseensa (4082/4/09*). Kunnan viranomaiset kieltäytyivät luovuttamasta kantelijalle tämän pyytämiä asiakirjoja, jotka liittyivät läheisesti tämän lapseen, vaikka saattoivatkin olla lapsen isän potilasasiakirjoihin talletettuina. Asiassa oli kyse asiakkaan PL:n mukaisesta oikeudesta saada muutoksenhakukelpoinen päätös asiaansa. Yli vuoden kestänyt viivästys asiakirjapäättöksen teossa oli paitsi lainvastaista myös kohtuutonta kantelijaa kohtaan (638/4/10).

Vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja hakeneelle henkilölle ei annettu perusteltua päätöstä siihen, onko hän oikeutettu lain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Mikäli esimerkiksi vaikeavammaisuuden edellytys liikkumisessa ei hakijan kohdalla täyty, asiassa on tehtävä asianmukaisesti perusteltu hylkäävä päätös. Tämän jälkeen asia voidaan käsitellä toissijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisena kuljetustukihakemuksena (981/4/09).

Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän olisi tullut antaa potilaan vanhemmille *ennakkoluvan epäämisestä* (toiseen Euroopan talousalueen jäsenvaltioon hoitoon hakeutumisesta sairaanhoidopiirin kustannuksella) kirjallinen päätös valitusosoituksineen (41/4/09).

Potilaan ja hänen omaistensa tapaamisten valvomisesta olisi tullut tehdä *mielenterveyslain mukainen muutoksenhakukelpoinen päätös*, jollei valvomisesta ollut sovittu potilaan kanssaan (3605/4/08*). Valtion mielisairaalan potilaille on ilmoitettava, että heillä on oikeus saada muutoksenhakukelpoinen päätös yhteydenpidon rajoittamisesta tai omaisuuden haltuunotosta, jolleivät he hyväksy osastolla noudatettavaa käytäntöä (2415/4/08).

Kunnallisen lautakunnan puheenjohtaja ja esittelijä eivät saaneet lautakunnan puolesta päättää, tuliko lautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä tehty oikaisuvaatimus jättää tutkimatta (3536/4/08). Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ei ollut menetelty asianmukaisesti, kun kunnanjohtaja ei ollut vienyt sitä kunnan asianomaisen elimen ratkaistavaksi, vaan oli ensin vastannut siihen hallinnollisella kirjeellä (649/4/09).

Kunnan sivistyslautakunta ei voinut perustella ilman hakuaikaa tekemäänsä epäpätevän hakijan valintaa kunnan hallintosäännön määräyksellä, joka oli PL 107 §:n vastaisesti ristiriidassa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 3 momentin kanssa. Kun lautakunnalle tehty kysely sisälsi tosiasiallisesti myös hakemuksen hylkäämisen, ei siihen olisi tullut liittää muutoksenhakukieltoa (1409/4/09).

Ampuma-aseiden väliaikaisen haltuunoton jatkamisesta olisi tullut tehdä kirjallinen perusteltu päätös, joka olisi valitusosoituksineen tullut antaa tiedoksi luvanhaltijalle. Apulaispoliisipäällikkö oli vain tehnyt jatkamisesta merkinnän alkuperäiseen haltuunotto-päätökseen ja ilmoittanut päätöksestä puhelimitse (3716/4/09*).

ASIAN KÄSITTELYN JOUTUISUUS

PL 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”. Vastaava velvoite sisältyy myös hallintolain 23 §:n 1 momenttiin. EIS 6 artikla puolestaan velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohdullisessa ajassa”.

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

denkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeneista noin 300 toimenpideratkaisusta yli 110 koski käsittelyn aiheetonta viivytystä.

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

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Pelkkä viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” ei kuitenkaan riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen 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. 230.

Kunnan viranomaiset

Ahvenanmaan lainsäädännön mukaan Suomen toimeentulotukilaki on siellä voimassa alkuperäisessä muodossaan vuodelta 1997, eikä toimeentulotukihakemusten käsittelylle myöhemmin säädetty seitsemän päivän määräaika ole siellä voimassa. Ahvenanmaan hallintolain mukaan asiat on kuitenkin käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Ahvenanmaalaisen kunnan katsottiin menettelleen lainvastaisesti, kun kahden toimeentulotukihakemuksen käsittely kesti viisi ja kuusi kuukautta (3537/4/09).

Vammaistyöyksikön viranhaltijan olisi tullut tehdä viipymättä päätös asiakkaan tilapäishoitopaikan muut-

tumisesta ja viimeistään ennen kuin hoitopaikka tosiasiallisesti muuttui (2005/4/09). Sijaishuollossa olleen lapsen yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tekeminen viivästyi kohtuuttomasti, kun käsittely kesti yli kolme kuukautta (2562/4/09*).

Kuntalaisaloitteen käsittelyaikaan (alle 11 kuukautta) vaikutti se, että aloite oli alkujaan välitetty käsiteltäväksi kaupungin liikuntapalveluille, jolle se ei ollut kuulunut. Asian kuuluminen esimerkiksi kaupungin tietyn viranomaisen vastuualueeseen tulee tarkistaa mahdollisimman joutuisasti asian käsittelyn alkuvaiheessa (1923/4/09).

Oikaisuvaatimusasian saattaminen kaupunginhallitukselle viivästyi asian valmistelussa tapahtuneen erehdyksen vuoksi, mistä syystä käsittely kesti vuoden ja 11 kuukautta (136/4/08).

Vastauksen antaminen sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamaan muistutukseen viivästyi kestäen yli neljä kuukautta (1275/4/09). Sosiaalihuoltolain tarkoittamia kuljetuspalveluja koskeneen hakemuksen yli neljän kuukauden käsittelyaika kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa oli liian pitkä (613/4/10). Hallinto-oikeus oli kumonnut ja palauttanut vammaispalvelulain palveluasumista koskeneen asian uudelleen käsiteltäväksi. Asian uudelleen käsittelyyn kulunut yli neljän kuukauden käsittelyaika oli sen laatuun ja yksilön oikeusturvaan nähden liian pitkä (1195/4/09).

Kansaneläkelaitos (Kela)

Työttömyysturvahakemuksen käsittely Kelan vakuutuspiirissä kesti yli 2 kuukautta ja viivästyi osin aiheetta (5/4/10). Aiheettomasta viivytyksestä oli kyse myös tapauksessa, jossa työttömyysturvahakemuksen käsittely vakuutuspiirissä kesti 43 päivää (596/4/109) sekä 23 ja 24 päivää (596/4/10).

Vanhempainpäiväraha hakemuksen kolmen kuukauden kokonaiskäsittelyaika ylitti huomattavasti vakuutuspiirin keskimääräisen neljän viikon käsittelyajan (1137/4/09*). Kelan toimisto jäi aiheetta odottamaan muutoksenhakulautakunnan ratkaisua ennen kuin se antoi päätökset lääkekorvaushakemuksiin vuosilta 2007–2008 (636/4/09).

Kelan ulkomaanyksikkö pyysi selvityksiä Ruotsin eläkelaitokselta vasta kolmen kuukauden kuluttua kantelijan eläkehakemuksen saapumisesta (2013/4/09). Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskevan hakemuksen käsittely Kelan vakuutuspiirissä kesti noin vuoden. Vaikka asian ratkaiseminen edellytti lisäselvitystä mm. kantelijan työskentelykausista Suomessa ja ansiotuloista, katsottiin piiriin laiminlyöneen käsitellä hakemusta ilman aiheetonta viivytystä (3829/4/09).

Lääkekustannuksia koskevan hakemuksen käsittely kesti Kelassa lähes kolme kuukautta, kun keskimääräinen käsittelyaika oli kyseisenä ajankohtana 7,2 päivää (1641/4/09*). Sairauspäivärahan jatkohakemuksen saapumispäivä merkittiin virheellisesti ja päätös asiassa annettiin vasta kaksi kuukautta hakemuksen saapumisesta (2113/4/09).

Kelan toimisto ei vastannut rekisteritietojen tarkistuspyyntöön ilman aiheetonta viivytystä, kun vastaaminen kesti yli 6 kuukautta (259/4/09*).

Poliisi

Esitutkintojen kestoja poliisilaitoksella selvitettiin tarkastushavaintojen johdosta. Ongelmallisimmaksi osoittautui talousrikos tutkinta. AOA painotti joutuisan esitutkinnan merkitystä ja kehotti poliisilaitosta jatkamaan pyrkimyksiään esitutkinta-aikojen lyhentämiseen (1846/2/09). Ampuma-aselupien käsittelyajat poliisilaitoksella olivat välillä venyneet kohtuuttoman pitkiksi (96/4/10). Kun muuallakin aselupahakemuksen käsittelyajat olivat selvästi pidentyneet (esim. 2522/4/10), pyysi AOA Poliisihallitusta selvittämään vuoden loppuun mennessä, mikä tilanne on valtakunnallisesti ja mitä on tehtävissä, että lupa-asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa (80/4/10).

Esitutkinta oli viipynyt aiheetta, kun asian käsittely kesti lähes kaksi vuotta eikä siinä ollut tehty muita toimenpiteitä kuin hankittu alustavaa selvitystä (3505/4/08). Kantelijan päihderiippuvuusasia olisi ajo-oikeusasiasa tullut asian yksilölliset piirteet huomioiden käsitellä joutuisammin kehittämällä tätä toimittamaan lääketieteellinen jo epäillyn rattijuopumuksen takia määrätyn väliaikaisen ajokiellon aikana (1571/4/09*).

Esitutkintapöytäkirja vamman tuottamusta koskevassa asiassa toimitettiin syyttäjälle vasta syyteoikeuden vanhentumisen jälkeen. Pahoinpitelyrikoksen osalta syyteoikeus ei ollut vanhentunut (1797/4/08). Päätös olla toimittamatta esitutkintaa oli viipynyt mm. viraston työtilanteen vuoksi noin vuoden ja kuukauden (2042/4/09). Väitetyn putkapahoinpitelyn esitutkinta kesti poliisilaitoksella lähes viisi vuotta. Tutkinnan viipymisestä johtuen syyttäjä ei ehtinyt tehdä syyteharkintaa ennen syyteoikeuden vanhentumista (2864/4/08*).

Esitutkinnan kesto, lähes kolme vuotta, Helsingin poliisilaitoksella oli ongelmallisen pitkä epäillyn näkökulmasta. Asiantila johtui pitkälti talous- ja omaisuusrikosyksikön vaikeasta työtilanteesta (1041/4/10). Tullipiirin suorittama esitutkinta laajassa talousrikosasiassa oli kestänyt noin kolme vuotta ja oli yhä vireillä. Asiassa ei todettu aiheutonta viivästystä, mutta asiassa oli ilmeistä, että tutkintaa oli pitkittänyt vuonna 2007 aloitetun verotarkastuksen tuloksien odottaminen. Epäillyn kannalta merkitystä ei ole sillä, minkä viranomaisen toimenpiteestä esitutkinnan kesto riippuu (2746/4/09).

Muut viranomaiset

Kesäkuussa 2008 vireille tulleen kantelijan tyttären kuntoutusasian käsittelyn kesto sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa vaaransi kuntoutuksen oikea-aikaisuuden toteutumisen. Nykyisillä käsittelyajoilla kuntoutuksen oikea-aikaisuus on uhattuna jo ensimmäisessä asteessa eli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. AOA painotti myös Kelan ja julkisen sektorin yhteistyön merkitystä kuntoutusasioissa (3794/4/08). Työttömyysturva-asiaa koskevan valituksen käsittely kesti vakuutus oikeudessa noin 33 kuukautta (3836/4/08).

Vakuutus oikeus postitti antamansa päätöksen vasta 2,5 kuukautta ratkaisun tekemisen jälkeen. Eräs syy asian viipymiselle oli se, että tarkastava jäsen oli useaan otteeseen sairauslomalla ja se, että asian esittelijä oli lähtenyt pois vakuutus oikeuden palveluksesta (1008/4/09).

Valituksen käsittely työeläkelaitoksen antamasta vanhuuseläke päätöksestä kesti työeläkeasioiden muu-

toksenhakulautakunnassa yli kymmenen kuukautta. Myönteistä oli se, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta lisäsi henkilökunnan määrää sen jälkeen, kun ruuhkautuminen ilmeni, ja muutoksenhakulautakunnan keskimääräinen käsittelyaika lyhenikin selvästi seuraavana vuonna (3699/4/08). Eläketurvakeskuksen olisi tullut siirtää kantelijan hakemus Ruotsista maksettavasta työeläkkeestä *EU-lomakkeelle* ja lähettää se Ruotsin eläkelaitokselle viivytyksettä tarvittavien tietojen saamisen jälkeen eli noin viisi kuukautta aikaisemmin (1798/4/09).

Kantelijan asiakirjajulkisuutta koskevista päätöksistä tekemien valitusten käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) kesti noin 14 kuukautta. Vaikka asiakirjajulkisuutta koskevia valitusasioita ei ole laissa säädetty kiireellisinä käsiteltäviksi, piti OA tärkeänä, että asiakirjajulkisuusasioiden joutuisaan käsittelyyn kiinnitetään vielä enemmän huomiota (681/4/09). Kantelijan asiakirjapyyntöön käsittelyyn käräjäoikeudessa kului tasan kuukausi, mikä ei toteuttanut viivytyksettömyysvaatimusta (3661/4/10).

Autoverovalituksen neljän vuoden käsittelyaika hallinto-oikeudessa ei ollut hyväksyttävä. Vaikka jutturuuhkat ja resurssiongelmat ovat ymmärrettävä syy asioiden käsittelyn viivästymiselle, on julkisella vallalla velvollisuus organisoida oikeusjärjestys siten, että asiat voidaan käsitellä viivytyksettä (1325/4/08).

Asian käsittely oli kestänyt kuluttajariitalautakunnassa yli puolitoista vuotta. Koska lautakunnan käsittelyajat olivat jo erikseen OA:n seurannassa, ei kantelu antanut erikseen aiheita toimenpiteisiin, vaikka asian käsittelyaika olikin ollut pitkä (1997/4/08). Sopimusositusta koskevan asian käsittelyaika, noin kolme vuotta, oikeusaputoimistossa osoitti aiheutonta viivästystä (4547/4/09).

Metsänkäyttöilmoitukseen liittyvän luonnonsuojelulain mukaisen päätöksen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan määrittämisestä ja alueen metsän käytöstä käsittely *ympäristökeskuksessa* kesti liian kauan eli lähes vuoden sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian uudelleen käsittelyyn (2127/4/08). Alueen asukkaat olivat tehneet louhinta- ja murskaustoiminnasta aiheutuvan melun rajoittamista koskevan *ilmoi-*

tuksen ympäristökeskukselle. Vireillepanoa koskevan asian käsittely oli viivästynyt, kun se kesti melkein 16 kuukautta (2502/4/08).

AOA piti *tutkintomaksun palauttamiseen* Opetushallituksessa (OPH) kulunutta lähes kolmea kuukautta kohtuuttoman pitkänä käsittelyaikana (544/10*). Valtiokonttori antoi tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvassa korvausasiassa jatkopäätöksen vasta yli kaksi vuotta ja kolme kuukautta sen jälkeen, kun tapaturmaeläkkeen maksaminen oli päättynyt (784/4/09*).

Päivärahahakemuksen käsittely pitkittyi Toimihenkilöiden työttömyyskassassa vuodenvaihteessa 2009–2010 kasvaneiden hakemusmäärien seurauksena (690/4/10). Kantelijan päivärahahakemuksen käsitteleminen pitkittyi (kesti yli 8 viikkoa) TEAM Teollisuusalojen työttömyyskassassa kassan sulautumiseen liittyvistä syistä ja suurten hakemusmäärien seurauksena (1061/4/10). Päivärahahakemuksen kuukauden käsittelyaikaa Yleinen työttömyyskassa YTK:ssa pidettiin liian pitkänä (1464 ja 1701/4/09).

YTK:n olisi tullut pyytää *lisäselvitystä kantelijalta aiemmin* kuin missä ajassa sitä oli pyydetty (1646/4/09). Kantelijan päivärahahakemusta ryhdyttiin käsittelemään kuukauden kuluttua sen saapumisesta YTK:lle, mitä aikaa voitiin pitää liian pitkänä (4323/4/09). Päivärahahakemuksen käsittely Mynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassassa ei tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä, kun käsittelyaika ylitti kaksi kuukautta (1788/4/09).

Yliopistollisen sairaalan lastenpsykiatrian klinikalta kesti runsaat yhdeksän kuukautta vastata poliisin virka-apupyyntöön kahden lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan epäilyn selvittämiseksi, mikä oli kohtuuttoman pitkä aika (1480/4/09).

Helsingin yliopiston Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osasto ei menetellyt lainmukaisesti, kun *oikeuslääketieteelliseen kuolemansynn selvittämiseen* liittyvien asiakirjojen laatiminen kesti yli puoli vuotta (1672/4/10). Lääninhallitus ei menetellyt lainmukaisesti tapauksissa, joissa oikeuslääketieteelliseen kuolemansynn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatiminen oli kestänyt yli kolme kuukautta (2055/4/09*).

KÄSITTELYN JULKISUUS

Käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä tuomioistuinmenettelyissä järjestettävien suullisten käsittelyiden yhteydessä. Toista perustilannetta eli asiakirja- ja tietopyyntöjen toteuttamista on käsitelty edellä PL 12 §:n kohdalla.

Rikosoikeudenkäynnin järjestäminen Turun vankilassa oli epätydyttävää oikeudenkäynnin julkisuusvaatimuksen kannalta. Ehtona päästä seuraamaan vankilaoikeudenkäyntiä oli se, että toimittaja ilmoittautui etukäteen ja ilmoitti nimensä, syntymäaikansa ja yhteystietonsa. Menettely rajasi pois muiden kuin toimittajien mahdollisuuden päästä seuraamaan julkista oikeudenkäyntiä. Vaatimus syntymäaikojen ja yhteystietojen ilmoittamisesta olisi edellyttänyt välttämättömiä, lähinnä vankilan tai oikeudenkäynnin turvallisuuteen liittyviä perusteltuja syitä, joita ei tapauksessa ollut. Sääntelemätön etukäteisilmoittautumismenettely oli lisäksi omiaan herättämään epäilyksiä siitä, miksi tietoja edellytetään, mitä tiedoilla tehdään ja kuka tietoja käsittelee. Siihen liittyi myös virhemahdollisuuksia, jotka saattoivat tarpeettomasti estää henkilön pääsyn seuraamaan vankilaoikeudenkäyntiä, kuten yhden toimittajan kohdalla olikin tapahtunut (305/4/09*).

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 §), sekä 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 asiasta riippuen joko suullisesti tai kirjallisesti. Asianosaisprosesseissa kuulemisperiaatteen liittyä keskeisenä lisäehtona se, että molempia asianosaisia on kohdeltava yhdenmukaisesti siten, ettei

kumpaakaan osapuolta aseteta toiseen nähden parempaan asemaan.

Ulkomailla asuva vastaaja ei ollut saanut tietoa oikeudenkäynnistä, jossa hänen isyytensä oli vahvistettu ja hänen maksettavakseen oli määrätty elatusapu. Asiaa oli menetelty lainvastaisesti (3053/4/08*).

Työvoimatoimiston selvityspyynnössä oli virheellinen päivämäärätieto eikä toimistossa huomattu, että *kantelija oli vastannut elektronisesti hänelle tehtyyn selvityspyyntöön*. Tämän johdosta työvoimatoimikunnalla ei ollut käytössä kantelijan vastausta hänen asiaansa käsitellessään (2411/4/08).

Rakennusviraston päällikön ja lupa-asian käsitelleen arkkitehdin olisi tullut *kuulla* Rakennuspaikkana olleen *siirtolapuutarhapalstan vastapäätä olevia ja viereisten palstojen haltijoita* toimenpidelupahakemuksen johdosta (4257/4/08).

PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN

PL 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Ratkaisuiden riittävää perustelemista edellyttää myös EIS 6 artikla. Perusteluvollisuudesta on säädetty lähemmin mm. OK:ssa, 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.

Poliisin kaksi *esitutkintapäätöstä* oli perusteltu puutteellisesti, kun niistä ei ilmennyt päätöksen oikeudel-

linen peruste eivätkä ne tosiseikat, joiden nojalla lopputulokseen oli päädytty. Toinen päätöksistä jätti lisäksi poliisin toimivaltuudet asiassa epämääräiseen valoon, kun siinä oli todettu, että poliisilla ei ole ammattitaitoa tutkia väitteitä hoidon laiminlyömisestä (3505/4/08). Esitutinnan lopettamispäätöksen perusteluiden epätasällisuudesta oli kyse myös tapauksessa 1954/4/09. Esitutinnan suorittamatta jättämistä koskevan päätöksen perustelut olivat ongelmalliset, kun päätöksessä oli viitattu syyttäjän mielipiteeseen ja muutoinkin perustelujen olisi tullut olla selkeämmät (1955/4/09).

Apulaispoliisipäällikön huomiota kiinnitettiin *ampuma-aseiden väliaikaista haltuunottoa* koskevien päätösten perusteisiin ja selkeään perusteleamiseen sekä muutoinkin hallintolain vaatimuksiin (709/4/09*).

Autoveron huojuennushakemuksen ratkaisusta ei lainkaan ilmennyt, että päätös perustui siihen, että huojuennusmenettelyä pidettiin toissijaisena varsinaisessa verotusmenettelyssä tehtävään ratkaisuun nähden. Kantelijan oikeusturvan kannalta olisi ollut tärkeää, että perusteluissa olisi huomioitu hänen verovapautta koskeva vaatimuksensa, jotta hän olisi muutoksenhaussa voinut riittävästi arvioida muutoksenhaun tarvetta (2913/4/08).

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) huolellisuutta kiinnitettiin *vertailumuiston* laadintaan *viranhakijoista*. Muistiossa oli jätetty esittelemättä osa kantelijan esimieskokemuksesta (409/09). Jos viranomaisen asiakkaille vuokraamista tiloista ja välineistä perittäviä vuokria ja maksuja huojuennetaan, tulee huojuennus ja sen syy dokumentoida kirjallisesti huojuennuspäätöksen yhteydessä (1906/4/08*).

Vankilassa tehtyä kielteistä päätöstä *valvomattomasta tapaamisesta* ei ollut lainkaan perusteltu (694/4/09). Useita valvomattomia tapaamisia koskevia päätöksiä arvosteltiin siitä, että perusteeksi oli kirjattu vain laissa käytetty ilmaisu (mm. 1469/4/09* ja 2299/4/08). Kielteisten *poistumislupapäätösten* kaikkia tosiasiapesteita ei ollut kirjattu kaikkiin päätöksiin, vaikka esimerkiksi vankilakertaisuus ja rikosten laatu olivat perusteita, jotka ilmeisesti olivat vaikuttaneet jokaista kielteistä päätöstä tehtäessä (2108/4/09).

Kirjeiden lukemista ja puhelujen kuuntelua vankilassa koskevaa kantelua käsiteltäessä tuli ilmi, että luki- ja kuuntelupäätösten perusteeksi vankitietojärjestelmään oli kirjattu vain oikeusohjeen sanamuoto ”järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen” eikä kuuntelemispäätösten perusteeksi ollut kirjattu mitään. Viranomaisen käyttämiin tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat eivät ole hyväksyttävä syy päätöksen puutteelliselle kirjauttamiselle (3349/4/08*).

Sosiaalitoimen viranomainen oli perustanut *kaupungille annetun lausuntonsa* sellaiseen dokumentoitumaan tietoon, jota ei voitu ainakaan asiakirjaselityksessä jälkikäteen objektiivisella tavalla todentaa (227/4/09). Kielteistä *täydentävää toimeentulotuki päätöstä* ei ollut perusteltu mitenkään (2273/4/10).

ASIOIDEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvítettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Tähän laajaan asiaryhmään kuuluu hyvin erityyppisiä sekä tuomioistuini- että hallintomenettelyitä koskevia asioita; kertomusvuonna noin 100 eli kolmasosa PL 21 §:ää koskevista perus- ja ihmisoikeushavainnoista kuului tähän ns. yleiskategoriaan. Osassa tapauksista on kyse yksittäisistä huolimattomuusvirheistä, osassa on kyse tyypiltään lähinnä viranomaisen menettelytapojen ja asiallisen harkintavallan rajanvedosta ja arvioinnista.

OA kiinnitti vastaisen varalle hovioikeuden ratkaisukoonpanon huomiota todistajien kuulemisesta tehtävien ratkaisujen merkitsemiseen, kun erään *todistajan kuulematta jättämisen syyt* ei ollut merkitty hovioikeuden pöytäkirjaan tai muuhun asiassa laadittuun asiakirjaan (1513/4/09). Asianosainen oli riita-asiasa vedonnut seikkaan, jolla oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan voi olla asian ratkaisemisen kannalta merkitystä. *Käräjäoikeuden tuomion perustelut* olivat jossakin määrin ongelmalliset, kun tuomiosta ei ilmenyt, miksi tällä seikalla ei käräjäoikeuden mielestä ollut merkitystä asian lopputulokseen (2738/4/08).

Hovioikeuden pääkäsittelyn äänittämisestä vastannut hovioikeudenneuvos menetteli huolimattomasti *pääkäsittelyn äänittämisessä*. Osia kahden henkilön kuulustelusta jäi äänittämättä, minkä lisäksi äänitys jäi hetkeksi päälle pääkäsittelyn tauon aikana. Viimeksi mainittu virhe aiheutti tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden vuotamisen asianosaisen tietoon pyytämiensä pääkäsittelyn äänitekopioiden kautta (945/4/08*).

Käräjäoikeus merkitsi *virheellisesti* rikosasiassa antamansa *tuomion lainvoimaiseksi*, minkä seurauksena sittemmin tutkintavankeuteen muista rikosepäilyistä joutunut kantelija vapautettiin tutkintavankeudesta päivän myöhässä (1079/2/09). Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin kutsujen laatimisessa noudatettavaan huolellisuuteen, kun käräjäoikeuden rikesakkoasiassa lähettämässä *pääkäsittelyn kutsussa* oli ollut virheellinen maininta, jonka mukaan vastaajan poissa ollessa rikesakko vahvistetaan sellaisenaan (1374/4/09).

Ensimmäisen vaiheen *avioerohakemus oli hävinnyt käräjäoikeudessa*, eikä hakemusasiasa ollut kirjattu viireille tulleeeksi hakemuksen jättöpäivänä. Asia tuli viireille vasta noin puolen vuoden kuluttua, kun kantelija jätti uuden avioerohakemuksen (2263/4/08). Käräjäoikeuden *haastemiehen* tietoon saatettiin käsitys tiedoksiantoissa sovellettavien menettelytapojen huolellisesta noudattamisesta. Haastemies oli turvautumatta ensisijaisiin tiedoksiantotapoihin (vastaanotto- tai saantitodistus) käyttänyt laissa tuntematonta menettelyä lähettämällä pääkäsittelyyn kutsuttavalle asianomistajalle tekstiviestin, jossa asianomistajaa kehoitettiin noutamaan häntä koskeva haaste poliisiasemalta (966/4/09*).

Potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja voidaan voimassa olevan lain mukaan lähettää terveyskeskuksesta suoraan Kelalle vain potilaan kirjallisen suostumuksen perusteella (3256/4/09*). Kantelijan esittämä *henkilötietojensa tarkastuspyyntö oli kadonnut* (1392/4/09).

Oikeuslääketieteen laitoksella tulee olla selkeät menettelyohjeet myös sellaisten laitokselle tuotujen vainajien säilyttämisestä, joita ei kirjata poliisin oikeuslääketieteelliseen ruumiinavaukseen määräämien vainajien tietojärjestelmään. Laitoksen tulee järjestää

toimintansa siten, että kylmäsäilytystiloihin ei "unohdu" vainajia, vaan vainajien säilytysaikojen pituutta ja säilytyksen perustetta seurataan. Lisäksi laitoksen ruumiinluovutustestamenttikaavakkeen täyttämisohteja tulisi täsmentää niitä tilanteita koskien, joissa vainaja kuolee kotona (1598/4/09*).

Terveyskeskuksen ylilääkäri pidatti hammaslääkärin virantoimituksesta toimivaltansa ylittäen. *Ylilääkäri teki myös rikosilmoituksen hammaslääkäristä*, jota vastaan nostettu syyte hylättiin. Ylilääkäri ei ollut riittävän huolellisesti selvittänyt rikosilmoituksen perusteita (1299/4/09).

Julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon näkökulmasta oli ongelmallista, että Valtiolle.fi -työnhakupalvelussa tyhjälle hakemuslomakkeelle pääseminen eli tiedon saaminen julkisesta asiakirjasta edellytti vahvaa tunnistautumista pankkitunnuksilla tai erityisellä varmennekortilla, vaikkei hakemusta tehtäisikään. Hyvän hallinnon mukaista ei ole sekään, että henkilö, joka ei halua käyttää pankkitunnuksia lomakkeelle tunnistautumisessa, joutuu tarpeettomasti näkemään ylimääräistä vaivaa julkisen lomakkeen nähdäkseen tai saadaakseen (3661/4/08* ja 3999/4/08).

SATOn asuntohakemusten käsittely oli lähtökohtaisesti mitoitettu siten, ettei kaikkia hakemuksia ehditty käsitellä hakemusten kuukauden mittaisena voimassaolokautana. Asunnonhakijan hakemuksen voimassaolo päättyi, ellei hakemusta uudistettu. Kehotus saattaa asiaansa uudelleen vireille kuukauden välein ei perustunut lakiin ja oli hyvän hallinnon vastaista (2299/4/09).

Kantelijan tapaturmailmoitusta ei käsitelty hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla *varuskunnassa*, kun sitä ei toimitettu Valtiokonttorille puolustusvoimien menettelytapaohjeen mukaisena ajankohtana. Ilmoitus toimitettiin vasta, kun kantelija tiedusteli asiaa noin kuukauden kuluttua siitä, kun se olisi viimeistään pitänyt toimittaa (2095/4/09*).

Työtodistusta pyytäneen lehtorin tekemät kantelut eivät olisi saaneet vaikuttaa työtodistusten antamiseen (1878/4/09). Kuluttajariitalautakunta menetteli virheellisesti, kun se ei ollut ottanut kantaa kaikkiin valittajan vaatimuksiin (1997/4/08).

Ulosottoviranomaisten osa-aikatyössä olevan velallisen palkanmaksajalle lähettämässä maksukiellossa Kelalta saadun tulon määrä oli virheellisesti ilmoitettu täysimääräistä päivärahan maksua vastaavaksi määräksi. Virheen korjaamisen jälkeen ulosottovirasto ei ollut välittömästi palauttanut maksukiellon saajan ulosottoon maksamaa liिकासuoritusta velallisel-le, vaan se oli ehditty tilittää velkojalle (1167/4/09). Velalliselle oli lähetetty ristiriitaisia tietoja sisältäviä asiakirjoja, eikä ulosottomies ollut ilmoittanut, että tuleva tietojärjestelmästä tulostuva maksukehotus oli aiheeton (2456/4/09).

Velalliselle ei ollut jätetty pankkitilin ulosmittauksessa erottamisena ulosottokaaren mukaista suojaosuutta vastaavaa määrää (3252/4/09). Ulosottovirastossa velalliselta perittäviksi saataviksi oli kirjattu myös oikeudenkäyntikuluja, vaikka ulosottohakemus oli koskenut ainoastaan täytäntöönpanon perusteena olleesta tuomiossa tuomittuja vahingonkorvauksia (3428/4/09).

Kantelijan ulosottovirastoon toimittamaa vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäyshakemusta ei ollut laisinkaan käsitelty. Hakemus oli havaittu ulosottoviraston estetodistuksin Rikosseuraamusvirastolle palauttamien täytäntöönpanoasiakirjojen joukosta vasta lähetettäessä asiakirjoja täytäntöönpanoa varten vankeilaan (2530 ja 2531/4/08). Rikosseuraamusvirasto ei ollut suorittanut viivytyksettä valtion maksettavaksi tuomittua vahingonkorvausta eikä virkamies ollut vastannut velkojan vaatimusta koskeneeseen sähköpostiviestiin. Velkojan saatettua asian ulosottoperintään oli ulosottoasian kirjaamisessa, saatavan perinnässä ja tilityksessä useita virheitä (2857/4/09*).

Poliisi otti henkilön kiinni tämän hotellihuoneesta, jonne jäi kiinniotetun tavaroita, jotka poliisi lupasi myöhemmin noutaa. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan vasta kantelun myötä poliisi haki kuukauden kuluttua tavaroita ne talteen ottaneelta siivoojalta. Oli mahdotonta arvioida, oliko kantelijan tavaroita kadonnut (2945/4/10).

Kuolleen henkilön omaisten tulee saada viipymättä tieto läheisensä kuolemantapauksesta. Poliisi ei kuolemansyy selvittämisen yhteydessä yrittänyt selvittää vainajan omia muuten kuin väestötietojärjestelmäs-

tä, vaikka vainajan lompakossa oli omaisten puhelinnumeroita ja matkapuhelimessa ns. ICE-numero (1732/4/09*).

Vanhempi konstaapeli menetteli lainvastaisesti, kun hän määräsi kantelijan väliaikaiseen ajokieltoon otettuaan hänet linja-autopysäkillä säilöön päihtymyksen vuoksi. Poliisimiehellä ei ole liikennetilanteen ulkopuolella toimivaltaa välittömästi puuttua ajo-oikeuteen (1894/4/09). Rangaistusvaatimuksesta luopumista ei ollut kirjattu riittävän tarkasti, ja asiassa jäi epäselväksi, oliko asianomistaja tehnyt luopumisilmoituksen. Toisessa tapauksista syytoikeus oli lisäksi vanhentunut jo ilmoitusta tehtäessä, ja esitutkinnan lopettamispäätös olisi tullut heti tehdä tällä perusteella (2065/4/09*).

Asianomistajalle olisi tullut ilmoittaa pahoinpitelyn esitutkinnan keskeyttämisestä (3819/4/09). Esitutkintapöytäkirjassa oli virheellinen merkintä ja siitä puuttui materiaalia (2001/4/09). Oli ongelmallista, että poliisilaitoksen *poliisivankilassa* ei näyttänyt olleen lääkekirjanpitoa, josta olisi ilmennyt tarkemmin kantelijan mukana ollut ja hänelle annettu lääkitys (3321/4/09).

Vankilan apulaisjohtajan huomiota kiinnitettiin asian selvittämiselvelvöllisyyteen ja huolellisuuteen asioiden käsittelyssä, kun *valvomatonta tapaamista* koskevan päätöksen perusteena käytetty seikka ei enää pitänyt paikkaansa, mikä olisi ollut ainakin epäiltävissä asian valmisteluasiakirjoista ja mikä oli havaittavissa aiempia vastaavia päätöksiä koskevista asiakirjoista (2299/4/08). Vanki oli useaan kertaan pyytänyt kirjallista päätöstä sellisijoituksestaan. Hyvän hallinnon mukaista olisi ollut antaa päätöksen perustelut tarvittaessa kirjallisena, vaikka asiassa olikin kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta (4244/4/08).

Jos *yleisellä edunvalvojalla* herää tapauskohtainen epäily päämiehensä antamien tietojen luovuttamista koskevan valtuutuksen aitoudesta, tulee edunvalvojan ottaa päämieheensä viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi (2586/4/08). Päämiehen asunnon tyhjentämisen tullessa ajankohtaiseksi tulisi edunvalvojan tiedustella päämieheltään tai mahdollisuuksien mukaan tämän läheisiltä, mitä irtainta halutaan säilytetävän ja onko asunnossa mahdollisesti muille kuuluvaa omaisuutta (3026/4/08*).

Kaupungin johtava sosiaalityöntekijä laiminlöi velvollisuutensa käsitellä kantelijan toimeentulotukiasia asianmukaisesti. Hallinto-oikeus oli palauttanut asian kolmannen kerran uudelleen käsiteltäväksi syyskuussa 2005. *Viranhaltija ratkaisi asian vastoin hallinto-oikeuden kantaa*. Oikeusturva ja laillinen oikeusjärjestys edellyttävät, että kunnan viranomainen noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä, ja että sitä voidaan arvioida uudelleen vain muutoksenhaku- tai purkumenettelyssä. Lisäksi asian käsittely kesti sen laatuun ja yksilön oikeusturvaan nähden liian kauan (652/4/08).

Perhepalveluissa työskentelevät viranhaltijat eivät olisi saaneet olosuhdeselvityksessä ottaa kantaa huoltajuuskysymykseen puoltaen äitiä lapsen yksinhuoltajaksi. Käräjäoikeudella on oikeus ratkaista ja olosuhdeselvityksen laatijoita sitovasti rajata, mistä asioista se haluaa olosuhdeselvityksessä lausuttavan. Olosuhdeselvityksen tekijät olivat myös laiminlyöneet kantelijan kuulemisen ja tosiasiallisen yhteistyön tekemisen toisen kaupungin olosuhdeselvityksen laatijoiden kanssa. Näin menetellessään he olivat toimineet asiassa puolueellisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti vaarantaen kantelijan oikeusturvan lapsen asumista ja tapaamisoi-keutta koskevassa riita-asiassa (913/4/09).

Sivistystoimi oli laiminlyönyt selvittää opetusjärjestelyjä koskeneessa päätöksessä lapsen huoltoa koskeneiden kaikkien tietojen paikkansa pitävyyden, vaikka asian oikea laita olisi vaivatta ollut selvitettävissä väestötietojärjestelmästä. Päätökseen oli lisäksi merkitty vajaavaltaisen huoltajiksi eli käytännössä myös hallintolain tarkoittamiksi puhevallan käyttäjiksi henkilöitä, joilla tällaista asemaa ei ollut. Menettely oli ollut omiaan aiheuttamaan kantelijassa sinänsä perustellun huolen salassa pidettävien tietojen leviämisestä henkilöille, joilla ei niihin olisi ollut oikeutta (3951/4/09*).

Kunnan sosiaali- ja terveystoimi ei ollut *järjestänyt asiakirjahallintoansa* siten, että se olisi pystynyt seuraamaan riittävän huolellisesti ja tarkasti sille lähetettyjen asiakirjojen liikkumista virastossa ja näin valvomaan sitä, että esimerkiksi sille osoitettuihin kirjeisiin, tiedusteluihin ja hakemuksiin tai muutoksenhakuihin vastataan ilman aiheetonta viivästystä (1089/4/09). Sosiaalitoimen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto sen käsiteltävien asia-

kirjojen julkisuudesta sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavasta menettelystä (4169/4/09*).

Yhteistaloudessa avioliitossa elävien henkilöiden kotihoidon asiakasmaksujen yhteislaskutuksen tulisi ilmetä kunnan lähettämästä laskusta. Laskusta tulisi myös ilmetä kummankin palvelun käyttäjän laskutuskaukautta toteutunut kotona annetun palvelun määrä ja siitä peritty maksu (2314/4/09). Viranomaisen vuokraamien toimitilojen ja välineiden varauskirjanpito sekä maksujen määräytyminen oli hoidettu siinä määrin puutteellisesti, että jälkepäin oli vaikeuksia saada selvyyttä tilojen ja välineiden vuokrauksesta ja perityistä maksuista. AOA piti tärkeänä, että Museovirasto tehostaa sisäistä valvontaansa siten, että toimitilojen ja välineiden vuokraaminen ja maksujen määräytyminen tulevat asianmukaisesti dokumentoitua (1906/4/08*).

Työ- ja elinkeinotoimisto korjasi liikkuvuusavustuspäätöksen virheellisesti ilman, että kantelijalta olisi tiedusteltu suostumusta päätöksen korjaamiseen. Myös työja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) lakimies oli ilmoittanut virheellisesti kantelijalle, ettei liikkuvuusavustuspäätöksen korjaamiseen tarvita kantelijan suostumusta (3122/4/08).

Työvoimatoimisto ei ollut menetellyt huolellisesti, kun se ei ollut havainnut rekistereistään *turvakiellon* omaavan asiakkaan oikeaa osoitetta ja lähettänyt koulutuspäätöstä ja muita kirjeitä siihen osoitteeseen (3185/4/08*). Kuntayhtymän perusturvaliikelaitos menetteli hallintolain 54 §:n vastaisesti, kun se ei viipymättä antanut kantelijalle tiedoksi poikansa kulejetuspalvelupäätöstä viranhaltijan päätöksessä mainittuun osoitteeseen (589/4/09).

Kaupungin liikuntapalveluiden olisi tullut *ilmoittaa kunnallisoitoiteen tekijälle* aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä (1923/4/09). Kun kaupunki siirtää vuokra-asuntojen kuntoa koskevia kirjeitä *yksityisoikeudelliselle kiinteistöosakeyhtiölle*, ei kysymys nimenomaisesti ole asiakirjan siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle. Siitä huolimatta kirjeen siirtämisestä ilmoittaminen on hyvän hallinnon perusteiden mukaista (666/4/08).

Toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä ei ollut laadittu toimeentulotukilain 10 §:ssä tarkoitettua suunnitelmaa (328/4/10). Toimeentulotukipäättöksen kohdasta "Hakemus" tulisi käydä ilmi, milloin toimeentulotukihakemus on saapunut tai jätetty sosiaalivirastoon. Näin toimeentulotukiasiakas saisi tiedon siitä, milloin hänen hakemuksensa on saapunut viranomaiselle, jolloin hän voisi arvioida, onko viranomainen käsitellyt hakemuksen toimeentulotukilaissa säädettyssä määräajassa (1303/4/09).

Maanmittaustoimistossa ei toimitettu toimituskokouksessa käsiteltäväksi tarkoitettuja asianosaisten kirjeitä ajoissa toimitusinsinööreille. Toimitusinsinööri sai kaksi päivää ennen toimituskokousta saapuneen kirjeen vasta toimituskokouspäivänä kokouksen jälkeen (159/4/09). Toimitusinsinööri toimi harkintavaltansa puitteissa ilmoittaessaan, että hän laatii *lunastustoimituksen alkukokouksen pöytäkirjan* lopulliseen muotoon vasta toisen toimituskokouksen jälkeen ja toimittaa kantelijalle jäljennöksen lopulliseksi katsomastaan pöytäkirjasta. Koska toimitusta oli jatkettu vasta vuoden ja viiden kuukauden kuluttua alkukokouksesta, kantelijalle olisi ollut perusteltua toimittaa jäljennös alkukokouksen pöytäkirjasta ennen jatkokokousta (881/4/08). Vesijätön lunastustoimituksessa laadittu toimituspöytäkirja oli puutteellinen, kun siitä ei ilmennyt vaatimuksia ja lausumia, jotka rasitetun tilan omistaja esitti rasiteoikeuden siirtoa koskevan pyyntönsä johdosta. Lisäksi toimitusinsinöörin päätös rasiteoikeuden siirtämisestä oli perusteltu osin puutteellisesti (3201/4/08).

TE-keskuksen olisi tullut arvioida *starttirahalausuntojen tarve* täsmällisemmin ennen kuin se solmi puitesopimuksen kantelijan yrityksen kanssa. Myöskään syitä, joiden vuoksi keskuksen alaiset toimistot eivät olleet hankkineet lausuntoja kantelijan yritykseltä, ei pidetty asianmukaisina (88/4/09). Työ- ja elinkeinotoimisto oli virheellisesti antanut työvoimapoliittisen lausunnon kantelijalle selvityksen antamista varaamansa määräajan viimeisenä päivänä ilman, että sille oli saapunut kantelijan selvitystä (113/4/09).

Rakennusalan työttömyyskassa ei pyytänyt kantelijan suostumusta aiemmin antamansa myönteisen työttömyysetuuspäätöksen oikaisemiseksi tai hakenut sen poistamista ennen hylkäävän päätöksen antamista (128/4/08).

Kelan toimiston kantelijalle lähettämä kirje oli ollut osittain epätasällinen, ja myös hakemuspäivän kirjaamisessa oli Kelan sisällä eri näkemyksiä (278/4/09). Kelan tulee etuusasioissa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hakemuksen käsittelyn viivytyksestä ei seuraa sitä, että etuus lakkautetaan tietojenkäsittelyssä automaattisesti (2248/4/09). Kelan vakuutuspiiri menetteli virheellisesti antaessaan hylkäävän päätöksen väliaikaisena. Kuntoutusta koskevan päätöksen perustelut olivat myös virheelliset eikä kantelijalle annettu Kelan toimistossa asianmukaista neuvontaa ja selvitystä asian tilasta (2472/4/08).

MUITA HYVÄN HALLINNON EDELITYKSIÄ

Sosiaalityöntekijä ei ollut menetellyt hyvään hallintoon kuuluvan *luottamuksensuojaperiaatteen* mukaisesti, kun lapsen iltapäivähoito lopetettiin ennalta ilmoittamatta. Kunnan perusturvaosaston huomiota kiinnitettiin myös huolellisuuteen tiedottamisessa sosiaalipalvelujen asiakkaille (2684/4/08*). Uuden, siirtooperusteiden osalta tehtyä ajoneuvon siirtopäätöstä vastaavan siirtokehotuksen antaminen, ja siitä kantelijalle ilmoittaminen olisi ollut luottamuksensuojan näkökulmasta perusteltua (1902/4/08). Se, että väestötietolainsäädäntö mahdollistaa erilaisten osoitetietojen ilmoittamisen väestötietojärjestelmään, luo ilmoittajalle perustellun odotuksen siitä, että osoitetietojen saajat toimivat ilmoitetun mukaisesti (3438/4/08*).

AOA:n mukaan ns. *ne bis in idem* -kielto ei sitonut oikeusasiاميestä, vaan hän voi tutkia uudelleen lääninhallituksen jo tutkiman ja arvioiman, nimitysasiasa koskeneen kanteluasian. Asiallisessa suhteessa AOA piti kuitenkin lääninhallituksen toimenpiteitä samassa asiassa riittävänä (1364/4/09).

RIKOSPROSESSUAALISET OIKEUSTURVATAKEET

EIS 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syyteylle kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös PL 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimenomaisesti yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. PL:n rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska PL 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. Useaa myös rikosprosessuaalisena oikeusturvatakeena näyttäytyvää kysymystä on tarkasteltu jo edellä muiden PL:n säännösten kuten 7 ja 10 §:n kohdalla.

Koska *loppulausuntomenettelyn* perusajatuksena on selvittää, onko tarvetta lisätutkintaan, ja toisaalta hahmottaa syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten sitä, mikä asiassa on riidatonta ja mikä riitaista, ei loppulausunnon antamista tulisi evätä kuin niissä tapauksissa, joissa se aiheuttomasti viivästyttää esitutinnan valmistumista. Harkinnassa on otettava huomioon mm. epäillyn rikoksen syyteoikeuden vanhentuminen. Lisäksi asian kokonaiskäsittelyä jouduttaa, jos asianosaisten lisätutkintapyyntö ja sellaiset lausumat, jotka antavat viranomaisille aiheen lisätutkimuksiin, saadaan ennen asian siirtämistä syyteharkintaan verratuna siihen tilanteeseen, että nämä seikat tulevat ilmi vasta mahdollisen syytteen tultua vireille (75/4/09).

Poliisin menettelyä tehdä jälkikäteen *paikkansa pitämättömiä lupauksia* kuulustelukertomuksen hyödyntämättä jättämisestä toisessa esitutinnassa voitiin arvostella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien vaatimuksien näkökulmasta, jotka edellyttävät esitutinnan tapahtuvan kaikin osin lain- ja asianmukaisesti (1343/4/09*). Esitutkinta oli viipynyt yli vuoden sen takia, ettei poliisi saanut tilaamaansa *lääkärintodistusta sairaalasta*. Poliisilaitoksen johtoa ohjat-

tiin keskustelemaan sairaalan johdon kanssa tästä poliisilaitoksen mukaan yleisestä ongelmasta. Esitutkintapöytäkirjaan otetusta valokuvasta olisi lisäksi tullut merkitä, kuka sen oli ottanut ja milloin sekä miten se oli tullut poliisille (2496/4/09).

Valeosto- ja peitetöiminnan jättäminen salaiseksi sen kohdehenkilöiltä, viralliselta syyttäjältä ja tuomioistuinta sekä tämän päätöksentekomenettelyn jääminen yksin esitutkintaviranomaisten omaan harkintaan, herättävät kysymyksiä siitä, mahdollistaako voimassa oleva lainsäädäntö riittävät oikeussuojatakeet sen varmistamiseksi, että rikosoikeudenkäynnin asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu kaikissa tilanteissa (571/2/08*).

Rikoskomisarian laatimaa *tiedotetta* pidettiin eräiltä osin ongelmallisena syyttömyysolettaman kannalta. Siinä puhuttiin tutkittavana olleista petoksista siten, että voitiin tulkita, että olisi jo vahvistettu, että rikoksia oli tapahtunut (3534/4/08). Kantelijan *kurinpitoasia-kirjoihin* ei ollut tehty alkujaan asianmukaista merkin-tää syyttäjän tekemästä ratkaisusta, jonka perusteella kantelija voitiin pitää syyttömänä hänen syykseen aiemmin katsottuun tekoon, jonka perusteella hänelle oli määrätty kurinpitorangeistus. Mainittu syyttömyysolettaman kannalta ongelmallinen tilanne korjaantui sittemmin Rikosseuraamusviraston toimenpiteiden johdosta (170/2/08*).

Vangin ja hänen asianajajansa tapaaminen oli järjestetty *erityisvalvottuna*, kun heidät sijoitettiin huoneeseen, jossa tapaajat erotettiin toisistaan pleksiseinällä ja jossa keskustelu oli käytävä puhelimien välityksellä. Olosuhteet olivat omiaan heikentämään vangin edellytyksiä turvautua luottamukselliseen asianajopalveluun, joka on yksi keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustakeita. Menettely oli haitallista myös yksityiselämän ja kirjeenvaihdon suojan toteutumiselle (4377/4/09).

VIRANOMAISTOIMINNAN PUOLUEETTOMUUS JA YLEINEN USKOTTAVUUS

ELT:n 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 PL 21 §:ssä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto on yhdistetty samaan perusoikeussäännökseen. Kysymys on viime kädessä siitä, että demokratiasessa 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, antaa-ko virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti. Voidaan pitää perusteltuna, että virkamies pidättyy osallistumasta asian käsittelyyn myös sellaisessa tapauksessa, jossa esteellisyyttä pidetään tulkinnanvaraisena.

Tuomarin päättäessä omasta esteellisyydestään hänen tulisi arvioida kantelun vaikutusta esteellisyyteen huolellisesti ja jäävät itsensä vain, jos kantelu perustuu erityiseen vastakkainasetteluun hänen ja kantelijoiden välillä. Tältä kannalta käräjäviskaalin tulkintaa voitiin pitää ahtaana ja oikeudenkäynnin joutuisuuden kannalta epätoivottavana. Jos toisaalta tuomari itse katsoo, että kantelu todella vaikuttaa hänen harkintaansa eli että hän ei kykene objektiiviseen harkintaan asiassa, tuomari on esteellinen (948/4/09*).

Rikosylikomisario päätti, ettei poliisipartion menettelystä tehdyn rikosilmoituksen johdosta aloiteta esitutkintaa, vaikka tällaisen päätöksen voi tehdä vain syyttäjä. AOA kiinnitti vastaisen varalle rikosylikomisarian vakavaa huomiota tämän menettelyyn (1176/4/10*).

Viranomaisen tilojen vuokraaminen asiakkaille virkatyönä on sellaista hallintotoimintaa, jossa tulee ottaa huomioon puolueettomuuden ja esteettömyyden vaa-

timukset, vaikka asiakkaan kanssa tehty sopimus on sinänsä luonteeltaan yksityisoikeudellinen. On kuitenkin tulkinvaraista, koskeeko esteellisyys tilannetta, jossa virkamies ottaa lähisukulaisensa tekemän tilavarauksen vastaan vahvistaen sen ennalta määrättyjen yhtenäisten ehtojen mukaisesti. Sen sijaan jos tilavuokraa harkinnan mukaan alennetaan tai se jätetään kokonaan perimättä tilan varanneelta taholta, kyseessä on tilan käyttöönsä varanneen tahon etua koskeva ratkaisu, joka konkretisoituu taloudellisenä hyötynä perimättä jäävän maksun muodossa. Tällaisissa tapauksissa asia voi tulla arvioitavaksi myös esteellisyttä koskevan nimenomaisen sääntelyn eikä vain yleisen hallintotoiminnan puolueettomuutta koskevan vaatimuksen valossa (1906/4/08*).

Kunnanjohtaja oli toiminut esittelijänä kunnanhallituksen kokouksessa, jossa kunnanhallitus oli päättänyt AOA:lle annettavasta lausunnosta asiassa, joka koski kunnanjohtajan menettelyä. Kunnanjohtajan ei olisi tullut osallistua kysymyksessä olevan asian käsittelyyn (649/4/09).

Laki alioikeuden istuntojen pitämisestä muualla kuin varsinaisessa istuntopaikassa (141/1932) antaa alioikeudelle toimivallan määrätä oikeudenkäynnin tapahtuvaksi tuomioistuimen säännönmukaisten tilojen ulkopuolella. Laki on vanhentunut ja *ilmeisellä tavalla PL:ssa turvatun tuomiovallan riippumattomuusvaatimuksen vastainen*. Mainitus laissa nimittäin todetaan, että kun syytetty tai joku syytetyistä on vangittuna, on myöskin oikeusministerillä valta määrätä asian käsittely tapahtuvaksi vankilassa (305/4/09*).

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 käytettävädyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä on vaadittava virkamiesasemaansa soveltuvaa käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella.

Maa-oikeustuomarin huomiota kiinnitettiin tuomarilta edellytettävän asianmukaisen käytöksen noudattamiseen. Yksityistietoitimuksessa kuultava henkilö oli tiedustellut, olisiko mahdollista, että hän puhuisi espanjaksi ja että hänen vaimonsa toimisi tulkkina. Tuomari vastasi tähän, että ”emme halua kuulla mitään espanjan kurssia” (4512/4/09).

Hätäkeskuspäivystäjän tehtävä edellyttää korostetun asiallista käyttäytymistä. Asiallisen käytöksen vaatimusta korostaa se, että avun saannissa hätäpuhelun soittaja on sen varassa, millaiseksi hätäkeskuspäivystäjä tilanteen arvioi. Kiireellisyysarvioinnissa tulee sen vuoksi pidättäytyä vähättelemästä hätäpuhelun soittajan tilannetta, vaikka päivystäjä arvioisikin tilanteen sellaiseksi, että välittömiä toimenpiteitä ei edellytetä (1799/4/09*).

Vankilan apulaisjohtaja oli menetellyt virheellisesti nimittellessään vankia pelleksi. Se, mihin apulaisjohtaja oli pyrkinyt vangin käytöksessä vaikuttamaan, oli sinänsä hyväksyttävää. Kuitenkaan valittu keino ei ollut virkamieheltä edellytettävän käyttäytymisvaatimuksen ja hyvän kielenkäytön mukainen (480/4/10). Vanhempiä konstaapelia arvosteltiin, kun hän oli kutsunut epäillyn kertomusta ”paskapuheeksi” (4705/4/09).

3.3.18 PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN 22 §

PL 22 § sisältää koko julkista valtaa koskevan veloitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisveloitteet voivat edellyttää myös aktiivisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Yleinen turvaamisvelvollisuus ulottuu kaikkiin perus- ja ihmisoikeus-oikeussäännöksiin.

OA tutki omasta aloitteestaan *vankilassa olevien alaikäisten* pitämistä erillään täysi-ikäisistä vangeista sekä lapsen edun arviointia tässä yhteydessä. OA katsoi, että alaikäisten sijoittaminen vankilassa ei nykyisellään aina ole lain ja ihmisoikeussopimusten mukaista. Taloudellisten voimavarojen, henkilökunnan tai tilojen puute ei ole hyväksyttävä peruste sille, että joko lasten erillään pito ei toteudu, tai että heidän mahdol-

lisuutensa olla kanssakäymisessä muiden ihmisten kanssa ja osallistua erilaisiin toimintoihin ovat vähäiset tai niitä ei ole (879/2/08*).

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomainen voi ylittää kohtuullisia käsittelyaikoja resurssien puutteeseen vetoamalla. Taloudellisten voimavarojen oikea kohdentaminen ja resurssien tehokas käyttö kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa tämä velvollisuutensa. Tapauksessa, jossa kaksi poliisimiestä oli epäiltyinä lapsiin kohdistuneista seksuaalirikoksista, olisi tullut heti tai ainakin tapahtunutta nopeammin ratkaista, kuka lopulta esitutkinnan hoitaa. Kesti yli kolme kuukautta, että asia ylipäätään tuli jutun tosiasiallisesti tutkivaan yksikköön. Ilmoituksen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjan valmistumiseen kului noin vuosi ja kaksi kuukautta. AOA katsoi, että tutkinnan alun viipyminen ja epäillyn rikoksen vakavuus huomioon ottaen esitutkinnan nopeaan hoitamiseen olisi tullut erityisesti panostaa (1739/4/08).

Yksityisen KHT-yhdistyksen julkaisemia hyvää tilintarkastustapaa koskevia suosituksia, joilla on tosiasiallisesti merkittävä rooli tilintarkastajia velvoittavan hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnassa, ei ole julkaistu ruotsiksi. TEM:n passiivisuus asiassa ei täytännyt julkisen vallan velvollisuutta ryhtyä omatoimisesti perusoikeuksia edistäviin toimenpiteisiin, kun se ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin mainittujen suositusten julkaisemiseksi myös ruotsiksi, vaan oli jo pidemmän aikaa jättänyt tilanteen korjaantumisen epämääräisessä tulevaisuudessa hyväksyttävien EU-standardien varaan (930/2/10*).

Useassa toimeentulotukihakemuksen käsittelyaikaa koskevassa kanteluratkaisussa on katsottu, että kunnan tulee huolehtia toimeentulotukiasioiden käsitteystä toimeentulotukilaissa säädetyssä määräajassa. Kunnalla on PL 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen (esim. 2785/4/09).

3.4 PUUTTEITA JA PARANNUKSIA PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISESSA

OA:n havainnot ja huomiot laillisuusvalvonnan yhteydessä antavat usein aiheen viranomaisille osoitetuihin esityksiin tai käsityksiin siitä, miten ne voisivat toiminnassaan edistää tai parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Useimmiten näillä esityksillä tai käsityksillä on ollut vaikutusta viranomaisten toimintaan, mutta aina OA:n toimenpiteet eivät ole saaneet aikaan toivottua parannusta.

Vuoden 2009 toimintakertomuksessa oli perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) ensi kertaa jakso, jossa selostettiin havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Toisaalta esitettiin esimerkkejä sellaisista tapauksista, joissa oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat johtaneet tai ovat johtamassa parannuksiin viranomaisten toiminnassa tai lainsäädännön tilassa. Perustuslakivaliokunta on toivonut (PeVM 13/2010 vp), että tällainen jakso vakiintuu osaksi oikeusasiamiehen toimintakertomusta.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että kaikki laillisuus- tai perus- ja ihmisoikeusongelmat eivät tule oikeusasiamiehen tietoon. Laillisuusvalvonta perustuu suurelta osin kansalaisten tekemiin kanteluihin. Myös tarkastusten ja tiedotusvälineiden kautta saadaan tietoa epäkohdista viranomaistoiminnassa tai puutteista lainsäädännössä. Tiedonsaanti erilaisista ongelmista ja mahdollisuus puuttua niihin ei kuitenkaan voi olla täysin kattavaa. Näin ollen niin kielteisiä kuin myönteisiäkin esimerkkejä sisältävät listaukset eivät voi olla tyhjentäviä esityksiä siitä, missä viranomaistoiminnassa on onnistuttu ja missä ei.

Tiettyjen epäkohtien toistuvuus osoittaa, että julkisen vallan reagointi esille nostettuihin puutteisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ei aina ole ollut riittävä. Periaatteessahan tilanteen pitäisi olla sellainen, että OA:n päätöksessä tai esimerkiksi EIT:n tuomiossa todettua loukkausta ei vastaisuudessa enää pitäisi ta-

pahtua uudelleen. Julkisen vallan vastuulla on reagoida perus- ja ihmisoikeusepäkohtiin sellaisin toimenpitein, jotka ennalta ehkäisevät vastaavien tilanteiden syntymisen.

Mahdolliset puutteet tai viiveet oikeustilan korjaamisessa voivat johtua monista eri tekijöistä. Yleisesti voidaan todeta, että OA:n kannanottoja ja esityksiä noudatetaan varsin hyvin. Silloin kun näin ei tapahdu, kysymys on yleensä joko voimavarojen puutteesta tai puutteista lainsäädännössä. Myös lainsäädäntötoimenpiteiden viivästyminen näyttää usein johtuvan voimavarojen puutteesta lainvalmistelussa.

3.4.1 KEHITYS EI OLE AINA OLLUT RIITTÄVÄÄ

KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi ei kaikilta osin ole edennyt riittävän nopeasti. Tässä voidaan mainita YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirja (OPCAT, Suomi allekirjoittanut 23.9.2003), ILO:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva sopimus nro 169 vuodelta 1989 ja YK:n vammaisten oikeuksia koskeva sopimus (Suomi allekirjoittanut 30.3.2007). Näiden ratifiointi on viivästynyt, mikä sen lisäksi, että siitä voi aiheutua ongelmia ihmisoikeuksien täysimääräisessä toteutumisessa, on kansainvälisesti ajatellen epätydyttävää.

TERVEYDENHUOLTO JA SOSIAALITURVA

Terveystuollossa, vanhustenhoidossa ja kehitysvammahuollossa esiintyy lukuisia tosiasiallisia pakko-keinoja, joilla rajoitetaan hoidettavan vapautta ilman, että niistä on säädetty laissa tai että niitä edes mielletään pakkokeinoiksi. Oikeusasiamies on nostonut toistuvasti esiin näitä mm. henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta ongelmallisia menette-

lyjä. Tällä hetkellä ei ole esimerkiksi perustuslain edellyttämää lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi puuttumisen vanhuksen itsemääräämisoikeuteen. Käytännön hoitotilanteissa henkilökunta kuitenkin joutuu turvautumaan toimenpiteisiin, joihin sillä ei ole lainsäädännön antamaa valtuutusta.

Useasta kertomusvuonna ratkaistusta asiasta kävi ilmi, että hoitotakuulainsäädännön takaama hoitopääsy ei ole vielä täysimääräisesti toteutunut (esimerkkejä tästä on kappaleessa 3.3.15), vaikka myönteistäkin kehitystä on tapahtunut.

Puolustusvoimien terveydenhuollossa ongelmana on ollut se, että useassa joukko-osastossa avoimina olevat lääkärin virat ovat täyttämättä. Tästä taas seuraa se, että lääkärin vastaanotolle pääsyä joutuu usein jonottamaan. Ongelmia on myös siinä, jos joudutaan käyttämään riittävää pätevyyttä vailla olevia lääkäreitä.

Vastaavasti vankiloiden terveydenhoidossa ongelmana on pidemmän aikaa ollut se, että kaikkiin lääkärin virkoihin ei ole saatu vakinaista viranhaltijaa. Ongelmia on myös lääkärin vähäisessä määrässä, mistä johtuen vankiloissa ei ole tarjottavana riittävästi lääkärin vastaanottoaikoja.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyssä on vuodesta toiseen havaittu viivästyksiä eri kunnissa, minkä johdosta perustuslaissa säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei kaikilta osin toteudu lainmukaisesti. Erot eri kuntien kyvyssä käsitellä näitä hakemuksia johtaa myös ihmisten kotipaikasta riippuvaan eriarvoiseen kohteluun.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan (Somla) asioiden käsittelyn viivästykset on pitkään jatkunut ongelma, mikä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen yhteisen sopimuksen mukaisesti on oikeuskanslerin viraston tutkittavana.

VAPAUDENRIISTON KOHTENA OLEVIER KOHTELU

Vuosien ajan niin OA kuin myös kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) on arvostellut Suomen vankiloissa vankien asuttamiseen käytettäviä ns. paljusellejää ihmisarvoa loukkaaviksi. Sellien uudistamisaikataulua on siirretty aina vain eteenpäin, ja osoittaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta kertomusvuoden lopussa paljusellejää oli vielä 222 (vrt. edellisvuonna 338).

Oikeusasiamiehen vankiloissa toimittamien tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa ja kanteluiden tutkinnassa on ajoittain ilmennyt, että jotkut vangit joutuvat viettämään jopa 23 tuntia vuorokaudessa sellissään. Käytännössä heidän ainoana sellin ulkopuolisena toimintanaan saattaa olla päivittäinen yhden tunnin mahdollisuus ulkoilla. Syinä tilanteeseen voi olla vankilan osaston luonne, vangen pelko muita vankeja kohtaan, vangen haluttomuus osallistua toimintoihin tai vankilan puutteelliset mahdollisuudet järjestää vangeille sellin ulkopuolisia toimintoja. Tällaisia olosuhteita ei voida pitää hyväksyttävänä. Esimerkiksi CPT:n mukaan vankien sellin ulkopuolinen aika tulisi olla 8 tuntia tai enemmän.

OA on tehnyt yli 20 esitystä vuonna 2006 voimaan tulleen vankeuslainsäädännön tarkistamiseksi. OM:n tarkistuspaketti on viivästynyt, minkä vuoksi havaitut epäkohdat ja epäselvyydet eivät ole poistuneet. Joissakin tapauksissa tämä on johtanut siihen, että lainvastainen olosuhde tai käytäntö jatkuu.

Vankeinhoitoon liittyvissä vankeuslain perusteella tehtävissä päätöksissä jatkuvana ongelmana on päätösten puutteelliset perustelut. Tämän vuoksi vanki voi usein saada päätöksen tosiasialliset perusteet tietoonsa vain kantelemalla oikeusasiamiehelle.

Tiukasta ja tarkasta lain sääntelystä huolimatta vankiloissa ei kiinnitetä asianmukaista huomioita vankien kirjeenvaihdon tarkastamiseen. Liian usein tulee esille tapauksia, joissa on puututtu vangen ja hänen asiaamiehensä tai vangen ja valvontaviranomaisen väliseen kirjeenvvaihtoon avaamalla kirjeitä ”epähuomioissa” tai ”huolimattomuudesta”.

Laista ilmenevä periaate, jonka mukaan alaikäiset on pidettävä erillään aikuisista vangeista, ei ole toteutunut. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla lapsen turvallisuuden takaaminen ja suojeluntarve. Taloudellisten voimavarojen, henkilökunnan tai tilojen puute ei ole hyväksyttävä peruste sille, ettei erillään pito toteudu.

Vuosien ajan oikeusasiamies on vankilatarkastuksillaan kiinnittänyt huomiota vankien ja näiden lapsien tapaamismahdollisuuksiin ja olosuhteisiin. Vankeinhoito-jaksossa selostettu vankilan tapaamisjärjestelyjä koskeva päätös osoitti, että varsinkin pienten lasten tapaamisiin soveltuvia olosuhteita ei ole vielä kukaan kaikissa laitoksissa.

Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen, ja joihin liittyy tutkintavangen painostamisen vaara. Tutkintavankien liialliseen säilyttämiseen poliisivankiloissa ovat sekä OA että CPT kiinnittäneet huomiota vuosikausia, mutta ongelma ei näytä poistuvan. Vaikka tutkintavankeuslain mukaan pääsääntö on, että rikoksen johdosta vangittua henkilöä on säilytettävä tutkintavankilana toimivassa vankilassa, viime vuosina karkeasti arvioiden viidesosa tutkintavankeusvuorokausista toteutettiin poliisivankiloissa. Tutkintavangen säilyttämisestä päättää poliisin esityksestä tuomioistuimien. On molempien vastuulla, että tutkintavangen säilyttämiseen poliisivankilassa suhtaudutaan lain tarkoittamin tavoin vain poikkeuksena ja että lain tarkoitus pääsääntöisestä säilyttämisestä tutkintavankilassa toteutuu. Vuoden 2008 määräaikaikäynnin yhteydessä CPT painotti, ettei ole hyväksyttävää, että yli 16 vuoden aikana tässä asiassa ei ole saavutettu merkittävää edistystä.

TUOMIOISTUIMET

Oikeudenkäyntien viivästyminen on vakiintuneesti ollut ongelma Suomessa, mikä on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin EIT:n ratkaisukäytännössä. Oikeudenkäyntien viivästyksiä silmälläpitäen oikeudenkäymiskaaren on lisätty uusi 19 luku, jossa säädetään asian kiireelliseksi määrittämisestä. Lisäksi on säädetty laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Nämä uudistukset ovat hyviä ja tärkeitä. Ne

eivät kuitenkaan ratkaise itse ongelmaa – oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan.

AOA esitti jo vuonna 2006 OM:lle, että se ottaisi harkittavakseen tarpeen säätää kärjätuomarille jaettujen juttujen siirtämisen edellytyksistä ja mahdollisesti myös tuomioistuimen asiajaon perusteista lain tasolla ja nykyistä kärjαιοikeusasetusta täsmällisemmin (OA:n kertomus vuodelta 2006 s. 88–89). OM:n oikeushallinto-osasto ilmoitti vuonna 2007 yhtyvän AOA:n esittämiin kannanottoihin, mutta sen jälkeen asia ei ole edennyt. EIT antoi 5.10.2010 tuomion *DMD Group, a.s. v. Slovakia*, jossa se totesi 6 artiklan loukkauksen sillä perusteella, että lainsäädäntö oli liian epätasällista tilanteessa, jossa alioikeuden päällikkötuomari siirtää tuomarille jaetun jutun. EIT katsoi, että silloin kun tuomioistuimen hallinnolliset ja lainkäyttölliset funktiot yhdistyvät, tulee jutun siirtämistä koskevan lainsäädännön ja oikeusturvatakeiden olla erityisen täsmällisiä.

POLIISI JA SISÄASIAINHALLINTO

Yksityisiin asuntoihin tehtäviin kotietsintöihin on vuosi kiinnitetty huomiota. Jatkuvasti tulee esiin tilanteita, joissa kotietsintä on toimitettu varaamatta paikan haltijalle tilaisuutta olla läsnä kotietsinnässä ja kutsua paikalle oma todistaja. Läsnäolo-oikeuden huomiotta jättämisellä voi olla vaikutusta esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle.

Usein kotietsintä on toimitettu lakiin kirjatun pääsäännön vastaisesti ilman kirjallista määräystä. On tullut ilmi myös tapauksia, joissa poliisi ei ole pitänyt toimenpidettä kotietsintänä, vaikka asuntoon tai muuhun rakennukseen on menty sisälle rikoksen selvittämiseksi. Myös puutteellisia oikeusturvakeinoja kotietsinnän kohteelle on pidetty ongelmana.

Erilaisia viranomaistoimintaan liittyviä ja toiminnan helpottamiseen ja tehostamiseen tähtäviä teknisiä järjestelmiä otetaan usein käyttöön varmistamatta, että järjestelmä toimii perusoikeudet turvaavalla ja lakien edellyttämällä tavalla. Esimerkinä tästä voidaan mainita liikenteen automaattinen kameravalvontajärjestelmä. OA antoi huomautuksen SM:lle sen johdos-

ta, että se oli hyväksynyt järjestelmän otettavaksi käyttöön, vaikka se ei toiminut ruotsinkielisten kielellisiä perusoikeuksia turvaavalla tavalla.

Hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan toimintaedellytyksiin ei aina kiinnitetä riittävästi huomiota. Poliisin hallintorakenteen uudistamisen myötä lääninhallitusten poliisiosastot lakkautettiin ja niiden suorittama laillisuusvalvonta tuli osaltaan Poliisihallituksen tehtäväksi. Poliisihallituksessa laillisuusvalvonnan vastuualueella on lukuisia muitakin tehtäviä, jotka huomattavasti rajoittavat laillisuusvalvontaan kohdistettavissa olevaa työpanosta.

Ulkomaalaislain mukaisissa perheen yhdistämisissä on ilmennyt vuosien aikana viiveitä. Maahanmuuttovirasto on tosin ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka liittyvät resurssien parempaan kohdentamiseen, lainsäädännön kehittämiseen ja perheen yhdistämisennettelyyn liittyvien väärinkäytösten ehkäisemiseen. Toimenpiteiden vaikutuksesta ei ole tietoa.

JULKISEN VALLAN ANTAMINEN YKSITYISILLE

Julkisen vallan antaminen yksityisille ja siitä johtuvat ongelmat ovat lisääntyneet. Perustuslain 124 §:n ns. virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkinen hallinto tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Joissakin tapauksissa julkista valtaa on siirtynyt yksityisille ilman lain tukea. Näin on käynyt esimerkiksi terveydenhuollossa, jossa muut kuin virkälääkärit ovat tehneet mielenterveyslain mukaisia tarkkailulähetteitä ja virka-apupyynnöitä. Mielisairaaloissa taas yksityisiä vartijoita saatetaan käyttää sellaisissa tehtävissä, joihin heidän toimivaltuutensa eivät ilmeisesti ulotu. Vaikka julkisen vallan antaminen yksityiselle olisi tapahtunut sinänsä asianmukaisesti lain nojalla, heidän virkavastuunsa sisältöön, toiminnan valvontaan ja osamisvaatimuksiin saattaa liittyä ongelmia.

Esimerkiksi vuonna 2009 AOA antoi päätöksen, jonka mukaan yksityisen vartiointiliikkeen käyttäminen putkavartiointissa on kysymyksenalaista ilman lain tukea. Menettely kuitenkin jatkui Pohjois-Karjalan poliisilaitoksella, minkä vuoksi asia jouduttiin ottamaan kertomusvuonna uudelleen selvitettäväksi.

MITA ASIOITA

AOA totesi jo vuonna 2008 antamassaan päätöksessä, että äidinkieleltään suomenkieliset tilintarkastajat olivat hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnan osalta tosiasiallisesti ruotsinkielisiä tilintarkastajia edullisemmassa asemassa, koska KHT-yhdistyksen julkaisemat tilintarkastusalan suositukset – jotka ovat hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnassa merkittävässä asemassa – olivat saatavilla vain suomeksi. TEM ei ryhtynyt asiassa toimiin, minkä johdosta AOA saattoi TEM:n tietoon käsityksensä siitä, että sen passiivisuus puheena olevassa asiassa ei ollut parhaalla mahdollisella tavalla toteuttanut julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettua velvoitetta ryhtyä oma-toimisesti perusoikeuksia edistäviin toimenpiteisiin.

AOA arvioi vuonna 2005 antamassaan päätöksessä kaupparekisterimerkintöjä koskevan oikeussuojajärjestelmän toimivuutta. AOA esitti vuonna 2008 TEM:lle, että oikeusturvajärjestelmän toimivuuden selvittämisestä ja uudistamista kiirehditään. TEM asetti työryhmän, joka sai esityksensä kaupparekisterilain muutoshakua koskevien säännösten muuttamisesta valmiiksi huhtikuussa 2009, mutta hallituksen esityksen valmistelu on edelleen kesken TEM:ssä.

3.4.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

OA ja AOA:t ovat tehneet kertomusvuoden aikana lukuisia päätöksiä, joissa viranomaista on pyydetty ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ratkaisussa esitetyn kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta. Näitä viranomaisten vastauksia on selostettu tämän toimintakertomuksen asiaryhmittäi-

sessä jaksossa 5 esitettyjen ratkaisujen yhteydessä. Kaikkia vastauksia ei tämän kertomuksen valmistumiseen mennessä ollut vielä saatu.

Seuraavassa esitetään kootusti eräitä esimerkkejä tällaisista tapauksista eri hallinnonaloilta. Koosteessa on esitetty ensin OA:n tai AOA:n kannanotto tai esitys, ja sen jälkeen viranomaisen vastaus. Koosteella on tarkoitus antaa yleiskuvaa OA:n toiminnan vaikuttavuudesta ja oikeustilan tai viranomaistoiminnan myönteisestä kehityksestä.

POLIISI

AOA arvosteli sitä, että säilössä pidetyn ulkomaalaisen ei sallittu käyttää omaa matkapuhelinta sellissään, mitä perusteltiin Turun poliisivankilan järjestyssääntöön perustuvalla käytännöllä. Matkapuhelimien poistamisesta olisi myös tullut tehdä kirjallinen päätös ja antaa valitusosoitus. Virheellistä oli sekin, että avustajaltakin oli otettu matkapuhelin pois, kun hän meni tapaamaan päämiestään (567/4/09*).

Varsinais-Suomen poliisilaitos ilmoitti toukokuussa 2010 muuttaneensa säilytystilojen järjestyssääntöä siten, että ulkomaalaislain nojalla säilöön otetulle turvataan puhelimen käyttö, mahdollisesta rajoittamisesta tehdään kirjallinen päätös valitusosoituksin ja avustajan matkapuhelimen käyttö turvataan.

Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen poliisivankiloiden ennalta ilmoittamattomien tarkastusten havaintojen perusteella AOA pyysi poliisilaitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin eräät arvostelua herättäneet havainnot antoivat aihetta (3397, 3398 ja 3399/2/10).

Poliisilaitos ilmoitti helmikuussa 2011, että putkalain 17 luvun muutoshakusäännökset käydään läpi vartijoiden ja poliisiasemien esimiesten kanssa, minkä lisäksi oli laadittu lomakkeet valitusosoituksineen. Myös poliisivankiloiden järjestyssääntöihin on tehty tarkastuskertomuksen perusteella muutoksia ja sekä järjestyssääntö että päiväohjelma ovat luettavissa säilytystilassa. Lieksan ja Nurmeksen osalta ollaan käynnistämässä neuvottelut suojatun purkupiikan ja ulkoilutilan

suunnittelusta. Lisäksi osin huonokuntoiseksi todettua Lieksan kiinteistöä korjataan kesäkuun loppuun mennessä – siihen saakka yli vuorokauden pidätettynä olevat siirretään Nurmeksien poliisivankilaan.

AOA esitti Länsi-Uudenmaan poliisilaitosta harkitsemaan hyvitystä tapauksessa, jossa ajokortin haltija oli ollut yli kuukauden ajokiellossa ns. drugwipe-testin näytettyä hänen käyttäneen kokaiinia ja opiaatteja. Rikoslaboratorion lausunto verikokeesta vapautti hänet epäilystä ja osoitti testin antaneen virheellisen tuloksen (2754/4/10).

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti hyvittäneensä taloudellisen vahingon, joka tilanteessa oli aiheutunut.

Edellä olevaan liittyen AOA saattoi poliisihallituksen tietoon käsityksensä huumepikatestien antamista mahdollisista vääristä tuloksista. AOA mm. totesi, että huumepikatestit eivät anna 100 %:n varmoja tuloksia eikä tämä ole niiden tehtäväkään. Kyse on vain apuvälineestä. On erittäin tärkeää tiedostaa sen rajoitukset, eikä pikatestille pidä antaa liikaa painoarvoa. Muut havainnot esimerkiksi ajovirheistä ja kuljettajasta ovat keskeisiä. Ne on tarkasti kirjattava ja niiden merkitystä on huolellisesti arvioitava. Aina on otettava huomioon myös muut vaihtoehtoiset selitykset havainnoille (3993/2/09).

Poliisihallitus lähetti 24.2.2011 kaikille poliisiyksiköille ohjauskirjeen, jossa mm. korostettiin kuljettajasta tehtävän havaintolomakkeen täyttämisen tärkeyttä ja että ajoneuvon kuljettajaa ei ole syytä määrätä väliaikaiseen ajokieltoon pelkästään huumepikatestin perusteella. Epävarmoissa tapauksissa ei väliaikaista ajokieltoa tulisi muutenkaan ilman painavia perusteita määrätä ennen verikokeen tuloksen varmistumista.

Poliisi oli myynyt kantelijan aseet huutokaupassa. Samalla oli myyty aseisiin liittyviä varusteita, esimerkiksi kiikaritähtäimiä, jotka eivät edellyttäneet hallussapitolupaa. AOA esitti, että Itä-Uudenmaan poliisilaitos hyvittäisi tapahtuneen kantelijalle (3951/4/08).

Poliisilaitos ilmoitti maksaneensa kantelijalle asiassa korvauksena 600 euroa. Lisäksi jatkossa aseluvanhaltijoiden huomiota tullaan korostetusti kiinnittämään

siihen, että he poistaisivat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sellaiset aseet lupavapaat varusteet, joita he eivät halua myytävän huutokaupalla.

VANKEINHOITO

Vuoden 2009 toimintakertomuksessa viitattiin tapaukseen, jossa AOA piti vankiturvallisuuden kannalta kes-tämättömänä, että lähes kaikista vankiloista puuttuu viikonloppuisin ja iltaisin terveydenhuoltohenkilöstön päivystys (133/4/08*).

Uusi ilmoittamisjärjestelmä vangin terveydentilan tutkimista varten otettiin käyttöön 1.6.2010. Eduskunta hyväksyi 15.2.2011 tutkintavankeuslain ja vankeuslain muutokset, joiden mukaan tarkkailuun ja eristämistarkkailuun kuuluvan terveydentilan tutkimisen voi suorittaa muukin terveydenhuollon ammattihenkilö kuin virkamies.

Samoin edellisvuoden kertomuksessa mainittiin tapauksesta, jossa AOA katsoi, että Rikosseuraamusvirasto ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin korkeimman oikeuden ratkaisun KKO:2008:110 johdosta. Rikosseuraamusvirasto on vastuussa siitä, että KKO:n ratkaisussa tarkoitettuja aiheettomia vapaudenmenetyksiä ei enää tapahdu. AOA esitti, että OM ryhtyisi asiassa mahdollisesti tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi (1138/2/08*).

Rikosseuraamuslaitos antoi 13.10.2010 määräyksen "Vangin vapauttaminen", jossa korostetaan edellytysten täytyessä tapahtuvaa ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvaa vapauttamista. Eduskunta hyväksyi 15.2.2011 vankeuslain muutoksen, jonka mukaan virka-ajan ulkopuolella rikosseuraamusalueen päivystävä virkamies käyttää johtajalle kuuluvaa päätösvaltaa vangin päästämiseksi ehdonalaiseen vapauteen.

ULOSOTTO

Vuoden 2009 toimintakertomuksessa selostettiin AOA:n ratkaisua, jossa hän pyysi OM:tä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätöksissä todetut ulosoton ULJAS-tietojärjestelmän puutteet ulkomaisten osoitteiden käsittelyssä ovat johtaneet (3028 ja 3029/4/08).

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että velallisen ulkomaisen osoitteen tallentamista postiosoitteeksi on koulutettu valtakunnallisessa ULJAS-koulutuksessa. Lisäksi kaikille kihlakunnanulosottomiehille on järjestetty laaja tietojärjestelmän käsittelykoulutus.

Ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettämisaika oli AOA:n mukaan ongelmallinen, koska oli mahdollista, että velallinen sai ennakoilmoituksen ulosmittaus-toimituksesta vasta samana päivänä, kun ulosmittaus-toimitus oli määrä pittää (312/4/09*).

Valtakunnanvoudinvirastosta saadun tiedon mukaan ennakoilmoituksen ja ulosmittauksen välinen aika muutettiin kahdeksasta päivästä 10 päiväksi.

PUOLUSTUSVOIMAT JA RAJAVARTIOLAITOS

Kantelija piti Karjalan Prikaatissa saamaansa käskyä parran ajamisesta lainvastaisena. Kantelijan mielestä puolustusvoimien olisi tullut antaa käskyn toteuttamiseksi tarvittavat välineet. Koska Yleinen palvelusohjesääntö edellyttää hiusten leikkaamisen ohella myös parran ja viiksien ajamista, tulisi puolustusvoimien AOA:n mukaan mahdollistaa käskyn noudattaminen ilman varusmiehille aiheuttavia lisäkustannuksia (629/4/08*).

Puolustusvoimat toteutti päätöksen edellyttämät toimenpiteet puolustusvoimien sotatalouspäällikön 1.4.2010 antamalla toimeksiannolla, jonka mukaan varusmiehille tilataan usean vuoden tarvetta vastaava määrä kertakäyttöisiä parranajovälineitä heinäkuun 2010 saapumiserästä lukien.

SOSIAALIHUOLTO

AOA antoi Helsingin kaupungin sosiaalivirastolle huomautuksen tapauksessa, jossa kantelijan hakemusta taloudellisen tuen saamiseksi hänen huollossaan ja hoidossaan olevaa lasta varten oli käsitelty yli 13 kuukautta. AOA esitti myös, että sosiaalivirasto harkitsisi mahdollisuutta hyvittää kantelijalle pitkästä odotusajasta aiheutuneen haitan (4165/4/08*).

Sosiaalivirasto ilmoitti suorittaneensa kantelijalle viivästyskorkoa vastaavan hyvityksen.

TERVEYDENHUOLTO

AOA arvosteli lasten kasvatusta ja heidän huolenpitoaan eräässä koulukodissa, koska hoitoon kuuluvia lasten liikkumisvapauden rajoituksia ei ollut toteutettu lastensuojelulain mukaisesti (433/2/08).

Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja koulukoti ilmoittivat, että hoitoa oli kyseisessä yksikössä em. päätöksen jälkeen muutettu niin, ettei lasten liikkumisvapautta enää rajoitettu. THL kertoi olevansa yhteydessä STM:öön, jotta nykyistä pidempikestoisen liikkumisvapauden rajoittamisen mahdollistavasta hoidosta säädettäisiin laissa.

OA katsoi, että HYKS Silmätautien klinikan kategorinen yleisohje, jonka mukaan verkkokalvonirtaumaleikkauksia ei tehdä päivystysaikana, oli sellaisenaan lainvastainen (4116/4/08*).

HUS ilmoitti 14.9.2010, että se oli päättänyt perustaa HYKS Silmätautien klinikalle verkkokalvopäivystystä varten päivystyspisteen 17.9.2010 alkaen.

Em. asian johdosta OA otti omana aloitteena selvitetäväksi verkkokalvonirtaumaleikkausten suorittamisen päivystyksellisesti koko maassa ja pyysi STM:ltä selvitystä siitä, miten turvataan näiden potilaiden oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuun välittömään hoitoon, kun he ovat kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa (1706/2/10*).

Saatujen tietojen mukaan perustettu HYKS:n lasiais-verkkokalvokirurginen päivystys hoitaa lähetteellä koko Suomen päivystyshoitoa vaativia potilaita, mikä tehostaa myös normaaliaikaan tapahtuvaa elektiivistä toimintaa, koska viikonloppuna tulleet akuutit tapaukset on jo leikattu eikä niitä varten tarvitse perua maanantain leikkauksia. Verkkokalvon irtaumat ovat lisääntyneet viime vuosina väestön ikääntymisen ja kaihi-leikkausten yleistymisen takia.

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen kylmäsäilytystiloista löytyi tilojen tarkastuksen yhteydessä vainoja, joka oli tuotu laitokselle yli neljä kuukautta aikaisemmin. OA totesi, että oikeuslääketieteen laitoksen oli seurattava kylmätiloissa olevien vainajien säilytysaikoja ja perusteita, jotta vainajia ei pääse unohduttamaan niihin. Riittävää ja asianmukaista ei ole, että kylmäsäilytystilat tarkastetaan esimerkiksi vain siivousten yhteydessä. Seurannan tulee olla säännöllistä ja suunnitelmallista (1598/4/09*).

Korjaavana toimenpiteenä Hjelt-instituutti ottaa yhteyden poliisiin, mikäli instituutin oikeuslääketieteen osastolle säilytettäväksi tuotujen vainajien säilytysaika ylittää 60 vuorokautta. Instituutti on sopinut, että jatkossa oikeuslääketieteen osasto keskustelelee THL:n ja poliisin kanssa vastuusuhteista ja työnjaosta, jotta vastaavaa ei enää tapahtuisi. Samoin selvitetään työnjako biolääketieteen laitoksen kanssa tilanteissa, joissa henkilö on tehnyt ruumiinluovutustestamentin.

OA katsoi, että Helsingin terveyskeskus menetteli virheellisesti periessään kantelijalta maksun B-lääkärinlausunnosta, jota hän oli pyytänyt Kelan järjestämää kuntoutusta varten. OA pyysi terveyskeskusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia oli johtanut (1739/4/09*).

Helsingin terveyskeskus ilmoitti 3.11.2010, että se on hyvittänyt kantelijalle B-lääkärinlausunnosta perityn maksun ja tehnyt pysyväsohjeeseensa B-lääkärinlausunnon maksuttomuutta koskevan tarkennuksen.

TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

AOA seurasi omasta aloitteestaan valitusten käsittelyaikojen kehitystä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa. Lautakunnan alkuvuodesta 2010 antamasta selvityksestä ilmeni, että sinne oli jo useana vuonna saapunut enemmän asioita kuin mitä lautakunta oli ratkaissut. Tämän seurauksena lautakunnassa oli jo noin 4 500 asiaa odottamassa ratkaisuvuoroaan (4032/2/09).

Lautakunta ilmoitti selvityksensä kehittäneensä työprosessejaan ja palkanneensa lisähenkilökuntaa. Tämän seurauksena se pystyikin kertomusvuoden aikana ratkaisemaan noin 600 asiaa enemmän kuin mitä sille oli saapunut ja lyhentämään valitusten keskimääräistä käsittelyaikaa, vaikka saapuvien asioiden määrä oli pysynyt edelleen varsin korkealla tasolla.

YLEISET KUNNALLISASIA

Savonlinnan kaupungin henkilöstöhallinnolla oli ollut virheellinen käsitys isyysvapaiden myöntämisen perusteista (4450/4/09).

Havaittuaan kantelijan isyysvapaata koskevassa päätöksenteossa tekemänsä asiavirheen, kaupunki oli ilmoittanut korjanneensa päätöksensä asianmukaisella tavalla. Kaupunki ilmoitti korjanneensa myös muiden kaupungin viranhaltijoiden ja työntekijöiden isyysvapaiden myöntämisessä tapahtuneet palkanmaksuvirheet. AOA piti erittäin positiivisena sitä, että kaupunki havaittuaan virheensä oli korjannut paitsi kantelijan myös muiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden kohdalla tapahtuneet virheet.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen taloustietojärjestelmään perustuva laskutusmenettely ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin sisältyviä hallinnon oikeusperiaatteita, hallinnon asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua eikä asiakkaiden oikeutta luottamuksensuojaan. Kuntayhtymän lainvas-

taisen menettelyn seurauksen kantelija joutui aiheettoman päivähoitomaksun perinnän kohteeksi ja hänelle aiheutui ylimääräisiä kuluja (1362/4/09).

Kuntayhtymä ilmoitti, että se oli korjannut taloustietojärjestelmänsä siten, että väestötiedoista kerätään muutoslistalle kaikki nykyiset kuntalaiset ja myös seudulta pois muuttaneet. Perintätoimistolle oli annettu tiedoksi OA:n päätös ja sitä oli pyydetty pidentämään perittävien laskujen maksuaika kohtuulliseksi. Kantelijalle oli maksettu hänen vaatimansa hyvitys.

OPETUSASIAT

AOA esitti, että opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) koulutusta ohjaavana ja normittavana viranomaisena ryhtyy tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin erikoishammaslääkärikoulutuksen yhdenmukaistamiseksi (3515/4/09*).

TEM ja OKM ovat valmistelleet erikoishammaslääkärikoulutuksen yhtenäistämistä STM:ssä 2.7.2010 asetussa erikoislääkäryöryhmässä.

Entinen Hauhon kunta oli perinyt Sibelius-opiston hauholaisten oppilaiden vanhemmilta opetuksesta omavastuuosuuksia sen lisäksi, että vanhemmat olivat maksaneet oppilaitokselle lakisääteiset lukukausimaksut. AOA:n mukaan omavastuuosuudet olivat lakiin perustumattomia, minkä vuoksi hän esitti virheen hyvittämistä vanhemmille (1713/4/09*).

Hämeenlinnan kaupunki päätti lopettaa perintätöimet ja palauttaa omavastuuosuutena perityt maksut 10 vuoden ajalta.

Eräs ammattioppilaitos kielsi järjestyssäännöillään lävistyskorujen käytön työtuntien aikana. AOA:n mukaan kielto oli liian yleisluontoinen ja polki siksi opiskelijoiden perusoikeuksia. AOA pyysi opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan, mihin hänen päätöksensä oli johtanut ministeriössä, OPH:ssa ja eri oppilaitoksissa (2948/2/08*).

OKM ilmoitti, että OPH on saattanut ministeriön toimeksiannosta lävistyskieltoa koskevan päätöksen ammatillisen koulutuksen järjestäjien tiedoksi. Ministeriö

ja OPH ovat täsmentäneet lävistyskieltoa koskevaa ohjeistustaan OPH:n koulutuksen järjestäjille toimittamassa tiedotteessa. Tiedotteessa todetaan myös, että OPH ottaa tiedotteeseen sisältyviä asioita esille koulutuksissaan ja ohjeistuksissaan. OPH on lisäksi pyytänyt selvityksen antaneilta oppilaitoksilta tarkemman selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet AOA:n ratkaisun johdosta.

KIELIASIAT

AOA katsoi vuonna 2009 antamassaan päätöksessä SM:n rikkoneen kielilakia hätätiedottamisessa. AOA:n päätöksen johdosta SM asetti tammikuussa 2010 työryhmän selvittämään viranomaistiedotteiden antamista. Työryhmän tehtävänä oli laatia viranomaistiedotteita koskeva selvitys, jossa arvioidaan lainsäädännön ja ohjeiden mahdolliset muutostarpeet (361/2/09*).

SM asetti tammikuussa 2011 työryhmän valmistelemaan viranomaistiedotteiden antamisesta annettavaa lakia. Hanketta asetettaessa on otettu huomioon myös edellä todettu AOA:n päätös kielellisistä oikeuksista hätätiedottamisessa.

Tampereen yliopistollisen sairaalan yksiköllä oli vain vieraskielinen nimi Stroke Unit ilman kansalliskielistä vastinetta. Tämä nimi esiintyi sellaisenaan yleisölle suunnatussa tiedottamisessa, kuten opasteissa. OA:n mukaan nimi ei ollut sopusoinnussa perustuslain, kielilain eikä hallintolain kanssa. OA pyysi Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin kannanotto oli mahdollisesti antanut aiheita (4032/4/08*).

Kuntayhtymä ilmoitti muuttaneensa yksikön nimen aivoverenkiertohäiriöyksiköksi.

Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) sähköpostin poissaolovastaukset katsottiin voitavan laatia pelkästään suomeksi, koska se ei käytä julkista valtaa. Tällä seikalla ei OA:n mukaan kuitenkaan ollut merkitystä, koska VATT on kielilaissa tarkoitettu lain soveltamisalaan kuuluva valtion viranomainen. OA pyysi VATTia ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (2809/2/08*).

VATT toimitti tiedoksi OA:n päätöksen johdosta laaditun ohjeen sähköpostin poissaoloilmoituksen sisällystä. Ohjeessa on mm. malleja poissaoloilmoitusten laatimiseksi sekä suomeksi että ruotsiksi.

Metsäntutkimuslaitoksessa oli sitä koskeneen kanteleen vireille tulon seurauksena omatoimisesti annettu koko henkilöstölle ohje poissaoloilmoitusten käyttämisestä molemmilla kansalliskielillä (3941/4/09).

OA piti kielilain ja hallintolain vastaisena sitä, että käräjäoikeus uudistuksen johdosta lakanneisiin käräjäoikeuksien aikaisempiin sähköpostiosoitteisiin toimitettuihin viesteihin oli lähetetty vain englanninkielinen virheilmoitus (537/4/10*).

OM:n oikeushallinto-osasto ilmoitti, että 6.10.2010 lukien virheilmoitus on lähetetty kolmella kielellä eli suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

VEROTUS

Kantelijan mukaan hänen kotimaakuntansa Pohjois-Savon alueella ei voinut maksaa veroja ilman lisäkustannuksia. Vaikka lakiin perustuva asetus määräsi yksiselitteisesti maksupaikaksi Kuopion tullitoimipaikan, tulli ilmoitti, ettei heillä ollut toimipistettä Kuopiossa (4353/4/09*).

Itäinen tullipiiri ryhtyi kantelun johdosta oma-aloitteisesti toimenpiteisiin, jotta Kuopion tullitoimipaikasta olisi saatavissa veronkantolakiin ja -asetukseen perustuvaa palvelua.

LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Kantelija arvosteli Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE) menettelyä perävaunun katsastuksessa. Hän kritisoi AKEä myös siitä, että hänen vahingonkorvausvaatimuksinsa ei ollut asianmukaisesti vastattu. Kantelijan sähköpostiviesteihin ei myöskään vastattu hallintolain palveluperiaatteen edellyttämällä tavalla (2752/4/09).

AKE:n toimintaa jatkava Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ilmoitti 21.6.2010 ottaneensa käyttöön uuden asioiden ja asiakirjojen hallintajärjestelmän. Viraston työntekijät olivat saaneet ohjeet ja koulutuksen järjestelmän käyttämisestä. Sähköpostitse tulevat katsastuksiin ja ajoneuvoteknisiin seikkoihin liittyvät kysymykset ohjataan yhteen sähköpostilaatikkoon, jonka seuranta on keskitetty yhden palveluryhmän vastuulle.

OA antoi ajoneuvojen katsastustoimintaa harjoittavalle yhtiölle huomautuksen vastaisen varalle sen lainvastaisesta maksullisesta puhelinpalvelusta. Niin ikään hän antoi Trafille huomautuksen sen valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä yhtiön puhelinneuvonnassa (3467/4/08).

Trafi kehotti yhtiötä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sen katsastus- ja rekisteröintiasioissa antaman neuvonnan muuttamiseksi maksuttomaksi viimeistään 31.12.2010 uhalla, että virasto voi ryhtyä asiassa katsastusluvasta annetun lain 21 §:n ja rekisteröintitoiminnasta solmitun sopimuksen mukaisiin sanktioitimenpiteisiin. Trafi ilmoitti myöhemmin, että yhtiö oli luvannut, että sen katsastusta ja rekisteröintiä koskeva puhelinpalvelu muutetaan maksuttomaksi 1.4.2011 mennessä.

MUUT ASIAT

AOA saattoi Väestörekisterikeskuksen (VRK) tietoon käsityksensä postiosoitteen ilmoittamista koskevan ohjeistuksen täsmentämisen tarpeellisuudesta (3438/4/08*).

VRK ilmoitti, että muuttoilmoitukseen liittyvää ohjeistusta tullaan postiosoitteen käytön osalta tarkentamaan siten, että asiakkaalle jo muuttoilmoitusta tehdessä kerrotaan erillisen postiosoitteen käytön periaatteet. Asia tullaan huomioimaan myös internet-palvelua kehitettäessä. Muuttopuhelimen osalta ohjeistus on jo toteutettu. Muuttoilmoituslomakkeen täyttöohjeeseen lisätään informaatiota postiosoitteen käytöstä seuraavan painoksen yhteydessä. Täyttöohjeessa tullaan lisäksi mahdollisimman aukottoman postin kulun varmistamiseksi suositamaan edelleen lähettämissopimuksen tekemistä Itella Oyj:n kanssa sekä kertomaan palvelun tilaamisesta aiheutuvista kustan-

nuksista. Myös VRK:n tietopalveluasiakkaiden kanssa keskusteltaessa tullaan korostamaan postiosoitteen käytön merkitystä.

Jos henkilö on toisessa EU-maassa asuessaan äänestänyt siellä EU-parlamenttivaaleissa, hän ei voi käyttää äänioikeuttaan muutettuaan Suomeen, ellei ole pyytänyt toisen EU-maan viranomaisia poistamaan nimensä vaaliluettelosta. Kantelija sai tiedon siitä, ettei hän voi käyttää äänioikeuttaan Suomessa vasta kun Suomen vaaliluettelo oli jo vahvistettu. AOA kehotti OM:tä ja VRK:ta huolehtimaan hyvissä ajoin ennen vuoden 2014 europarlamenttivaaleja siitä, että EU-kansalaiset saavat asianmukaista ja riittävää tietoa äänioikeutensa perusteista ja äänioikeutensa käyttämisestä sekä menettelystä Suomessa toteuttavissa vaaleissa (2018/4/09*).

VRK ilmoitti mahdollisista tiedottamistavoista em. tilanteessa. OM ilmoitti, että se selvittää vaalilain muutoshallinnollisuuksia hyvissä ajoin ennen seuraavia europarlamenttivaaleja.

AOA:n mukaan julkisuusperiaate ei täysin toteutunut valtiovarainministeriön (VM) Valtiolle.fi -työnhakupalvelussa. Työpaikkahakemuksen jättäminen valtion sähköisessä työnhakupalvelussa edellytti palveluun kirjautumista pankkitunnuksilla tai sähköisellä henkilökortilla. Ongelmalliseksi tilanteen teki se, että myös tyhjän hakemuslomakkeen katselu edellytti kirjautumista. AOA katsoi, että julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista olisi, jos palvelussa julkaistu tyhjä hakemuslomake olisi saatavilla palvelun avoimilta verkkosivuilta ilman tunnistautumisvaatimusta. Nykyinen käytäntö ei AOA:n mukaan ollut perusteltavissa ainakaan tietoturvasyillä. Lisäksi AOA saattoi ministeriön tietoon näkökohdat, joita tietosuojavaalututettu oli AOA:lle antamassaan lausunnossa nostanut esiin (3661* ja 3999/4/08*).

VM ilmoitti, että hakulomaketta koskevin osin asia oli korjattu siten, että Valtiolle.fi -sivuille on päivitetty kaikkien nähtäväksi mallit hakemuslomakkeista pdf-liitteinä. Lisäksi ministeriö ilmoitti, että tietosuojavaalututetun kanssa on käynnistetty vuoropuhelu mainitussa lausunnossa esiin nostettujen kysymysten ratkaisemiseksi.

3.5 VUODEN 2010 ERITYISTEEMA: KIELELLISET OIKEUDET JA HYVÄN KIELENKÄYTÖN VAATIMUS

3.5.1 JOHDANTO

Kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus olivat vuonna 2010 ensimmäistä kertaa kanslian erityinen vuotuinen teema. Vuositeema otetaan esille kaikilla tarkastuksilla, ja se otetaan huomioon myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita. Teemaa jatkettiin vuonna 2011. Aikaisempia teemoja ovat olleet julkisuus vuosina 2008 ja 2009 sekä neuvonta ja yhdenvertaisuus vuosina 2006 ja 2007.

Kieliteeman arvioinnin lähtökohtina olivat perustuslain 17 §, jossa säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin, ja perustuslain 21 §, jossa säädetään oikeudesta hyvään hallintoon. Kielellisten oikeuksien sisältö täsmentyy etenkin kielilaissa, ja hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen kielenkäytön vaatimus hallintolain 9 §:ssä.

Kielellisten oikeuksien tarkastelun painopiste riippui siitä, oliko tarkastuskohde yksi- vai kaksikielinen. Keskeistä oli ruotsin kielen aseman tarkastelu, mutta yhtälailla huomion kiinnittäminen suomen kielen asemaan saattoi nousta esiin tarkastuksilla yksikielisesti tai enemmistökieleltään ruotsinkielisiin kuntiin sekä yksikielisesti ruotsinkielisiin viranomaisiin ja muihin julkisyhteisöihin. Myös saamen kielen asema tuli esille eräillä tarkastuksilla.

Hallintolain tulkitsemista ja kääntämistä koskevan 26 §:n johdosta tarkastelunäkökulma laajentui muihinkin kuin kansalliskieliin. Esimerkiksi esitutkinnassa, oikeudenkäyntimenettelyssä, hallintolainkäytössä, opetustoimessa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa voi tulla esiin kysymys vieraiden kielten käytöstä. Tästä säädetään erikseen eri aloja koskevassa erityislainsäädännössä.

Teemasta valmisteltiin taustamuistio, johon koottiin tarkastuksilla esille otettavia kysymyksiä. Lisäksi kuskakin asiaryhmässä kiinnitettiin huomiota tuon asiaryhmän mahdolliseen kielellisiin oikeuksia koskevaan erityislainsäädäntöön. Nämä kysymykset toimitettiin tarkastuskohteelle pääsääntöisesti ennakoon, ja vastaukset käytiin läpi tarkastuksen kuluessa.

Hyvän kielenkäytön vaatimusta lähestyttiin niin ikään etupainotteisesti siten, että tarkastuskohdetta pyydettiin ennakkoon toimittamaan kansliaan nähtäväksi aineistoa, kuten esitteitä, lomakkeita, tiedotteita ja viranomaisohjeita sekä erilaisia yksittäisen asian hoidossa valmistuneita asiakirjoja (esimerkiksi täydennyspyyntöjä ja päätöksiä). Jos ennakoaineisto ei antanut aihetta toimenpiteisiin, tämä tuotiin tarkastuksella lyhyesti esiin ilman enempää käsittelyä. Vaihtoehtoisesti aineistoa voitiin kerätä tarkastuksen aikana, jolloin asiaan palattiin tarvittaessa jälkeinpäin.

3.5.2 KIELELLISET OIKEUDET

OPASTEET, LOMAKKEET JA MUU INFORMAATIO

Viranomaisen kaksikielisyyden tulee kielilain mukaan näkyä ja se tulee osoittaa omatoimisesti viranomaisen toiminnassa, millä tarkoitetaan mm. kylttien, opasteiden, lomakkeiden, esitteiden yms. asiakkaalle näkyvän informaation kaksikielisyyttä. Eräissä tarkastuskohteissa ilmeni näiltä osin edelleenkin puutteita, vaikka kielilaki on ollut voimassa vuodesta 2004.

Vankilatarkastuksilla OA kiinnitti huomiota vankien mahdollisuuksiin saada tietoa vankilasta ja heitä koskevista ohjeista ja määräyksistä sekä siihen, oliko näitä tietoja samoin kuin erinäisiä lomakkeita saatavissa eri kielillä. Tarkastuksilla sellaisiin vankiloihin, joissa oli kaksikielinen osasto, ilmeni puutteita keskeisten asiakirjojen ja lomakkeiden saatavuudessa ruotsin kielellä. OA saattoi vankiloiden tietoon käsityksenään, että kielilain mukaan ainakin vankilan järjestyssääntö ja tulo-opas tuli olla saatavilla myös ruotsinkielisenä. Myös vankien käyttämät erilaiset lomakkeet ja asia-

kirjat tuli olla molemmilla kansalliskielillä (2430 ja 4010/3/10). Sittemmin OA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi kielellisten oikeuksien toteutumisen kaikissa niissä vankiloissa, joissa on kaksikielinen osasto (3459/2/10). Asian käsittely on vielä kesken.

Poliisivankiloiden tarkastuksilla kiinnitettiin niin ikään huomiota asiakirjojen ja lomakkeiden saatavuuteen etenkin molemmilla kansalliskielillä. Puutteita ilmeni ainakin päiväjärjestyksissä, joskin ruotsinkielentaitoisia poliiseja oli voitu käyttää tulkkaukseen. Valmiudet kommunikoida vieraskielisten vapautensa menettäneiden kanssa vaihtelivat huomattavasti. Joissakin poliisivankiloissa asiaan oli varauduttu varsin hyvin siten, että päiväohjelmat oli käännetty monelle kielelle. Henkilökunnan käytössä oli myös keskeisiä asiointikysymyksiä ("Onko nälkä?", "Onko jano?" jne.) eri kielillä sisältäviä asiakirjoja. Niitä vapautensa menettäneelle näyttämällä voitiin ainakin jossain määrin kommunikoida hänen kanssaan (2154, 2155, 3397 ja 3398/3/10).

Puolustusvoimien tarkastuksilla saamen kieli nousi esiin etenkin Sodankylän Jääkäriprikaatissa ja Ivalon Rajajääkärikomppaniassa (3563 ja 3564/3/10). Joissakin saapumiserissä oli ollut saamenkielisiä varusmiehiä, mutta kukaan ei ollut vaatinut saada käyttäen saamen kieltä palveluksensa aikana. Tätä asiaa oli tiedusteltu jo kutsunnoissa. Kutsuntakuulutukset ja muut asiapaperit olivat sinänsä kuitenkin saatavissa Jääkäriprikaatissa myös saamen kielellä. Sen sijaan Rajajääkärikomppaniassa ei ollut saatavilla lomakkeita saameksi, ei edes poliisilomakkeita. AOA päätti ottaa asian tutkittavakseen omana aloitteena (1068/2/11). Asian käsittely on vielä kesken.

Kielilain vaatimuksiin kiinnitettiin myös erään julkista hallintotehtävää hoitavan julkisoikeudellisen yhdistyksen huomiota, koska tarkastuksella ilmeni, että kaikkia käytössä olevia esitteitä tai lomakkeita ei vielä ollut saatavilla molemmilla kansalliskielillä, minkä lisäksi yhdistyksen nimikyltti oli vain suomeksi (1922/3/10).

TULKKAUS JA KÄÄNTÄMINEN

Tulkkauksen ja kääntämisen arvioinnissa kiinnitettiin huomiota mm. siihen, miten tulkkaminen toteutetaan käytännössä, mistä palvelut hankitaan, oliko palvelun järjestämisessä ollut ongelmia ja miten paljon viranomaisilta oli pyydetty käännöksiä asiakirjoista. Tarkastuksilla ei yleisesti ottaen ilmennyt ongelmia näissä asioissa, joskin seuraavat yksittäiset seikat nousivat esiin.

Käräjäoikeuden tarkastuksella OA:n tietoon saatettiin tulkkien ja kääntäjien pätevyyden arviointiin liittyviä ongelmia. Käräjäoikeuden mukaan oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusturvan kannalta olisi perusteltua muodostaa valtakunnallinen luettelo tai rekisteri oikeudellisen tulkkauksen vaatiman pätevyyden omaavista tehtävään ilmoittautuvista yrityksistä ja henkilöistä. Käräjäoikeus oli aikoinaan tehnyt asiasta OM:lle esityksen, mutta se ei ollut johtanut toimenpiteisiin (2975/3/10).

Syyttäjätarkastuksella AOA:n tietoon saatettiin näkemys, että kielilaki on jossain määrin epäselvä siinä, miten paljon vastaajalle on käännettävä oikeudenkäyntiaineistoa (3765/3/10).

Aiemmin oli ongelmia myös siinä, missä laajuudessa ympäristövaikutusten arviointiohjelmat ja -selostukset tuli kääntää. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tarkastuksella ilmeni, että OM:n asiaa koskeva suositus (3/58/2007) oli korjannut tilannetta (1982/3/10).

Yhdessä poliisikohteessa oli vaikeuksia saada käännöksiä riittävän nopeasti (1335/3/10).

HENKILÖSTÖN KIELITAITO

Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota myös siihen, miten kielilainsäädäntöä toteutettiin tarkastuskohteen henkilöstöpolitiikassa. Kyse oli mm. siitä, miten kielitaito otettiin huomioon rekrytoinnissa, millaista kielikoulutusta henkilöstölle oli tarjolla, miten kielitaito otettiin huomioon palkkauksessa ja jaettiin työtehtävät virkamiehen kielitaidon mukaan.

Yleisenä havaintona voitiin todeta, että kielitaito otettiin huomioon rekrytointitilanteissa. Useissa tarkastuskohteissa oli tarjolla kielikoulutusta niin ruotsin kuin etenkin englannin kielessä. Kielilisiä maksettiin virkaehtosopimuksen pohjalta. Yhdessä tarkastuskohteessa tuli erikseen esiin, että kielilakiin ja sen vaatimuksiin perehdyttäminen sisältyi uusien työntekijöiden perehdyttämiseen (1943/3/10).

Erään kaksikielisen enemmistökieleltään ruotsinkielisen käräjäoikeuden tarkastuksella nousi esiin kysymys, olivatko tuomareiden nykyiset ruotsin kielen taidon vaatimukset tarkoituksenmukaiset käräjäoikeudessa, jossa yli 80 % kaikista käsitellyistä asioista oli pöytäkirjakieleltään suomenkielisiä. Tarkastuksella OA:lle kerrottiin, että tuomareiden kielitaitovaatimuksia koskeva sääntely oli vaikeuttanut suomenkielisten henkilöiden uralla etenemistä. Äidinkielenään ruotsia puhuvat viskaalit tai muut vähemmän työkokemuksen omaavat henkilöt ohittivat huomattavasti kokeneemmat hakijat, jos nämä eivät hallinneet ruotsia erinomaisesti. Käräjäoikeuden mukaan valtiovallan toimien johdosta tilanne ei ollut kohtuullinen kokeneen suomenkielisen tuomarin kannalta (3607/3/10). OA otti asian esiin tarkastuksellaan Vaasan hovioikeudessa (3608/3/10).

KIELEN VAIKUTUS KÄSITTELYAIKoihin

Tarkastuksilla ei ilmennyt, että kieli olisi vaikuttanut käsittelyaikoihin. Sitä vastoin nousi esiinkäsittelyaikojen myönteinen kehitys Vaasan hovioikeudessa.

AOA totesi vuonna 2006 antamassaan päätöksessä (1538/4/04), että kielellinen yhdenvertaisuus ei ollut täysin toteutunut Vaasan hovioikeudessa, koska ruotsinkielisten juttujen käsittelyajat olivat jo pitempään olleet suomenkielisten juttujen käsittelyaikoja pitemmät, eikä eroa voitu selittää juttujen määrillä eikä luonteella. Vuonna 2010 Vaasan hovioikeuden tarkastuksella sen sijaan ilmeni, että suomen- ja ruotsinkielisten asioiden keskimääräiset käsittelyajat olivat lähestyneet toisiaan vuodesta 2006 lähtien niin, että vuonna 2009 suomenkielisten asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 5,7 kuukautta ja ruotsinkielisten 5,9 kuukautta (3608/3/10).

Helsingin hovioikeudessa ruotsinkielisten asioiden käsittelyaika oli puolestaan huomattavasti keskimääräistä lyhyempi (2974/3/10).

ASIAKKAAN KIELEN SELVITTÄMINEN

Kielilain mukaan asianosaisen kieli tulee selvittää, kun viranomainen ottaa häneen oma-aloitteisesti yhteyttä. Henkilö voi rekisteröidä väestötietojärjestelmään myös asiointikielen, joko suomen tai ruotsin.

Tältä osin tarkastuksilla ei ilmennyt ongelmia viranomaisten toiminnassa. Sen sijaan eräessä kärjäoikeudessa kävi ilmi, että väestötietojärjestelmässä ilmoitettu asiointikieli ei kaikissa tapauksissa vastannut henkilön tosiasiallista kielitaitoa (2975/3/10).

MUITA HAVAINTOJA

Vankiloissa kielikysymyksellä oli merkitystä etenkin ulkomaalaisille vangeille myös työturvallisuuden kannalta. Tarkastuksilla ilmeni, että työkohteissa työskentelevien ulkomaalaisten vankien työturvallisuusnäkökohdat oli huomioitu varmistamalla vielä ennen töiden aloittamista, että he ymmärsivät, mitä laitteita he käyttivät ja miten niitä tuli käyttää. Vanki ei saanut käyttää laitetta, ellei osaamista varmistettu (2430/3/10).

Myös puolustushallinnon tarkastuksilla tuli esiin kielitaidon merkitys turvallisuuden näkökulmasta. Yhdessä tarkastetussa varuskunnassa oli ollut joitakin kieliongelmiä ulkosuomalaisten kanssa. Vakavana tapauksena tuli esiin, että eräs suomea puhumaton varusmies ei ollut osannut ampumaharjoitusten yhteydessä käskystä suojata ajoissa kuuloaan kuulosuojaimin (4306/3/10).

Ruotsinkielisten poliisipalveluiden saatavuuteen puolestaan vaikutti edelleenkin se, että poliisikoulutukseen oli vaikea saada äidinkieleltään ruotsinkielisiä hakijoita riittävästi. Haussa olleista 24 paikasta vain yhdeksän oli saatu täytettyä (1335/3/10).

3.5.3 HYVÄN KIELENKÄYTÖN VAATIMUS

Tarkastelun kohteita olivat mm., oliko asiakirjan iltai-
suta kielellisesti selkeä ja sisällöllisesti ymmärrettävä, oliko kielenkäyttö neutraalia, olivatko asiakirjat, etenkin päätökset, ulkoasultaan havainnollisia ja selkeitä sekä muodostivatko ne sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.

Ulosottovirastojen tarkastuksilla ulosottovirastot esittivät lomakkeita koskevaa kritiikkiä. Niitä pidettiin mm. puutteellisinä tai vaikeaselkoisina. AOA pyysi Valtakunnavoudinvirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin lomakkeissa ilmoitetut ongelmat mahdollisesti antoivat aihetta (4037/3/10).

*Valtakunnavoudinvirasto ilmoitti, että osa esiin tul-
leista virheistä ja ongelmista oli jo ulosoton tietojär-
jestelmän ja ulosoton asiakirjatuotantosovelluksen
säännöllisen ylläpidon ja päivityksen myötä korjattu.
Ilmoituksen mukaan osa havaituista virheistä korja-
taan kevään 2011 aikana. Valtakunnavoudinvirasto
ilmoitti edelleen, että AOA:n toimittama listaus lomak-
keissa olevista epäkohdista oli toimitettu ulosoton
tietojärjestelmän ja asiakirjatuotantosovelluksen ke-
hittämistyöryhmien puheenjohtajille.*

Muilla tarkastuksilla hyvän kielenkäytön vaatimukses-
ta ei tullut esille sellaista, joka olisi johtanut jatkotoi-
menpiteisiin.

4 Salainen tiedonhankinta

Vuonna 2010 salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Vastuuesittelijöinä toimivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* ja oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*.

4.1 TELEPAKKOKEINOT, PEITETOIMINTA JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan seuraavassa rikosten esitutkinnassa käytettyjä pakkokeinoja eli telekuuntelua, televalvontaa, matkaviestimen sijaintitiedon hankkimista ja teknistä tarkkailua. Lisäksi siihen luetaan poliisilaissa ja tullilaissa säädelty samanaisten tiedonhankintakeinojen käyttö rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Poliisilaissa on myös säännökset peitetoiminnasta, valeostosta ja salaisen tiedonhankinnan paljastumisen estämisestä.

Nykyinen laki ei tunne salaisen tiedonhankinnan käsitettä. Uudessa, ei vielä voimassa olevassa pakkokeinolaisissa tätä käsitettä kuitenkin käytetään ja vieläpä entistä selvästi laajemmassa merkityksessä. Salaista tiedonhankintaa on uuden lain mukaan edellä lueteltujen keinojen lisäksi mm. tietolähdetoiminta ja valvottu läpikäynti sekä kokonaan uusina keinoina peitelty tiedonhankinta ja tekninen laitetarkkailu.

Telekuuntelun ja televalvonnan lisäksi myös teknistä tarkkailua käsitellään seuraavassa otsikon Telepakkokeinot alla, vaikka yleensä tähän käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua. Poliisilain perusteella käytettävien keinojen kutsuminen pakkokeinoiksi ei sekään ole ongelmattonta.

Telepakkokeinoja ja teknistä tarkkailua on yhdessä peitetoiminnan ja valeostojen kanssa nimitetty

myös salaisiksi pakkokeinoiksi. Tämä johtuu siitä, että näitä keinoja käytetään kohteelta salassa. Joiltain osin nämä keinot voivat jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

4.2 PAKKOKKEINO- JA POLIISILAIN UUDISTAMINEN

Hallitus antoi eduskunnalle lokakuussa 2010 hallituksen esitykset 222 ja 224/2010 mm. pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksiksi mukaan lukien salainen tiedonhankinta. Eduskunta hyväksyi esitykset valiokuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten jälkeen maaliskuussa 2011. Tätä kirjoitettaessa lakien voimaantuloaikataulusta ei ole tietoa. Valiokuntakäsittelyssä korostettiin riittävän ajan varaamista mm. koulutukselle ja pidettiin tärkeänä, että uusi lainsäädäntö voisi tulla voimaan viimeistään 2014 alussa samanaikaisesti poliisiasioiden tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen (VITJA-hanke) kanssa.

Yksi uudistuksen päätavoitteista oli selkiyttää salaisen tiedonhankinnan sääntelyä, josta oli lukuisien erillisuudistusten myötä muodostunut vaikeaselkoinen kokonaisuus. Tässä ei kaikilta osin onnistuttu, vaikka sääntelyä on monin paikoin saatukin tarkennettua ja esimerkiksi pakkokeinolain ja poliisilain perusteettomia eroavaisuuksia poistettua. Uudistuksessa on tartuttu useisiin tällä hetkellä – osin vaikeuten vuoksi – sääntelemättä oleviin kysymyksiin, joihin ei ole helppoja ja yksinkertaisia vastauksia, mutta joista on täysin välttämätöntä säättää.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki oli kuultavana hallituksen esityksistä perustuslaki-, laki- ja hallintovaliokunnassa ja oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää perustuslakivaliokunnassa poliisilaista. He arvostelivat lausunnoissaan esityksiä

useissa kohdin. Seuraavassa esitetään vain eräitä suppeita poimintoja lausunnoista, joihin voi kokonaisuudessaan tutustua oikeusasiamiehen verkkosivuilla (4073, 4095, 4119 ja 4191/5/10). Käytetyn lainsäädäntötekniikan vuoksi salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten ongelmat ovat pitkälti samoja sekä pakkokeino- että poliisilaissa.

”Ehdotettu sääntely ei anna erityisen selkeää kokonaiskuvaa siitä, mitä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa eri viranomaiset poliisin ulkopuolella käyttävät, osin sääntelytekniikastakin johtuen. Sääntelyn piiriin tuodaan uusia keinoja samalla, kun niitä ja vanhoja keinoja vaihtelevasti säännellen jaetaan eri viranomaisille. Erittäin tarkasti pitäisi harkita, mitä keinoja – varsinkin täysin uusia – annetaan ainakaan tässä vaiheessa muiden kuin poliisin käyttöön. Jos usea eri viranomainen alkaa heti käyttää uusia keinoja, on käytäntöjen hallitseminen ja yhdenmukaisena pitäminen ongelmallista. Lisäksi totean jo nyt, että esimerkiksi asuntokuuntelun tulisi olla vain poliisin käytettävissä.

Tarkkailua ja suunnitelmallista tarkkailua koskevat säännökset kaipaavat kokonaan uudelleen arviointia, jos niitä aiotaan käyttää perusteluissa esitetyllä tavalla. Ongelmana on varsinkin kotirauhan piiriin kohdistuva katselu teknisillä välineillä ja sen suhde rikoslaissa säädeltyyn salakatseluun sekä ylipäätään se, minkä sisältöinen tarkkailu halutaan sallia.

Uusista keinoista teknisen laitetarkkailun käytännön sisältö jää epäselväksi ja tulee harkita, voidaanko sitä tällaisena hyväksyä.

Peitetoiminnan kohdalla on säännöksiä saatu tarkennettua. Periaatteellisesti hyvin tärkeä on poliisimiehen mahdollisuus rajoitetusti osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. En näe tälle ylitsepääsemättömiä periaatteellisia esteitä. Sääntelyyn liittyy kuitenkin useita ongelmia. Pitäisin perusteltuna, että aina kun 29 §:n mukaiseen toimivaltuuteen on turvauduttu, asia pitäisi viipymättä saattaa syyttäjän arvioitavaksi. Lisäksi korostan, että peitetoiminnan tuomioistuinkontrollin tulee olla todellista, eikä sitä pidä vesittää esimerkiksi sillä, että pyritään rajaamaan tuomioistuimelle esitettävää aineistoa. Nyt esityksessä tuomioistuinkontrollin alaa on varsinkin poliisilaissa

supistettu tavalla, jota en pidä perusteltuna. Vielä totean, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistamiskiellot tulee ottaa huomioon esimerkiksi peitetoiminnassa. Ongelmana on myös peitetoiminnan ja sen eräänlaisen ”kevytversion” peitellyn tiedonhankinnan välisen rajan epäselvyys.

Tietolähteen ohjatun käytön sääntely on hyvin tärkeää, vaikkakin erittäin vaikeaa. Perusongelma kuitenkin on, että tietolähteenä toimiminen jo usein lähtökohtaisesti asettaa poliisin puolesta toimivan yksityishenkilön hengen tai terveyden vaaraan (jota ei siis ehdotuksen mukaan saisi tapahtua). Poliisi ei myöskään voi tosiasiaa kontrolloida, mitä tietolähde tekee. Arvioin tämän toiminnan laillisuusvalvonnan myös erittäin vaikeaksi. Ongelmana tulee myös olemaan, miten toiminta saadaan kattavan valvonnan piiriin edes poliisin sisäisesti.

Kun on kysymys salaisista pakkokeinoista, on hyvin tärkeää, että niiden kohde ainakin jälkikäteen saisi tiedon pakkokeinon käytöstä. Tätä sääntelyä on perustellusti tarkennettu ja asianosaisen tiedonsaantimahdollisuuksia on lisätty. Nykylaissa ei esimerkiksi ole lainkaan säännelty peitetoiminnan ja valeoston asianosaisjulkisuuteen liittyvistä vaikeista kysymyksistä. Näin ollen esitetyt säännökset ovat erittäin tarpeellisia. Kuitenkin peitetoiminnan ja valeoston osalta näyttää vahvasti siltä, että ehdotettu menettely ei tulisi kestäämään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tarkastelua. Perusongelma on se, ettei epäilty ole mitenkään tietoinen eikä siis osallinen menettelyssä, jossa ilmoittamatta jättämisestä päätetään.”

Lisäksi lausunnoissa todettiin, että oikeusasiamiehelle tapahtuva raportointi kasvaa olennaisesti sekä määrältään että laadultaan – tästä enemmän jäljempänä.

Valiokuntakäsittelyssä etenkin esitykseen pakkokeinoiksi tehtiin lukuisia muutoksia (ks. LaVM 44/2010, HaVM 42/2010, PeVL 66/2010 ja 67/2010). On valitettavaa, että näin suuren ja tärkeän kokonaisuudistuksen aikataulu oli äärimmäisen tiukka.

Salaisen tiedonhankinnan sääntelyyn tulee uusien lakien myötä paljon muutoksia. Osa keinoista on täysin uusia tai ainakin se on uutta että niistä on säännökset; viimeksi mainitusta esimerkkinä tietolähdetoimin-

ta ja valvottu läpilasku. Lisäksi jo nykyisin käytössä olevien salaisten pakkokeinojen määritelmiä ja käytödellytyksiä muutettiin jonkin verran. Varsinkin peitetoiminnasta säädetään nykyistä tarkemmin. Lähtökohtana on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Peitepoliisi voi kuitenkin joissain tilanteissa vapautua rangaistusvastuusta, vaikka hän olisi tehtäväsään osallistunut rikollisryhmän toimintaan tavalla, joka täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Uutta on myös se, että Helsingin käräjäoikeudelle tulee päätösvaltaa peitetoiminnan aloittamisessa tietyissä tapauksissa. Rooli on kuitenkin varsin kapea ja olennaisesti suppeampi kuin mitä esimerkiksi uudistusta valmistellut esitutkinta- ja pakkokeinolakitöimikunta esitti (oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2).

Salaisten pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisesta säädetään nykyistä tarkemmin. Kun harkittaisiin ilmoituksen lykkäämistä tai tekemättä jättämistä esimerkiksi peitehenkilönä toimineen poliisimiehen hengen tai terveyden suojaamiseksi, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeutetaan oikeudenkäynnissä. Myös ns. ylimääräisen tiedon käyttämisestä säädetäisiin nykyistä paljon laajemmin ja tarkemmin.

Tämän laajan kokonaisuudistuksen ohella mainittakoon, että kesäkuussa 2010 tuli voimaan lainmuutos, jolla mahdollistettiin telekuuntelu törkeän maahantulon järjestämisen esitutkinnassa. Samalla Rajavartiolaitokselle annettiin oikeus käyttää telekuuntelua ja televalvontaa tätä rikosta ja siihen liittyviä tiettyjä ihmiskaupparikoksia tutkittaessa – muutoin Rajavartiolaitos ei saa käyttää telekuuntelua eikä televalvontaa. Rajavartiolaitos ei vuonna 2010 käyttänyt näitä uusia toimivaltuuksiaan.

Lisäksi huhtikuussa 2011 tuli voimaan uusi rikoslain säännös törkeästä metsästysrikoksesta ja törkeästä laittoman saaliin kätkemisestä. Televalvonta ja matka-viestimen sijaintitietojen hankkiminen mahdollistuu myös törkeää laittoman saaliin kätkemistä koskevassa esitutkinnassa. Mainitut pakkokeinot olisivat käytettävissä myös törkeän metsästysrikoksen esitutkinnassa.

4.3 TELEPAKKOKEINOT

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. Tyyppillisesti kysymys on puhelinkuuntelusta 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 matka-puhelimen sijainnista. Televalvonnalla ei siis saada tietoja viestin sisällöstä.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa mikrofonilla tai muulla teknisellä laitteella. Teknisen kuuntelun ohella teknistä tarkkailua ovat myös tekninen katselu ja tekninen seuranta.

4.3.1 TELEPAKKOKEINOJEN LAILLISUUSVALVONTA

Telepakkokeinojen valvonta on niiden laajamittaisesta käyttöön otosta eli vuodesta 1995 lähtien ollut oikeusasiamiehen työn yksi painopistealue. Sisäasiainministeriö (SM) antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnasta sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistustilaisuuksissa. Tullihallitus puolestaan antaa oman selvityksensä tullin käyttämistä telepakkokeinoista, kuten myös puolustusministeriö ja Rajavartiolaitos omalta osaltaan. SM:n kertomuksen julkiseen osaan voi tutustua ministeriön kotisivuilla. Tullihallituksen antaman selvityksen julkisen osa puolestaan löytyy tullin verkkosivuilta.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata telepakkokeinojen käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta

voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluontoista. Oikeusasiamiehelle erikseen raportoitavan salaisen tiedonhankinnan ala on myös jatkuvasti kasvanut. Yksin telepakkokeinolupia myönnetään useita tuhansia vuodessa, ja valvontaan on tullut jatkuvasti uusia keinoja. Uuden lainsäädännön myötä valvonnan ala edelleen laajenee. Oikeusasiamiehen valvonta kuitenkin lähinnä täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

SM ja Tullihallitus saavat olennaisen osan tiedoistaan keskusrikospoliisin (KRP) keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt sekä tullipiirit raportoivat vuosittain telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta esimiesvirastoilleen. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Kanteluista telepakkokeinojen käytöstä tulee erittäin vähän, ilmeisesti osin johtuen niiden salaisesta luonteesta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin tavanomaista paljon enemmän oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi SM:n kertomuksen tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajoitetut. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt yhteyttä poliisin yliojohtoon ja KRP:hen läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta.

4.3.2 TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

Telepakkokeinoilla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Puuttumisen asteessa on tuki eroja: esimerkiksi vakituisen asunnon teknisellä kuuntelulla (asuntokuuntelu) puututaan yksityisyyteen huomattavasti syvemmin kuin telekuuntelulla. Telekuuntelua lievempää puuttuminen on televalvonnassa, jossa ei ole kyse viestin sisällön selvittämisestä. Joka tapauksessa ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä koh-

teelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

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

Oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitettille. 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 tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

4.3.3 PAKKOKEINOISTA PÄÄTTÄMINEN

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Uusi lainsäädäntö ei muuta tätä tilannetta. Teknistä kuuntelua voidaan kuuntelupaikan mukaan 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.

Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkittaessa esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa – paitsi asuntokuuntelutapauksissa. Asuntokuuntelussa

pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja. Pakkokeinolakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta toisti aieman käsityksensä (PeVL 36/2002), että julkisen asiamiehen järjestelmän ulottamista telekuuntelua koskevaan päätöksentekoon on harkittava (PeVL 66/2010). Tämä olisi suuri muutos nykyiseen, koska asuntokuuntelutapauksia on ollut vuodessa enimmilläänkin vain 18, mutta telekuuntelulupia poliisille ja tullille myönnettiin esimerkiksi vuonna 2010 yhteensä yli 2 000.

Jos tuomioistuin myöntää luvan, sen tulee määrätä mm. luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määrätellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja telediittymä, teleosoite tai telepäätelaite.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeys tuli esille korkeimman oikeuden (KKO) ennakkoratkaisussa KKO 2007:7. Päätöksessä todettiin, että tuomioistuimen on pakkokeinohakemusta käsitellessään huolehdittava 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. KKO:n mukaan tuomioistuimen on tarvittaessa vaadittava selvät perustelut sille, miksi pakkokeino on erityisen tarpeellinen.

Kyseisessä tapauksessa lupapäätökset kumottiin, kun hakemuksissa ja pelkästään niiden perusteisiin viitattuina käräjäoikeuden päätöksissä ei ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että kohdehenkilöitä olisi ollut syytä epäillä törkeästä huumausainerikoksesta. Tapauksessa oli kysymys teknisestä kuuntelusta, mutta ratkaisun perustelut rikosepäilyn tutkimisesta soveltuvat sellaisenaan myös telekuunteluun ja televalvontaan.

KKO korosti tuomioistuimen roolia vaatimuksen perusteiden selvittämisessä myös ratkaisussaan KKO 2009:54, jossa käräjäoikeuden tekniseen kuunteluun myöntämät lupapäätökset kumottiin.

4.3.4 TELEPAKKOKEINOJA KOSKEVIA RATKAISUJA

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita tuli ja ratkaistiin edellisvuoden tapaan vain muutamia. Osa kanteluista on perinteisesti ollut yleisluonteisia epäilyjä siitä, että kantelijoiden puheluita kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Todella käytettyyn pakkokeinoon kohdistuvia kanteluita on vuosittain tehty vain harvoja. Omasa aloitteesta tutkitut asiat ovatkin tärkeässä roolissa. Tätä kirjoitettaessa on vireillä useita telepakkokeinoja koskevia omia aloitteita.

PÄÄTÖSVALTA HÄTÄPAIKANNUKSEEN

Kantelija arvosteli poliisia passiivisuudesta tyttärensä katoamisen selvittämisessä. Kysymys oli mm. tyttären matkapuhelimen paikantamisesta. Poliisi oli pyytänyt hätäpaikannusta, mutta epäselväksi jääneestä syystä hätäkeskus ei ollut ensin sitä tehnyt. Saatu selvitys ei sinänsä antanut aihetta arvostella poliisin toimintaa.

AOA kuitenkin totesi, että SM:n poliisiosaston ja pelastusosaston näkemykset siitä, kenellä on päätösvalta hätäpaikannuksen käyttämisessä, olivat ristiriidassa keskenään. Poliisiosaston mukaan siinä tapauksessa, että poliisi on ottanut vastaan katoamisilmoituksen ja katsoo, että edellytykset hätäpaikannukseen ovat olemassa, toimenpiteen teknisellä suorittajalla hätäkeskuksessa ei tulisi olla asiassa enää harkintavaltaa. Pelastusosasto taas katsoi – omien ohjeidensa mukaisesti – että viimekäteisen harkinnan hätäpaikannuksen käytön edellytysten olemassa olosta tekee hätäkeskuspäivystäjä tai vuoromes-tarin tai hänen sijaisensa.

Hätäpaikannuksen käyttäminen niissä tapauksissa, joissa on kysymys lain tarkoittamasta ilmeisestä häädästä tai välittömästä vaarasta, on oltava nopeaa ei

kä toimenpiteen käyttämistä saa hidastaa esimerkiksi etsintään osallistuvien viranomaisten eroavat näkemykset siitä, kenellä on asiassa päätösvalta. Kyse voi viime kädessä olla julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaisen elämää ja turvallisuutta.

AOA pyysi SM:tä ilmoittamaan, antaako havainto poliisiosaston ja pelastusosaston erilaisista käsityksistä päätösvalasta hätäpaikannuksen käyttämisessä aiheetta toimenpiteisiin ja onko asiassa tarvetta lainsäädännöllisiin toimiin.

AOA Pajuojaan päätös 9.4.2010,
dnro 2137/4/08, esittelijä Mikko Eteläpää

SM:n oikeusyksikkö ilmoitti, että välttämätöntä tarvetta lainsäädäntötoimiin ei ole. Kuitenkin pelastusosastolla valmisteltiin valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta, joka tuli voimaan vuoden 2011 alusta. Sen mukaan yhtenä hätäkeskuslaitoksen viranomaisille antamana hätäkeskuspalveluihin liittyvänä tuki-toimintana on osallistuminen toimivaltaisen viranomaisen päätökseen perustuvan hätäpaikannuksen suorittamiseen. Oikeusyksikön mukaan asetus tullaan ottamaan huomioon hätäkeskuslaitoksen ja poliisin ohjeistuksessa.

TELEPAKKOKEINON HAKEMINEN POLIISIN SEKALAISILMOITUKSEN PERUSTEELLA

SM:n kertomuksen mukaan Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäynnillä KRP:ssa käsiteltiin tilannetta, jossa Helsingin poliisilaitos oli hakenut poliisin sekalaisilmoituksen perusteella telepakkokeinoja ”syytä epäillä rikosta”-tilanteessa. KRP kieltäytyi toteuttamasta telepakkokeinoja sekalaisilmoituksen perusteella, koska sen kannan mukaan toteuttaminen olisi edellyttänyt rikosilmoitusta. Poliisihallituksen mukaan poliisin sekalaisilmoituksen perusteella ei voida hakea telepakkokeinoja, ja mikäli on syytä epäillä rikosta, asiasta on kirjattava sekalaisilmoituksen sijaan rikosilmoitus.

Tämä menettely oli Helsingin poliisilaitoksella vakiintunut käytäntö kuolemansyyn tutkinnassa ja vastaavia tapauksia oli kymmeniä vuosittain. Perusteluina käy-

tännölle mainittiin vääristyvät rikostilastot, työmäärän lisääntyminen ja tutkintarauha. Poliisin ylijohdon mukaan kaksi viimeksi mainittua perustetta vaikuttivat varsin epäuskottavilta. Lisäksi todettiin, että mm. Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan poliisilaitoksissa, joissa suoritetaan yhteensä lähes sama määrä kuolemansyyn tutkintoja kuin Helsingissä, noudatetaan annettuja ohjeita eikä niiden noudattamiseen ole koettu liittyvän ongelmia, ei tilastollisiakaan. Rikostilastot, joilla Helsingin poliisilaitos perusteli menettelytapansa, muodostuvat Helsingin ja muiden poliisilaitosten kesken sekä valtakunnallisestikin entistä enemmän vertailukelvottomiksi (SM:n poliisiosaston poliisitoimintayksikön kannanotto 25.8.2009 ja Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan kannanotto 17.1.2011).

Oikeustapauksista mainittakoon telekuunteluaineiston asianosaisjulkisuutta koskeva korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätös 21.5.2010 asiassa dnro 3899/1/08. KHO oli aiemmassa vuosikirjaratkaisussaan 2007:64 katsonut, ettei esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätetty telekuunteluaineisto kokonaisuutena ja sellaisenaan ole viranomaisen asiakirja, josta epäillyllä rikosasian asianosaisena olisi ollut oikeus saada tieto. Tämän päätöksen sanoman voisi kärjistää siten, että tämäläisyyksissä tilanteissa kyse on viranomaisen asiakirjasta vasta siinä vaiheessa, kun viranomainen näin itse päättää. Päätöksessä ei kiinnitetty huomiota esimerkiksi pakkokeinolain 5a luvun 13 §:n mukaiseen ylimääräisen tiedon säilyttämiseen ja tuon sääntelyn tarkoitukseen. Ylimääräinenkin tieto säilytetään, jotta voitaisiin varmistua, että se on tarvittaessa käytettävissä, ja jotta voidaan esimerkiksi kontrolloida, ettei syyttömyyttä tukevaa aineistoa hävitetä.

Edellä mainitussa vuoden 2010 tapauksessa KHO totesi, toisin kuin 2007, että tallenteet olivat viranomaisen asiakirjoja ja toi esiin myös sen, ettei rikosasiassa merkityksellisen aineiston määrittely voi jäädä yksin poliisin tai syyttäjän päätettäväksi. Kuitenkin KHO katsoi eri tekijöitä punnittuaan, että muiden kuin aineiston halunneen henkilön yksityisyyden suoja rajoitti asianosaisjulkisuutta, eli viimeksi mainittu oikeus ei ole rajoitukseton. Näiden KHO:n ratkaisujen jälkeen oikeustila ei ole erityisen selvä. Oma kysymyksensä on vielä se, miksi asianosaisjulkisuutta oikeussuojatiet on hajautettu kahdelle eri tuomioistuinlinjalle, yleisiin tuomioistuimiin ja hallintotuomioistuimiin, kun voisi ajatella, että päätösvalta tulisi keskittää syyteasiata

käsittävälle tuomioistuimelle. Vuoden 2010 päätöksessään KHO:kin viittasi siihen, ettei hallintolainkäytön järjestyksessä voida täsmällisesti arvioida yksittäisen asiakirjan merkitystä rikosasian oikeudenkäynnissä.

4.3.5 TARKASTUKSET

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina. Myös tulliin on tarkoitus tehdä tarkastuksia. Yleensä tarkastuksilla käydään pistokoelunteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Keskusteluissa on käsitelty mm. "syytä epäillä" -perusteen selvittämistä, päätöksen perustelujen kirjaamista sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen lykkäämisen ja kokonaan ilmoittamatta jättämisen perusteita. KRP:n tarkastuksella keskusteltiin mm. SALPA-järjestelmän tilanteesta, tästä enemmän jäljempänä.

4.3.6 VALVONTATIEDOT

Seuraavassa esitetään keskeisiä tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2010 (vuoden 2009 luvut suluisia vertailutietona). Oikeusasiamiehen SM:ltä saamat tiedot suojelupoliisin salaisesta tiedonhankinnasta ovat salassa pidettäviä, joten ne eivät sisällä esitettäviin lukuihin. On myös huomattava, että oikeusasiamiehelle raportoitaviin keinoihin kuuluu vain osa teknistä tarkkailua eli tekninen kuuntelu ja kaikki tekninen seuranta rangaistuslaitoksissa. Esimerkiksi tekninen katselu ja tekninen seuranta muualla kuin rangaistuslaitoksissa jää oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ulkopuolelle. Tosin näitäkin keinoja on jonkin verran käsitelty tarkastuksilla ja myös esimerkiksi SM:n ja Rajavartiolaitoksen kertomuksissa.

Poliisi käyttää telepakkokeinoja ylivoimaisesti eniten, mutta myös tullin osuus on merkittävä. On toki muistettava, että tulli käyttää salaista tiedonhankintaa vain tullirikosasioissa eli pääosin on kysymys törkeistä huumausainerikoksista ja törkeistä veropetoksista. Rajavartiolaitos käyttää teknistä tarkkailua vuosittain, mutta erittäin vähän ja puolustusvoimat vielä harvemmin – niiden toimivaltuudetkin ovat varsin rajatut.

PAKKOKEINOLAIN MUKAINEN TELEKUUNTELU

Telekuuntelun ja televalvonnan merkittävin tunnusluku on niiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, jotka ovat olleet näiden pakkokeinojen kohteena. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupien määrän tai pakkokeinon kohteena olevien liittymien määrän kasvun voidaan perustellusti nähdä kuvaavan lähinnä kuuntelun kohteina olevien rikosten selvittämisen vaikeutumista (saman epäillyn eri liittymät, jatkolupien tarve) ja toisaalta toimintaympäristössä, erityisesti viestintäteknologiassa ja lain-säädännössä, tapahtuneita muutoksia.

Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun kohteena oli epäiltyjä enemmän kuin koskaan ennen eli 636 (604 edellisenä vuonna). Tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä sen sijaan hiukan laski ja oli vuonna 2010 yhteensä 1 798 (1 832). Epäiltyä kohden siis käytettiin jonkin verran vähemmän telekuuntelua. Myönnettyjen telekuuntelulupien määrän suhde rikoksesta epäiltyjen määrään oli 2,8 lupaa/rikoksesta epäilty (3,0). Kaikista telekuunteluvaatimuksista oli jatkoaikaavaatimuksia edellisvuosien tapaan noin puolet. Telekuuntelun kohteena olleiden liittymien ja muiden teleosoitteiden määrä oli käytännössä sama kuin edellisvuonna eli 2 122 (2 123).

Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden että lupien määrät ovat poliisissa pysytelleet suunnilleen samassa suuruusluokassa, joskin keskeinen tunnusluku eli epäiltyjen määrä on neljänä viime vuonna kasvanut.

Tullissa telekuuntelu pysyi kolmen edellisvuoden tasolla, jos asiaa tarkastellaan kuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrällä. Kertomusvuonna heitä oli 104 (102). Tullille myönnettyjen telekuuntelulupien määrä sen sijaan väheni edelleen selvästi ja niitä oli 243 (330). Samoin telekuuntelun kohteena olleiden liittymien määrä laski ja oli 343 (381). Epäiltyä kohden siten myönnetty selvästi aiempaa vähemmän lupia: 2,3 lupaa/epäilty, kun edellisvuoden lukema oli 3,2.

PAKKOKEINOLAIN MUKAINEN TELEVALVONTA

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä oli noussut edellisvuodesta ja oli 1 421 (1 287). Sama koski televalvontalupien määrää, joka vuonna 2010 oli 1 819 (1 671). Televalvontaa kohdistettiin kaikkiaan 3 120 (2 535) liittymään. Televalvonassa jatkolupien osuus oli vain 9 % (14) kaikista luvista. Televalvonta ilman samanaikaista telekuuntelua on siis tyypillisesti kertaluontoinen toimenpide, toisin kuin telekuuntelu.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen televalvonnan käyttö oli suunnilleen edellisvuoden tasolla eli useamman edellisvuoden nousu ei enää jatkunut. Kertomusvuonna televalvonnan kohteena oli 288 (288) epäiltyä. Tuomioistuimet myönsivät tullille 538 (610) televalvontalupaa, joiden kohteena oli 691 (653) liittymää.

Lisäksi tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 228 (125) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupa) ja Rajavartiolaitokselle yhden (2) luvan.

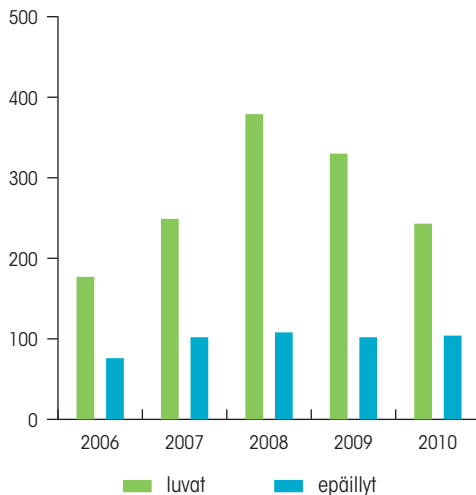
TELEKUUNTELUN JA TELEVALVONNAN KOHDISTUMINEN RIKOSLAJEITTAIN

Pakkokeinolain mukaista telekuuntelua käytettiin poliisissa aiempien vuosien tapaan selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkinnassa. Niiden osuus (70 %) kaikista tapauksista oli jonkin verran kasvanut edellisvuodesta. Seuraavaksi yleisimmät perusterikokset olivat henkirikokset ja niiden yritykset (10 %) ja törkeät veropetokset (4 %). Kuten aiemminkin tullissa yleisimmät telekuuntelun perusterikokset olivat törkeä huumausainerikos, joita oli 81 % ja törkeä veropetos 19 % tapauksista.

Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnessa perusterikosten kirjo on poliisissa laaja. Yleisimpiä olivat edellisvuoden tapaan törkeät varkaudet (30 %) ja törkeät huumausainerikokset (18 %). Tullissa törkeä huumausainerikos (67 %) ja törkeä veropetos (27 %) olivat edelleen yleisimmät perusterikokset.



Poliisin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2006–2010



Tullin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2006–2010

POLIISILAIN MUKAINEN TELEKUUNTELU JA -VALVONTA

Poliisilain mukaista telekuuntelua käytettiin muualla kuin suojelupoliisissa 21 (9) kertaa. Kyse on poliisin mahdollisuudesta telekuunteluun, kun tuomioistuin on katsonut sen välttämättömäksi henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Poliisilain perusteella televalvontaa käytettiin 102 (80) tapauksessa. Useimmiten televalvontaa käytettiin törkeiden huumausainerikosten estämiseksi tai paljastamiseksi (24 %) sekä henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi (16 %). Aiempina vuosina tyypillisin tapaus on ollut kadonneen henkilön etsintä, joita oli vuonna 2010 jostain syystä vuonna vain 2 %:ia kaikista tapauksista, kun esimerkiksi edellisvuonna osuus oli 22 %.

TULLILAIN MUKAINEN TELEVALVONTA

Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi tullille vuonna 2003. Kertomusvuonna televalvontalupia myönnettiin 78 (50). Tätä keinoa käytettiin edellisvuoden tapaan noin puolessa tapauksista estämään tai paljastamaan törkeitä veropetoksia. Törkeä huumausainerikos oli perusterikoksesta 42 %:ssa tapauksista.

TEKNINEN KUUNTELU JA KATSELU

Poliisi sai tuomioistuimelta 139 lupaa (79) pakkokeinolain mukaiseen tekniseen kuunteluun. Teknisen kuuntelun käyttö kasvoi siten kolmantena vuonna peräkkäin, vieläpä hyvin selvästi. Teknisen kuuntelun luvista kohdistui vakituiseseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (asuntokuuntelu) 18 (7) lupaa. Tätä keinoa on siis käytetty varsin vähän, vaikkakin selvästi aiempia vuosia enemmän. Vankilassa tapahtuneita kuunteluita oli 18 (25). Pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeiden huumausainerikosten selvittämisessä.

Poliisilain perusteella teknistä kuuntelua käytettiin kahdeksassa (5) tapauksessa. Kysymys oli pääosin törkeiden huumausainerikosten torjunnasta.

Poliisi sai tekniseen katseluun pakkokeinolain nojalla 29 lupaa (6) ja poliisilain nojalla 24 (1). Tämänkin keinon käyttö on kasvanut suhteellisesti paljon, vaikka lukumäärät ovat edelleen varsin pieniä.

Teknisen kuuntelun käyttö poliisin ulkopuolella on edelleen vähäistä. Tullille myönnettiin pakkokeinolain nojalla kuusi (7) lupaa tekniseen kuunteluun, joista kolme (5) toteutettiin rangaistuslaitoksessa. Rajavartiolaitos puolestaan ilmoitti, ettei se ole vuonna 2010 käyttänyt teknistä kuuntelua, edellisvuonna tapauksia oli kaksi. Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimissa ei vuonna 2010 käytetty poliisilain mukaista teknistä kuuntelua, aiemminkin tapauksia on ollut koko 2000-luvulla vain kaksi.

HYLÄTYT VAATIMUKSET

Tuomioistuimet hylkäsivät kolme poliisin pakkokeinolakiin perustunutta vaatimusta, jotka kohdistuivat samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan, sekä seitsemän poliisin televalvontavaatimusta. Tullin telepakkokeinovaatimuksista ei tänäkään vuonna hylätty yhtään. Hylkäyspäätöksiä kokonaismäärä oli siten sama kuin edellisvuonna.

ILMOITTAMINEN PAKKOKEINON KÄYTÖSTÄ

Pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä päättää jatkaa määräaikaa tai päättää, että ilmoitus saadaan jättää kokonaan tekemättä. On siis mahdollista, että esimerkiksi telekuuntelu ei koskaan tule sen kohteen tietoon. On luonnollisesti tärkeää, että erityisesti kokonaan kohteelta salaan jääviä tapauksia olisi mahdollisimman vähän.

Kertomusvuonna kävi ilmi, että oikeusasiamiehelle aiempina vuosina ilmoitetut luvut ovat harhaanjohtavan pieniä. Esimerkiksi vuodelta 2008 oli ilmoitettu, että ilmoittamisen siirtämisiä oli telekuuntelussa kymmenen eikä televalvonnassa yhtään ja että kokonaan ilmoittamatta jättämisiä oli enää vajaa kymmenen. SM totesi tuolloin, että näin ollen jo lähes kaikki kohdehenkilöt saavat jossain vaiheessa tiedon siitä, että heihin on kohdistettu telepakkokeinoja. Nyt tarkempaa selvitystä pyydettyäessä SM ilmoitti, että vuonna 2008 telepakkokeinojen käytöstä ilmoituksien siirtämisiä olikin 79 tapauksessa ja kokonaan ilmoittamatta jättämisiä 35 tapauksessa. Näin ollen luvut ovat moninkertaiset aiemmin ilmoitettuun verrattuna, vaikka otettaisiin huomioon, että lupaa ilmoittamatta jättämiseen haetaan jonkin verran myös tuntemattomille epäillyille, mikä menettely on sinänsä vastoin ohjeistusta.

Aiempien kertomusten liian pienet luvut johtuvat siitä, että oikeusasiamiehelle annettuihin kertomuksiin oli tilastoitu vain ne siirto- ja kokonaan ilmoittamatta jättämispäätökset, jotka liittyivät juuri tuona vuonna toteutettuihin telepakkokeinoin. Kun ilmoitusaikaa on vuosi, ei suuri osa tapauksista ehtinyt tulla tilastoiduksi kyseisenä vuonna, eikä tietysti seuraavanakaan vuonna, koska silloin puolestaan tilastoitiin vain tuon seuraavan vuoden pakkokeinoja. Oikean kuvan antaa tietenkin vain sellainen tilasto, josta käy ilmi kaikki tuomioistuinten päätökset riippumatta siitä, minä vuonna pakkokeino on toteutettu. Nyt valtaosa tapauksista oli jäänyt raportoimatta.

Nytkään ilmoitetut luvut eivät kerro tuomioistuinten vuosittain tekemien päätösten määriä, vaan edelleen vain kunakin vuonna toteutetuissa pakkokeinoissa tähän asti tehtyjen päätösten määrän.

SM:n mukaan käyttöön otetaan uusi tunnusluku. Oikeusasiamies tulee kuitenkin vielä jatkamaan ilmoittamatta jättämiseen liittyvien kysymyksen selvittelyä sekä poliisin että tullin kanssa. Poliisin ja tullin kertomukset eivät ylipäättään ole näiltä osin yhteismitallisia.

SM:n mukaan vuonna 2010 kokonaan ilmoittamatta jättämispäätöksiä oli 10, mutta tämä ei edellä kerrotun perusteella ole lopullinen luku. Se koskee vain vuonna 2010 toteutettuja telepakkokeinoja.

Sinänsä näyttää siltä, että poliisissa sekä siirtojen että kokonaan ilmoittamatta jättämisten määrä on ollut suhteellisen vakaa viime vuodet. Vuosina 2006–2009 ilmoitusten siirtoja on ollut 74–86 tapauksessa ja kokonaan ilmoittamatta jättämisiä 35–55 tapauksessa. Jälkimmäiset tapaukset ovat olleet hienoisessa laskusuunnassa. Niitä on kuitenkin yllättävän paljon. Tosin tässä vaiheessa ei ole tietoa, kuinka moni tapauksista koskee tuntematonta epäiltyä; heillehän ilmoitusta ei voida tehdä. Tapauksia, joissa ilmoitusta ei ole voitu tehdä – epäilty on kuollut, tavoittamatta, tuntematon tai kyse on asianomistajaan kohdistetusta televalvonnasta – on viime vuosina tilastoitu varsin tasaisesti 300–359.

Tullihallituksen mukaan myöhästyneitä ilmoituksia oli seitsemässä tapauksessa telekuuntelussa ja 20 tapauksessa televalvonnassa. Tullihallitus ilmoittaa kiinnittäneensä asiaan huomiota todeten, että nämä määrät ovat liian suuria. Itsestään selvää onkin, että laissa säädettyjä määräaikoja tulee noudattaa. Tullihallituksen mukaan kokonaan ilmoittamatta jättämisiä ei ole viime vuosina ollut.

MERKITYSARVIOT

Telekuunteluluvan ja televalvontaluvan myöntämisen edellytyksenä on se, että pakkokeinolla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Telepakkokeinojen käytön merkitystä arvioidaan myös jälkikäteen: pakkokeinoja käyttäneet tutkinnanjohtajilta saadaan arvioita niiden tehosta. Heidän mukaansa telepakkokeinot ovat edelleen varsin tärkeä tiedonhankintakeino, vaikka niiden merkitys on viime vuosina ollut yleensä laskusuunnassa. Merkityksellisyysarvioita on joka tapauksessa pidettävä vain suuntaa antavina, koska niihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä.

Poliisissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun käytön merkitystä pidettiin joko ratkaisevana tai tärkeänä 68 %:ssa tapauksista (54). Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus poliisissa oli puolestaan 67 % (53). Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys arvioitiin edellisvuoden tasoiseksi: ratkaisevaa tai tärkeää se oli ollut 56 %:ssa tapauksista.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan arvioidussa vaikuttavuudessa on ollut aiemmin huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Telekuuntelua pidettiin vuonna 2010 ratkaisevana tai tärkeänä 83 %:ssa tapauksista (75). Televalvonta puolestaan arvioitiin ratkaisevaksi tai tärkeäksi 73 %:ssa tapauksista (67). Tullilain mukainen televalvonta oli ratkaisevaa tai tärkeää 60 %:ssa tapauksista (80).

KUUNTELUKIELLOT JA YLIMÄÄRÄINEN TIETO

Laissa on kielletty eräiden henkilöiden välisten viestien tai keskustelujen kuunteleminen. Poliisissa tällaisten kuuntelukieltojen määrää telekuuntelusta on edelleen laskussa. Kuuntelukieltojen alaisia keskusteluja tilastoitiin kertomusvuonna yhteensä 111 (147). Näistä 81 (99) käytiin epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välillä sekä 30 (44) rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välillä. Kuuntelukieltojen alaiset tallenteet on SM:n mukaan hävitetty, kuten laki edellyttää. Ylimääräisen tiedon käyttämisestä ei SM:n vuoden 2010 kertomuksessa ollut mainintaa.

Tullissa kuuntelukieltoimerkinnällä varustettuja pöytäkirjoja oli 51 (62). Näistä 20 (24) koski oikeudenkäyntiavustajaa ja 11 (13) lähiomaista. Kuuntelukieltojen alaiset tallenteet on Tullihallituksen mukaan hävitetty. Tullissa ei ollut ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä, kuten ei edellisvuosinaan.

4.3.7 ARVIOINTIA

Vuoden 2010 aikana ei tullut ilmi mitään erityisen huolestuttavaa telepakkokeinojen käytössä tai valvonnan lukuun ottamatta edellä kerrottua epäselvyyttä telepakkokeinojen ilmoittamatta jättämisten tai ilmoitusten siirtojen tilastoinnissa. Muutamia muitakin tapauksia otettiin kertomusvuonna oma-aloitteisesti selvittäväksi. Tätä kirjoitettaessa on kuitenkin liian varhaista sanoa, johtavatko ne toimenpiteisiin.

Vuonna 2010 sekä telekuuntelua että televalvontaa käytettiin enemmän kuin aiemmin. Poliisissa telekuuntelu ja televalvonta ovat kuitenkin viime vuosina pysyneet suhteellisen vakiintuneella tasolla, vaikka suunta on ollut kasvava. Poliisissa teknisen kuuntelun käyttö on selvästi lisääntynyt kolmena vuonna peräkkäin selvästi. On kuitenkin muistettava, että tekninen kuuntelu on paljon harvinaisempaa kuin telekuuntelu ja varsinkin televalvonta. Joka tapauksessa kasvu on ainakin suhteellisesti merkittävää. Yksi syy sille lienee poliisilaitosten lisääntyneet valmiudet.

Tullissa telekuuntelun käyttö on ainakin kohdehenkilöiden määrällä mitattuna usean vuoden ajan ollut vakaalla tasolla. Myöskään televalvonnassa aiempien vuosien kasvutrendi ei enää vuonna 2010 jatkunut. Tullin käyttämien telepakkokeinojen määrä on 15–20 % poliisin toimenpiteiden määrästä.

Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa teknisen tarkkailun käyttö on ollut erittäin vähäistä. Ylipäätään näiden viranomaisten toimivaltuudet ovat hyvin rajoitetut ainakin toistaiseksi, koska ne eivät saa käyttää esimerkiksi telekuuntelua tai televalvontaa. Tosin vuonna 2010 Rajavartiolaitos sai oikeuden käyttää telekuuntelua ja televalvontaa lähinnä törkeän maahantulon järjestämisen esitutkinnassa – tätä valtuutusta ei ole vielä käytetty. Uuden pakkokeinolain myötä tulli ja Rajavartiolaitos tulevat saamaan uusia salaisen tiedonhankinnan keinoja käyttöönsä. Sen sijaan eduskunta ei ehtinyt käsitellä esitystä uudeksi laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa (HE 226/2010), joten esitys raukesi.

Telepakkokeinojen valvontaa on viime vuosina kehitetty. Viranomaisten mukaan näin on saatu parannettua toiminnan laatua, mitä ei ole syytä epäillä, vaikkakin tarkkojen arvioiden esittäminen on toki vaikeaa. Erityisen tärkeä edistysaskel viranomaisten sisäisessä valvonnassa oli SALPA-asianhallintajärjestelmän käyttöönotto loppuvuodesta 2004. Kaikki telepakkokeinot kirjataan SALPAan, joten nykyään niistä on saatavissa luotettavat tiedot. Järjestelmän kautta telepakkokeinon käyttöä pystytään valvomaan jopa reaaliaikaisesti. Ylipäätään toimintojen keskittäminen KRP:n kautta tapahtuvaksi on tuonut toimintaan ja sen valvontaan laatua ja systemaattisuutta.

KRP:n tarkastuksella ja muutoinkin on tullut ilmi, että SALPA ei kaikilta osin vastaa käyttäjien tarpeita. Poliisihallituksen oma laillisuusvalvontakin on todennut yleiseksi ongelmaksi järjestelmän hitauden ja ajoittaisen toimimattomuuden. Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistaminen tulee edellyttämään asiantuntijajärjestelmän uudistamista samoin kuin yhteensopivuus teleoperaattoreiden kehittyvien järjestelmien kanssa. SALPAn tulevaisuus on kytköksissä poliisiasiaintietojärjestelmien kokonaisuudistukseen (VITJA-hanke), jonka on suunniteltu otettavan käyttöön vuoteen 2014 mennessä. On kuitenkin ongelmallista, jos SALPAn kehitystyö olisi vuosia ”jäissä”, eikä ole myöskään varmaa, että VITJA-hanke onnistuu suunnitellussa aikataulussa. Valvonnankin kannalta on tärkeää, että asianhallintajärjestelmät ovat asianmukaiset.

Vielä tällä hetkellä telepakkokeinojen valvontarakenneet ovat kohtuullisessa kunnossa. Kysymys on enemmänkin siitä, kuinka paljon valvontaan tosiasiaa halutaan osoittaa ja käyttää resursseja. Työkalut ovat sinänsä olemassa. SM:n mukaan poliisilaitoksilla valvonnan taso vaihtelee jonkin verran, samoin mitä ilmeisimmin valvojien asiantuntemus.

Poliisin ylijohdolla on vakiintuneesti tarkastanut kaikki suojelupoliisin käyttämät telepakkokeinot vuosittain. Tarkastuksissa ei ole tullut ilmi merkittäviä virheitä. Vaikka lukumäärätiedot ovatkin suojelupoliisin osalta salassa pidettäviä, todettakoon, että suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan määrä on viime vuosina ollut varsin vakiintunut.

4.3.8 LOPUKSI

Uuden pakkokeinolain ja poliisilain myötä oikeusasiamiehen erityisvalvonnassa olevan salaisen tiedonhankinnan ala kasvaa merkittävästi. Mukaan tulee täysin uusia keinoja, joista osa on erityisen vaativia valvoa, kuten esimerkiksi valvottu läpilasku ja tietolähteen ohjattu käyttö sekä peitetoiminnassa rikoksentekoon osallistuminen. Poliisin ohella myös muut viranomaiset saavat merkittäviä uusia valtuuksia.

Nykyisellään oikeusasiamiehen harjoittama erityisvalvonta on pitkälti valvonnan valvontaa, eikä raportoinnin kautta tapahtuvan valvonnan varaan tule tuudittautua. Jo lainsäädäntövaiheessa tulisi varmistaa se perusedellytys, että säännökset ovat asianmukaisen tarkkarajaiset, kattavat ja selkeät, jolloin poliisi tietää, mikä on sallittua. Oikeusasiamies ei voi olla säännösten puutteiden jälkikäteinen paikkailija.

Selvää on, että oikeusasiamiehen on yhdessä salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien viranomaisten kanssa pohdittava uudistuvan lainsäädännön vaikutuksia raportoinnin sisältöön, vaikka lakiuudistus ei muuta valvonnan ja oikeusturvajärjestelyjen perusrakenteita telepakkokeinojen osalta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 66/2010, että uusien salaisten pakkokeinojen myötä myös ulkoisen valvonnan työmäärä kasvaa ja on vakavasti harkittava nykyisen ulkoisen valvonnan oheen uusia muotoja. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan kannanottojen myötä eduskunta edellyttikin lait hyväksyessään hallituksen selvittävän, tulisiko nykyisen salaisten pakkokeinojen valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijaelin, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä. Samoin eduskunta edellytti hallituksen selvittävän ja harkitsevan, tulisiko salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva ratkaisutoimivalta osoittaa tuomioistuinten. Perustuslakivaliokunta oli ottanut tämän kysymyksen lausunnossaan esille erityisesti peitetoiminnan, valeoston ja salaisen tiedonhankinnan suojaamisen osalta. Lisäksi perustuslakivaliokunta toisti aiemman käsityksensä (PeVL 36/2002), että julkisen asiamiehen järjestelmän ulottamista telekuuntelua koskevaan päätöksentekoon on harkittava.

Vaikka kysymys oli laajasta kokonaisuudistuksesta, on eduskuntakäsittelyssä siis katsoettu, että hyvinkin periaatteellisia kysymyksiä olisi syytä selvittää. Tämä kuvastanee osaltaan sitä, että yksi vaalikausi on liian lyhyt aika näin laajan uudistuksen valmisteluun ja läpivientiin. Mitä tulee oikeusasiamiehen toimintaan, niin muun ulkoisen valvonnan lisäämisellä tietysti olisi vaikutusta. Tästä ei kuitenkaan voi esittää arvioita ennen kuin on käsillä jotain edellä todettua konkreettisempaa mahdollisesta uudesta valvontaelimestä.

Todettakoon myös, että eduskunta oli jo vuonna 2002 edellyttänyt, että hallitus selvittäisi, millä tavoin poliisin uudet toimivaltuudet ovat edistäneet yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Selvityksen tuloksia tuli selostaa vuotta 2005 koskevassa hallituksen toimenpidekertomuksessa. Siinä kuitenkin vain todettiin, että uusien pakkokeinovaltuuksien vaikutusta ja niihin liittyviä perusoikeuskysymyksiä on tarkoitus selvittää esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kokonaisuudistuksen valiokuntakäsittelyssä jouduttiin toteamaan, ettei hallituksen esityksiin sisältynyt tällaista selvitystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan uusien oikeusturva- ja valvontajärjestelmien tarpeen arvioinnin lisäksi tulisi selvittää erityisesti salaisten pakkokeinojen vaikutuksia yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen (PeVL 66/2010).

4.4 PEITETOIMINTA, VALEOSTO JA TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

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 tekemisiin kohdehenkilön kanssa ja saa näin sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi. Uusiin lakeihin kirjattu peitetoiminnan luonteen kuvaus on aikaisempaa jossain määrin tarkempaa. Uudessa laissa on säädetty myös tietoverkossa tapahtuvasta peitetoiminnasta.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen (uuden lain mukaan välttämätöntä) 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 ennal-

ta estämiseksi ja paljastamiseksi. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitettyä: päätöksen tekee KRP:n päällikkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsoftu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoimintaan käytetään vain pientä joukkoa erikoiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä. Uuden lain mukaan peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on ennen peitetoiminnan aloittamista saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi, ovatko peitetoiminnan edellytykset olemassa. Samoin on toimittava, jos poliisilain mukaisella rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi suoritetulla peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä.

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksen kohteena ollut esine. Uudessa laeissa valeoston määritelmää on täsmennetty mm. niin, että sen kohteena voi olla myös palvelu. Myös valeostossa voidaan 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.

Uutena salaisena tiedonhankintakeinona vahvistetuissa laeissa on peitelty tiedonhankinta. Tällä tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Erona peitetoimintaan on se, että kysymys on lyhytaikaisesta toiminnasta eikä siinä muodosteta samanlaista luottamussuhdetta kohdehenkilön kanssa kuin peitetoiminnassa.

Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen tarkoittaa sitä, että poliisi voi käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää väärä asia-kirjoja silloin, kun se on välttämätöntä eräiden tiedonhankintamutojen paljastumisen estämiseksi.

Kysymyksessä ei siten ole itsenäinen tiedonhankintakeino. Aiemmin tämä oli sallittua vain peitetoiminnassa, mutta vuonna 2005 tämä tehtiin mahdolliseksi myös valeoston, tietolähdetoiminnan sekä tekni- ja muunkin tarkkailun paljastumisen estämiseksi. Valtuus on periaatteellisesti merkittävä, varsinkin kun tätä suojauskeinoa ei ole rajattu vain tietyn vakavuusasteen rikoksiin.

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

Uusien lakien mukaan peitetoiminta ja valeosto ovat vain poliisin käytössä, salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen ja peitelty tiedonhankinta poliisin ja tulin käytössä sekä peitelty tiedonhankinta rajoitetusti Rajavartiolaitoksen käytössä.

4.4.1 VALVONTA

Peitetoiminnan, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen valvonnasta on erikseen säädetty vain, että niitä käyttänyt poliisiyksikkö laatii toiminnasta selvityksen SM:lle. Ministeriö puolestaan antaa oman kertomuksensa oikeusasiamiehelle. Uusien lakien mukaan SM ja valtionvarainministeriö antavat oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksensa näiden keinojen käytöstä ja valvonnasta.

Peitetoiminnasta tai valeostoista ei ole tullut kantelua ja lainsäädännön voimassaoloaikana. Tämä johtunee pitkälti siitä, että näiden keinojen käyttö ei ole juurikaan tullut ilmi (ks. kuitenkin jäljempänä käsitellyt oikeustapaukset). Keinojen salaisuudesta johtuen peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen

myötä myös valeostot ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan kohteeksi.

SM antoi vuonna 2008 asetuksen poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008), joka korvasi aiemman peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta annetun asetuksen. Siinä säännellään peitetoiminnan ja valeoston ohella muuta salaista tiedonhankintaa kuten tarkkailua, teknistä tarkkailua, televalvontaa, telekuuntelua, tietolähdetoimintaa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä. SM on asettanut peitetoiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen seurantaryhmän. Poliisin lisäksi ryhmässä ovat edustettuina Valtakunnansyyttäjänvirasto, tullilaitos, Rajavartiolaitos ja tuomioistuinlaitos.

4.4.2 VALVONTATIEDOT

Tarkat tiedot peitetoiminnan ja valeostojen määristä sekä muista yksityiskohdista on katsottu salassa pidettäväksi. Valvontaansa varten oikeusasiamies on saanut SM:ltä seuraavassa esitettävää tarkemmat tiedot näiden keinojen käytöstä.

Säännökset peitetoiminnasta ja valeostosta tulivat voimaan maaliskuussa 2001. Varsinainen operatiivinen peitetoiminta aloitettiin vuonna 2002. Päätöksistä tehtiin tuolloin vain muutama, ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä jäi alle kymmeneen henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoiminta lisääntyi selvästi: päätöksiä oli alle 20, ja peitetoiminnan kohteena oli rikoksesta epäiltyjä noin 30 henkilöä. Tämän jälkeen peitetoiminnan käyttö on vähentynyt. Vuonna 2010 tehtiin vain muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä eli jonkin verran vähemmän kuin edellisvuonna. Peitetoimintaa on käytetty erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen.

Valeostopäätöksiä tehtiin vuonna 2002 vähän yli kymmenen, joissa oli kohteena alle 20 rikoksesta epäiltyä. Seuraavina vuosina valeostojen määrä laski. Vuonna

2010 tehtiin muutamia – vähemmän kuin vuonna 2009 – uusia valeostopäätöksiä. Valeostoja 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. Tutkinnanjohtajien mukaan keinot ovat olleet hyvin merkityksellisiä ja operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet.

SM:n mukaan tiedonhankinnan paljastumisen estämistä ei ole vielä käytetty peitetoimintaa ja valeostoa lukuun ottamatta. Tämän keinon laajemman käytön mahdollistava asetus tuli voimaan keväällä 2008. Toiminnan valmistelua on jatkettu sen jälkeen mm. luomalla uusi keskitetty asiankäsitelyjärjestelmä. Vuonna 2010 harhauttavien ja peiteltujen rekisterimerkintöjen ja väriä asiakirjojen käyttöä toteutettiin puolenkymmentä kertaa.

4.4.3 VALEOSTOJA KOSKEVIA RATKAISUJA

PÄÄTÖS VALEOSTOJA KOSKEVAAN OMAAN ALOITTEeseen

AOA Pajuoja otti kantaa valeostotoimintaan liittyviin kysymyksiin SM:n poliisiosaston lähetettyä oikeusasiamiehelle eräitä vuosina 2002 ja 2004 suoritettuja valeostotapauksia koskevia tietoja. Tämä aineisto ilmensi useita valeostotoimintaan ja sitä koskevaan sääntelyyn liittyviä ongelmia.

Lain sanamuodon ylittäviä valeostoja

Poliisiviranomaiset olivat tehneet pelkkien ostotarjousten sijasta varsinaisia ostoja. Menettely oli ylittänyt selvästi lain sanamuodon, koska poliisilakia muutettiin vasta vuonna 2005 niin, että myös ostot tulivat mahdollisiksi. Valtionsyyttäjä oli aikaisemmin päättänyt yhdessä asioista syyttämättä jättämiseen. AOA piti vir-

kavastuuta poissuljettuna muissakin asioissa jo rikos-oikeudellisen vanhentumisen takia. Asian arvostelussa AOA otti huomioon myös sen, että kyse oli ollut tapahtuma-aikaan uudentyyppisestä toiminnasta, josta ei ollut käytävissä tarkkarajaisia lain tai asetuksen säännöksiä, yksityiskohtaisia määräyksiä tai ohjeita eikä asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä tai oikeuskirjallisuutta. Kysymys oli ollut esillä SM:n asettamassa ohjausryhmässä. Se tai poliisin ylijohdo eivät olleet kuitenkaan antaneet yksiselitteisiä toimintaohjeita.

Valeostoa koskeva lainsäädäntö niukkaa ja tulkinnanvaraista

AOA:n tietoon toimitettu valeostotoimintaa kuvaava aineisto osoitti toimintaan ja sitä koskevaan sääntelyyn liittyvän muitakin tulkinnanvaraisia piirteitä. Esimerkiksi esitutkintalain edellyttämässä esitutkintayhteistyössä on selviä puutteita valeostotilanteissa. Syytä tähän on pitkälti se, että syyttäjällä ei ole vaihteluoikeutta valeostoon liittyvistä taktisista ja teknisistä tiedoista kuten poliisilla on. Aineiston valossa esitutkintaa ei näytetty aina suoritettuna sellaisen poliisille tunnetunkaan henkilön kohdalla, jonka hallusta oli saatu valeostolla huumausaineita tai laittomasti hallussa pidettyjä esineitä.

Rikosprosessuaalinen legaliteettiperiaate ja sen olennaisena osana oleva kaikkien rikosten lähtökohtainen tutkintavelvollisuus näytti muutenkin joutuneen koetukselle valeostoissa ja peitetoiminnassa. Esitutkintaviranomaiset ovat ”välillä” toisaalta tutkintapakon ja lainmukaisten kirjausten tekemisvelvollisuuden ja toisaalta valeosto- ja peitetoiminnan salassa pitämistressien välillä. Laista ei saa selvää vastausta esimerkiksi siihen, voidaanko ja missä määrin salaisen tiedonhankintamenetelmän paljastumisen estämiseksi laatia vääränsisältöisiä esitutkintapöytäkirjoja tai tutkintailmoituksia.

Vahvan salassapidon suhde oikeuden- mukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin

Eduskunnan hallintovaliokunta on katsonut valeostoista säädettyä, että jo pelkkä tieto siitä, että peite-toimintaa tai valeostoa on käytetty, saattaa johtaa toiminnan yksityiskohtien paljastumiseen. Hallintova-liokunnan mukaan syytetyn oikeus oikeudenmukai-seen oikeudenkäyntiin ei vaarannu silloin, kun peite-toiminnalla tai valeostolla saatuja tietoja ei käytetä syyteharkinnan perustana eikä oikeudenkäynnissä, vaan ainoastaan poliisitoiminnan suuntaamisessa. AOA totesi, että lainsäätäjät ei ole kuitenkaan määri-tellyt sitä, mitä tutkinnan suuntaamisella tarkkaan ottaen tarkoitetaan.

Valeosto- tai peite-toiminta on tuotu oikeudenkäynnin asianosaisille ilmi äärimmäisen harvoin – laajasti uu-tisoitu Ulvilassa tapahtunut henkirikos on tietävästi ainoa tapaus, jossa poliisin peite-toimintaa on käsitel-ty sen kohdehenkilöitä koskevan oikeudenkäynnin yhteydessä. Kuitenkin valeosto- ja peite-toimintaa on käytetty jo vuodesta 2002 lähtien kymmenissä eri ta-pauksissa. Näissä tapauksissa valeosto ja peite-toimin-ta ovat siis ilmeisesti jääneet vain esitutkintaa ohjaa-vaan rooliin. AOA:n mukaan näyttäytyy oudoksuttaval-ta, jos yhdessäkään näistä tapauksista ei ole tullut esille tarvetta käyttää valeostolla saatuja tietoja suo-rana todisteena oikeudenkäynnissä. Siinäkin tapauk-sessa, että asiantilaa voitaisiin pitää legaliteettiperi-aatteen mukaisena, herää kysymys, onko valeostoja ja peite-toimintaa todella käytetty vain niin vähäisten rikosten kohdalla, joissa rikosoikeudellisista toimenpi-teistä on aina katsottu voitavan luopua.

Käytännössä on jäänyt yksinomaan esitutkintaviran-omaisten sisäisen kontrollin varaan, miten rikosoikeu-dellista legaliteettiperiaatetta ja esitutkintaa koskevia menettelyvaatimuksia noudatetaan valeostotoimin-nassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kuitenkin katsonut, että jos valittaja vetoaa uskotta-vasti oikeudenkäynnissä poliisin rikosprovokaatioon, tulee viranomaisten ja tuomioistuinten toimittaa pe-rusteellinen tutkinta peite-toiminnan tai valeoston hy-väksyttävien rajojen mahdollisesta ylityksestä eli siitä, olivatko poliisit yllyttäneet valittajaa rikokseen. EIT on lisäksi ottanut kantaa sallitun todistelun kysymyksiin mahdollisissa rikosprovokaatiotilanteissa todeten, että

yleiset intressit eivät oikeuta rikosprovokaatiolla saa-dun näytön käyttöä todisteena.

AOA totesi, että tällaiset oikeudenmukaisen oikeuden-käynnin turvaamiseen liittyvät oikeusturvatakeet eivät tule asianosaisen käytettäväksi, jos tietoa valeoston tai peite-toiminnan käytöstä ei anneta kenellekään esi-tutkintaviranomaisorganisaation ulkopuoliselle, tuo-mioistuin mukaan luettuna. AOA yhtyi Ruotsin oikeus-asiamiehen käsitykseen siitä, että valeosto- ja peite-toiminnan salassa pitäminen oikeudenkäynnin asian-osaisilta on oikeudellisesti kestäväntöntä (ks. Ruotsin oikeusasiamiehen kertomus 2008/09 s. 140).

AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että kaikkein vai-keimmat toiminnan laillisuutta koskevat rajanvedot on jätetty pitkälti suorittavan tason vastuulle. AOA:n mu-kaan käynnissä olevassa lainvalmistelussa on erittäin tärkeää kiinnittää erityistä huomiota niihin edellytyk-siin ja siihen menettelyyn, joiden mukaan rikoksesta syytetylle ja viralliselle syyttäjälle annetaan tieto vale-ostotoimenpiteestä tilanteessa, jossa oikeudenkäyn-nissä käsiteltävien syytteiden selvittämisessä on käy-tetty valeostoa. Lainsäädännön uudistamistarve pe-rustuu viime kädessä valtion velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja estää täl-laisten oikeuksien loukkausten tapahtuminen.

Toimenpiteet

AOA ilmoitti pyrkivänsä jatkossa mahdollisuuksien mukaan ottamaan yksityiskohtaiseen kokonaistarkas-teluun sellaisia tapauksia, joissa rikosprosessi on asianomaisten kohdehenkilöiden kohdalla siirtynyt syyteharkinta- tai oikeudenkäyntivaiheeseen peite-tai valeosto-operation jälkeen.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset KRP:n ja Helsin-gin poliisilaitoksen tietoon. Lisäksi hän saattoi käsi-tyksensä epäkonventionaalisia tutkintatoimenpiteitä koskevan lainsäädäntömme osin epätyytyttävästä tilasta oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tie-toon ja lainvalmistelussa tarvittavalla tavalla huo-mioon otettavaksi.

AOA Pajuojan päätös 7.9.2010,
dnro 571/2/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät kävivät syksyllä 2010 tarkastuksella KRP:ssa ja valitsivat yhden valeostotapauksen tarkempaan tarkasteluun. Asian selvitys on tätä kirjoitettaessa vielä kesken.

4.4.4 ARVIOINTIA

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä peitetoimintaan tai valeostoihin liittyviä uusia ongelmia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ongelmia ei olisi.

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 voi lähtökohtaisesti olla vaara, että poliisin toimet saavat kohdehenkilön tekemään rikoksen, jota hän ei muuten tekisi. Lainvastainen valeostomenettely voi johtaa jopa siihen, että valeoston kohdehenkilöä koskevan rikosoikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ei toteudu (esim. EIT:n ratkaisu *Teixeira de Castro v. Portugal*). Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen tulee varmistua siitä, että menetelmien käyttö ei vaaranna oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (PeVL 5/1999 vp). Käytännössä valvonta voi olla mahdotonta jo siksi, että tuomioistuin tai epäilty eivät saa tietoa keinojen käytöstä.

EIT antoi 4.11.2010 tuomionsa asiassa *Bannikova v. Venäjä*. Tuomiossa on tehty yhteenveto tuomioistuimen valeostoa ja peitetoimintaa koskevasta oikeuskäytännöstä. Tuomiossa on käyty seikkaperäisesti läpi sitä, miten valeostoa ja peitetoimintaa saa käyttää, ja miten menetelmien käyttöä koskevat oikeudenkäyntiväitteet on käsiteltävä.

Tuomioistuin tarkasteli sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa toisaalta aineellisen/materiaalisen yllytystestin kautta ja toisaalta arvioiden sitä menettelyä, jossa väite rikosprovokaatiosta käsitellään.

Materiaalisesta yllytystestistä voidaan lyhyesti todeta, että rikosprovokaatiosta on kyse silloin, kun esitutkintaviranomainen ei rajoitu tutkimaan rikosepäilyjä periaatteessa passiivisin toimenpitein, vaan vaikuttaa kohdehenkilöön siten, että tämä tekee rikoksen, jota hän ei olisi tehnyt ilman esitutkintaviranomaisen puuttumista. EIT:n oikeuskäytännössä on asetettu useita kriteerejä tämän kysymyksen arviointiin. Kriteerejä soveltaessaan EIT asettaa todistustaakan syyttäjääosapuolelle, jonka on osoitettava, että tapauksessa ei ole ollut kiellettyä rikosprovokaatiota. Näyttöäkin siirtyy aina, paitsi jos epäillyn/syytetyn väite on täysin epäuskottava.

Rikosprovokaatioväitteen käsittelyn on täytettävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Väitteen käsittelyn on oltava kontradiktorista, perusteellista ja asiaan nimenomaisen ratkaisun antavaa. EIT on pitänyt kaksiasianosaiskäsitteilyä ja menettelyn tasapuolisuutta koskevia vaatimuksia välttämättöminä erityisesti silloin, kun kyse on esitutkinta-aineiston asianosaiselta salassa pitämisestä. Uskottavan rikosprovokaatioväitteen jälkeen syyttäjän ja syyteasiaa käsittelevän tuomioistuimen tulee selvittää erityisesti syyt valeosto- tai peitetoimintaoperaatioon ryhtymiselle, poliisin rikolliseen toimintaan puuttumisen laajuus ja kaikki poliisin toimet, joilla kohdehenkilöön on mahdollisesti kohdistettu yllytystä tai painostusta.

EIT:n mukaan kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus rikosprovokaatioväitteen perusteelliseen selvittämiseen myös silloin, kun peitetoiminnalla tai valeostolla saatu aineisto ei sisällä esitutkinta- tai oikeudenkäyntiaineistoon. Erityisesti se, millaisia perusteita esitutkintaviranomaisilla on ollut rikosepäilyille ennen salaista operaatiota, on otettava tuomioistuimessa avoimesti käsiteltäväksi. EIT vaatii yleensä, että peitetoiminnassa tai valeostossa toimineita henkilöitä sekä asiasta tietäviä todistajia kuullaan henkilökohtaisesti tuomioistuimessa siten, että puolustukselle avautuu vastakuulustelumahdollisuus, tai ainakin, että päinvastaiselle menettelylle ilmoitetaan yksityiskohtaiset syyt.

Nähtäväksi jää, mikä vaikutus toisaalta uusilla laeilla ja toisaalta EIT:n uusimmalla oikeuskäytännöllä on näiden keinojen käyttöön Suomessa.

Poliisi on peitetoiminnan valeoston tehokkuuden säilyttämiseksi ja myös 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 lukuun ottamatta edellä mainittua Ulvilan henkikirikosta ja jäljempänä mainittua valeostotapausta. Uusiin lakeihin on otettu säännökset siitä, milloin näidenkin keinojen käyttämisestä on ilmoitettava, ja millä edellytyksillä ilmoitusta ei tarvitse tehdä. Silloin kun kysymys on rikoksen selvittämiseksi käytetystä salaisesta pakkokeinosta, ilmoittamatta jättämisestä päättää tuomioistuin.

Asianosaisjulkisuutta valeoston tyypisessä tilanteessa käsiteltiin EIT:n Suomelle langettavassa päätöksessä *V. v. Suomi* (24.4.2007). Kyse oli tapauksesta, joka oli aiemmin ollut KKO:n arvioitavana. Ratkaisusaan KKO katsoi poliisimiesten käyttäneen kiellettyä menettelytapaa ja siten syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun he olivat yksityishenkilön välityksellä tilanneet huumausainetta epäilyltä. Poliisimiehiä vastaan ajettu syyte yllytyksestä huumausainerikokseen kuitenkin hylättiin, koska poliisimiehet olivat estäneet rikoksen toteutumisen pidättämällä epäillyn tämän tullessa luovuttamaan huumausainetta (KKO:2000:112).

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

Peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla vaikutuksia myös yleiseen luottamukseen virkatoimintaa kohtaan. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksien voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (PeVL 5/1999 vp). Tällainen virkatoiminta on merkittävää mm. perustuslaissa edellytetyn virkatoi-

minnan lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. On myös ajateltavissa, että valeostajan, soluttautujan, poliisin tietolähteen tai häntä käyttävän poliisimiehen menettely tulee arvioitavaksi rikoskumppanuutena, yllytyksenä tai avunantona rikokseen. Tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat huumausainerikokset, joiden tunnusmerkistöissä kriminalisoidun käyttäytymisen ala on viety hyvin pitkälle.

Uuden lain mukaan lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikenne rikkomuksen, järjestyks rikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Rajanvetoa poliisille sallitun ja kielletyn toiminnan välillä on jouduttu käymään myös tuomioistuimessa. Helsingin käräjäoikeudessa käsiteltiin vuonna 2009 kahta KRP:n poliisimiestä vastaan nostettuja syytteitä heidän menettelystään valeostossa. Tiedotusvälineiden mukaan kysymys oli tietolähteen käytöstä. Käräjäoikeus hylkäsi kaikki syytteet marraskuussa 2009. Asiakirjat ovat salassa pidettäviä, mutta tuomiosta annetun julkisen selosteen mukaan poliisin ulkopuolinen henkilö oli toiminut valeostossa osin tavalla, johon olisi vaadittu poliisin toimivalta. Valeosto-operaatiosta vastannut poliisimies oli kuitenkin joutunut toimimaan puutteellisten ja tulkinnanvaraisten säännösten varassa. Voimassa olleista säännöksistä ei ollut riittävästi ilmennyt, miten poliisin ulkopuolista henkilöä voitiin käyttää valeostossa, eikä syytetyllä ollut aihetta epäillä KRP:n käytäntöjen lainmukaisuutta. Syyttäjä on valittanut päätöksestä ja asia on vielä vailla lainvoimaa. Yleisesti ottaen on mahdollista – mm. edellä mainitusta Bannikova-tuomiosta ilmenevät periaatteet huomioon ottaen –, että valeosto-operaation kululla voi olla huomattava merkitys valeoston kohteiden rikosoikeudellista vastuuta arvioitaessa, jopa niin, ettei oikeudenkäynti heitä kohtaan enää voi olla oikeudenmukainen.

Tapauksen vaikutusta poliisin salaiseen tiedonhankintaan ja sen valvontaan voidaan paremmin arvioida sen jälkeen, kun asiasta saadaan lainvoimainen

tuomio. Joka tapauksessa jo kärjää oikeuden tuomiossa on noussut esiin lainsäädännön ja muun normiston ohuus, mikä ainakin osin korjautunee uuden lainsäädännön myötä. On ollut perustavaa laatua oleva ongelma, että peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset ovat olleet – osin toiminnan luonteesta johtuen – varsin laveita.

Ongelmat peitetoiminnan ja valeostojen laillisuusvalvonnessa ovat osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnessa. Poliisin teknisten ja taktisten menetelmien salassapito rajoittaa laillisuusvalvonnessa esiin tulleen julkistamista vielä telepakkokeinojakin enemmän. Viime kädessä peitetoiminta ja valeostot ovatkin hyvin erityyppistä toimintaa kuin telepakkokeinot. Peitetoiminnasta (uuden lain voimaantuloon asti) ja valeostoista myös päättää poliisi itse eikä niistä välttämättä kerrota edes jälkikäteen asianosaisille. Toiminnan luonteen vuoksi siinä mukana olevien poliisi miesten kaikinpuolinen pätevyys ja hyvä harkintakyky on erittäin tärkeää.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on näidenkin keinojen osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaan varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on 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 patenttiratkaisu oikeusturvaongelmiin. Uuden lain myötä laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus myös vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

4.4.5 SISÄISEEN VALVONTAAN PANOSTETTAVA

Poliisin normaali päivittäinen esimiestyö ja oma sisäinen valvonta ovat siis pääosassa, ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on luonteeltaan vain niitä täydentävää. Peitetoiminnan ja valeostojen sisäinen valvonta ei kuitenkaan ole kehittynyt samalla tavalla kuin telepakkokeinoissa. Erityisesti poliisin ylijohdolta olisi odottanut aktiivisempaa roolia. Varsinkin toiminnan alkuvuosina valvonta jäi pitkälti KRP:n sisäiseksi.

On kuitenkin kyseenalaista, kuinka uskottavasti KRP on itse voinut valvoa toimintoja, joista on päättänyt ja viime kädessä muutoinkin vastannut sen päällikkö. Uuden lain myötä asetelma jossain määrin muuttuu peitetoiminnan osalta, kun menetelmän käyttöön rikoksen selvittämiseksi vaaditaan tuomioistuimen ratkaisua peitetoiminnan edellytysten olemassa olosta.

Poliisihallitus tarkasti vuonna 2010 KRP:ssa valeostoja peitetoimintaoperaatit sekä suojelupoliisissa poliisilain mukaiset tiedonhankintapäätökset. Poliisihallituksen mukaan molemmissa yksiköissä on hyvä laillisuusvalvontakulttuuri.

Peitetoiminnan ja valeostojen valvontaan ja ohjaukseen tulisi edelleenkin panostaa. Kysymys on kaikkein salaisimmasta poliisitoiminnasta, jossa asianosaisten reagoitumahdollisuutta ei ole ollut, koska heillä ei ole tietoa heihin kohdistuneista toimenpiteistä. Toiminnan linjauksia ei voida jättää vain itse toimijoille, vaan poliisin ylimmän johdon velvollisuus on linjata toimintaa ja tarvittaessa ottaa kantaa tulkintoihin. Salainen poliisitoiminta ei saa jäädä itseohjautuvaksi.

Tehokas toiminnan ohjaus edellyttää luonnollisesti tietoa siitä, mitä toiminta ja sen ongelmat käytännössä ovat. On pidettävä huoli siitä, ettei salaisesta tiedonhankinnasta muodostu niin salaista, että se karkaa esimiestenkin näköpiiristä. Heidän on tiedettävä, millä keinoilla tulokset tehdään. Poliisin ylijohdon tulisi tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joissa riittävän konkreettisesti ja kattavasti käydään läpi itse toimintaa. Esimerkiksi ilman monipuolista asiakirjatarkastusta ei toiminnasta voi saada riittävää kuvaa. Toiminnan luonteesta johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

5 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

5.1 TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

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

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen*.

5.1.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vuoden 2010 alusta tuli voimaan kärjäoikeusverkon uudistus, jossa kärjäoikeuksia yhdistettiin niin, että niiden lukumäärä väheni 27:ään. Kaikkiin kaksikielisiin kärjäoikeuksiin tuli tietty määrä tuomiopiirin vähemmistön kieltä täydellisesti hallitsevia kärjätuomareita. Varsinais-Suomen kärjäoikeudessa aloitti ruotsinkielinen osasto.

Oikeussuojakeinoksi kärjäoikeudessa käsiteltävien oikeudenkäyntien viivästyksiä vastaan oikeudenkäymiskaaren (OK) lisättiin uusi 19 luku, jossa säädetään asian kiireelliseksi määrittämisestä. Kärjäoikeus voi asianosaisen vaatimuksesta päättää, että asia määrätään kiireelliseksi, jos asian käsittelemiselle ennen muita asioita on erityisen painava syy. Samalla säädettiin kokonaan uusi laki oikeudenkäynnin vii-

västymisen hyvittämisestä. Laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemus- tai rikosasiassa viivästyy. Vuoden 2010 alusta tuli voimaan myös hallintolainkäytölain muutos, jonka mukaan hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyksilanteissa voidaan seuraamuksen määrää alentaa tai poistaa se kokonaan viivästyksen hyvittämiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) otti kantaa yleisissä tuomioistuimissa sovellettaviin mainittuihin oikeussuojakeinoihin 9.11.2010 antamassaan päätöksessä (valitus no. 5238/07). EIT piti järjestelmää vireillä olevissa asioissa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämällä tavalla tehokkaana.

Oikeusapua koskevaa lainsäädäntöä muutettiin mm. niin, että oikeusapua voidaan hakea täyttämällä internetissä sähköinen hakemuslomake. Samalla hakijan tulo-, meno- ja varallisuustietojen laskentatapoja yksinkertaistettiin. Vuoden 2010 alusta lähtien myös oikeusaputoimistojen verkostoa uudistettiin yhdistämällä useita oikeusaputoimistoja.

Menettelyä korvauksen hakemisessa syyttömästi vangitun tai tuomitun vapaudenmenetyksen johdosta muutettiin vuoden 2010 alusta lukien. Korvausta on haettava ensisijaisesti Valtiokonttorilta.

OK:n muutoksenhakua koskevia säännöksiä muutettiin 1.1.2011 voimaan tulevalla lailla 650/2010. Hovioikeuksien seurantajärjestelmä korvattiin jatkokeskustelulupajärjestelmällä, pääkäsitteilyn toimittamista koskevia säännöksiä tarkistettiin ja käyttöön otettiin ns. ennakkopäätösvalitus eli menettely, joka mahdollistaa muutoksenhaun kärjäoikeudesta suoraan korkeimpaan oikeuteen (KKO).

Laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä tuli voimaan 1.12.2010. Siirtymäsäännöksen mukaan laissa tarkoitettu tietojenkäsittely on toteutettava viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Jatkossa oikeushallinnon viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä saada toisen oikeushallinnon viranomaisen käsittelyjärjestelmään tallettamia tietoja mm. silloin, jos viranomaisen on lain mukaan otettava sellaiset tiedot huomioon vireillä olevan asian selvittämisessä ja ratkaisemisessa.

Hallintolainkäytön kehittämistä pohtiva toimikunta ja sen alaiset työryhmät sekä hallintolainkäytön tasotyöryhmä, joka selvittää mm. hallinto-oikeuksien välistä tehtävienjakoa, jatkoivat työtään. Vireillä oli myös oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia koskevan sääntelyn tarkistamistyö; asiassa annettiin loppuvuonna hallituksen esitys HE 318/2010 vp (luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista).

Uusina hallituksen esityksinä annettiin mm. HE 284/2010 vp laiksi riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa. Vireillä oli myös esitys, jonka mukaan kärjäoikeudessa käsiteltävissä summaarisissa riita-asioissa perittävä oikeudenkäyntimaksu porrastettaisiin asian vireilletulotavan mukaan (HE 143/2010 vp).

Hallituksen esityksellä HE 280/2010 vp muutettaisiin määräraikaisten tuomareiden nimittämistä, kärjä-, hovi- ja hallinto-oikeuksien johtamista sekä eräitä hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden hallintoasioita käsittelevää kokoonpanoa koskevia säännöksiä siten, että täysistunnon tehtäviä kavennettaisiin ja yksiköiden päälliköiden toimivaltuuksia lisättäisiin. HE 281/2010 vp koskee vakuutus-oikeuslain muuttamista mm. ratkaisukokoonpanojen osalta.

Lisäksi annettiin HE 278/2010 vp tuomioistuinharjoittelua koskevaksi lainsäädännöksi. Tuomioistuinharjoittelijoiden nimike muutettaisiin kärjänotaariksi, heidän toimivaltaansa laajennettaisiin, nimittämistoi- mivalta siirtyisi hovioikeudelta kärjäoikeuden laamannille ja tuomioistuinharjoittelu laajennettaisiin hovi- ja hallinto-oikeuksiin.

Vireillä oli useita muitakin oikeudenkäyntiin liittyviä uudistushankkeita. OM käynnisti hovi- ja hallinto-o-

keusverkoston kehittämistä koskevan hankkeen sekä useita tuomioistuinten tietojärjestelmien kehittämishankkeita. OM ja sisäasiainministeriö asettivat työryhmän, joka on laatinut kokonaissuunnitelman toimenpiteistä oikeusprosessin pitkittymisen estämiseksi (OMML 87/2010).

LAUSUNNOT

Kolmasosa kaikista oikeusasiamiehen kanslian vuonna 2010 antamista 43 lausunnoista liittyi oikeushallinnon alaan. Niitä annettiin kaikkiaan 15.

OA antoi 8.3.2010 lausunnon (576/5/10) perustuslain tarkistamiskomitean mietinnöstä (OMML 9/2010). OA kiinnitti huomiota mm. ministerivastuuasioiden sääntelyyn. Periaatteelliselta kannalta tärkeään valtiosääntöiseen kysymykseen siitä, onko eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla toimivalta määrätä näissä asioissa esitutkinta suoritettavaksi, tulisi saada selvyys.

OA antoi 8.11.2010 (2877/5/10*) lausunnon julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun sääntelyä ja sen kehitystarpeita koskevasta selvityksestä (OMSO 59/2010). Julkisen vallan käytössä syntyneiden vahinkojen korvauskysymyksellä on selvä yhteys ja perusta perus- ja ihmisoikeuksiin. OA piti selvityksessä valittua lähestymistapaa perusteltuna perustuslain 22 §:ään sisältyvän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuuden näkökulmasta. OA yhtyi selvityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että Suomen vahingonkorvausoikeus ei pysty kaikin osin tarjoamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämää tehokasta oikeussuojaa ihmisoikeusloukkauksen tilanteissa. OA on toistuvasti eri yhteyksissä nostanut esille perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä koskevan sääntelyn tarpeellisuuden. OA:n mukaan lainsäädäntöä tulee viipymättä kehittää niin, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen ja ylipäätään aineettoman vahingon korvaus viranomaistoiminnan virheiden perusteella tulee realistisesti mahdolliseksi.

OA antoi 16.4.2010 (208/5/10) lausunnon OM:n syyteestä sopimista koskevasta arviomuistiosta. OA

suhtautui torjuvasti plea bargaining -tyyppisten menettelyiden omaksumiseen Suomeen. Menettelyssä on ongelmia yhdenvertaisuuden, ennustettavuuden ja suhteellisuuden kannalta. Ensinnäkin menettelyssä ei edes yritetä tavoitella aineelliseen totuuden mukais-
ta ratkaisua. Kun syytteen ja rangaistuksen ankaruus määräytyvät neuvotteluiden tuloksen perusteella, rangaistusarvoltaan samanlaisista teoista voidaan määrätä aivan erilaiset rangaistukset. Siihen, minkälaisen sopimuksen esimerkiksi syyttäjäpuoli on valmis tekemään, voivat vaikuttaa monenlaiset seikat, kuten jutun näyttötilanne, kuinka vaikeasti selvitettävä rikos on kyseessä, tai kuinka ruuhkautuneita rikosprosessin viranomaiset sattuvat tietynä ajankohtana tai tietyllä alueella olemaan.

Toiseksi plea bargaining -menettelyyn liittyy suoria oikeusturvaongelmia. Syyttömyysolettamaan nojautuvassa järjestelmässä on vaikea hyväksyä sitä, että syytetty, joka haluaa käyttää oikeuttaan saat-
taa syyllisyyskysymys tuomioistuimen ratkaistavaksi, saa tämän oikeuden käyttämisestä lisärangaistuksen, esimerkiksi kolmanneksen ankaramman rangaistuksen kuin tekonsa tunnustava. Menettelyssä annettu tunnustus ei välttämättä ole aito ja vapaaehtoinen, vaan syytön vastaaja voi painostua myöntämään väärän syytteen täysimääräisen rangaistuksen pelossa. Syyttäjä voi ns. ylisyyttämällä lisätä vastaajaan kohdistuvaa painetta tunnustaa. Esitutkinnasta muodostuu tunnustushakuinen, mihin liittyy monenlaisia oikeusturvauhkia.

Kolmanneksi plea bargaining -menettelyssä menetetään oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvä kontrollifunktio ja menettely voi heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän legitimitettiä. Syyttäjän ja syytetyn välisissä neuvotteluissa syntyneeseen sopimukseen perustuva tuomio ei herätä luottamusta samalla tavalla kuin tuomio, joka on annettu julkisen oikeudenkäyntimenettelyn jälkeen, jota yleisö on itse tai median välityksellä voinut seurata ja vakuuttua menettelyn asianmukaisuudesta ja ratkaisun oikeellisuudesta.

Lisäksi OA antoi seuraavat lausunnot:

- 13.1.2010 (4749/5/09) Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvostoon nimitettävästä jäsenestä sekä tämän varajäsenestä;

- 29.1.2010 (4914/5/09) luonnoksesta sähköisesti asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamiseksi;
- 9.2.2010 (4746/5/09) oikeudenkäyntiavustaja-työryhmän mietinnöstä Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuuden valvonta (OMTRM 2009:17);
- 12.2.2010 (157/5/10) ulkosuomalaisten kirjeä-
nestystä koskevasta aloitteesta;
- 19.2.2010 (161/5/10) työryhmän välimietinnös-
tä Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryh-
män välimietintö (OMTRM 2009:19);
- 12.3.2010 (632/5/10) työryhmän mietinnöstä
Ehdotus turvallisuustutkintalain. Onnettomuus-
tutkintatyöryhmän mietintö (OMML 2/2010);
- 3.6.2010 (1652/5/10) sovitteludirektiivin täy-
täntöönpanoa koskevasta työryhmämietinnöstä
(OMML 36/2010);
- 12.8.2010 (2330/5/10) julkaisusta Puolustusky-
vytöntä henkilöä koskevien raiskaussäännösten
muuttaminen (OMML 48/2010);
- 24.8.2010 (2233/5/10) työryhmän mietinnös-
tä Säädöskokoelmalain uudistaminen (OMML
51/2010);
- 15.9.2010 (2555/5/10) työryhmämietinnöstä
Tuomittujen siirto, valvontatoimenpiteet ja vaihto-
ehtoiset seuraamukset. Puitepäätösten kansalli-
nen täytäntöönpano (OMML 60/2010).

AOA Pajuoja antoi 15.3.2010 lausunnon (461/5/10) Strasbourgissa 28.1.2003 tehdyn Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä.

5.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuo-
mioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät
velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuran-
ta, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oi-
keus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu
myös käytännössä.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitok-
sen asiakkailla on usein liiallisia odotuksia oikeus-
asiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asiois-
saan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolis-

saan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävänä on näissä suhteissa ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjää toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

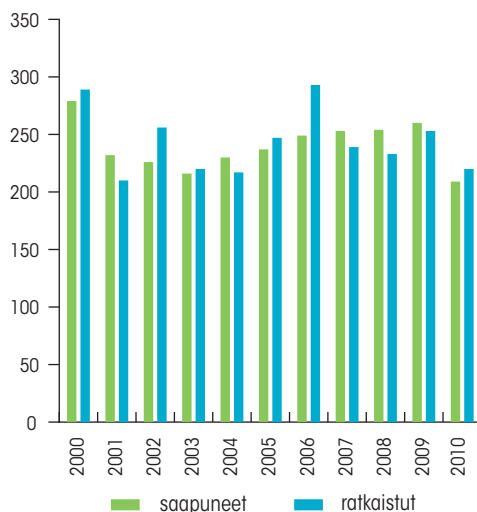
Tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu sekä ohjaus 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 menettelyistä, prosessinjohdosta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn viivästyksestä.

Vuoden 2010 aikana tuomioistuin- ja oikeushallintoasioita ratkaistiin kaikkiaan 293 (319 vuonna 2009). Uusia asioita tuli vuoden aikana vireille yhteensä 276 (338). Päätetyistä asioista OA:n toimenpiteisiin johti 43 asiaa (14,7 %).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli 223 (255). Ratkaisuista 203 (227) koski yleisiä tuomioistuimia ja 20 (28) hallintotuomioistuimia. Vireille tuli 209 (261) uutta tuomioistuinasiata eli merkittävästi edellisvuotta vähemmän. Toisaalta toimenpideratkaisuja annettiin runsaasti, 34. Sekä toimenpiteisiin johdaneiden kanteluiden osuus, lähes 16 %, kaikista tuomioistuinasioista (2000-luvulla keskiarvo on ollut noin 8 %) että toimenpideratkaisuiden vuotuinen määrä (2000-luvulla keskiarvo ollut noin 20) olivat suurimmat kymmeneen vuoteen.

Ratkaistuissa asioissa 43:ssa eli noin 21 %:ssa asioista hankittiin oikeusasiamieslaissa tarkoitettu selvitys (kaikkien kanteluasioiden vastaavan keskiarvon ollessa 33 %). Tällaisista ns. täysimittaisesti tutkituis-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

ta asioista OA:n toimenpiteisiin johti 31 eli yli 72 % asioista (kaikkien laillisuusvalvonta-asioiden vastaava keskiarvo 54 %). Virheellistä menettelyä ei ollut aiheutta epäillä 117 asiassa (54 %), ja virheellistä menettelyä ei todettu 16 (7 %) asiassa. Tutkimatta jätettiin 37 asiaa (17 %) vireilläolon takia, 6 asiaa (3 %) yksilöimättömänä ja 6 asiaa (3 %) vanhentuneena.

Edellisten lisäksi OM:n hallinnonalalle kirjattuja muita kuin tuomioistuimia koskevia kanteluista ja asioista saapui 67 (78) ja ratkaistiin 71 (64) kappaletta. Toimenpiteisiin johti 9 (6) kantelua eli runsaat 12 % ratkaisuisista.

Merkittävä osa asiaryhmän kanteluista koskee oikeusaputoimistoja (22), minkä lisäksi suuri asiaryhmä olivat OM:n hallinnonalalla annetut 15 lausuntoa. Tämän hallinnonalan ratkaistuissa asioissa oli kyse myös OM:n (13), kuluttajariitalautakunnan (9) ja tietosuojavaltuutetun (3) menettelyistä. Oikeusrekisterikeskuksen, nimilautakunnan, onnettomuustutkintalautakunnan ja lapsiasiamiehen menettelyistä oli kyse yksittäisissä asioissa.

Oikeudenkäynnin viivästykset tulevat usein esille OA:lle tehdyissä kanteluissa. Vuonna 2010 viivästyksiin puututtiin neljässä ratkaisussa. Yksi tapaus koski kärjäoikeuden käsittelyaikaa pesänselvittäjän ja -jakajan tehtävästään vapauttamista koskevassa asiassa (1843/4/09). Oikeusaputoimiston menettelyä koski kaksi tapausta, joista toisessa avioeron jälkeisen sopimusosituksen käsittely kesti noin kolme vuotta (4547/4/09) ja toisessa oli kyse viivästyneestä vahingonkorvausasiasta (4681/4/09). Eräässä tapauksessa valituksen käsittely oli kestänyt kuluttajariitalautakunnassa yli puolitoista vuotta, eikä päätöksessä ollut otettu kantaa kaikkiin vaatimuksiin (1997/4/08*).

Käsittelyn viivästyksiä tuli esille myös asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskeissa tapauksissa. Kantelijan asiakirjajulkisuutta koskevista päätöksistä tekemien valitusten käsittely oli kestänyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 14 kuukautta (681/4/09). Kärjäoikeuden huomiota kiinnitettiin julkisuuslain 14 §:n 4 momentin määräaikojen noudattamiseen, kun asiakirjapyyntöjen käsittely oli kestänyt tasan kuukauden (3661/4/10). OM:lle annettiin huomautus, kun asiakirjapyyntöjen käsittely oli kestänyt viisi kuukautta (3584/4/08*).

OM:lle annettiin huomautus myös siitä, että oikeushallinnon puhelinpalvelu oli lainvastaisesti maksullista (347* ja 763/4/09*; ratkaisua on selostettu s. 355).

Kärjäoikeuden sähköpostijärjestelmä reagoi 1.1.2010 lukien käytöstä poistettuun osoitteeseen lähetettyyn sähköpostiin vain englanninkielisellä virheilmoituksella. OA piti menettelyä sekä kielilain että hallintolain vastaisena (537/4/10*).

OM:n oikeushallinto-osasto ilmoitti, että 6.10.2010 lukien virheilmoitukset on lähetetty kolmella kielellä eli suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Tuomion tai päätöksen perusteluihin kohdistuvista kanteluista neljä johti OA:n toimenpiteisiin.

Huolellisuuden noudattamatta jättämisestä oli kyse tapauksessa, jossa ensimmäisen vaiheen avioerohakemus oli hävinnyt kärjäoikeudessa, eikä hakemusta ollut kirjattu vireille tullee hakemuksen jättöpäivänä (2263/4/08). Kärjäoikeuden olisi tullut merkitä pöytäkirjaan, oliko asiassa todistajana kuullulta rikosasian vastaajan veljeltä otettu vala vai sitä vastaava vakuutus (2614/4/09). Kärjäatuomarin rikesakkoasiassa lähettämässä pääkäsittelyn kutsussa oli virheellinen maininta, jonka mukaan vastaajan poisollessa rikesakko vahvistettaisiin sellaisenaan (1374/4/09).

Erään kanteluasian yhteydessä tuli ilmi, että kärjäoikeus oli merkinnyt virheellisen lainvoimaisuustiedon tuomiolauselmajärjestelmään erälle yksityishenkilölle vuonna 2007 annettuun tuomioon (3840/4/08). OA tutki kärjäoikeuden menettelyn omasta aloitteestaan, ja katsoi kärjäatuomarin olevan vastuussa virheellisestä merkinnästä. Virheellisen lainvoimaisuustiedon välitön vaikutus oli se, että tapahtuma-aikaan muista syistä tutkintavankeudessa ollut henkilö vapautui tutkintavankeudesta päivän myöhässä. Asian jälkikäteistarkastelussa kuitenkin ilmeni, että vapaudenmenetyspäivä oli otettu huomioon hovioikeuden asiassa sittemmin antaman tuomion täytäntöönpanossa (1079/2/09).

OA esitti eräässä lapsen tapaamisoikeutta koskevassa asiassa käsityksensä täytäntöönpanosovittelun järjestämisestä. Huoltoa koskevasta käräjäoikeuden päätöksestä oli kulunut yli kolme kuukautta täytäntöönpanoasian vireille tuloon mennessä, mistä syystä sovittelua ei OA:n mukaan olisi voinut jättää toimittamatta (2881/4/09*).

Vangittuna olleelle kantelijalle puolustajaksi määrättyä oikeustieteen kandidaattia ei ollut kutsuttu vangitsemisasian uudelleenkäsittelyistuntoon, ja käräjäoikeus oli päättänyt vangitsemisen jatkamisesta ilman puolustajaa. OA:n ei ollut mahdollista arvioida sitä, oliko kantelijan avustajan poissaolo vangitsemistunnosta mahdollisesti vaikuttanut vangitsemisasian käräjäoikeuskäsittelyyn ja käräjäoikeuden asiassa antaman päätöksen lopputulokseen. OA antoi käräjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä (4246/4/08*).

OA:n ratkaisuja käräjäoikeuden notaarin menettelystä adoption vahvistamista koskevassa asiassa (1815/2/08*) sekä isyys- ja elatusapuasiassa (3053/4/08) käsitellään jäljempänä lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa (s. 272).

5.1.3 TARKASTUKSET

OA teki kertomusvuonna tarkastukset Helsingin hovioikeuteen, Helsingin käräjäoikeuteen, Vaasan hovioikeuteen ja Pohjanmaan käräjäoikeuteen.

5.1.4 RATKAISUJA

Julkisuusperiaatteen toteutuminen lainkäytössä ja oikeushallinnossa korostui vahvasti vuoden 2010 ratkaisuissa.

JULKISTEN SELOSTEIDEN ANTAMINEN

Oikeustoimittajat ry pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Kauhavan, Lahden ja Helsingin käräjäoikeuden menettelyn laillisuuden, kun ne eivät olleet salaiseksi julistetuissa oikeudenkäynneissä antaneet oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (YTJulkL) 25 §:ssä tarkoitettua julkista selostetta toimittajan pyynnöstä huolimatta.

Päätöksenteko

OA totesi, että laissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, tuleeko tuomioistuimen antaa kirjallinen valituskelpoinen päätös julkisen selosteen antamista koskevaan pyyntöön. Käytännössä päätöksentekomuodot näyttivät vaihtelevan, mikä vaikutti siihen, annetaanko asiassa ylipäätään muutoksenhakukelpoista päätöstä vai ei. Oikeusasiamiehen kansliasta tiedusteltiin kaikilta hovioikeuksilta oikeuskäytännöstä, jossa olisi käsitelty kielteisen julkisen selosteen antamista koskevan päätöksen valituskelpoisuutta. Hovioikeuksilla ei ollut tietoa tällaisesta oikeuskäytännöstä. OA:n mukaan julkisen selosteen antamista pyytäneellä tulisi olla muutoksenhakuoikeus kielteiseen päätökseen. Asia ei kuitenkaan ole riidaton. OA piti asianmukaisena, että lainsäätäjä täsmentäisi YTJulkL:ia tältä osin.

Lähtökohtia

YTJulkL 25 §:n mukaan tuomioistuimella on velvollisuus laatia salassa pidettäväksi määrätystä ratkaisusta julkinen seloste, jos asia on yhteiskunnallisesti merkittävä tai se on synnyttänyt huomattavaa kiinnostusta julkisuudessa. Näiden edellytysten arvioinnissa tuomioistuimella on harkintavaltaa, jota kuitenkin tulisi käyt-

tää julkisuusmyönteisesti. Vaikka laissa säädetyt edellytykset julkisen selosteen laatimiselle eivät täyty, eikä tuomioistuimella ole varsinaista velvollisuutta sellaisen laatimiseen, voi tuomioistuin siitä huolimatta aina toteuttaa oikeudenkäynnin julkisuusperiaatetta lain vähimmäistaso ylittäen ja antaa julkisen selosteen.

Julkisuusmyönteisesti tulisi arvioida ensinnäkin sitä, milloin asia on ”synnyttänyt huomattavaa kiinnostusta julkisuudessa”. Tuomioistuin voi arvioida julkisen mielenkiinnon astetta vain kulloinkin tiedossaan olevien seikkojen valossa. Lain sanamuoto viittaa siihen, että tuomioistuimen tulisi voida havaita sen käsittelemään asiaan kohdistuva huomattava julkinen mielenkiinto ilman, että sen tulisi tätä erikseen laajemmin selvittää. Toiseksi tuomioistuimen arvioitavaksi on laissa asetettu kysymys siitä, mikä asia on yhteiskunnallisesti merkittävä. Asiaan kohdistuva huomattava julkinen kiinnostus voi OA:n mukaan jo itsessään osoittaa asian olevan myös yhteiskunnallisesti merkittävä. Toisaalta tuomioistuin voi ja sen tulee arvioida asian yhteiskunnallista merkittävyyttä myös itsenäisesti silloin, kun asia ei ole herättänyt julkista mielenkiintoa.

Oikeudenkäynnin yleisöjulkisuus toteutuu käytännössä tiedotusvälineiden kautta. Vaikka yhden yksittäisen tiedotusvälineen edustajan pyyntö julkisen selosteen antamiseksi ei ehkä yksin täyttäisikään velvollisuuden synnyttävää edellytystä tuossa vaiheessa, voi tällainen pyyntö silti olla oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta riittävä syy julkisen selosteen laatimiseksi. Tiedotusvälineen yhteydenotto osoittaa asian lähtökohtaista kiinnostavuutta ja indikoi, että asiasta todennäköisesti tullaan kirjoittamaan julkisuudessa. Tiedonvälityksen luonteeseen kuuluu, että yksi kirjoitus voi levitä useaan viestimeen ja antaa aiheen jatkokirjoituksille. Tätä kautta yksi kirjoitus voi herättää huomattavaa kiinnostusta, mikä puolestaan synnyttää velvollisuuden julkisen selosteen laatimiseen. Julkisen selosteen antamisella tuomioistuin voi myös antaa uutisoinnille asiallisesti paikkansa pitävän faktapohjan ja näin vähentää mahdollisesti epätarkan julkisen kirjoittelun ja siitä mahdollisesti koituvien väärinkäsitysten riskiä. OA näki perusteita julkisen selosteen antamiselle jo yhden tiedotusvälineen pyynnön johdosta.

OA totesi, että salassapidon rajaaminen vain ehdotoman välttämättömään niin, että osa oikeudenkäynnistä voi olla julkinen, on yksi YTJulkL:n kantavista

lähtökohdista. Lähtökohta soveltuu kaikenlaisiin ratkaisutilanteisiin ja erityisen hyvin julkisten selosteiden antamiseen. Julkisen selosteen laatiminen ei välttämättä ole edes tarpeen silloin, kun salassa pidettävän aineiston rajaaminen vain välttämättömään on suoritettu jo tuomioistuimen ratkaisujulkisuuden osalta, mitä kautta asian ainakin pääpiirteittäiseksi hahmottamiseksi tarvittavat tiedot voidaan saada jo tuomioistuimen ratkaisusta.

Kauhavan käräjäoikeus

Tapauksessa toimittaja oli ottanut puhelimitse yhteyttä Kauhavan käräjäoikeuden käräjätuomariin ja pyytänyt julkista selostetta lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevassa asiassa, jossa käräjäoikeus oli antanut salassa pidettävän kansliatuomion. Käräjätuomari ilmoitti, että edellytykset julkisen selosteen antamiseen eivät täyttyneet. Selvityksessään OA:lle käräjätuomari korosti lainsäätäjän selvää viestiä siitä, että käsillä olevan tyyppiset asiat ovat salassa pidettäviä, ja että sananvapauden kuuluva ihmisten oikeus vastaanottaa tietoa ei voi painaa enemmän kuin lainsäätäjän asianomistajan yksityisyyden suojaksi antama turva.

OA:n mukaan lainsäätäjän viestiä ei voi tulkita niin kategorisesti kuin käräjätuomari näytti tehneen. Erityisesti OA ei voinut hyväksyä sitä, että lainsäätäjän olisi antanut – tai oikeastaan edes voinut antaa – sellaista oikeusohjetta, että asianomistajan yksityisyyden suoja painaisi perusoikeuspunninnassa aina enemmän kuin sananvapauden liittyvät intressit.

Käräjäoikeus oli rajoittanut oikeudenkäynnin julkisuutta kaikissa suhteissa niin pitkälle kuin se lain mukaan on mahdollista. OA:n oli vaikea nähdä, että julkisuuden täydellinen ja lain mahdollisuuksien puitteissa enimmäismääräinen poissuljenta asiassa olisi ollut välttämätöntä.

OA totesi, että julkisuuden rajoitukset ovat hyväksyttävää lapseen kohdistuvissa seksuaalirikosasioissa. Tämän ei kuitenkaan tule automaattisesti johtaa oikeudenkäynnin julkisuuden täydelliseen poissulkemiseen, vaan päinvastoin siihen, että oikeudenkäyntiaineiston tiettyjä osia koskevan salassapidon julkisuusperiaatteelle aiheuttamia rajoituksia pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan kompensoimaan toisilla julkisuuden

osa-alueilla, erityisesti mitä ratkaisun osittaiseen julkisuuteen ja julkisen selosteen antamiseen tulee.

Vaikka kärjäjätuomarin esittämä huoli tietojen leviämisestä pienellä paikkakunnalla on ymmärrettävä, ei sekään näkökohta saisi johtaa julkisuuden täydelliseen poistamiseen, vaan se tulisi ottaa huomioon julkisuusratkaisun tai julkisen selosteen sisällössä. OA katsoi, että kärjäjaoikeus olisi tässä tapauksessa voinut antaa osittain julkisen ratkaisun tai julkisen selosteen salassa pidettävien intressien siitä kärsimättä.

OA totesi, että asian huomattavasta julkisesta kiinnostuksesta ei ollut muuta osoitusta kuin yhden toimittajan tietopyyntö. Asiaa ei tullut myöskään pitää yhteiskunnallisesti merkittävänä. Näin ollen asiassa ei ollut ollut YTJulkL 25 §:n mukaista velvollisuutta julkisen selosteen laatimiseen. Tästä huolimatta OA katsoi, että asiassa olisi ollut perusteita julkisen selosteen laatimiseen. Julkisen selosteen antamiseen voi olla lähtökohtaisesti vahvoja perusteita silloin, kun pyynnön esittää nimenomaan tiedotusvälineitä edustava toimittaja, kuten tässä tapauksessa. Edelleen asiassa tuli ottaa huomioon se, että Kauhavan kärjäjaoikeus oli poistanut oikeudenkäynnin julkisuuden asiassa kaikin osin täysimääräisesti. Tällaisissa olosuhteissa julkisen selosteen antaminen olisi ollut perusteltua oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen muuten täydellisen sivuuttamisen kompensoimiseksi.

Lahden kärjäjaoikeus

Lahden kärjäjaoikeutta koskeneessa kantelussa oli kyse sen antamasta tuomiosta, jossa se luki vastaajan syyksi kaksi seksuaalipalvelun ostamisen yritystä nuorelta sekä alkoholipitoisen aineen välittämisen ilman palkkiota. Eräs toimittaja oli ottanut kärjäjätuomariin yhteyttä tuomion kirjoittamisvaiheessa ja tilannut kärjäjaoikeuden ratkaisun asiassa. Selvityksen mukaan toimittaja ei kuitenkaan ollut pyytänyt julkisen selosteen laatimista.

Selvityksessään kärjäjätuomari viittasi ratkaisunsa julkisen selosteen antamatta jättämisestä perustuneen osittain siihen, että asiasta oli jo kirjoitettu sanomalehdessä ilmeisesti aikaisemmin tapahtuneen tietovuodon perusteella. Tältä osin OA totesi, ettei julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ole välttämättä riit-

tävää, että tuomioistuin tyytyy passiivisena seuraamaan asiasta käytävää uutisointia. Julkisen selosteen antamista koskeva sääntely lähtee päinvastoin siitä, että julkisuutta saaneessa asiassa myös ratkaisun antanut tuomioistuin antaa oman, oikeudenkäyntiin perustuvan kuvauksen asiasta. Se, että tuomioistuimen julkinen seloste mahdollisesti vastaisi sisällöltään jo uutisoitua, ei ole merkityksetön tieto. Tällainenkin julkinen seloste palvelee osaltaan vaatimusta oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisesta.

Selvityksen mukaan toimittajalta tullut tuomion tilaus oli tehty kesken tuomion kirjoittamista. Kärjäjaoikeuden tietoon oli näin tullut se, että asiaan kohdistui yhä julkista kiinnostusta. Asiassa voitiin nähdä myös yhteiskunnallista merkittävyyttä. OA:n mielestä julkisen selosteen antaminen olisi tapauksessa ollut perusteltua. OA katsoi kuitenkin, että kärjäjaoikeudella ei ollut ollut YTJulkL 25 §:n mukaista ehdotonta velvollisuutta julkisen selosteen laatimiseen.

Helsingin kärjäjaoikeus

Helsingin kärjäjaoikeuden osalta kyse oli lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä ym. koskeneesta rikosasiasta, jossa virallinen syyttäjä oli esittänyt tuomioistuimen antavan ratkaisusta julkisen selosteen siten, että siinä ei mainita vastaajan työpaikkaa. Kärjäjaoikeus antoi erillisen päätöksen julkisesta selosteesta. Päätöksen mukaan kärjäjaoikeus ei laatinut asiassa julkista selostetta. Kärjäjaoikeus katsoi, ettei kysymyksessä oleva rikosasia ollut yhteiskunnallisesti merkittävä ja ettei se ollut synnyttänyt huomattavaa kiinnostusta julkisuudessa. Kärjäjaoikeus katsoi, että julkisen selosteen antaminen edellyttäisi mm. vastaajan ammatin ilmoittamista, minkä seurauksena alaikäisen asianomistajan henkilöllisyys olisi mahdollisesti paljastettavissa.

Kantelussa oli yksilöity neljä asiaa koskevaa ennen kärjäjaoikeuden oikeudenkäyntiä julkaistua kirjoitusta. Tämä osoitti selvästi, että asia oli synnyttänyt huomattavaa kiinnostusta julkisuudessa. Kuitenkin selvityksen mukaan asiassa puheenjohtajana toiminut kärjäjätuomari ei ollut ollut tietoinen aikaisemmasta lehtikirjoittelusta. OA piti tätä mahdollisena, koska lehtikirjoittelu oli tapahtunut runsas vuosi ennen kärjäjaoikeuden pääkäsitelyä.

Tässä tapauksessa YTJulkL 25 §:n edellytys julkisen selosteen antamisesta olisi täytynyt, jos edellytyksen täyttävät tosiseikat olisivat olleet käräjäoikeuden tiedossa. Kyse oli kuitenkin sellaisista ulkoprosessuaalisista seikoista, joiden tiedossa olemisesta tuomioistuimessa ei voi olla varmuutta. OA totesi, että julkista selostetta pyytävä voi pyrkiä perustelemaan näkemyksensä YTJulkL 25 §:n mukaisen velvollisuuden syntymisestä esimerkiksi sitä kautta, että pyynnön yhteydessä viitataan asiasta käytyyn uutisointiin tai julkiseen keskusteluun. Tässä tapauksessa näin ei näytetty tehdyn.

Erityistä huomiota asiassa kiinnitti se, että syytetty ajava virallinen syyttäjä oli nimenomaisesti pyytänyt julkisen selosteen antamista. Virallisen syyttäjänkään julkisen selosteen antamista koskeva pyyntö ei sido tuomioistuinta. Kuitenkin asian ratkaisemisessa on OA:n mukaan hyvä ottaa huomioon mm. se, että virallisen syyttäjän tiedossa saattaa olla, että asia on herättänyt huomattavaa julkista kiinnostusta, tai että asiassa on syyttäjän mukaan tarvetta edistää oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta saattamalla asian keskeiset tunnusmerkitötekijät julkiseksi. Julkisuusmyönteinen suhtautuminen on perusteltua paitsi yleisistä julkisuuden tausta-arvoista johtuen, virallisen syyttäjän kohdalla myös erityisistä oikeudenhoitoon liittyvistä syistä.

Mitä asian yhteiskunnalliseen merkitykseen YTJulkL 25 §:n merkityksessä tuli, OA totesi, että tapauksessa oli selvästi piirteitä, jotka olisivat perustelleet tällaista arviota. OA:lla ei kuitenkaan ollut riittävää perustetta katsoa, että Helsingin käräjäoikeus olisi ylittänyt sille lain mukaan asiassa kuuluvan harkintavallan päätyessään päinvastaiseen lopputulokseen.

OA piti ongelmallisena käräjäoikeuden päätöksen perustelua siitä, että julkisen selosteen antaminen edellyttäisi mm. vastaajan ammatin ilmoittamista, minkä seurauksena asianomistajan henkilöllisyys olisi mahdollisesti paljastettavissa. Rikosasian vastaajan nimi on julkinen tieto, ja riski asianomistajan henkilöllisyyden paljastumisesta on periaatteessa aina olemassa. Käräjäoikeuden päätöksen perusteluissa oli myös vain hyvin ylimalkaisesti pidetty mahdollisena, että asianomistajan henkilöllisyys olisi paljastettavissa. Käräjäoikeuden perustelut eivät vakuuttaneet myöskään siltä osin, että julkisen selosteen laatiminen itsessään välttämättä edellyttäisi esimerkiksi vastaajan ammatin

mainitsemista. Julkisen selosteen laatimisen keskeinen tarkoitus on nimenomaan mahdollistaa yksittäistapauksellinen harkinta siitä, mitkä asian osatekijät voidaan salassapitointresseistä huolimatta kuitenkin julkistaa.

OA katsoi, että Helsingin käräjäoikeuden ratkaisemassa asiassa olisi ollut perusteltua antaa pyydetty julkinen seloste. Se olisi ollut mahdollista laatia anonyymisoituna esimerkiksi nimien ja paikkatietojen osalta ja mahdollisesti myös jättämällä eräitä teonkuvaukseen liittyviä elementtejä mainitsematta. Tämä olisi voitu tehdä loukkaamatta salassa pidettäviä intressejä.

Toimenpiteet

OA saattoi esittämänsä käsitykset asianomaisten kärjätuomareiden ja käräjäoikeuksien tietoon. Lisäksi OA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi kaikille hovioikeuksille ja julkisen selosteen antamista koskevan päätöksen valituskelpoisuuden sääntelyn harkittamiseksi myös OM:lle.

OA Jääskeläisen päätös 17.9.2010,
dnro 3947/4/08*, esittelijä Pasi Pölönen

VANKILAOIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS

Oikeustoimittajat ry pyysi oikeusasiamiestä selvittämään Turun käräjäoikeuden ja Turun vankilan menettelyä ns. Turun Suomen pankin ryöstöä ja Liedon rahankuljetuksen ryöstön yritystä koskevan oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamisessa.

Oikeudenkäynti järjestettiin Saramäen vankilassa. Valmistelu- ja pääkäsittely olivat julkisia, mutta oikeudenkäyntiä pääsi seuraamaan vain toimittajia, joita sai olla enintään 12.

Turun käräjäoikeus lähetti tiedotusvälineille elokuussa 2008 tiedotteen, jossa istuntoon osallistuvia toimittajia ja kuvaajia pyydettiin ilmoittautumaan käräjäoikeuteen sen selvittämiseksi, kuinka paljon istuntoon on tulossa median edustajia. Muutama päivä ennen oikeudenkäyntiä, 9.9.2008, käräjäoikeudesta tuli uusi

tiedote, jossa istuntoon saapuvia toimittajia ja kuvaa-
jia kehoitettiin ilmoittautumaan vankilaan. Samana
päivänä käräjäoikeudesta lähetettiin vielä uusi viesti,
jossa mm. ilmoitettiin vankilaviranomaisten edellyt-
tävän, että 12.9. valmisteluistuntoon saapuvien ku-
vaajien ja muun henkilöstön nimet ja syntymäajat tu-
lee ilmoittaa viestissä yksilöityyn vankilan sähköposti-
osoitteeseen etukäteen viimeistään seuraavana päi-
vänä 10.9.2008.

Eräs toimittaja oli ilmoittautunut ensimmäisen tiedot-
teen perusteella käräjäoikeuteen, mutta hän ei ollut
huomannut toista ilmoittautumiskierrosta. Turun van-
kilan portilla 12.9.2008 häneltä estettiin pääsy seu-
raamaan valmisteluistuntoa. Toimittaja pääsi seura-
maan asian pääkäsittelyä 15.9.2008.

OA totesi, että tapauksessa voitiin katsoa olleen sel-
laisia poikkeuksellisia turvallisuuteen liittyviä riskejä,
että oikeudenkäynti oli voitu järjestää vankilassa. Kär-
äjäoikeus oli OA:n mukaan menettelyt harkintavaltan-
sa puitteissa myös rajoittaessaan yleisöjulkisuuden
vain tiedotusvälineiden edustajiin.

Oikeudenkäynnin seuraamisen salliminen vain toimit-
tajille oli johtunut paitsi oikeudenkäyntiä varten vara-
tun tilan vähydestä, myös siitä, että pääsyn ehdoksi
oli asetettu velvollisuus ilmoittautua etukäteen. Ns.
suureen yleisöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuus
saada ennakoilmoittautumismenettelyssä kulkulupa
vankilaan olisi edellyttänyt erityistoimenpiteitä käräjä-
oikeuden puolelta. Muilla kuin toimittajilla tulisi nimit-
tään olla tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto täl-
laisesta etukäteisilmoittautumisesta ja näin mahdolli-
suus käyttää tätä keinoa.

OA:n mukaan oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen
toteutumista edistäisi, jos tuomioistuimet tiedottaisi-
vat aktiivisesti käsiteltävänä olevista asioista.

Oikeudenkäynnin yleisöjulkisuuden kannalta oikeus-
paikalla tapahtuva henkilöllisyyden tarkistaminen on
lähtökohtaisesti kiellettyä. Vankilaoikeudenkäynnissä
tällainen henkilöllisyyden tarkistaminen on kuitenkin
mahdollista.

Kuitenkin vaatimus etukäteen tehdystä ilmoittautumi-
sesta ehtona pääsulle seuraamaan vankilaoikeuden-
käyntiä merkitsee käytännössä ja periaatteellisesti

vielä merkittävämpää puuttumista oikeudenkäynnin
julkisuusperiaatteeseen kuin se, että oikeudenkäyntiä
seuraamaan tulevan henkilöllisyys tarkistetaan. OA piti
etukäteisilmoittautumismenettelyä ongelmallisena. Se
näytti myös rajanneen pois muiden kuin toimittajien
mahdollisuuden oikeudenkäynnin seuraamiseen.

Erityisen ongelmallisena OA piti sitä, että etukäteisil-
moittautumisen yhteydessä edellytettiin myös syn-
tymäaikojen ja yhteystietojen ilmoittamista. OA:n
mukaan tämä olisi edellyttänyt välttämättömiä, lähin-
nä vankilan tai oikeudenkäynnin turvallisuuteen liit-
tyviä perusteltuja syitä. Tällaisia syitä ei tapauksessa
ollut esitetty.

OA katsoi, että sääntelemätön etukäteisilmoittautu-
mismenettely oli lisäksi omiaan herättämään epäilyk-
siä siitä, miksi tietoja edellytetään, mitä tiedoilla teh-
dään ja kuka tietoja käsittelee. Siihen liittyi myös vir-
hemahdollisuuksia, jotka voivat tarpeettomasti estää
yksittäistapauksessa jonkun henkilön pääsyn vankila-
oikeudenkäyntiä seuraamaan, kuten tässä asiassa
yhden toimittajan kohdalla.

OA piti perustuslain 21 §:ään ja Euroopan ihmisoikeus-
sopimuksen 6 artiklaan perustuvan oikeudenkäynnin
julkisuusvaatimuksen johdosta ylipäätään hyvin epä-
tydyttävänä sitä, että oikeudenkäynti järjestetään
vankilassa. Tuomioistuimen tulisi voida huolehtia oi-
keudenkäynnin julkisuudesta sitä koskevien normien
ja periaatteiden mukaisesti oman harkintansa nojalla,
eikä vain vankilan viranomaisten ja vankeuslain aset-
tamissa rajoissa. Valtiovallan tulee huolehtia siitä, että
tuomioistuimilla on käytettävissä sellaiset tilat, jotka
mahdollistavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin
täysimääräisen toteuttamisen myös tässä asiassa esil-
le tulleen kaltaisissa poikkeuksellisissa jutuissa.

OA totesi vielä, että laki alioikeuden istuntojen pitä-
misestä muualla kuin varsinaisessa istuntopaikassa
(141/1932) antaa alioikeudelle toimivallan määrätä
oikeudenkäynnin tapahtuvaksi tuomioistuimen sään-
nönmukaisten tilojen ulkopuolella. OA:n mukaan laki
on kuitenkin vanhentunut ja myös ilmeisellä tavalla
perustuslaissa turvatun tuomiovallan riippumatto-
muusvaatimuksen vastainen. Mainitussa laissa nimit-
tään todetaan, että kun syytetty tai joku syytetyistä on
vangittuna, on myöskin oikeusministerillä valta mää-
rätä asian käsittely tapahtuvaksi vankilassa.

OA saattoi esittämänsä käsitykset nykyisen Varsinais-Suomen kärjäoikeuden ja Turun vankilan tietoon. OA ilmoitti ratkaisustaan myös Turun hovioikeudelle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinnolle.

Lisäksi OA esitti OM:n harkittavaksi, antavatko päätöksessä esitetyt käsitykset aihetta lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 28.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia mahdollisesti antaa aihetta.

OA Jääskeläisen päätös 17.11.2010, dnro 305/4/09*, esittelijä Pasi Pölönen

OM:n kriminaalipoliittinen osasto piti aiheellisena selkeyttää säännöksiä ja selvittää vankilan toimivaltuudet vankilaoikeudenkäynneissä. Laki alioikeuden pitämisestä muualla kuin varsinaisessa istuntopaikassa tullaan kumoamaan. Turun vankila on ilmoittanut luopuneensa ennakoilmoittautumismenettelystä.

ASIAKIRJAPYYNNÖN YKSILÖINTI JA KÄSITTELY

Kantelija oli pyytänyt kirjallisesti Lahden kärjäoikeutta lähettämään hänelle kopiot kaikista niistä 1.1.2008–31.7.2009 ulosottovalituksiin annetuista päätöksistä, joilla valittajan vaatimukset oli hyväksytty osittain tai kokonaan.

Kärjäoikeuden toimistosihteri ilmoitti, että tilauksen pitää olla tarkemmin yksilöity niin, että tilauksessa näkyy asianosaisen nimi tai asian numero. Vastauksen mukaan pelkällä aikavälihaulla ei löydetä tilattuja päätöksiä. Kantelija palasi asiaan, minkä jälkeen hän sai kärjätuomarilta kirjallisen vastauksen. Kärjätuomari ilmoitti, että jokainen yksittäinen ratkaisu on sinänsä julkinen ja että niistä saa kopion korvausta vastaan. Hän ilmoitti kärjäoikeuden ratkaisseensa vuoden 2008 alusta lähtien 56 ulosottovalitusta. Vastauksen mukaan yksittäinen asia on löydettävissä asian diaarinumeron perusteella, joka on selvitettävissä jonkun jutun asianosaisen nimellä. Kärjätuomari ilmoitti, että yksilöimättömän pyynnön toteuttaminen edellyttäisi ulosottovalitusten seulomista kaikkien muiden asioiden joukosta. Hän ilmoitti, että kärjäoikeus ei tee tämältyyppistä toimintaa.

Kantelija oli esittänyt samansisältöiset asiakirjapyyntö myös Vaasan (3065/4/09), Kotkan (3085/4/09), Vantaan (3148/4/09) ja Mikkelin (3223/4/09) kärjäoikeuksille. Myös ne olivat pitäneet kantelijan asiakirjapyyntöä liian yksilöimättömänä.

Selvityspyynnössään OA pyysi ottamaan kantaa siihen, olisivatko kantelijan pyynnön mukaisesti yksilöidyt kärjäoikeuden ratkaisut olleet löydettävissä esimerkiksi kärjäoikeuden diaaritietojen tai Tuomas-järjestelmän tietojen perusteella, ja olisiko kantelijalle annettuun kielteiseen vastaukseen tullut liittää YTJulkL:n 28 §:n 3 momentin ja 33 §:n johdosta muutoksenhakuohjeus, tai olisiko kärjäoikeuden tullut ainakin asianmukaisella tavalla kiinnittää oikeudenkäyntiasiakirjoja pyytäneen kantelijan huomiota siihen, että hänellä on oikeus vaatia kirjallista ratkaisua.

Asiakirjapyyntö yksilöinti

YTJulkL 2 §:n 3 momentin mukaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, tuomioistuimessa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) säädetään. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Tässä ja neljässä muussa edellä mainitussa kanteluasiassa eri tuomioistuimilta saadut selvitykset poikkesivat sisällöltään toisistaan sen suhteen, olisivatko kärjäoikeuden käytössä olleet tietojärjestelmät mahdollistaneet pyydettyjen asiakirjojen yksilöinnin.

Lahden kärjäoikeus ja Kouvolan hovioikeus (myös asiassa 3085/4/09) katsoivat, että kantelijan pyytämät asiakirjat olisivat olleet löydettävissä annetuilla yksilöintitiedoilla. Myös Vantaan kärjäoikeus ja Helsingin hovioikeus (3148/4/09) katsoivat, että pyydetty tiedot olisivat olleet löydettävissä kärjäoikeuden tietokantojen avulla. Tämä oli myös Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen kanta. Sitä vastoin Vaasan kärjäoikeus ja Vaasan hovioikeus (3065/4/09) sekä Mikkelin kärjäoikeus ja Itä-Suomen hovioikeus (3223/4/09) kat-

soivat, että pyydettyjä asiakirjoja ei olisi voitu yksilöidä kärkeäoikeuden tietojärjestelmistä, tai että pyynnön toteuttaminen olisi ainakin ollut työlästä.

OA:lla ei ole käyttöoikeutta kärjääoikeuksien tietojärjestelmiin. Hänen oli näin ollen perustettava arvio asiakirjapyyntöä toteuttamiskelpoisuudesta sen yksilöinnin riittävyden kannalta asiassa saatuihin selvityksiin ja lausuntoihin. Valtaosa selvityksenantajista, myös Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus, olivat katsoneet tietojen olleen löydettävissä kantelijan antamien yksilöintitietojen perusteella.

Käytettävissään olleiden tietojen valossa OA katsoi kantelijan asiakirjapyyntöä olleen niin yksilöity, että se olisi ollut toteutettavissa. Kärjääoikeuden menettely asiassa oli näin ollen ollut peruslähtökohdaltaan virheellinen.

Kärjääoikeuden päätöksentekomenettely

Asiassa oli tilanne, jossa jutun asianosaispiirin ulkopuolinen henkilö oli pyytänyt jäljennöksiä oikeudenkäyntiasiakirjasta oikeudenkäynnin vireilläolon päätyttyä. Tällaisessa tilanteessa päätös oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta voidaan tehdä tuomioistuimen kansliassa yhden tuomarin kokoonpanossa. YTJulkL 28 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimen ei ole kuitenkaan tarpeen tehdä kirjallista päätöstä asiakirjapyyntöön, ellei sitä nimenomaisesti vaadita.

YTJulkL:ia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 13/2006 vp s. 72) todetaan lain 28 §:n kohdalla, että ”oikeudenkäyntiasiakirjan taikka oikeudenkäynnin salassa pidettävien perustietojen pyytäjällä on oikeus hakea 33 §:n nojalla muutosta tuomioistuimen ratkaisuun. Jotta muutoksenhaku tulisi mahdolliseksi, puheena olevan pyynnön esittäjän tulee esittää myös vaatimus ratkaisun tekemisestä kirjallisesti. Tuomioistuimen tulee lisäksi asianmukaisella tavalla kiinnittää oikeudenkäyntiasiakirjaa tai perustietoja pyytävän tuomiota siihen, että hänellä on oikeus vaatia kirjallista ratkaisua”.

Edelleen HE 13/2006 vp s. 73 mukaan ”kun tuomioistuimen virkamies esimerkiksi antaa pyydetyn oikeu-

denkäyntiasiakirjan tai jättää sen salassa pidettävänä antamatta, kyse on tuomioistuimen virkamiehen tosiasiallisesta toiminnasta eikä siis lainkäytöstä. Jos oikeudenkäyntiasiakirjaa pyytävä tai se, jota pyynnön johdosta on kuultu, 28 §:n 3 momentin mukaisesti pyytää asian ratkaisemista kirjallisesti, ratkaisun tekeminen on tällöin lainkäyttöä”.

OA totesi, että esitöissä korostettu tuomioistuimen velvollisuus informoida asiakirjapyyntöä esittänyttä kirjallisen ratkaisun vaatimisen mahdollisuudesta vaikuttaa tosiasiasa merkittävästi siihen, jääkö menettely tosiasialliseksi toiminnaksi, vai tuleeko siitä lainkäyttöasia. OA katsoi lain tavoitteiden puhuvan selvästi sen puolesta, että asiakirjapyyntöä esittäneelle tulee kielteisen tai osittain kielteisen reagoinnin yhteydessä tuoda esiin se, että pyynnön esittäneellä on mahdollisuus saada asiaan kirjallinen, valituskelpoinen tuomioistuimen päätös.

YTJulkL rakentuu siten, että asiakirjapyyntöä käsitellyn ensi vaiheen menettelyyn sovelletaan julkisuuslain 14 §:n määräaikoja. Sitä vastoin lainkäyttöratkaisun tekemisessä ei noudateta julkisuuslain määräaikoja. Kuitenkin ensi vaiheen päätös siitä, että asiakirjapyyntöä ei voida (kokonaan) toteuttaa, on joka tapauksessa tehtävä julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisessa ajassa eli mahdollisimman pian, ja viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun tuomioistuin on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Momentin loppuosan edellytysten täytyessä tällainen päätös voidaan antaa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun tuomioistuin on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Asiakirjapyyntöä koskevan päätöksentekomenettelyn osalta on huomattava, että julkisuuslain 14 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan tietopyyntö käsitellään ensin toimivaltaisen virkamiehen toimesta ja tämän jälkeen viranomaisen tasolla. Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, tulee hänen antaa tietoa pyytäneelle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. YTJulkL ei anna vastausta siihen, tuleeko tällainen julkisuuslain mukainen kaksivaiheinen päätöksentekomenettely sovellettavaksi myös yleisessä tuomioistuimessa (ennen kuin asia muuttuu lainkäyttöasiaksi).

OA:n mukaan kärjäoikeuksissa tai hovioikeuksissa asiakirjapyyntö, siltä osin kuin siihen sovelletaan julkisuuslakia, voidaan käsitellä yksivaiheisesti silloin, kun päätöksen tekijänä toimii lainkäyttöhenkilöstöön kuuluva. Hän voi toisin sanoen tehdä asiassa suoraan lainkäyttöpäätöksen, kunhan päätös annetaan julkisuuslain mukaisessa määräajassa. Kärjäoikeuden kansliahenkilökunta ei sitä vastoin voi antaa YTJulkL:n mukaista ratkaisua. Jos tietopyyntöä ei voida toteuttaa esimerkiksi salassapitosyistä, on kansliahenkilöstöön kuuluvan siirrettävä asia lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvan ratkaistavaksi. Tällaisissa tilanteissa päätöksentekomenettely kärjä- tai hovioikeudessa muodostuu ainakin tosiasiallisesti kaksivaiheiseksi. OA piti selvänä, että tässäkin tilanteessa ensi vaiheen päätös on annettava julkisuuslain 14 §:n 4 mukaisten määräaikaisten puitteissa.

OA piti tärkeänä, että kärjäoikeudessa ja hovioikeudessa käsittelyvastuut asiakirjapyyntöistä on määritelty riittävän tarkasti. Tämä on tärkeää mm. pyyntöjen joutuisan ja asianmukaisen käsittelyn ja toteuttamisen takia ja sen varmistamiseksi, että lain mukaiset muutoksenhakumahdollisuudet tulevat tietoa pyytäneen käytettäväksi. OA:n mukaan tuomioistuinten työjärjestyksissä tai muutoin tuomioistuimen sisäisesti olisi perusteltua korostaa neuvontavelvollisuutta eli lähtökohtaista tarvetta ottaa esille tuomioistuimen valituskelpoisen päätöksen antamisen mahdollisuus.

Johtopäätökset asiassa

Kantelijalle oli vastattu asiakirjapyyntöön sinänsä joutuisasti: toimistosihteeri oli postittanut vastauskirjeen viikossa asiakirjapyyntöön saapumisesta, ja myös kärjätuomari antanut vastauksensa viikossa. Asian käsittelyn nopeus tai päätöksentekijän toimivalta eivät herättäneet kysymyksiä.

Kuitenkin OA piti kärjäoikeuden menettelyä virheellisenä jo lähtökohtaisessa suhteessa, kun asiakirjapyyntöä oli pidetty liian yksilöimättömänä. Muun muassa Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus oli katsonut, että pyydetty asiakirjat olisivat olleet yksilöitävissä Tuomas-kyselyllä.

Kantelijalle olisi näin ollen tullut antaa asiasisältöinen vastaus asiakirjapyyntöön. Sikäli kuin kärjäoikeus olisi katsonut, että asiassa on tarvetta salassapitomääräykselle osalle pyydetystä aineistosta, olisi kantelijalle myös tullut tehdä tiettäväksi, että hänellä on oikeus saada asiakirjapyyntöönsä tuomioistuimen valituskelpoinen ratkaisu. Nyt asia ei edennyt lainkaan tähän vaiheeseen.

OA saattoi esittämänsä käsitykset nykyisen Päijät-Hämeen kärjäoikeuden ja Kouvolan hovioikeuden tietoon. Hän saattoi vastaavat käsityksensä myös edellä mainittujen neljän muun kantelun kohteena olleen kärjäoikeuden ja kaikkien hovioikeuksien tietoon.

OA Jääskeläisen päätös 1.12.2010,
dnro 3411/4/09*, esittelijä Pasi Pölönen

TUOMIOISTUIMEN NEUVOTTELUSALAISUUDEN PALJASTUMINEN

Rikosasian kantajana olleen kantelijan Vaasan hovioikeudesta CD-muodossa tilaamat äänitekopiot asian pääkäsittelystä paljastivat useita virheitä. Merkittävin virhe tapahtui hovioikeuden pääkäsittelyssä, kun istunnon tallentamisesta vastannut hovioikeudenneuvos jätti laittamatta digitaalisen äänityslaitteen pois päältä istuntotauon aikana. Tätä kautta kantelijan tietoon tuli hovioikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluneiden tuomareiden tauon aikaista keskustelua, joka kuuluu tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin. Kantelija katsoi äänitteiden sisällön osoittavan hovioikeuden jäsenten puolueellisuutta asiassa.

Kantelija oli tehnyt hovioikeuden jäsenistä tutkintapyyntöä poliisille sen jälkeen, kun asiaa oli ryhdytty selvittämään oikeusasiamiehen kansliassa kanteluasiana. OA suoritti asiassa syyteharkinnan esitutkimuksen valmistuttua.

OA katsoi, että asiassa ei ollut viitteitä siitä, että kantelunalaiset tuomarit tai virkamiehet olisivat menelleet asiassa itselleen tai toiselle hyötyä hankkiakseen taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa.

Asian arvioinnille kantelijan tutkintapyyntönsään vetoaman virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön kautta ei ollut oikeudellista perustetta.

Pääkäsittelyn äänittäminen

Äänittämisessä oli ollut selviä virheitä. Kahden kuulutavan kuulustelut oli tallennettu vain osittain. Todistelutarkoituksessa kuultujen henkilöiden kertomusten osittainen äänittämättä jättäminen oli vastoin OK 26 luvun 27 §:n 2 momenttiin perustuvaa virkavelvollisuutta. Menettelyä voitiin pitää myös valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin vastaisena. OA totesi, että tämäntyyppisiä virheitä tulee aika ajoin ilmi. Ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä tällaisia asioita ei ole saatettu rikosoikeudellisen tarkastelun piiriin. OA piti selvänä, että menettelyä oli pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä, mistä syystä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö ei täytynyt.

Äänitteiden kopiointi ja toimittaminen

Äänitteiden kopioinnin osalta oli selvää, että kantelijalle toimitetut pääkäsittelyn äänitekopiot olivat puutteellisia ja virheellisiä. Kopioista puuttuivat kahden todistajan todistajankertomukset, ja niiden tilalle oli äänitetty toiseen asiaan liittyneitä kertomuksia. Näiltä osin OA:lla ei ollut aihetta epäillä muuta kuin kopioinnissa tapahtunutta inhimillistä erehdystä. Mikään asiassa ei tukenut kantelijan väitettä tahallisuudesta äänittämättä jättämisestä tai asian sekoittamisesta.

Hovioikeudenneuvos oli pyrkinyt omaoimisesti tarkistamaan kantelijalle toimitettavat äänitekopiot ennen niiden hänelle toimittamista. Tähän hovioikeudenneuvoksella ei ollut lähtökohtaisesti virkavelvollisuutta. Itsessään tarkastamismenettely ei ollut lainvastainen. OA piti menettelyä päinvastoin joissain tapauksissa perusteltuna. OA piti uskottavana, että tarkistamistarve oli johtunut siitä, että hovioikeuden kokoonpanoon kuuluneet olivat ilmeisesti huomanneet aikaisemmin pidetyssä pääkäsittelyssä, että äänittäminen jäi todistajan kuulustelun jälkeen hetkeksi päälle tauon aikana.

OA katsoi, että hovioikeudenneuvos oli pyrkinyt olosuhteiden edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella varmistamaan sen, että äänitteillä ei olisi salassa pidettävää aineistoa. Tapauksen olosuhteissa OA ei katsonut yksin sen, että hovioikeudenneuvos ei ollut onnistunut jälkikäteen havaitsemaan neuvottelusalaisuuden alaista lyhyttä äänitteen osaa suuresta aineistomäärästä, osoittavan tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistön edellyttämää huolimattomuutta.

Esteellisyys ja neuvottelusalaisuus

Kantelijan tutkintapyyntönsä johdosta asiassa tuli vielä arvioida, voitiinko kantelijan tietoon tulleen taukokeskustelun katsoa osoittavan sellaista OK:ssa tarkoitettua niin selvää esteellisyysperustetta, että asia ilmentäisi virkarikokseksi luettavaa lainvastaista menettelyä.

OA totesi, että kysymys siitä, voidaanko ja missä määrin laillisuusvalvonnassa ylipäätään käsitellä ”vuotaneen” neuvottelusalaisuuden alaisen aineiston sisältöä, ei ole yksiselitteinen. Asiassa oli toisaalta kyse siitä, että kantelija sinänsä ymmärrettävästi vetosi tietoonsa tulleeeseen neuvottelun sisältöön esteellisyysväitteensä tueksi. Asiassa oli toisaalta kyse myös siitä, että tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden alaiseen aineistoon kantaa ottaminen edes käsillä olleessa hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa voidaan nähdä ongelmallisena yleiseltä kannalta eli tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Tuomioistuinten neuvottelusalaisuus on oikeusjärjestelmässämme yksi harvoista poikkeuksista oikeudenkäynnin asianosaisen kattavista tiedonsaantioikeuksista. Neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvien seikkojen arviointi oikeusasiamiehen tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa voi OA:n mukaan tulla kyseeseen vain aivan poikkeuksellisesti. Tässä tapauksessa tuomioistuimen salassa pidettävän keskustelun sisältö oli jo tullut asianosaisen tietoon, eikä tietoja ollut hankittu ylimmän laillisuusvalvojan oman tiedonsaantioikeuden kautta. Näissä olosuhteissa ja kun kantelussa oli keskeisesti kyse juuri mainitun tietovuodon vaikutuksista, ei sen sivuuttaminen laillisuusvalvonnassa ollut perusteltua tai tuomioistuimen riippumattomuuden edellyttämää.

Tässä tapauksessa kantelunalaisesta keskustelun osasta ilmenevät lausumat oli siis annettu hovioikeuden pääkäsittelyn tauolla. Kyse ei ollut sellaisesta ennen oikeudenkäyntiä esitetystä lausumasta, jonka voitaisiin katsoa osoittavan ennakoasenteellisuutta asiaan tai asianosaisiin (vrt. KKO:2008:95, jossa kyse oli ennen oikeudenkäyntiä annetusta lautamiehen lausumasta). Kyse oli tuomioistuimen jäsenten esitettyyn todisteluun liittyvästä välittömästä ja luottamuksellisesta ajatustenvaihdosta. Inhimillisenä toimintana tähän voi kuulua myös sellaista sananvaihtoa, jota ei tarkoiteta kenenkään ulkopuolisen tietoon ja jonka funktio voi joskus olla pikemminkin tuomarin ajatusten ja vaikutelmien purkaminen kuin varsinainen ratkaisun muodostamiseen tai tuomion perusteluihin liittyvä asiasisältöinen tai -tyylinen argumentaatio.

OA katsoi, että tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden luonteen johdosta valtion virkamieslain 14 §:ään perustuvat myös tuomaria koskevat käyttäytymisvelvollisuudet eivät voi määrittää tai rajoittaa sitä, mistä seikoista ja millä tavoin tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvat henkilöt voivat luottamuksellisesti keskustella.

Kantelija oli tehnyt esteellisyysväitteen KKO:lle osoittamassaan valituslupahakemuksessa ja valituksessa vedoten samoihin seikkoihin kuin kantelussaan oikeusasiamiehelle. KKO ei myöntänyt valituslupaa. Asiassa kuullut hovioikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluneet kiistivät selvityksissään ja kuulusteluissaan minkäänlaisen ennakkokäsityksen olemassaolon, ja katsoivat olleensa asiassa jäävittämiä.

OA:lla ei ollut oikeudellista perustetta katsoa, että hovioikeuden jäsenet olisivat olleet esteellisiä taukoneuvottelusta ilmi tulleen johdosta tai muulla perusteella. Asiassa ei tullut ilmi seikkoja, jotka täyttäisivät virkavelvollisuuden rikkomisen tai muun rikoksen tunnusmerkistön.

Toimenpiteet

Esille tulleet virheet olivat pääosin yksittäisiä virheitä ja sellaisenaan vähäisiä. Kuitenkin oli periaatteellisesti kannalta hyvin vakavaa, että tuomioistuimen neuvottelusalaisuudesta ei ollut kyetty pitämään kiinni, olkoonkin että ”tietovuoto” perustui sinänsä tahattomaan äänitysvirheeseen.

OA katsoi asian olosuhteissa laillisuusvalvonnallisesti riittäväksi toimenpiteeksi sen, että hän kiinnitti hovioikeudenneuvoksen huomiota huolellisuuden noudattamiseen pääkäsittelyn äänittämisessä. Lisäksi OA kiinnitti kahden virastomestarin huomiota huolellisuuden noudattamiseen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.

OA Jääskeläisen päätös 6.5.2010,
dnro 945/4/08*, esittelijä Pasi Pölönen

HOVIOIKEUDEN TUOMION ANTOAJANKOHTA

Hovioikeuden tuomio oli annettu noin neljän ja puolen kuukauden kuluttua pääkäsittelyn päättymispäivästä. OA totesi, että laissa lähtökohdaksi säädetty 30 päivän määräaika tuomion antamiselle oli ylitetty huomattavasti. Hovioikeuden käsittelemää asiaa voitiin pitää suhteellisen laajana ja vaikeana. Jutun laadun ohella tuomion antamisen viipymiseen oli vaikuttanut ratkaisukokoonpanoon kuuluneiden jäsenten työtilanne eli sidonnaisuudet muihin samanaikaisesti heidän käsiteltävinään olleisiin laajoihin asioihin.

OA katsoi, että sinänsä hankala mutta käytännössä normaali työtilanne ei riittä täyttämään laissa säädettyä edellytystä siitä, että ratkaisua ”ei voida erityisesti syystä antaa” 30 päivän määräajassa. OA katsoi, että asiassa ei kokonaisuutenaan ollut ilmennyt sellaisia erityisiä seikkoja, jotka selvästi täyttäisivät OK:n edellytykset ylittää siinä säädetty 30 päivän määräaika tai jotka varsinkaan osoittaisivat, että ratkaisu olisi annettu laissa edellytetyin tavoin ”niin pian kuin mahdollista”. OA saattoi esittämänsä käsitykset hovioikeuden ratkaisukokoonpanon tietoon.

OA teki asiaan liittyvän esityksen OM:lle. Hän totesi laillisuusvalvojien eräiden ratkaisujen osoittavan, että hovioikeuksilla on vaikeuksia antaa tuomiot laissa säädettyssä 30 päivän kuluessa pääkäsittelyn päättämispäivästä. Myös OA:n hovioikeuksiin tekemillä tarkastuksilla on ilmennyt, että määräajan säännönmukaista noudattamista oli pidetty muissa kuin pienissä ja yksinkertaisissa asioissa käytännössä miltei mahdollomana ja sitä paitsi epätarkoituksenmukaisena. Kiirehtimisen tuomion antamisessa oli katsottu voivan laskea tuomioiden tasoa ja siten jopa olla oikeusturvan kannalta ongelma. Näistä syistä OA katsoi aiheelliseksi esittää OM:n harkittavaksi, olisiko OK 24 luvun 17 §:n 2 momenttia syytä kehittää siten, että hovioikeuksien tosiasialliset toimintamahdollisuudet ja erilaiset oikeusturvanäkökohdat tulisivat nykyistä tasapainoisemmin huomioon otetuiksi.

OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 1.4.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys mahdollisesti antaa aihetta.

OA Jämskeläisen päätös 9.12.2010, dnro 1513/4/09, ja esitys 9.12.2010, dnro 4361/2/10*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

SOVINTOON PAINOSTAMINEN RIKOSASIASSA

Virallinen syyttäjä oli vaatinut käräjäoikeudessa kantelijoiden naapurille rangaistusta kotirauhan rikkomisesta ja lievistä pahoinpitelystä sekä toiselle kantelijoista rangaistusta lievistä pahoinpitelystä. Kyseiset teot ovat asianomistajarikoksia.

Kantelussa arvosteltiin sitä, että käräjätuomari oli jättänyt asian osapuolet eli kantelijat ja heidän naapurinsa avustajineen ennen rikosasian pääkäsittelyn aloittamista neuvottelemaan asian sovinnollisesta ratkaisusta. Tähän käräjätuomari varasi aikaa puoli tuntia ja hän ilmoitti osapuolille odottavansa, että tuon puolen tunnin jälkeen asiassa olisi päädytty sovintoon. Käräjätuomari totesi myös, että mikäli osapuolet pääsevät sovintoon, syyttäjä olisi todennäköisesti valmis

peruuttamaan syytteensä. Käräjätuomari kertoi tarkoituksensa olleen tehdä asian osapuolille selväksi, että heidän oman etunsa mukaista olisi sopia käsittelyn kohteena olevat asiat.

Kantelijat arvostelivat käräjätuomaria myös siitä, että samassa yhteydessä hän oli todennut asianosaisille esitutkintakertomusten ristiriitaisuuksien valossa näytävän siltä, että joku tulisi valehtelemaan oikeudessa. Käräjätuomari kertoi tarkoituksensa olleen kiinnittää osapuolten vakavaa huomiota siihen, että tapahtumien kulusta esitutkinnassa esitetyt versiot eivät voineet yhtäaikaisesti pitää paikkaansa.

Sovinnon odottaminen

Vaikka asianosaiset olisivat päässeet asiassa sovintoon niin, että he olisivat puolin ja toisin luopuneet rangaistusvaatimuksistaan, olisi OA:n mukaan ollut epäselvää, olisiko syyttäjällä ollut laissa tarkoitettuja edellytyksiä peruuttaa syytettään. Syyttäjän tällainen ratkaisu on rikoksen syyksilukeva päätös, joka edellyttää mm. syyllisyyskysymyksen selvyttä. Kuitenkin näyttö oli ilmeisesti ollut ristiriitaista ja epäselvää.

Rikosasian asianosaisina olevat kantelijat olivat molemmat asianajajan edustamia ja kantelijoiden naapurina edusti varatuomari. Sovintoedellytysten kartoittaminen, sikäli kuin mahdollista jo asianomistajarikoksen esitutkinta- tai syyteharkintavaiheessa, olisi kuulunut – paitsi virallisen syyttäjän – pikemminkin rikosasian asianosaisia edustavien asianajajien ja varatuomarin kuin sittemmin syyteasiata käsittelevän käräjätuomarin tehtäviin.

Käräjätuomarin menettely eli viran puolesta tapahtuva sovinnon odottaminen rikosasiassa, jossa virallinen syyttäjä oli nostonut syytteen, on laissa tuntematon ja vastoin rikosoikeudellisessa järjestelmässä omaksuttuja virallisen syyttäjän, asianosaisten oikeudenkäyntiavustajien ja tuomioistuimen välisiä tehtävän- ja vastuunjakoja.

Lakiin perustumaton menettely voi aiheuttaa asianosaisille epäselvyyttä oikeudenkäynnin etenemisestä ja se voi myös olla omiaan antamaan heille aihetta

epäillä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta. OA piti uskottavana, että kantelijat olivat kokeneet kärjätuomarin menettelyn heidän painostamisenaan sovinnon tekemiseen.

Valehtelusta lausuminen

Esitutkinta-aineiston perusteella asianosaisten kertomukset tapahtumista olivat olleet vahvasti ristiriitaisia. Kärjäoikeuden puheenjohtajan ei silti ole tällaisissa kaan olosuhteissa hyväksyttävää väittää, että joku tulee hänen käsityksensä mukaan valehtelemaan tai syylistymään perättömään lausumaan. Tällainen arviointi perustuu kirjalliseen aineistoon, joka ei lähtökohtaisesti edes kuulu oikeudenkäyntiaineistoon. Menettely on vastoin oikeudenkäyntimenettelyn peruslähtökohtia ja tarkoitusta, koska tuomioistuimen arvio siitä, mitä asiassa on pidettävä totena, on tehtävä kaikkien esille tulleiden seikkojen valossa ja laillisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Suullisen ja välittömän pääkäsittelyn tarkoituksena on mm. juuri selvittää oikeudenkäyntiaineistossa olevia epäselvyyksiä ja ristiriitoja.

Toimenpiteet

OA katsoi, että kärjätuomari ei ollut suorittanut virkavelvollisuuksiinsa kuuluvia tehtäviään asianmukaisesti, kun hän oli asianosaisten painostamiseksi kokeamalla tavalla osoittanut heidät laissa tuntemattomaan ja tuomioistuimen sekä oikeudenkäynnin asianosaisten tehtävien- ja vastuunjakoon nähden yhteen sovittomalla tavalla osoittanut heidät laissa tuntemattomaan ja syytteen peruuttamiseen tähtäävään menettelyyn. Kärjätuomarin samassa yhteydessä esittämä väite siitä, että hän epäilee jonkun tulevan valehtelemaan pääkäsittelyssä, oli ollut paitsi suullisen ja välittömän oikeudenkäyntimenettelyn tarkoituksen vastaista, myös vastoin kärjätuomarin aseman mukaisia käyttäytymisvelvoitteita.

OA Jämskeläisen päätös 21.4.2010, dnro 2965/4/08*, esittelijä Pasi Pölönen

LAILLISUUSVALVONTAKANTELU JA TUOMARIN ESTEELLISYYS

Kantelijat arvostelivat sitä, että kärjäoikeudessa velkajärjestelyasian käsittelijänä toiminut kärjäviskaali oli jäävännyt itsensä kantelijoiden aikaisempien velkajärjestelyä koskevien hakemusten käsittelyaikaan liittyvän OA:lle osoitetun kantelun vuoksi. OA totesi, että "varmuuden vuoksi" itsensä jääväminen voi herättää helposti epäilyjä halusta välttellä asian käsittelyyn osallistumista. Tuomarin päättäessä omasta esteellisyydestään hänen tulisi arvioida kantelun vaikutusta esteellisyyteen huolellisesti ja jäävätä itsensä vain, jos kantelu perustuu erityiseen vastakkainasetteluun hänen ja kantelijoiden välillä. Tältä kannalta OA piti kärjäviskaalin tulkintaa ahtaana ja oikeudenkäynnin joutuisuuden kannalta epätoivottavana. Jos toisaalta tuomari itse katsoo, että kantelu todella vaikuttaa hänen harkintaansa eli että hän ei kykene objektiiviseen harkintaan asiassa, tuomari on esteellinen. Tämän vuoksi kantelu ei näiltä osin antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että OA saattoi esittämänsä käsitkset kärjäviskaalin tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 30.12.2010, dnro 948/4/09*, esittelijä Riitta Lämsisyrjä

HAASTEMIEHEN MENETTELY

Kantelija arvosteli silloisen Toijalan kärjäoikeuden haastemiehen menettelyä mm. siitä, että hän oli eräässä asiassa, jossa kantelija oli asianomistaja, lähettänyt hänelle tekstiviestin: "teitä koskeva haaste on noudettavissa toijalan poliisiasemalta auki ark. 9-15.00 läh haastemies". Kantelijan mielestä tiedoksianto olisi tullut suorittaa kirjallisesti tai suoraan asianomistajalle.

Kantelun perusteella arvioitavaksi tuli kysymys siitä, oliko kutsun ja asiakirjojen tiedoksianto tapahtunut asianmukaisesti ja laillisesti, kun asiassa ei ollut käytetty OK 11 luvun pääsääntöisiä tiedoksiantotapoja eli saanti- tai vastaanottotodistuksella tapahtuvaa tiedoksiantoa.

OA totesi, että käräjäoikeuksilla ja niiden haastemiehillä on harkintavaltaa siinä, mitä laissa säädettyä tiedoksiantotapaa on kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaista käyttää. Asiassa annetussa selvityksessä ei tuotu ilmi siitä, oliko haastemiehellä ollut tietoa siitä, oliko todisteellista postitiedoksiantoa aikaisemmin käytetty kantelijan kohdalla ja jos oli, olivatko tällaiset tiedoksiannot onnistuneet.

Tässä tapauksessa haastemies näytti ikään kuin ”ulkoistaneen” tiedoksiantotehtävän poliisiviranomaisen ja tiedoksiannon kohteen itsensä hoidettavaksi. Poliisilaitoksella tiedoksiannon oli suorittanut tehtävään määräyksen saanut toimistosihiteeri. OA ei epäillyt haastemiehen näkemystä siitä, etteikö menettely olisi nopea ja halpa. Menettely ei kuitenkaan perustunut nimenomaisesti lakiin. Tapahtuma-aikaan laki lähti siitä, että ensisijaisesti tiedoksi annettavat asiakirjat tuli lähettää postitse OK 11 luvun 3 §:ssä säädetyin tavoin. Luvun 4 §:n mukainen haastemiestiedoksianto oli toissijainen menettelytapa, jonka käyttäminen oli sallittua, jos tiedoksiantoa ei ollut saatu toimitetuksi 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla todisteellisesti, jos voidaan pitää todennäköisenä, että sitä ei saada niin toimitetuksi, tai siihen on muu erityinen syy. Tässä tapauksessa nämä edellytykset eivät selvityksen mukaan täyttyneet.

OA katsoi, että tapauksessa käytettyä menettelytapaa voidaan pitää tiedoksiannon kohteen kannalta posti-tiedoksiantoa raskaampana ja vaivalloisempana, kun hän joutuu hakemaan asiakirjat toisen viranomaisen hallusta. Erityisesti vastaanottotodistusmenettelyyn verrattuna käytetty tiedoksiantotapa oli asianosaisen kannalta rasittavampi ja mahdollisesti myös erillisiä noutokustannuksia aiheuttava.

OA saattoi haastemiehen vastaisen varalle tietoon käsityksensä siitä, että asian tiedoksiantomenettely ei ollut lainmukainen.

OA Jämskeläisen päätös 1.12.2010,
dnro 966/4/09*, esittelijä Pasi Pölönen

5.2 SYYTTÄJÄLAITOS

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

5.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja syyttäjänvirastoista. Syyttäjänvirastojen ja niiden palvelutoimistojen määrä on vähentymässä. Vuonna 2007 toteutetun organisaatiouudistuksen jälkeen jäi 15 syyttäjänvirastoa. Vuoden 2011 alkaessa niitä on enää 13, kun Päijät-Hämeen ja Kaakkois-Suomen syyttäjänvirastot yhdistyivät uudeksi Salpausselän syyttäjänvirastoksi sekä Satakunnan ja Varsinais-Suomen syyttäjänvirastot uudeksi Länsi-Suomen syyttäjänvirastoksi.

Vuoden 2009 alussa syyttäjänvirastojen alaisuudessa toimi 50 palvelutoimistoa. Vuoden aikana lakkautettiin oikeusministeriön (OM) asetuksella 17 palvelutoimistoa kahdeksan syyttäjänviraston toimialueelta, pääosin Etelä- ja Länsi-Suomesta. Edelleen vuonna 2010 palvelutoimistoja vähennettiin niin, että vuoden 2011 alkaessa toiminnassa on enää 29 palvelutoimistoa.

Vastaavaa keskittymistä on tapahtunut myös syyttäjien keskeisissä yhteistyötahoissa, poliisilaitoksissa ja alioikeuksissa. Yksiköt ovat kauttaaltaan entistä suurempia.

Vuoden 2010 alussa poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkinnasta päättäminen keskitettiin Valtakunnansyyttäjänvirastoon siten, että kaikki tällaiset rikosilmoitukset siirretään ensi vaiheessa sen arvioitavaksi. Syyttäjän toimintaa poliisirikosasian tutkinnanjohtajana käsitellään poliisijaksossa s. 164.

5.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta. Toiseksi eniten kanneltiin esitutkinnan rajoittamispäätöksistä. Kanteluissa arvosteltiin myös sitä, että syyttäjä oli nostanut syytteen. Jonkin verran kanneltiin syyttäjien menettelytavoista, lisätutkintapyyntöihin suhtautumisesta, ratkaisujen viipymisestä ja perustelemisesta. Vielä voidaan mainita syyttäjien esteellisyteen kohdistuneet kantelut ja kantelut syyttäjän toiminnasta poliisirikosasian tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Kertomusvuonna jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehty syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyyppiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, kun epäilty on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin suorittaa uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuutta. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin yhdeksän kantelua. Edellisenä vuonna määrä oli kymmenen. Siirretyissä oli myös pari kantelua, joissa kantelija oli pyytänyt esitutkinnan rajoittamispäätöksen uudelleen arviointia.

Vuoden 2010 aikana oikeusasiamiehen painopistealueena olivat edelleenkin työrikkokset. Ongelmia tuottaa syyteoikeuden lyhyt, kahden vuoden vanhenemis-aika ja tarve eri viranomaisten yhteistoimintaan. Työrikkoksia käsiteltiin mm. Pirkanmaan syyttäjänvirastossa ja Valtakunnansyyttäjänvirastossa tehtyjen tarkastusten yhteydessä sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tarkastuksella. Työrikkoksia ja viranomaisten yhteistoimintaa käsitellään myös jaksossa työvoima ja työttömyysurva s. 291.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneeksi 80 (edellisenä vuonna 53). Kanteluita ratkaistiin 89 (edellisenä vuonna 63). Määrissä palattiin yhden hiljaisen vuoden jälkeen aikaisempien vuosien tasolle. Luvuissa voidaan havaita huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Pitkän aikavälin trendi on kuitenkin kasvava vuodesta 2003 lähtien. Lukumääriä arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomio-

istuinasioiksi kirjataan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa antavia.

Syyttäjäviranomaisia koskevissa asioissa toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi. Toimenpideprosentti vaihtelee vuosittain suuresti. Se oli korkeimmillaan 17,1 vuonna 2003 ja alimmillaan 6,3 vuonna 2010. Jyrkkiä muutoksia aiheuttaa osaltaan satunnaisvaihtelu, koska syyttäjäasioiden kokonaismäärä on alhainen.

5.2.3 TARKASTUKSET

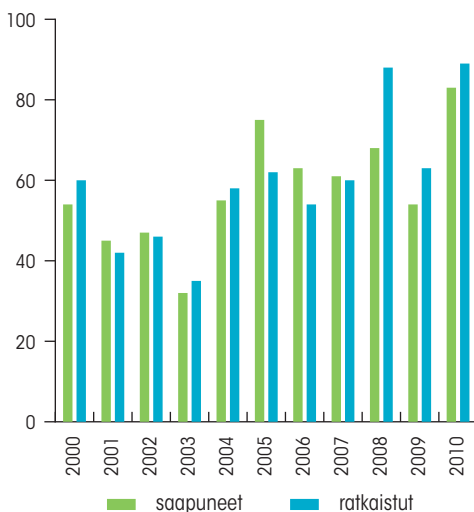
AOA Pajuoja tarkasti Pirkanmaan syyttäjänviraston Tampereella. Lisäksi tehtiin kaksi tarkastuskäyntiä Valtakunnansyyttäjänvirastoon, ensiksi uuteen poliisirikosasioiden käsittely-yksikköön ja myöhemmin virastoon yleisesti. Viranomaisten yhteistoimintaa työrikosten käsittelyssä käytiin läpi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tarkastuksen yhteydessä 18.5.2010.

PIRKANMAAN SYYTÄJÄNVIRASTO

Pirkanmaan syyttäjänviraston tarkastuksessa kiinnitettiin erityisesti huomiota ratkaisunopeuteen, esitutkintayhteistyöhön, kirjallisen oikeudenkäyntimenettelyn toimivuuteen ja esitutkinnan rajoittamisratkaisuihin. Työrikkokset ja kielelliset oikeudet olivat myös tarkastuksen kohteina.

Syyttäjänvirasto kattaa Pirkanmaan alueen. Sen kaikki toiminnot ovat vuoden 2011 alusta alkaen Tampereella, kun Mänttä-Vilppulan palvelutoimisto lakkautettiin vuoden 2010 lopussa. Syyttäjänviraston toimialue on yhteneväinen sekä Pirkanmaan poliisilaitoksen että Pirkanmaan käräjäoikeuden kanssa, mikä on merkittävä etu yhteistoiminnan järjestämisen kannalta.

Syyteharkinnan viipyminen ei käytännössä eikä tilastollisestikaan ole ongelma Pirkanmaan syyttäjänvirastossa. Tarkastushetkellä virastossa oli yli vuoden avoin-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

na olleita juttuja alle kymmenen. Vuoden 2010 tulossopimusta täydennettäessä virasto sai osan eduskunnan syyttäjälaitokselle myöntämästä lisämäärärahas- ta. Lisämäärärahan yhteydessä virasto lupasi Valtakunnansyyttäjänvirastolle, että vuoden 2011 alussa ei syyteharkinnassa olisi yhtään yli vuoden avoinna ollutta asiaa. Tarkistetun tiedon mukaan niitä jäi vuoden alkuun vireille neljä.

Vaativien rikosasioiden tutkinta on Pirkanmaan poliisilaitoksessa keskitetty Tampereen pääpoliisiasemalle ja Nokian poliisiasemalle. Näin ollen esitutkintayhteistyö vaativissa asioissa sujuu hyvin ja näiden poliisiasemien läheisyyden vuoksi. Tavanomaisia rikoksia tutkitaan myös muilla poliisiasemilla.

Pirkanmaan syyttäjänvirastossa esitutinnan rajoittamispäätösten suhteellinen osuus kaikista syyttäjänviraston päätöksistä on alhainen verrattuna valtakunnalliseen tasoon. Selitys tälle on ilmeisesti se, että paikallinen poliisi tekee esitutinnan rajoittamista koskevia esityksiä vähän, mutta syy tähän ei ole viraston tiedossa.

Syyttäjänviraston mukaan alioikeusprosessi sujuu hyvin. Käräjätuomareilla on prosessinjohtossaan asiaan kuuluvaa joustavuutta esimerkiksi kuulustelujärjestelyissä. Puhelinkuulusteluja toimitetaan yleensä asian- tuntijoita kuultaessa. Pääkäsittelyiden peruuntuminen ei Pirkanmaalla ole samanlainen ongelma kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Syyttäjänviraston ja käräjäoikeuden sijainti samassa rakennuskompleksissa lisää yhteistyön sujuvuutta.

Käräjäoikeus hyväksyy pääsääntöisesti syyttäjien esitykset kirjallisen menettelyn käyttämisestä eikä käräjäoikeudessa ole ilmennyt kielteistä asennetta asiaan.

Viraston näkemyksen mukaan pääkäsittelyn järjestäminen hovioikeudessa ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista. Käräjäoikeudessa kertaalleen kootun näytön vastaanottaminen toistamiseen hovioikeudessa ei syyttäjänviraston mukaan palvele ketään, ei myöskään totuuden selvittämistä. Turun hovioikeus järjestää jonkin verran pääkäsittelyitä myös Tampereella.

LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTON TYÖSUOJELUN VASTUUALUE

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tarkastukseen osallistui myös Pirkanmaan syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen välillä yhdyssyyttäjänä toimiva kihlakunnansyyttäjä, joka oli kutsuttu paikalle syyttäjän asiantuntijana työrikosyhteistyössä. Vastuualueen lakimiehen mukaan vastuualueen ja syyttäjäviranomaisen välinen yhteistyö on toimivaa. Sen sijaan poliisin kanssa työskentelyä vaikeuttaa se, että poliisissa ei ole työrikoksiin erikoistuneita tutkijoita. Työrikokset ovat poliisissa perustutkinnan alaan kuuluvia asioita. Juttuja on kuitenkin niin vähän, että erityisasiantuntemusta ei synny, kun jutut jaetaan monille tutkijoille. Poliisilaitoksen työntekijöiden suuri vaihtuvuus saattaa myös vaikuttaa asiaan.

Yhdyssyyttäjänä toimivan kihlakunnansyyttäjän mukaan myös syyttäjän ja Pirkanmaan poliisilaitoksen välisessä yhteistyössä on parantamisen varaa. Poliisi ei aina tee työsuojelurikoksesta ilmoitusta syyttäjälle, vaikka niin pitäisi tehdä. Syyttäjänvirasto on laatinut poliisille ohjeen siitä, miten ennakkoilmoitusmenettelyssä pitäisi toimia. Työsuojelun vastuualue, syyttäjä ja poliisi ovat pitäneet myös neuvotteluja, joiden tarkoituksena on luoda nykyistä parempia toimintatapoja. Työrikosasioiden lyhyen, yleensä kahden vuoden vanhentumisajan vuoksi on ongelmallista, jos syyttäjä ei ole saanut tietoa tutkinnasta ja jutun tutkinnan suuntauksessa ilmenee puutteita. Yhdyssyyttäjän mukaan on kuitenkin myönteistä, että poliisissa etenkin nuoremmat tutkijat ottavat työrikokset vastaan positiivisesti haasteellisena työtehtävänä eivätkä koe, että kyseessä on "vain" sakkojuttu.

Vastuualueen lakimies piti avainsyyttäjäjärjestelmää hyvänä esimerkkinä siitä, että viranomaisyhteistyössä on tärkeää nimetä vastuuhenkilöt, joiden kautta käytännön yhteydenpito hoituu. Käytännön työn kannalta olisi olennaista, että myös poliisissa olisi yhteyshenkilö, jonka kautta voitaisiin hoitaa yhteistyö työrikosasioissa.

VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Valtakunnansyyttäjä kertoi Valtakunnansyyttäjänvirastoon tehdyllä tarkastuskäynnillä, että viraston voimakkaaseen juttumäärien kasvuun vaikutti poliisirikosasioiden keskittäminen Valtakunnansyyttäjänvirastoon ja virastoon tulevien sananvapausrikosasioiden määrän kasvu.

OM:lle aikaisemmin kuulunut painokannevalta siirrettiin vuonna 2004 valtakunnansyyttäjälle lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Valtakunnansyyttäjälle tuli samalla syyteoikeus kaikissa julkaistun viestin sisältöön perustuvissa virallisen syytteen alaisissa rikoksissa.

Korkein oikeus (KKO) antoi sittemmin ennakkopäätöksen KKO:2008:49. Siinä kihlakunnansyyttäjä oli vaatinut vastaajalle rangaistusta sukupuolisiveellisyttä loukkaavasta markkinoinnista. Vastaaja oli ansiotarkoituksessa asettanut kirpputorilla julkisesti yleisön nähtäville elokuvatallenteita, joiden kansissa olevat kuvat olivat sukupuolisiveellisyttä loukkaavina omiaan herättämään yleistä pahennusta. KKO jätti syytteen tutkimatta, koska kysymys oli julkaistun viestin sisältöön perustuvasta virallisen syytteen alaisesta rikoksesta eikä valtakunnansyyttäjä ollut päättänyt nostaa siitä syytettä. Se seikka, että valtakunnansyyttäjä oli KKO:ssa ilmoittanut pitävänsä syyteoikeussääntelyä tulkinnanvaraisena ja olevansa itse syytteestä samaa mieltä kuin syytteen nostanut kihlakunnansyyttäjä, ei vaikuttanut toimivaltakysymyksen arviointiin.

Tämän päätöksen jälkeen Valtakunnansyyttäjänvirastoon saapuvien sananvapausrikosasioiden määrä on kasvanut nelinkertaiseksi, noin 80:een vuodessa. Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan suuri osa näistä asioista sopisi parhaiten paikallisten syyttäjien käsiteltäväksi. Syyteharkinnan lisäksi valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän on otettava kantaa myös asiaan liittyviin takavarikkopäätöksiin ja valvottava niiden määräaikojen noudattamista. Valtakunnansyyttäjän mukaan tulisi harkita valtakunnansyyttäjän yksinomaisen syyteoikeuden rajaamista vain vakavim-

piin sananvapausrikoksiin, kuten esimerkiksi kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, sotaan yllyttämiseen, julkiseen kehottamiseen rikokseen jne.

Valtakunnansyyttäjän mukaan Valtakunnansyyttäjänvirastossa syyteharkinnassa olevista asioista päällimmäisenä olivat vaaliraha-asioihin liittyvät rikosepäilyt.

Valtakunnansyyttäjän harkinnassa on myös järjesty, jonka myötä hovioikeuspaikkakunnilla toimivat kihlakunnansyyttäjät voisivat hoitaa syyttäjän tehtäviä myös muiden syyttäjien yksinkertaisissa jutuissa. Tämä säästäisi resursseja matkustamiseen käytetyn ajan vähentyessä ja matkakustannuksissa. Menettely on ollut jo käytössä Itä-Suomen syyttäjänvirastossa, jossa Kuopion syyttäjät hoitivat 70 muiden palvelutoimistojen syyttäjien syytteiden hovioikeuskäsittelyä vuonna 2009.

Työturvallisuusrikosten selvittämisestä ja esitutkinnasta apulaisvaltakunnansyyttäjä kertoi, että syyttäjillä on joissain tapauksissa ollut taipumusta esitutkinnan rajoittamispäätöksen tekemiseen työturvallisuusrikoksissa, vaikka lainmukaisia edellytyksiä esitutkinnan rajoittamiseen ei olisi ollut. Myös työsuojeluviranomaisten kuulemisessa syyteharkinnan yhteydessä on esiintynyt puutteita. Sen sijaan yhteisöosakon vaatiminen näissä rikoksissa on lisääntynyt.

Apulaisvaltakunnansyyttäjän mukaan esitutkinnan taso on ollut usein valitettavan heikkoa ja viime aikoina jopa huonontunut. Erityisesti talousrikosasioissa syyttäjän syyteharkintaan toimitetaan esitutkintoja, jotka ovat selvästi keskeneräisiä. Tämä johtaa väistämättä laajoihin ja pitkäaikaisiin lisätutkintoihin. Näyttää siltä, että poliisin sisäinen laadun valvonta ei toimi, ja että poliisin tulostavoitteet ovat mahdollisesti liian kovat.

Valtakunnansyyttäjä pohti, olisiko mahdollista saada aikaan normi, jonka mukaan esitutkinta voidaan kirjata päättyneeksi vasta, kun syyttäjä katsoo esitutkinnan valmiiksi. Nykyisellä järjestelyllä syyttäjän lisätutkintaan määräämää asia jää avoimeksi syyttäjän diariin eikä siirry takaisin poliisin vastuulle heidän diariinsa. Tämä vääristää kuvaa siitä, mistä asian viipyminen johtuu.

Valtakunnansyyttäjä toi esiin rajavartiolaitoksen esitutkinnan esimerkkinä hyvästä esitutkintayhteistyöstä. Sen sijaan esitutkintayhteistyössä tullin kanssa samoin kuin tullin suorittamassa esitutkinnassa esiintyy ongelmia.

Valtakunnansyyttäjän mukaan kirjallisella menettelyllä hoituu valtakunnallisesti noin 40 % jutuista. Tämä ylittää selvästi lakia säädettyä asetetun 30 %:n tavoitteen. Tosin paikallisia eroja on. Esimerkiksi Helsingissä kirjalliseen menettelyyn menee vain noin 20 % jutuista, mikä johtuu ainakin osin muusta maasta eroavasta jutturakenteesta.

5.2.4 RATKAISUJA

ESITUTKINTA KESTI VUOSIA – SYYTEOIKEUS VANHENTUI

Väitetyn putkassa tapahtuneen pahoinpitelyn esitutkinta kesti Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella Vantaalla lähes viisi vuotta. Laiminlyöntien takia syyttäjä ei ehtinyt tehdä syyteharkintaa ennen syyteoikeuden vanhentumista.

AOA antoi huomautuksen tutkinnanjohtajana toimineelle Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjälle. Tutkinnanjohtaja vastaa esitutkinnasta ja hänen on valvottava sen edistymistä. Moitittavuutta vähensi kuitenkin se, että syyttäjätutkinnanjohtaja ei ole tutkijana toimivan poliisimiehen esimies, eikä hän voi määrätä poliisin tutkintaresurssien käytöstä. Tästä johtuen vastuukysymykset esitutkinnan viivästyessä eivät ole niin selkeät kuin tavallisissa esitutkinnoissa.

Esitutkinnan valmistuttua asia toimitettiin lokakuussa 2007 syyteharkintaan Helsingin syyttäjänvirastoon, jossa se jaettiin kaksi päivää ennen syyteoikeuden vanhentumista syyttäjän ratkaistavaksi. Syyttäjä oli kaiken lisäksi tuolloin sairauslomalla, joten hänellä ei ollut edes teoreettista mahdollisuutta ottaa asiaan kantaa ennen kuin syyteoikeus vanhentui. Helsingin syyttäjänviraston osalta AOA totesi, että se ei ollut ottanut huomioon asian kiireellisyyttä.

Poliisin toimintaa asiassa käsitellään poliisijaksossa s. 164.

AOA Pajuojan päätös 18.2.2010, dnro 2864/4/08*, esittelijä Juha Haapamäki

ESITUTKINTAPYYNNÖN KÄSITTELY PITKITTYI HELSINGIN SYYTÄJÄNVIRASTOSSA

Kesäkuussa 2007 tehty syyttäjälle osoitettu tutkintapyyntö siirrettiin Päijät-Hämeen syyttäjänvirastosta Helsingin syyttäjänvirastoon, jonne se saapui 21.8.2007. Asia jaettiin tuolloin kihlakunnansyyttäjälle. Hän siirtyi eläkkeelle marraskuussa 2008. Juttu siirrettiin sitä ennen lokakuussa 2008 toiselle kihlakunnansyyttäjälle, joka ratkaisi sen 12.10.2008.

Viimeksi mainittu kihlakunnansyyttäjä toimi asiassa hyvinkin ripeästi eikä hänen toiminnassaan ollut havaittavissa mitään moitittavaa. Sinänsä asian käsittely viipyi valitettavan kauan. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei kuitenkaan ollut aihetta epäillä tämän johtuneen siitä, että joku yksittäinen virkamies olisi laiminlyönyt virkavelvollisuuttaan.

Kysymys näyttää olleen Helsingin syyttäjänviraston työtilanteesta ja siitä, että asioiden ratkaisemista joudutaan priorisoimaan. Tällöin vähemmän kiireellisten asioiden ratkaisu väistämättä viipyy. Mitään oikeudenmenetyksiä, kuten syyteoikeuden vanhentumista, ei asiassa tapahtunut.

AOA Pajuojan vastaus 22.10.2010, dnro 2042/4/09, esittelijä Juha Haapamäki

5.3 POLIISI

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Poliisiasioiden pääesittelijä oli vanhempi oikeusasia-miehensihteeri *Juha Haapamäki*.

5.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

POLIISIN ORGANISAATIO

Poliisin koko henkilöstön määrä on noin 10 400, josta poliiseja on noin 7 800. Poliisin organisaatiota on viime vuosina uudistettu perusteellisesti. Vuoden 2009 alusta aloitti 24 uutta poliisilaitosta, jotka korvasivat aiemmat 90 kihlakuntien poliisilaitosta. Suunta on jo pitempään ollut kohti suurempia yksiköjä: vuonna 1996 kihlakuntauudistusta toimeenpantaessa poliisi-piirejä oli 233 eli kymmenkertainen määrä nykyiseen verrattuna. Viimeisimmän uudistuksen päätavoitteita on, että uudet poliisilaitokset pystyisivät toimimaan itsenäisesti ympäri vuorokauden ja että ne olisivat keskenään pitkälti yhdenmukaisia.

Uudistuksen toisessa vaiheessa poliisin organisaatio muutettiin vuoden 2010 alusta lukien kaksipuolaiseksi, kun poliisin lääninjohdot jäivät historiaan. Poliisin operatiivisen toiminnan valtakunnallista johtamista ja valvontaa hoitamaan perustettiin uusi viranomaisen Poliisihallitus, jossa työskentelee lähes 200 henkilöä. Työntekijät uuteen virastoon siirtyivät sisäasiainministeriön (SM) poliisiosastolta – joka tähän asti toimi poliisin ylijhtona – sekä poliisin lääninjohdoista. Poliisihallituksen päätoimipaikka on Helsingissä ja muut toimipisteet Turussa, Oulussa, Mikkelissä ja Riihimäellä.

Poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt keskusrikospoliisi (KRP), suojelupoliisi ja liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikka-keskus toimivat suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa. Myös KRP, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi ovat uudistaneet organisaatioitaan mm. keskittämällä toimintojaan.

Aikaisempaa huomattavasti pienempi SM:n poliisi-osasto vastaa erityisesti poliisitoimen strategisesta suunnittelusta, lainsäädännön kehittämisestä ja ministeriölle kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Mainittakoon tässä yhteydessä myös, että hätäkeskuspalvelut on päätetty vuosien 2011–2015 aikana keskittää kuudelle alueelle. Ensimmäinen yhdistäminen tapahtuu vuonna 2011, kun Lapin hätäkeskuksen toiminnot siirretään Rovaniemeltä Ouluun. Samalla kun hätäkeskuspalvelut keskitetään kuuteen toimipisteeseen, otetaan vuoden 2015 loppuun mennessä käyttöön uusi valtakunnallinen, viranomaisten yhteinen hätäkeskustietojärjestelmä.

YLEISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ

Jo pidemmän aikaa yleisenä linjana on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän tavoitteeseen pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan enustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suuri merkitys.

Jos ajatellaan järjestyspoliisitoimintaa, niin yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. Vartijoita ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvainvoja työskentelee vuosittain noin 9 000 eli enemmän kuin poliiseja yhteensä. SM asetti marraskuussa 2008 yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön uudistamishankkeen, jonka tavoitteena on mm. selkeyttää ja yhdenmukaistaa toimivaltuuksia sekä ajantasaistaa vartijoiden, järjestyksenvainvojen ja poliisin työnjako. Uudistuksen ensimmäinen vaihe (HE 239/2009 vp) tuli voimaan joulukuussa 2010: järjestyksessä tarkoitettujen järjestyksenvainvojen käyttöalaa laajennettiin terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimipisteisiin sekä sata-miin ja lentoasemille.

Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle voi kuitenkin olla ongelmallista jo perustuslainkin kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan nimittäin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida ollenkaan antaa muulle kuin viranomaiselle. AOA Pajuoja selvittää omasta aloitteestaan mm. yksityisten vartiointiliikkeiden käytöstä putkavartioiden (ks. myös OA:n kertomus vuodelta 2009 s. 129).

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina myös voimakkaasti kansainvälistynyt. Tähän on vaikuttanut rajojen avautuminen mm. Schengenin sopimuksen myötä ja Euroopan unionin aktivoituminen rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön aloilla. Kysymys on paitsi terrorismin, niin ylipäätään vakavan, usein rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta. Seurauksena on ollut esimerkiksi terrorismirikoksia käsittelevän rikoslain 34a luvun ja ns. EU-luovutuslain säätäminen. Lissabonin sopimuksen voimaantulo joulukuun 2009 alussa muutti rikosoikeudellisessa yhteistyössä ja poliisiyhteistyössä sovellettavia päätöksentekomenettelyjä.

ESITUTKINTA-, PAKKOKEINO- JA POLIISILAIN KOKONAISUUDISTUS

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut paljon sen jälkeen, kun esitutkintalaki ja pakkokeinolaki vuonna 1989 tulivat voimaan. Niitä, samoin kuin vuonna 1995 voimaan tullutta poliisilakia, on osittain uudistettu vuosien varrella, ja poliisi on saanut käyttöönsä periaatteellisesti merkittäviä uusia keinoja. Eduskunnan eri valiokunnat ja laillisuusvalvojat ovat arvostelleet sitä, että osittaisuudistukset ovat johtaneet epäyhtenäiseen ja osin vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen.

Oikeusministeriö (OM) ja SM asettivatkin vuonna 2007 toimikunnan, jonka tuli valmistella ehdotus esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistukseksi. Toimikunta julkaisi tuhatsivuisen mietintönsä

toukokuussa 2009 (OM:n komiteamietintö 2009:2). Hallitus antoi syksyllä 2010 eduskunnalle mm. mainittuja kolmea lakia koskevat hallituksen esitykset HE 222/2010 ja 224/2010 vp.

Kysymys on erittäin laajasta ja poliisin kannalta tietenkin aivan keskeisestä uudistuksesta. Päätetty aika-tila on kuitenkin ollut ongelmallinen: asian valmistelulle ja käsittelylle olisi joka vaiheessa tullut varata selvästi enemmän aikaa. Tätä kirjoitettaessa lakien voimaantuloaikataulusta ei ole tietoa. Valiokuntakäsittelyssä korostettiin riittävän ajan varaamista mm. koulutukselle ja sitä, että olisi tärkeää, että uusi lainsäädäntö voisi tulla voimaan viimeistään 2014 alussa samanaikaisesti poliisiasioiden tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen (VITJA-hanke) kanssa.

Kanslian esittelijöitä kuultiin asiantuntijoina eduskuntakäsittelyn aikana. Heidän lausuntoihinsa perustuslaki-, laki- ja hallintovaliokunnille voi tutustua oikeusasiamiehen kotisivuilla (4073*, 4095*, 4119* ja 4191/4/10*).

5.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista suurin ryhmä, noin kuudesosa kaikista kanteluista. Poliisia koskevia kanteluista ratkaistaan myös mm. syyttäjiin ja tuomioistuimiin sekä varsinkin poliisin menettelyyn ulkomaalaisasioissa kohdistuneiden ja näihin ryhmiin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa kanteluista ulkomaalaisasioissa koskee poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 225).

Poliisikanteluja saapui kertomusvuonna ennätysmäärä, yhteensä 666 kappaletta (edellisvuonna 647) ja niitä ratkaistiin 694. Kantelujen lisäksi ratkaistiin 7 poliisia koskenutta omaa aloitetta. Toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli 131 (140). Näistä oli huomautuksia 7 (5), käsityksiä 120 (134) ja 4:ssä (1) oli tapahtunut korjaus. Kertomusvuonna oikeusasiamies ei määrännyt yhtään syytettä nostettavaksi poliisin toiminnasta – ylipäätään eduskunnan oikeusasiamies on nostanut syytteen poliisiasioissa 2000-luvulla vain

kahdessa tapauksessa (ks. OA:n kertomukset vuosilta 2004 s. 115 ja 2007 s. 111).

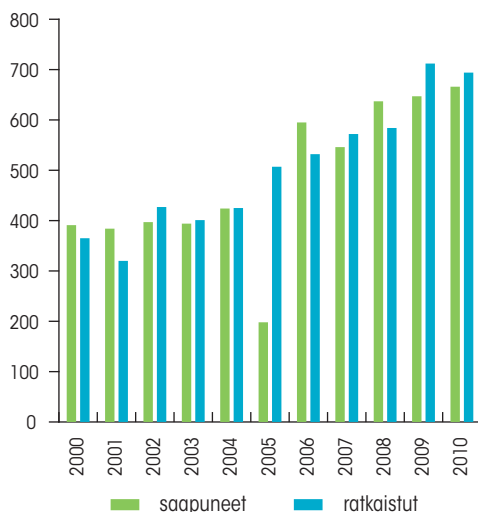
Poliisikanteluiden määrä ei 2000-luvun alkuvuosina juurikaan vaihdellut, mutta vuodesta 2005 alkoi nousta noin 400 kantelusta nykyiselle tasolle. Tämä siis osaltaan selittää kansliaan tulleiden kanteluiden kokonaismäärän kasvua.

Toimenpiteiden määrässä ei pitkän aikavälin tarkastelussa ole kantelujen määrän kasvu huomioon ottaen tapahtunut merkittäviä muutoksia. Toimenpideprosenttikan ei vuosien mittaan ole merkittävästi poikennut kanslian keskiarvosta, vaan se on ollut tavallisesti ollut hieman alle 20 %. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten määrän takia läheskään kaikkia poliisia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2010 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 296 (edellisvuonna 283) poliisiin kohdistuvaa kantelua. Osa näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuoden 2010 aikana yhteensä 693 kantelua.

Kantelujen määrästä tai niiden johdosta tehdyistä ratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Yksi selitys poliisikantelujen 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 toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentekotilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa. Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Läheskään kaikista po-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

liisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhaku-mahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisulla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeus-käytäntö näyttelevät keskeistä osaa.

Väitteet vakavista poliisin väärinkäytöksistä ohjautuvat ilmeisesti suoraan esitutkintaan, koska tällaisia väittei-tä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksis-sa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia poliisimiehen tekemiksi väitetyistä rikoksista on viime vuosina kirjattu 600–700; vuonna 2010 ilmoituksia oli 708. Jäljempänä käsitellään tarkemmin näiden ns. poliisirikosten tutkintajärjestelyjä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta ja eräät muut po-liisin salaiset tiedonhankintakeinot, joista ks. s. 109.

5.3.3 TARKASTUKSET

Poliisiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan kuuluvat myös tarkastukset. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta tutustutaan asiakirjamateriaaliin, mm. selvityksiin kiin-niotoista ja pidätyksistä sekä muihin esitutkintaan liit-tyviin päätöksiin, selvityksiin pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoasiakirjoihin. Poliisi-laitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäväviranomainen. Näin saadaan tietoa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoi-minnan laadusta. Oikeusasiamies tekee myös ennalta ilmoittamattomia yllätystarkastuksia poliisivankiloihin.

Tarkastuksilla kiinnitetään erityishuomiota perusoi-keuksien toteutumisen kannalta tärkeisiin seikkoihin. Lisäksi pyritään keskittymään toiminta-alueille, joilla muu valvonta ja oikeusturvatakeet eivät ole kattavia esimerkiksi siksi, että muutoksenhakumahdollisuus puuttuu. Tämä koskee mm. kiinniottoja ja pidätyksiä. Asiakirjatarkastuksissa ei ole mahdollisuuksia kuin pistokoeluonteiseen otantaan.

Kertomusvuonna tehtiin kaikkiaan 18 tarkastusta po-liisikohteisiin – osaan kohteista, kuten esimerkiksi Pa-silan poliisivankilaan, tehtiin vuoden aikana useita käyntejä. Yksi keskeinen tema olivatkin poliisivanki-loiden tarkastukset, joista enemmän jäljempänä jak-sossa Vapautensa menettäneiden olot. Niiden lisäksi tehtiin tarkastuksia Poliisihallituksessa, KRP:ssä ja liik-kuvassa poliisissa. Lisäksi Helsingin poliisilaitoksella tutustuttiin työrikosten tutkintajärjestelyihin (ks. jakso Työvoima ja työttömyysturva s. 291) ja lähipoliisitoi-mintaan sekä Kymenlaakson poliisilaitoksella ulko-maalaisasioiden käsittelyyn.

Poliisihallituksen tarkastuksella maaliskuussa 2010 oli tavoitteena saada yleiskuva sen toiminnasta ja ta-voitteista sekä poliisin hallintorakenteen muutoksen vaikutuksista. Lisäksi keskusteltiin poliisin lakihank-keista, julkisuusksymyksistä ja poliisivankiloista.

Poliisihallinnon omaa sisäistä laillisuusvalvontaa on viime vuosina tehostettu, mutta resurssien niukkuus näyttää rajoittavan valvonnan kattavuutta. On erittäin tärkeää, että poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toi-mintamahdollisuudet turvataan. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät kävivät vielä marraskuussa 2010 tarkastuskäynnillä Poliisihallituksen laillisuusvalvon-nan vastualueella. Keskusteluissa tuli ilmi, että vas-tualueella oli lukuisia muitakin tehtäviä – mm. val-tionasiamiehenä toimiminen ja oikeudenkäynneistä huolehtiminen, – jotka huomattavasti rajoittavat lai-lisuusvalvontaan kohdistettavissa olevaa työpanosta. Lisäksi tilanne oli huolestuttava Poliisihallituksen kir-jaamossa, missä asiat olivat pahoin ruuhkautuneet: mm. keväältä alkaen oli vielä kirjaamatta yli sata saa-punutta kantelua. Henkilöstöä oli lisätty ja rästejä pu-rettiin ylitöinä.

KRP:n tarkastuksella lokakuussa 2010 käsiteltiin KRP:n sisäistä laillisuusvalvontaa, jonka todettiin olevan hy-vin hoidettu. Lisäksi käytiin läpi salaisen tiedonhankin-nan valvontaa ja ongelmia (ks. tästä lisää jaksossa Salainen tiedonhankinta s. 119). Kanslian esittelijöitä kävi vuoden aikana useampaan otteeseen KRP:ssä.

Liikkuvan poliisin tarkastuksella kesäkuussa 2010 olivat esillä mm. yhteistyökysymykset. Liikkuvan poli-i-sin yhteistyö paikallispoliisin kanssa on sujuvaa. To-

sin syyttäjien paikallisesti antama ohjeistus rangaistusmääräysasioissa on joissain tapauksissa poikennut liikkuvan poliisin käytännöistä. Lisäksi tutustuttiin Drugwipe-huumeepikatestiin (ks. jäljempänä päätös 3993/2/10* huumeepikatesteistä liikennevalvonassa s. 160).

5.3.4 RATKAISUJA

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvostelee tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Monesti 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 toimittamisesta vain valvontavaltansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäiltynä on yksityishenkilö. Kantelijat vetoavat usein myös siihen, etteivät he ole tehneet sitä rikosta, josta heitä epäillä ja johon epäilyyn esimerkiksi pakkokeinojen käyttö perustuu. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi ottaa kantaa syyllisyyskysymyksiin, vaan se on viime kädessä tuomioistuimen tehtävä.

Jäljempänä erikseen käsiteltävien aiheiden, kuten kotietsintöjen tai vapautensa menettäneiden olojen lisäksi, kanteluissa esiintyy useita muitakin kestoaiheita. Myös vuonna 2010 muutamassa ratkaisussa arvosteltiin poliisimiehen käytöstä. Samoin muistutettiin siitä, että kun joku ilmoittaa poliisille tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena, poliisin on kirjattava ilmoitus. Ratkaisevaa on siis ilmoituksen tekijän käsitys – eri asia on, että esitutkinta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Myös ne päätökset, joilla poliisi on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat yleisiä kantelun kohteita. Toistuvasti tulee esiin tapauksia, joissa näiden päätösten perus-

telut ovat puutteellisia tai päätöksiä ei lähetetä tiedoksi asianosaiselle. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvollisuutta on erityisesti korostettu.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä. Pitkään viipyvää esitutkintaa on ongelmallista yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, kuten myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta. Vaikka kertomusvuonnakin oli useita tapauksia, joissa esitutkinnan kesto antoi aiheutta arvosteluun, ei tämä yleensä ollut luettavissa kehenkään yksittäisen virkamiehen syyksi (vrt. kuitenkin jäljempänä selostettu poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta koskeva ratkaisu 2864/4/08*).

Poliisi voi ja sen pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa esitutkinnoista voi joutua odottamaan vuoroaan pitkäänkin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistumesta (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan rikosasioiden kestoa arvioitaessa osaksi oikeudenkäyntiä. Vireillä olevien uudistusten lisäksi viime aikoina on toteutettu lukuisia uudistuksia, joilla oikeusprosessin pitkittymistä pyritään estämään. Näitä on rikosprosessin osalta esitetty kootusti tuoreessa OM:n ja SM:n yhteisen työryhmän mietinnössä (OM:n julkaisu 27/2010).

Lupahallinnon puolelta ovat tyypillisiä kantelut ajokortti- ja ajokieltoasioissa sekä viime vuosina myös enenevästi ampuma-aselupa-asioissa. Näistä poliisilaitoksen päätöksistä on kuitenkin usein mahdollista valittaa tuomioistuimeen, eikä oikeusasiamies tämän vuoksi yleensä tutki kanteluita muutoin kuin menettelytapojen osalta.

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OLOT

Lain mukaan oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Poliisivankilat ovatkin olleet yksi tarkastustoiminnan painopisteistä. Kiinnioton, pidättämisen tai vangitsemisen perusteita tai vapautensa menettäneiden oloja koskevat kantelut ovat myös yleisiä.

Eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa vuosittain noin 150 000 (joista kaksi kolmasosaa on säilössä päihtymyksen vuoksi) eli erittäin pieni osa heistä lopulta kantelee asiasta. Näiden vapaudenmenetyksen 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. Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) on toistuvasti arvostellut tutkintavankien säilyttämistä poliisivankiloissa ja vaatinut myös tutkintavankien säilytys- ja esitutkintavastuun erottamista toisistaan nykyistä selkeämmin.

Marraskuussa 2010 työnsä valmiiksi saaneen OM:n työryhmän mukaan tutkintavankien säilytys tulisi keskitellä nykyistä harvemmille poliisiasemille. Poliisivankiloiden kunnan takia työryhmä haluaisi myös nopeuttaa tutkintavankien siirtoa tavallisiin vankiloihin (OMML 81/2010).

Todettakoon, että vuonna 2010 Valtiokonttori maksoi 466 tapauksessa yhteensä lähes 1,4 miljoonaa euroa syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain perusteella. Edellisvuonna tapauksia oli 400 ja korvaussumma 749 000 euroa.

Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät tarkastivat kertomusvuonna poliisivankilan Kotkassa, Porvoossa, Joensuussa, Lieksassa ja Nurmeksessa sekä Töölön säilytysuojan. Pasilan poliisivankilassa käytiin kolme kertaa, koska haluttiin erityisesti seurata, kuinka poliisi-

talon remontti vaikuttaa oloihin poliisivankilassa. Yksi näistä tarkastuksista toteutettiin samanaikaisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelutarkastuksen kanssa. Useilla tarkastuksilla keskusteltiin myös vapautensa menettäneiden kanssa.

Poliisivankiloiden olosuhteet ovat varsin vaihtelevia toimintaympäristöstä puhumattakaan. Heikoin tarkastetuista tässä suhteessa oli Lieksa, josta puuttui ulkoilutila: ulkoilu hoidettiin poliisivankilan ulko-ovella, johon on suora näköyhteys kadulta. Päihtyneitten selkeissä oli vahva pinttyneen virtsan haju ja tapaamiset järjestettiin poliisivankilan käytävässä.

Eräissä muissakin paikoissa ulkoilutilat jättivät toivomisen varaa. Tilat olivat esimerkiksi niin suljettuja, että on kyseenalaista, voiko siellä oleskelua kutsua ulkoiluksi.

Silmiinpistävää oli se, että suuressa osassa poliisivankiloita ei ainakaan kaikilta osin ole tiedostettu jo vuonna 2006 voimaan tulleen ns. putkalain – poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain – vaatimuksia. Esimerkiksi lain edellyttämä menettely tarkkailussa ja eristystarkkailussa sekä putkalain 17 luvun mukainen muutoksenhaku olivat pääosin tuntemattomia. Koulutuksen tarve on ilmeinen. Paljon parannettavaa on myös siinä, että henkilökunta antaisi omaloitteisesti vapautensa menettäneille riittävästi tietoa heidän oikeuksistaan. Tämä on tullut esiin myös useissa kantelutapauksissa.

AOA pyysi Pohjois-Karjalan poliisilaitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot antoivat aihetta. Poliisilaitos ilmoitti helmikuussa 2011, että putkalain 17 luvun muutoksenhakusäännökset käydään läpi vartijoiden ja poliisiasemien esimiesten kanssa, minkä lisäksi oli laadittu lomakkeet valitusosoituksi-neen. Myös poliisivankiloiden järjestyssääntöihin on tehty tarkastuskertomuksen perusteella muutoksia ja sekä järjestyssääntö että päiväohjelma ovat luettavissa säilytystilassa. Lieksan ja Nurmeksien osalta ollaan käynnistämässä neuvottelut suojatun purkupihan ja ulkoilutilan suunnittelusta. Lisäksi osin huonokuntoiseksi todettua Lieksan kiinteistöä korjataan kesäkuun loppuun mennessä, siihen saakka yli vuorokauden pidätettynä olevat siirretään Nurmeksien poliisivankilaan.

Lieksan ja Nurmeksen poliisivankiloissa vapautensa menettäneiden vartioinnista vastaa vähintään puolet vuorokaudesta yksityinen vartiointiliike. AOA Pajuoja selvittää omana aloitteena näiden järjestelyjen lainmukaisuutta.

Tarkastuksilla jouduttiin myös korostamaan sitä, että ulkomaalaislain nojalla poliisin tiloissa säilytetyjä koskevat osin eri säännökset kuin rikoksen perusteella vapautensa menettäneitä. Ulkomaalaislain nojalla säilytettävän oikeuksien rajoittamisen pitää perustua tapauskohtaiseen harkintaan (ks. myös jäljempänä selostettu kanteluratkaisu 567/4/09* s. 157).

Poliisivankilassa ei saa pitää alastomana

Kantelija oli otettu kiinni törkeästä rattijuopumuksesta epäiltynä ja toimitettu Seinäjoen poliisivankilaan. Sellissä hän oli tehnyt paidastaan hirttosilmukan, jonka hän kiinnitti tuuletusaukkoon. Itsetuhoaikeiden estämiseksi hänet oli riisuttu alasti. Hän sai käyttöönsä peiton 25 minuutin kuluttua oltuaan tätä ennen alastomana ilman minkäänlaista suojaa tai vaatetusta.

Laillisuusvalvonnassa on otettu usein kantaa itsetuhoisen mielenterveyspotilaan ja vangin vaatetukseen häntä eristettäessä. Psykiatrisessa sairaanhoidossa oikeusasiamies on lähtenyt siitä, että ihmisarvoiseen kohteluun sekä hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluu, että potilas eristetään riittävästi ja inhimillisesti vaatetettuna. Vankilassa on edellytetty, että vangille tulee antaa itsensä verhoamiseksi vaatekappale, jota ei voi käyttää itsetuhoiseen toimintaan. Käytettävissä on myös ns. turvapeitto.

CPT on katsonut, ettei ole sallittua, että psykiatrisessa vankisairaalaossa itsetuhoista käyttäytymistä pyritään estämään riisumalla vanki ja jättämällä hänet alastomana eristystilaan. Tilanteeseen sopivia vaatteita tulee olla saatavilla.

Perustuslaki ja ns. putkalaki eivät AOA:n mukaan mahdollista tilannetta, jossa säilytettävä joutuu olemaan säilytystilassa täysin alastomana. Poliisin säilytystilois-

sa tulee olla saatavilla vaatetus, jota ei voi käyttää itsetuhotarkoitukseen tai muu varustus, jolla säilytettävä voi verhota itsensä.

AOA Pajuojan päätös 5.3.2010,
dnro 2949/4/08*, esittelijä Mikko Eteläpää

Tapauksessa 2945/4/10 poliisia arvosteltiin siitä, että poliisilaitokselle alusvaatteillaan tuodulta epäillyltä ei ollut tiedusteltu, haluaako hän pukeutua. Kantelija oli tyytymätön siihen, että hän oli ollut alusvaatteillaan poliisilaitoksella viisi tuntia. Toisessa tapauksessa säilöön otettu oli puolestaan ollut ilman vettä lähes 12 tuntia (2821/4/10*).

Säilössä pidetty ulkomaalainen saa käyttää matkapuhelinta

Säilössä pidetyn ulkomaalaisen ei sallittu käyttää omaa matkapuhelintaan sellissä. Yksittäistapauksellista harkintaa ei tehty, vaan menettely perusteltiin Turun poliisivankilan järjestyssääntöön perustuvalle käytännöllä, jonka mukaan poliisivankilassa ei sallita matkapuhelimia. Matkapuhelimien poisottamisesta olisi myös tullut tehdä kirjallinen päätös ja antaa valitusosoitus säilöönottolain 5 luvun 26 §:n mukaisesti. Virheellistä oli sekin, että avustajaltakin oli otettu matkapuhelin pois, kun hän meni tapaamaan päämiestään.

AOA Pajuojan päätös 8.4.2010,
dnro 567/4/09*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Varsinais-Suomen poliisilaitos ilmoitti toukokuussa 2010 muuttaneensa säilytystilojen järjestyssääntöä siten, että ulkomaalaislain nojalla säilöön otetulle turvataan puhelimen käyttö, mahdollisesta rajoittamisesta tehdään kirjallinen päätös valitusosoituksin ja avustajan matkapuhelimen käyttö turvataan.

Se, millä perusteella henkilö on poliisivankilassa, siis määrää, mitä säännöksiä häneen sovelletaan ja mitä oikeuksia hänellä on. Tämän tyyppisestä ongelmasta oli kyse myös tapauksessa 334/4/09, jossa kantelijan ei annettu tavata poliisivankilassa tutkintavankia, joka oli siellä kärjämatkalla. Tapaamisen epäämisen syyksi oli ilmoitettu, ettei vankilasta kärjämatkalla olevien

vankien ole annettu tavata muita kuin oikeusavustajaansa, ja mikäli on ollut pakollista tarvetta järjestää tapaaminen muun henkilön kanssa, niin asiasta tulisi sopia sijoitusvankilan kanssa.

Tutkintavangin vankeusvangista poikkeava asema olisi tullut tiedostaa kantelijan tiedustellessa tapaamista. Toisaalta, koska lainsäädäntö on tulkinnanvaraista, oli epäselvää, kenellä oli toimivalta päättää vankilan hallinnoiman tutkintavangin tapaamisesta poliisivankilassa. OM:ssä on valmisteilla hallituksen esitys vanginkuljetuksesta annettavaksi laiksi, jolla selkiinnytetään myös päätöksentekotoimivaltaa vapautensa menettäneen kuljetuksen aikana.

Tapauksessa 2682/4/09 poliisia puolestaan muistutettiin siitä, että alle 18-vuotias on pidettävä erillään muista vapautensa menettäneistä, ellei hänen etunsa muuta vaadi.

AOA määräsi esitutinnan Oulun poliisivankilassa satuneesta putkakuolemasta tehdyn kantelun johdosta. Kysymys oli erityisesti siitä, oliko säilöön otettu henkilö ollut täysin reagoimaton jo häntä säilöön otettaessa ja oliko hänen valvontansa ollut riittävää. Esitutinnan perusteella ei kuitenkaan ollut todennäköisiä syitä sen tueksi, että asiassa rikoksesta epäillyt poliisimiehet tai poliisivankilan vartijat olisivat laiminlyöneet velvollisuuksiaan siten, että syytteen nostamiselle olisi ollut perusteita (3148/4/08).

KOTIETSINNÄT JA TAKAVARIKOT

Kotietsinnät ja takavarikat ovat suhteellisen yleisiä kantelujen aiheita. Esimerkiksi kotietsintöjä tehdään Suomessa vuosittain pitkälti yli 10 000. On tosin muistettava, että ne kaikki eivät suinkaan kohdistu asuntoihin, kun nykyään myös esimerkiksi auton tavaratilan tarkastaminen esitutkinnassa luetaan kotietsinnäksi. Tältä osin uusi pakkokeinolaki muuttaa tilannetta, kun paikkaan kohdistuvan etsinnän sääntelyä eriytetään.

Poliisilla on myös poliisilain perusteella laajat valtuudet päästä kotirauhan piiriin ja tätä valtuutta myös käytetään paljon päivittäin. Kysymys kotirauhan suojasta ei siis koske vain pakkokeinolain mukaisia kotietsintöjä.

Kanteluja kotietsinnöistä on tehty 20–30 vuodessa. Tämä pitää tietenkin suhteuttaa kotietsintöjen määrään eli vain hyvin pieni osa kotietsinnöistä tulee oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Sikäli kuin tapauksissa on ollut moitittavaa, kysymys on ollut yleisemmin menettelystä kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä.

Kuitenkin on tullut ilmi myös tapauksia, joissa poliisi ei ole pitänyt toimenpidettä kotietsintänä, vaikka asuntoon tai muuhun rakennukseen on menty sisälle rikoksen selvittämiseksi. Aina kun poliisi menee kotirauhan suojaamaan rakennukseen, tulee tarkasti harkita, onko tälle perusteita ja mikä on se säännös, joka antaa tähän oikeuden. Esimerkiksi tapauksessa 2758/4/09* poliisipartio oli mennyt asuntoon puhuttaakseen ja tarkastaakseen siellä olleen mahdollisen epäillyn selvitellessään hetkeä aiemmin eräällä grillikioskilla tapahtunutta pahoinpitelyä. Sinänsä kotietsinnän edellytykset olivat olleet olemassa, mutta poliisimiehet eivät olleet pitäneet toimintaansa kotietsintänä eikä esimerkiksi pöytäkirjaa ollut tehty.

Se, että perusteettomia kotietsintöjä ei kovin usein kanteluissa todeta, johtuu osaltaan siitä, että tämän pakkokeinon edellytykset ovat käytännössä hyvinkin matalat. Kotietsinnän perusteena olevan rikoksen ei tarvitse olla mitenkään vakava, vaan käytännössä pois jäävät vain vähäiset rikokset. Rikoksesta epäillyn luona tehtävän etsinnän osalta riittää, että häntä on syytetty epäillä rikoksesta. Näin ollen kotietsinnän edellytykset voivat täytyä varsin helposti, jos esitutkinta on ylipäätään aloitettu.

Poliisi voi kaikissa tapauksissa itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. EIT oli useampaan otteeseen kiinnittänyt riippumattoman kontrollin puuttumiseen huomiota asianajotoimistoihin tehtyjä kotietsintöjä koskevissa, Suomelle langettavissa ratkaisuisa (esim. Sorvisto-tapaus 13.1.2009). Tämän vuoksi uuteen pakkokeinolakiin otettiin säännökset siitä, että tuomioistuin päättää erityisestä kotietsinnästä eli esimerkiksi etsinnästä asianajotoimistossa, lääkärin vastaanotolla tai lehdien toimituksessa.

Pakkokeinolakiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana EIT antoi 15.2.2011 kaksi Suomelle langettavaa tuomiota kotietsinnöistä (*Heino v. Suomi* ja *Harju v. Suomi*), koska se katsoi, ettei lainsäädäntömme tarjoa riittäviä oikeusturvakeinoja joko ennen kotietsintää tai sen jälkeen. Näin ollen oli selvää, että hallituksen esitys ei ”tavallisten” eli yleisten kotietsintöjen osalta täyttänyt ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Eduskunnassa päädyttiin siihen, että näiden yleisten kotietsintöjen lainmukaisuuden arviointi rakennetaan jälkikäteiselle kontrollille; niiden osalta ei siis katsottu olevan aiheutta siirtää etukäteistä päätösvaltaa tuomioistuimelle. Uuden pakkokeinolain mukaan sen vaatimuksesta, jonka luona kotietsintä on toimitettu, tuomioistuimen on todettava, onko kotietsinnälle ollut edellytyksiä ja onko siinä menetelty laillisesti. Tämä pakkokeinolain muutos pyritään saattamaan voimaan mahdollisimman pian. Lakivaliokunta piti lisäksi aiheellisenä, että harkitaan mahdollisuuksia siirtää yleisestä kotietsinnästä päättäminen pääsääntöisesti muulle kuin esitutkintaviranomaiselle – myös syyttäjä voisi olla vaihtoehto tuomioistuimen lisäksi.

Läsnäolo kotietsinnässä

Yleisin arvostelun aihe kotietsintöjä koskeissa päätöksissä on viime vuosina ollut se, että asunnon haltijalle ei ole annettu tilaisuutta olla läsnä etsinnässä. Pakkokeinolain mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalla paikalla olevalle on annettava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jollei se viivytä toimitusta.

Esitutkinnan tulee asianosaisiin nähden olla mahdollisimman avointa. Läsnäolo-oikeus on yksi osa tätä avoimuutta, ja sillä voidaan osaltaan esimerkiksi ehkäistä epäilyjä ja väitteitä viranomaisien väärinkäytöksistä. Epäillyn läsnäolo voi myös edesauttaa asian selvittämistä ja hän voi läsnä ollessaan valvoa etujaan. Kotietsintään väistämättä sisältyvää puuttumista kotirauhaan ja yksityisyyteen myös lieventää, jos paikan haltija ja/tai hänen kutsumansa todistaja on läsnä. Läsnäolo-oikeus ja oikeus kutsua todistaja ovat itsenäisiä oikeuksia ja niiden toteuttamisen edellytyksiä tulee harkita kumpaakin erikseen.

Läsnäolo-oikeuden huomiotta jättämisellä voi olla vaikutusta myös perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle (ks. tästä EIT:n ratkaisu *Lisica v. Kroatia* 25.2.2010).

Laillisuusvalvonnassa on katsottu perustelluksi, että poliisi nimenomaan oma-aloitteisesti ilmoittaa pakkokeinon kohteelle hänen oikeuksistaan. Jos se, jonka luona kotietsintä pidetään, on kotietsinnän aloittamishetkellä vapautensa menettäneenä, tulee poliisin antaa hänelle tilaisuus olla läsnä etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja. Poliisilla ei sinänsä ole aina velvollisuutta yrittää tavoittaa paikan haltijaa puhelimitse tai odottaa hänen saapumistaan kohdepaikalle.

Pakkokeinolain sisältämää poikkeusta pääsääntönä pidettävään läsnäolo-oikeuteen on joka tapauksessa tulkittava ahtaasti. Läsnäolo-oikeus on mahdollista evätä ainoastaan silloin, kun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen konkreettisesti viivittäisi toimitusta ja näin vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen. On myös mahdollista, että paikan haltija käyttäytyy niin, että kotietsintä käy mahdottomaksi tai sen tarkoitus vaarantuu. Tällöin voi olla perusteltua, ettei henkilön sallita olevan läsnä kotietsinnässä. Tilannetta voidaan nimittäin tulkita siten, että kotietsintä viivästyisi, jos paikan haltijan annettaisiin olla läsnä.

Tapauksessa 1485/4/09* Pohjois-Savon poliisi oli menetellyt virheellisesti, kun vapautensa menettäneeltä epäillyltä ei ollut tiedusteltu halukkuutta läsnäoloon kotietsinnässä eikä myöskään oman todistajan paikalle kutsumisesta. Selvityksen mukaan poliisi ei olisi työturvallisuussyistä edes pyynnöstä sallinut epäillyn läsnäoloa kotietsinnöillä. Sinänsä poissuljettu ei ole sellainen tulkinta, että poliisin työturvallisuuden vuoksi tilan haltijan ei anneta olla läsnä kotietsinnässä. Tätä perustetta voidaan käyttää vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa. Ylipäätään tulisi hyvin tarkasti harkita muut mahdollisuudet, kuten vartiointi, ennen kuin päädytään kokonaan kieltämään läsnäolo kotietsinnässä. AOA ei ollut vakuuttunut, etteikö epäillyn läsnäoloa olisi voitu tässä tapauksessa sallia esimerkiksi riittävästi vartioituna. Selvityksistä ei käy ilmi, että tässä tapauksessa olisi edes harkittu vähemmän läsnäolo-oikeuteen puuttuvaa menettelyä.

Selvästi virheellistä oli, että ei lainkaan erikseen harjittu saati kysytty sitä, haluaisiko epäilty kutsua kotietsintöihin oman todistajansa. Todistajan paikalla oloon ei olisi ilmeisestikään liittynyt selvityksissä mainittuja, epäillyn henkilöön liittyviä työturvallisuutta vaarantavaksi katsottuja seikkoja.

Useissa muissakin päätöksissä (esimerkiksi 210/4/08, 3404/4/08*, 3746/4/08, 2701/4/09) arvosteltiin sitä, että epäillylle ei annettu tilaisuutta olla läsnä luonaan toimitetussa kotietsinnässä – varsinkin tapauksissa, joissa epäilty oli kiinniotettuna. Joissain tapauksissa poliisimiehet olivat myös varsin herkästi tulkinneet tilanteen niin kiireelliseksi, että he olivat tehneet päätöksen kotietsinnästä itse. Kuitenkin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätös on lähtökohta eikä puhe-
linyhteydenotto komisarioon voine useinkaan viivyttää etsintää liikaa. Muutamissa tapauksissa korostettiin myös sitä, että kirjallinen kotietsintämääräys on pääsääntö ja että kotietsinnästä on aina laadittava pöytäkirja. Näin esimerkiksi tapauksessa 3686/4/08*, jossa myöskään kotietsinnän edellytykset eivät olleet täyttyneet: etsintä oli tehty muun kuin epäillyn luona, jolloin toimenpiteelle on säädetty tiukemmat edellytykset.

Takavarikosta vapautunutta omaisuutta ei palautettu

Syyttäjä päätti syyteharkinnan aikana, että takavarikossa olleet korut ja käteinen raha tuli palauttaa omistajalleen. Hän ohjeisti poliisin tässä tarkoituksessa ottamaan yhteyttä epäillyn asianajajaan, joka oli vaatinut syyttäjältä omaisuuden palauttamista. Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario ei kuitenkaan ryhtynyt palauttamaan omaisuutta, vaan hän alkoi selvittämään epäillyn mahdollisia ulosottoasioita.

Kahden viikon kuluttua kihlakunnanulosottomies ulosmittasi käteisen ja pyysi poliisia säilyttämään korut, kunnes hänen virkatoverinsa olisi paikalla viiden päivän kuluttua. Korut ulosmitattiin noin neljän viikon kuluttua.

Kun takavarikko on kumottu, on sen kohteena ollut omaisuus palautettava omistajalleen mahdollisimman pian. AOA antoi rikoskomisariolle huomautuksen, kun tämä takavarikon päätyttyä ja vastoin syyttäjän

ohjeistusta ei ryhtynyt toimenpiteisiin omaisuuden palauttamiseksi. Tämä johti siihen, että omaisuus oli ilman oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta poliisin hallussa useita viikkoja. Mahdollisten ulosottoasioiden selvittämiseen ryhtyminen ei ole hyväksyttävä peruste olla palauttamatta takavarikosta vapautunutta omaisuutta. Ulosottoviranomainen ei ollut tehnyt asiassa ulosottokaaren mukaista väliaikaistoimenpidettä ulosmittauksen turvaamiseksi.

Lisäksi syyttäjän huomiota kiinnitettiin takavarikkojen määräaikaisten seurantaan. Kihlakunnanulosottomiehen huomiota kiinnitettiin siihen, että asiassa olisi voitua tehdä ulosottokaaren mukainen väliaikaistoimenpide eikä vain vapaamuotoisesti pyytää poliisia säilyttämään omaisuutta.

AOA Pajuojan päätös 27.5.2010,
dnro 2479/4/08*, esittelijä Juha Haapamäki

Muista takavarikkoa koskeneista tapauksista mainittakoon, että tapauksissa 3404/4/08* ja 182/4/09* poliisia muistutettiin siitä, että takavarikosta on annettava todistus pyytämättäkin. Takavarikolle ei puolestaan ollut haettu määräajassa jatkoa tapauksessa 3746/4/09. Asiassa 2637/4/08 takavarikoidusta autosta ei ollut huolehdittu asianmukaisesti ja se oli vahingoittunut. Poliisi oli korvannut vahingot 6 000 eurolla jo ennen oikeusasiamiehelle tehtyä kantelua.

HUUMEPIKATESTIT

Huume pikatestit liikennevalvonnassa

Oikeusasiamiehelle tehtiin useita kanteluita huume-
pikatestin vääristä positiivisista tuloksista. Niitä tutkiessaan AOA sai Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksesta (THL) lausunnon testistä. Tällöin paljastui testin epäluotettavuus. Se antoi huomattavan usein positiivisen tuloksen, vaikka testattu ei olisi käyttänyt huumeita. Erityisesti kannabiksen, kokaiinin ja opiaattien käytöstä testi antoi väärä positiivisia tuloksia yli kaksi kertaa enemmän kuin oikeita positiivisia. Amfetamiinin käytön pikatesti paljasti luotettavammin. Väärä positiivisia tuloksia oli kuitenkin silloinkin liki 10 %.

Yksi kantelijoista oli pikatestin mukaan käyttänyt amfetamiinia. Hän joutui viettämään yön putkassa ja hänet määrättiin väliaikaiseen ajokieltoon. Myöhemmin kävi ilmi, että henkilön poikkeava käytös johtui aivokasvaimesta.

Toisen kantelijan testi osoitti, että hän olisi käyttänyt kannabista ja amfetamiinia. Epäilty hakeutui omalla kustannuksellaan laboratoriotutkimuksiin, joiden mukaan huumeiden käytöstä ei ollut näyttöä. Hän ehti olla ajokiellossa 11 päivää. Kuukauden kuluttua myös poliisin otattaman verikokeen tulos vahvisti, ettei kyse ollut rattijuopumuksesta. Liikkuva poliisi maksoi henkilölle kantelun käsittelyn aikana korvausta asiassa.

Kolmas kantelija oli testin mukaan käyttänyt kokaiinia ja opiaatteja. Hän oli ajokiellossa yli kuukauden ennen kuin rikoslaboratorion lausunto verikokeesta vapautti hänet rikosepäilyistä. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos maksoi AOA:n päätöksen jälkeen kantelijalle korvausta asiassa.

On selvää, että huumeepikatesti ei voi olla 100-prosenttisen varma. Oli kuitenkin yllättävää, kuinka epäluotettavia tuloksia testi antoi kannabiksen, kokaiinin ja opiaattien käytöstä. Herääkin kysymys, mikä arvo rattijuopumuksen arvioinnissa voidaan antaa testille, jonka positiivinen tulos on todennäköisemmin väärä kuin oikea. Selvitysten mukaan poliisit ovat luottaneet pikatestiin. Ainakaan poliisissa ei näytä olevan selvää kuvaa sen epäluotettavuudesta. Tämä selittyy sillä, että valtaosa kiinnijääneistä on käyttänyt amfetamiinia, jonka huume testi paljastaa luotettavimmin.

Kun testin luotettavuus harvinaisempien huumeiden seulonnassa on heikko, on tärkeää, että poliisi tekee myös muita havaintoja kuljettajasta, hänen ajotavastaan ja mahdollisista ajovirheistään. Aina on kuitenkin otettava huomioon myös vaihtoehtoiset selitykset havainnoille. Esimerkiksi ajovirheitä sattuu kaikille kuljettajille, ja syytönsä henkilö voi käyttäytyä hermostuneesti, jos pikatestin tulos osoittautuu positiiviseksi.

Jos poliisi luottaa liikaa pikatestin tuloksiin, rikosepäilyt seuraamuksineen kuten ajokieltoineen kohdistuvat usein syyttömiin. Tämä herättää kysymään, onko se kohtuullista ja pitäisikö syyttömille ainakin joissain tapauksissa jotenkin hyvittää tapahtunut. Sinänsä huu-

mausaineita käyttäneiden kuljettajien saaminen kiinni on erittäin tärkeää. Huumausaineista liikenteessä on säädetty nollaraja.

AOA lähetti päätöksensä ja THL:n lausunnon huumeepikatestin tulosten epäluotettavuudesta Poliisihallitukselle ja toimitettavaksi edelleen tiedoksi mm. kaikille poliisilaitoksille ja liikkuvale poliisille.

AOA Pajuojaan päätös 15.11.2010,
dnro 3993/2/10*, esittelijä Juha Haapamäki

Poliisihallitus antoi 24.2.2011 ohjauskirjeen, jossa todetaan muun muassa, että ajoneuvon kuljettajaa ei ole syytä määrätä väliaikaiseen ajokieltoon pelkästään huumeepikatestin perusteella. Epävarmoissa tapauksissa ei väliaikaista ajokieltoa tulisi muutenkaan ilman painavia perusteita määrätä ennen verikokeen tuloksen varmistumista.

Huumeepikasteja käytetään muutoinkin kuin liikennevalvonnassa. Tällainen testi on henkilönkatsastus ja se edellyttää, että henkilöä epäillään todennäköisin syin rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta tai huumausaineen käyttörikoksesta. Tapauksissa 1058/4/08 ja 3501/4/09* AOA arvosteli sitä, että oli tehty sylkites- ti epäillyn huumausainerikoksen toteamiseksi, vaikka rikosepäilyn tueksi ei ollut riittäviä perusteita. Jälkimmäisessä tapauksessa Kanta-Hämeen poliisilaitos oli perustellut toimenpidettä mm. sillä, että kantelija on esiintynyt julkisuudessa hippiaatteen kannattajana, puhunut huumausaineiden vapauttamisen puolesta ja oli tavattaessa hermostunut. Kuitenkin se, että kannattaa jonkun asian kriminalisoinnista luopumista, on varsin huono näyttö siitä, että syyllistyi mainittuun rikokseen. Hermostuneisuuteen poliisin kanssa asioidessa voi olla jokin muukin selitys kuin se, että on syyllistynyt rikokseen.

Poliisimiehet vetosivat selvityksissään myös siihen, että toimenpiteen kohteet olivat antaneet sille suostumuksensa. Ainakaan kysymyksessä olevassa tilanteessa suostumuksella ei kuitenkaan katsottu olevan merkitystä, vaan lain edellyttämien perusteiden pakkokeinon käyttämiselle tuli olla olemassa. AOA arvosteli poliisimiehiä lisäksi siitä, että henkilönkatsastus oli toimitettu ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen

määräystä, vaikka mikään ei viitannut siihen, että sylkitesti ei olisi sietänyt viivytystä. Toimenpiteestä ei myöskään ollut laadittu lain edellyttämää pöytäkirjaa.

Henkilönkatsastuspöytäkirja oli laiminlyöty laatia myös tapauksessa 4623/4/09*. Päätöksessä arvioitiin myös henkilönkatsastuksen ja lievemmin edellytyksin käytettävissä olevan henkilöntarkastuksen sinänsä tulkinanvaraista rajanvetoa. Henkilön käskeminen kyykyn alastomana sekä hänen nivustensa ja peräaukonsa tarkastelu mahdollisten sinne kätkeytyneiden huumausaineiden löytämiseksi on oikeudellisesti arvioituna lähempänä henkilönkatsastusta kuin henkilöntarkastusta. Mikäli kysymyksessä olisi ollut henkilöntarkastus, olisi tarkastelu tullut rajata vain siihen, mitä tarkastettavalla on yllään, jollaista alastomaksi riisutetun henkilön tarkastelu kerrotulla tavalla, taskulamulla tai ilman, ei ole.

AMPUMA-ASEASIAST

Ampuma-aselupia koskevat kantelut ovat viime vuosina lisääntyneet selvästi. Lähinnä kysymys on ollut ampuma-aseiden poisottamisista ja hallussapitoluvista. Maassamme on poliisin aserekisterin mukaan yli 1,5 miljoonaa ampuma-asetta. Tämän lisäksi on luvattomia aseita, joiden määrää on luonnollisesti erittäin vaikea arvioida. SM antoi syksyllä 2007 laajan aselupien yhtenäistämisoikeuden, jota vielä täsmennettiin ja tiukennettiin syksyllä 2008 Kauhajoen tapahtumien jälkeen. AOA on pitänyt sinänsä tarpeellista ohjeistusta osin ongelmallisen pitkälle menevänä: ohjeiden tulisi nimittäin perustua lakiin ja pysyä sen puitteissa (ks. OA:n kertomus 2009 s. 131, päätös 4564/2/09*).

On ilmeistä, että poliisin tiukentunut linja osaltaan johtaa kanteluihin. Samoin on ollut nähtävissä, että valitukset hallinto-oikeuksiin ovat lisääntyneet. Niiden käytäntö aseluvan peruuttamisperusteiden tulkinnassa poikkeaa poliisista: hallinto-oikeudet ovat varsin usein kumonnet poliisin päätöksiä. Kuitenkaan pelkästään se, että hallinto-oikeus katsoo, ettei aseluvan peruuttamiselle olekaan edellytyksiä, ei vielä sinällään ole näyttö siitä, että poliisi olisi ylittänyt harkintavaltansa.

Ampuma-aselainsäädännön uudistus on vireillä. Eduskunta on hyväksynyt uudistuksen ensimmäisen vaiheen (HE 106/2009 vp), jossa käsiaseiden luvan saannin edellytyksiä tiukennettiin ja luvanhakijoiden ja -haltijoiden terveydentilan valvontaa tehostettiin.

Ampuma-aselakia tulisi tarkentaa

AOA totesi, että säännökset ampuma-aseen väliaikaisesta haltuunotosta ovat epäselviä. Nykyisen ampuma-aselain mukaan poliisin on otettava ase pois sen haltijalta, jos aseeseen väärinkäytön vaara on ilmeinen. Tällöin on tehtävä kahden viikon kuluessa päätös joko luovuttaa ase takaisin haltijalle tai ottaa se poliisin haltuun. Toisaalta on säädetty, että poliisin on tehtävä päätös aseensa ottamisesta poliisin haltuun, jos on perusteltua syytä epäillä, että asetta käytetään väärin, tai jos aseluvan peruuttaminen on vireillä. Tämä ns. väliaikainen haltuunotto on voimassa kolme kuukautta.

AOA:n mukaan nämä haltuunoton kynnykset ovat ristiriitaiset. Ase voidaan ottaa kahden viikon ajaksi pois, kun väärinkäytön vaara on ”ilmeinen”. Sitä vastoin väliaikaisen haltuunoton kynnys on alhaisempi: ase voidaan ottaa kolmeksi kuukaudeksi poliisin haltuun, kun on ”perusteltu syy epäillä” väärinkäyttöä. AOA kiinnitti SM:n ja Poliisihallituksen huomiota lainsäädännön epäloogisuuteen.

Oli myös tullut ilmi epäselvyyttä siitä, mitä lakeja väliaikaisessa haltuunotossa tulee noudattaa. Ampuma-aselain mukaan poliisin on ilmoitettava haltuunotosta luvanhaltijalle ja kerrottava hänelle haltuunoton syy. Haltuunotosta on laadittava pöytäkirja tai siitä on tehtävä merkintä muuhun asiakirjaan.

Lisäksi asiassa tulee soveltaa hallintolakia. Tämä tarkoittaa, että väliaikaisesta haltuunotosta ja sen jatkamisesta on tehtävä perusteltu kirjallinen päätös. Siihen on liitettävä valitusosoitus, ja se on annettava tiedoksi hallintolain mukaisesti. Näin poliisi ei menetellyt tapauksessa 3716/4/09*. Myös asiassa 3746/4/09 oli laiminlyöty tehdä kirjallinen päätös aseiden haltuunotosta.

Tapauksessa 709/4/09* kantelija oli tuonut aseensa itse Kittilän poliisilaitokselle, mitä ilmeisimmin kuitenkin

kin poliisin aloitteesta. Aseen poisottaminen on luonteeltaan pakkotoimenpide, joka ei voi perustua suostumukseen tai sopimukseen. Kansalainen voi kokea poliisin ehdotukset kehoituksiksi tai käskyiksi, joista ei voi kieltäytyä. Poliisin tulisikin vain arvioida, ovatko lainmukaiset edellytykset aseiden poisottamiselle olemassa. Myös Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen kanssa sopimukseen oli kielteinen.

Samassa tapauksessa Poliisihallitus oli katsonut, että lähestymiskiellossa olevalta henkilöltä tulee aina peruuttaa ampuma-aseluvut. Kanta perustui SM:n ampuma-aseilupien yhtenäistämisohjeisiin. Lähestymiskielto on sinänsä vahva peruste, kun arvioidaan ampuma-aseen väliaikaista haltuunottoa. AOA:n mukaan pelkkä lähestymiskiellon muodollinen toteaminen ei kuitenkaan riitä varsinkaan hallussapitoluvan peruuttamiseen. Kussakin tapauksessa pitää myös erikseen arvioida, onko henkilö lähestymiskiellon perusteiden mukaan sopimaton pitämään asetta hallussaan.

AOA Pajuojan päätökset 28.9.2010,
dnrot 709* ja 3716/4/09*, esittelijä Juha Haapamäki

Aselupapäätökset viipyivät

Aselupahakemusten käsittelyn kestosta tehtiin useita kanteluja. Keski-Uudenmaan poliisilaitosta koskevaa kahta kantelua tutkittaessa poliisilaitos myönsi, että ampuma-aseilupien käsittelyajat ovat välillä venyneet kohtuuttoman pitkiksi. AOA:n mukaan poliisilaitoksen tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että asiakkaiden oikeus saada asiansa käsiteltyksi kohtuullisessa ajassa toteutuu. Kun laillisuusvalvonnan oli havaittu, että aselupahakemusten käsittelyajat olivat muuallakin selvästi pidentyneet, heräsikin kysymys, onko aiempaa selvästi vaativampi lupaprosessi riittävästi resursoitu. AOA pyysi Poliisihallitusta selvittämään, mikä tilanne oli valtakunnallisesti ja poikkesiko Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen tilanne muista, sekä mitä on tehtävissä, että lupa-asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa.

AOA Pajuojan päätökset 27.5.2010,
dnrot 80/4/10 ja 96/4/10, esittelijä Juha Haapamäki

Poliisihallituksen mukaan valtakunnallisia käsittelyaikeilastoja ei ole saatavissa. Erillisen lokakuuta 2010 koskeneen kyselyn mukaan Keski-Uudenmaan keskimääräiset käsittelyajat eivät juuri poikenneet vastavankokoisten poliisilaitosten käsittelyajoista ja tilanne oli parantunut keväästä 2010. Valtakunnallisesti lupaprosessien kehittäminen on painopistealue. Ampuma-aseilupamenettelyä pyritään kehittämään mm. niin, että yhden luvan saaminen edellyttäisi korkeintaan kahta asiointikäyntiä nykyisen jopa viiden käynnin sijasta.

Asetarkastajan virheellinen menettely

Poliisi oli myynyt kantelijan aseet huutokaupassa. Samalla oli myyty aseisiin liittyviä varusteita, esimerkiksi kiikaritähitäimiä, jotka eivät edellyttäneet hallussapitolupaa. Poliisilaitos ei oma-aloitteisesti poista tällaisia varusteita. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen asetarkastajaa arvosteltiin siitä, ettei hän kantelijalle antamastaan lupauksesta huolimatta ollut käynyt hakemassa varusteita Riihimäeltä asehallintoyksiköstä ennen huutokauppaa. AOA esitti, että poliisilaitos hyvittäisi tapahtuneen kantelijalle.

AOA Pajuojan päätös 29.3.2010,
dnro 3951/4/08, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Poliisilaitos ilmoitti maksaneensa kantelijalle asiassa korvauksena 600 euroa. Lisäksi jatkossa aseluvanhaltijoiden huomiota tullaan korostetusti kiinnittämään siihen, että he poistaisivat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sellaiset aseiden lupavapaat varusteet, joita he eivät halua myytävän huutokaupalla.

Asiassa 1578/4/08* AOA antoi Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle huomautuksen hallintolain vastaisesta kanteluasian käsittelystä. Kantelija oli pyytänyt poliisiosastoa tutkimaan mm. poliisin menettelyä asiassa, jossa oli kyse ampumaradan suoja-aidan puuttumisesta. Asia oli selvitetty puutteellisesti eikä kantelijalle ollut annettu kirjallista perusteltua päätöstä, minkä lisäksi asian käsittelyaika oli asiassa suoritettujen toimenpiteiden vähäisyyteen nähden pitkä.

AJOKORTTIASIAT

Ajokorttia ja ajo-oikeuden menettämistä koskevia kantelut ovat tavallisia. Jos kysymys kuitenkin on asiasta, josta voi valittaa hallinto-oikeuteen, ei OA tutki asiaa. Muutamassa tapauksessa tuli esiin, että eri poliisilaitosten välisessä tiedonkulussa ja asian käsittelyn siirtämisessä oli ongelmia, ja ajokorttiasian käsittely viivästyi aiheuttomasti tästä syystä. Ajokorttiasioissa ei ole harvinaista, että asiaa käsittelee useampi poliisilaitos, esimerkiksi tekopaikan poliisilaitos ja ajokortin haltijan kotipaikan poliisilaitos.

Tapauksessa 1571/4/09* kantelija oli saanut ajokorttinsa takaisin lähes vuoden kestäneen ajokiellon jälkeen. Hänet oli kuitenkin heti seuraavana päivänä määrätty esittämään päihdealan erikoislääkärin lausunto ja tällöin asetettu uudelleen ajokielloon. AOA katsoi, että olisi ollut perusteltua määrätä kantelija toimittamaan lääkärintlausunto jo hänelle epäillyn rattijuopumuksen vuoksi määrätyn ajokiellon aikana. Hel-singin poliisilaitoskin oli sitä mieltä, että päihdetodistuksen antamiseen olisi tullut varata mahdollisuus viimeistään käräjäoikeuden tuomion jälkeen.

Asiassa 1894/4/09 oli puolestaan kysymys väliaikaisen ajokiellon perusteista. Lain mukaan poliisimies voi määrätä liikenteessä tavatun ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokielloon tilanteessa, jossa kuljettajaa on estettävä jatkamasta ajoa havaittavissa olevan terveydentilan heikentymisen takia silloin, kun ajon jatkuessa siitä aiheutuisi muulle liikenteelle olennaista vaaraa. Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli menetteli lainvastaisesti, kun hän määräsi kantelijan väliaikaiseen ajokielloon otettuaan hänet linja-autopysäkillä säilöön päihtymyksen vuoksi. Ei ollut edes väitetty, että kantelija olisi ollut autolla liikkeellä. Poliisimiehellä ei liikennetilanteen ulkopuolella ole toimivaltaa välittömästi puuttua ajo-oikeuteen.

POLIISIN TEKEMIKSI EPÄILTYJEN RIKOSTEN TUTKINTA

Poliisimiesten tekemiksi väitettyjen rikosten tutkinnan johto on kuulunut virallisille syyttäjille yli kymmenen vuotta. Syyttäjän tulee tutkinnanjohtajana päättää mm. siitä, aloitetaanko esitutkinta. Käytännön esitutkinnan tekee syyttäjän johdolla poliisi, mutta ei kuitenkaan epäillyn poliisimiehen yksikkö.

Näiden ns. poliisirikosasioiden tutkintajärjestelyjä uudistettiin vuoden 2010 alussa. Kaikki poliisiin kohdistuvat rikosilmoitukset toimitetaan Valtakunnansyyttäjänvirastoon, jonne poliisiin kohdistuvien rikosepäilyjen alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty. Asiassa hankitaan yleensä alustavaa selvitystä, jonka jälkeen Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimiva tutkinnanjohtaja päättää joko lähettää asian alueellisen tutkinnanjohtajan ratkaistavaksi tai tekee asiassa päätöksen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. AOA Pajuoja tutustui syyskuussa 2010 uuteen tutkintajärjestelyyn Valtakunnansyyttäjänvirastossa. Myös Pirkanmaan syyttäjänviraston tarkastuksella poliisirikostutkinta oli yksi keskustelunaiheista.

Viime vuosina poliisista on tehty 600–700 rikosilmoitusta vuodessa. Huomattavan suuri osa ilmoituksista ei johda esitutkintaan. Puutteena on, että ei ole saatavilla tarkkaa tilastotietoa varsinkaan siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan.

Esitutkinta kesti Vantaalla vuosia – syyteoikeus vanhentui

Ulkomaalaistaustainen mies kertoi marraskuussa 2002, että poliisimiehet olisivat pahoinpidelleet häntä läkeskuksen poliisiasemalla pidätyksen aikana. Esitutkinta käynnistettiin heti, asianomistaja kuulusteltiin ja väitetyllä tapahtumapaikalla tehtiin teknistä tutkintaa. Tämän jälkeen esitutkinnassa ei tapahtunut käytännössä mitään yli neljään ja puoleen vuoteen. Vasta kun jutun tutkija ja tutkinnanjohtaja oli vaihdettu, kahta poliisimiestä kuulusteltiin syylliseksi epäiltyinä kesällä 2007.

Asia toimitettiin syyteharkintaan Helsingin syyttäjänvirastoon lokakuussa 2007, jossa se kuukauden kuluksua – ja kaksi päivää ennen syyteoikeuden vanhentumista – jaettiin syyttäjän ratkaistavaksi. Hän oli tuolloin sairaalomalla, joten hänellä ei ollut edes teoreettista mahdollisuutta ottaa asiaan kantaa ennen kuin syyteoikeus vanhentui. Tämän jälkeen asian tutkinnan viipymisestä kanteli epäiltynä ollut poliisimies.

Jos on syytä epäillä, että poliisimiehet ovat pahoinpidelleet pidätettyä, tulee toimittaa tehokas tutkinta ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisten laiminlyönteistä johtuva syyteoikeuden vanhentuminen ei ole missään tapauksessa hyväksyttävää.

Moitittavinta oli jutun tutkijan menettely. Hän oli tutkijana yli neljä vuotta eikä tutkinta tänä aikana edennyt. Epäilty rikos ei ollut vaikea tai laaja tutkittavaksi. Myös tutkinnanjohtajana toiminut kihlakunnansyyttäjä, joka sittemmin oli irtisanottu, oli ollut moitittavan passiivinen. AOA antoi heille huomautuksen.

Lisäksi heidän esimiestensä sekä Itä-Uudenmaan syyttäjänvirastossa että erityisesti Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella olisi tullut ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin esitutkinnan vauhdittamiseksi tapahtunutta aiemmin. Helsingin syyttäjänvirastossa ei puolestaan ollut otettu huomioon asian kiireellisyyttä.

AOA Pajuojaan päätös 18.2.2010,
dnro 2864/4/08*, esittelijä Juha Haapamäki

AOA ryhtyi omasta aloitteestaan selvittämään yleisemmin, miten joutuisasti poliisimiesten epäilyksi tekemiä rikoksia tutkitaan ja onko näiden esitutkintojen valvonta ja seuranta asianmukaisesti järjestetty. Tämä selvitys on kesken (610/2/10).

Myös tapauksessa 1739/4/08 esitutkinnan olisi varsinakin asian vakavuus huomioon ottaen tullut edetä ripeämmin. Kysymys oli kahden poliisimiehen tekemäksi väitetyistä seksuaalirikoksista. Rikosilmoituksen tekemisen jälkeen oli kestänyt yli kolme kuukautta ennen kuin asia oli ylipäätään tullut jutun tosiasiallisesti tutkineeseen yksikköön ja esitutkintapöytäkirja valmistui noin vuosi ja kaksi kuukautta ilmoituksen kirjaamisen jälkeen. Tapauksessa 1176/4/10* AOA puolestaan

arvosteli rikosylikomisariota, joka päätti, ettei poliisi-partion menettelystä tehdyn rikosilmoituksen johdosta aloiteta esitutkintaa. Kuten edellä on todettu, tällaisen päätöksen voi tehdä vain syyttäjä. AOA:n selvityspyyntönsä johdosta asia siirrettiinkin syyttäjän arvioitavaksi.

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. Uudessa esitutkintalaissa niitä täsmennetään, mutta vain hieman.

AOA arvosteli poliisin tiedottamista mm. tapauksessa 313/4/09*, jossa rikoskomisario oli vahvistanut tiedotusvälineille, että kysymys oli erästä tietystä alle 15-vuotiaasta lapsesta. Rikoskomisario oli vahvistanut myös tiedon siitä, että kyseisestä lapsesta oli tehty useita ilmoituksia. Poliisilla ei kuitenkaan ollut tarvetta antaa näitä tietoja.

Tapauksessa 3835/2/09* AOA arvosteli omana aloitteenaan tutkimassaan asiassa sitä, että poliisi oli tiedottanut raiskauksen konkreettisesta tekotavasta hyvinkin tarkasti. Myös poliisilaitos ja muut lausunnonantajat olivat sitä mieltä, että tiedote oli osin tarpeettoman yksityiskohtainen ja se olikin asiaa selvitettyä poistettu poliisin internetsivuilta.

Muutamassa tapauksessa painotettiin sitä, että esitutkinnasta tiedotettaessa tulee pitää mielessä syytömyysolettama eikä käyttää sanavalintoja, jotka viittaavat siihen, että syyllisyys olisi jo vahvistettu. Yli-

päätään tarkkuus on tärkeää tiedotettaessa kesken-eräisistä asioista, jottei herää epäilyjä esimerkiksi puolueellisuudesta.

Julkisuuslain soveltaminen tuottaa muiden viranomaisten tavoin myös poliisille ongelmia. Usein on kysymys siitä, että kun virkamies kieltäytyy antamasta jotakin asiakirjaa, hän ei ilmoita, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Muutamissa tapauksissa asiakirja annettiin vasta julkisuuslaissa säädetyn määräajan jälkeen esimerkiksi tilanteessa, jossa esitutkintapöytäkirjasta oli tehty ennakkotilaus. Tällöin pöytäkirja tulisi toimittaa pääsääntöisesti kahden viikon kuluessa pöytäkirjan valmistumisesta. Epätavallisempi oli tapaus 2783/4/08*, jossa vs. nimismiestä arvosteltiin siitä, että hän oli omatoimisesti ja pyytämättä liittännyt hallinto-oikeudelle antamaansa lausuntoon salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka eivät liittyneet kyseisen asian käsittelyyn. Hän oli myös menettellyt tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisesti.

Maakuntahallitus ja poliisiyksikön päällikkö julkistivat salassa pidettäviä tietoja

Ahvenanmaan maakuntahallituksen poliisiyksikön päällikkö oli antanut Ålandstidningenille tietoja erään henkilön säilöönnotosta ja terveydentilasta. Näiden tietojen pohjalta lehti julkaisi marraskuussa 2009 artikkelin, jossa se referoi yksityiskohtaisesti poliisin kiinniottopöytäkirjaa ja maakuntahallituksen sisäistä selvitystä asiassa. Artikkelista kävi tarkasti ilmi tapahtumainkulku yön aikana ja siinä selostettiin säilöön otetun kivut ja oireet sekä niihin annettu lääkitys. Lisäksi yksikön päällikkö kommentoi tapahtumia artikkelissa. Hän oli siten antanut lehdelle salassa pidettäviä terveys- ja poliisiviranomaisten tietoja vastoin yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevaa Ahvenanmaan maakuntalakia.

Säilöönotto oli ollut jo aikaisemmin esillä Ahvenanmaan lehdistössä. Maakuntahallitus oli sen vuoksi pyytänyt poliisilta selvitystä tapahtuneesta. Selvitystä käsiteltiin maakuntahallituksessa marraskuussa 2009, minkä jälkeen päätös asiassa julkaistiin liitteineen maakuntahallituksen verkkosivuilla. Liite sisälsi kuitenkin salassa pidettäviä terveys- ja poliisiviranomaisten

tietoja sekä muita arkaluontoisia henkilötietoja. Myös maakuntahallitus oli siten julkistanut tietoja, jotka maakuntalain mukaan olivat salassa pidettäviä. Lisäksi maakuntahallituksen menettely oli vastoin hyvää rekisteröintitapaa ja loukkasi säilöön otetun yksityisyyttä.

AOA antoi maakuntahallitukselle ja poliisiyksikön päällikölle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Lisäksi maakuntahallituksen tuli huolehtia siitä, että salassa pidettäviä ja yksityisyyttä loukkaavia tietoja ei enää ole saatavilla internetissä.

AOA Pajuojan päätös 17.5.2010,
dnro 4510/4/09*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Maakuntahallitus ilmoitti lokakuussa 2010, että se oli poistanut kyseisen asian tiedot otsikkoa lukuun ottamatta internetsivuiltaan. Lisäksi internetsivujen ja sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän uusiminen oli käynnistetty. Tuossa työssä otetaan erityisesti huomioon salassapitoon ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset.

MUITA RATKAISUJA

Mielenosoittajien perusteettomat kiinniotot

Greenpeace järjesti mielenosoituksen ja veneoperaation Nesteen Porvoon jalostamolla vuonna 2007. Tarkoituksena oli vastustaa palmuöljyn käyttöä biodieselin valmistukseen. Osa henkilöistä kokoontui jalostamon pääportille osoittamaan mieltään jakamalla tiedotteita jalostamon työntekijöille. Osa henkilöistä oli veneissä ja rannalla jalostamon läheisellä merialueella. Poliisin käsityksen mukaan kaikkien Porvooseen saapuneiden henkilöiden yhteinen tarkoitus oli pysäyttää jalostamolle saapumassa ollut palmuöljytankkeri.

Poliisi määräsi mielenosoittajat siirtymään jalostamalueelta läheiselle koululle. Jonkin aikaa tämän jälkeen yleisjohtajana toiminut ylikomisario määräsi, että kaikki henkilöt niin koululta kuin merialueelta otetaan kiinni epäiltynä pakottamisrikoksesta.

Merellä kumiveneissä olleita henkilöitä pyrki pysäyttämään Suomenlahden merivartiosto, jolta poliisi oli pyytännyt virka-apua. Kumiveneiden kuljettajat eivät toteelleet merivartioston pysäyttymiskäskyä, ja merivartiosto sai veneet pysäytettyä vasta usean tunnin kulluttua käyttämällä pippurisumutetta.

Ylikomisario toimi harkintavaltansa puitteissa, kun hän katsoi olevan syytä epäillä, että merialueilla olleiden henkilöiden ilmeisenä tarkoituksena oli keskeyttää öljytankkerin matka. Sen sijaan ei ollut oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita sille, että koululle siirrettyjä mielenosoittajia olisi ollut syytä epäillä rikoksista. He eivät olleet käyttäneet väkivaltaa eivätkä esittäneet uhkauksia. He vain esittivät vastustavan mielipiteensä palmuöljyn käytöstä jakamalla tiedotteita ja pitämällä esillä banderolleja. Ylikomisario yritti harkintavaltansa määrätessään heidät otettaviksi kiinni ja kuulusteltaviksi.

Kun tutkintavastuu siirtyi illalla toiselle ylikomisariolle, hänelle siirtyi samalla myös vastuu kiinniottojen oikeutuksen selvittämisestä ja vapaudenmenetysten jatkumisesta. Siksi hänen olisi tullut arvioida jokaisen kiinniotetun kohdalla, oliko tätä syytä epäillä pakottamisesta tai muista rikoksista ja oliko vapaudenmenetyksen jatkaminen kohtuutonta. Oli ongelmallista, että kiinniotettuja käsiteltiin yhtenä joukkona, vaikka koululla kiinniotettujen osuus tapahtumiin oli aivan erilainen kuin merialueelta kiinniotettujen. Heidät oli jo alun perin otettu kiinni perusteettomasti, mutta siitä huolimatta myös he joutuivat olemaan poliisiasemalla seuraavaan päivään.

AOA antoi kummallekin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ylikomisariolle huomautuksen. Lisäksi hän arvioi poliisin menettelyä eräiltä muiltakin osin, mm. vapaudenmenetysten kirjaamisesta.

AOA Pajuojaan päätös 18.11.2010, dnro 4267/4/08*, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

Hieman samantyyppisestä tapauksesta oli kysymys tapauksessa 2037/4/08*. Joukko aktivistiryhmän jäseniä oli kahlinnut itsensä erään yrityksen ulko-oviin Tampereella. Poliisi otti heidän lisäksi kiinni myös kolme tapahtumaa sivummalta seurannutta ryhmän jäsentä. Selvityksistä ei kuitenkaan saatu tukea sille,

että myös viimeksi mainittujen osalta olisi ollut edellytykset kiinniottoon. AOA korosti, että poliisiin tulee arvioida kiinnioton tarvetta kunkin henkilön yksilöllisen käyttäytymisen perusteella.

Anastettu auto unohtui poliisin haltuun

Kantelijan auto anastettiin Riihimäeltä. Jo muutaman päivän päästä poliisi löysi auton Tuusulasta. Omistaja sai tiedon auton löytymisestä kuitenkin vasta yhdeksän kuukautta myöhemmin, kun hänelle tuli auton siirtokehotus. AOA antoi asian tutkijalle ja tutkinnanjohtajalle huomautuksen.

AOA Pajuojaan päätös 24.11.2010, dnro 3001/4/10*, esittelijä Kari Huttunen

Poliisilaitos viivytteli poliisitalon saneerauksessa

Jyväskylän poliisilaitoksen henkilöstö oli alkanut oirehtia heti, kun uuteen poliisitaloon oli muutettu vuonna 1998. Talon täydellinen peruskorjaus aloitettiin kuitenkin vasta vuonna 2008, kun kosteusvaurioiden aiheuttamia ongelmia ei monista yrityksistä huolimatta ollut saatu korjatuiksi. Poliisin yksiköt siirrettiin tällöin väistötiloihin. Poliisivankilan henkilökunta jäi kuitenkin edelleen työskentelemään tiloissa, jotka oli toistuvasti todettu terveydelle haitallisiksi.

Poliisitalon sisäilmaongelmista kanteli poliisivankilan vartija, joka oli astman takia vuonna 2008 joutunut jäämään varhennetulle vanhuuseläkkeelle, koska hän ei pystynyt enää työskentelemään poliisilaitoksen tiloissa. Kaikkiaan rakennukseen muuton jälkeen oli vuoteen 2009 mennessä sairastunut astmaan 16 henkilöä ja monilla oli lisäksi muita kosteusvaurion tyypillisesti aiheuttamia hengitysvaikeuksia, silmätulehduksia ja iho-oireita. Ensimmäinen ammattiasma todettiin jo neljä kuukautta uusien tilojen käyttöön oton jälkeen. Sen aiheuttajiksi todettiin kosteusvauriomikrobit. Työterveyslääkärin mukaan työntekijöiden vaaraa sairastua astmaan oli työpisteestä riippuen kohonnut jopa 24–65-kertaiseksi normaaliin verrattuna.

Poliisilaitoksen toimenpiteet sisäilmaongelmien korjaamiseksi olivat riittämättömiä. Poliisilaitoksen olisi pitänyt ryhtyä määrätietoisesti ja kokonaisvaltaisesti toimenpiteisiin heti alkuvaiheessa, kun ongelmia alkoi ilmetä. Työturvallisuuslain mukaan työnantajan on poistettava työpaikalta tekijät, jotka aiheuttavat työntehtäjän turvallisuudelle ja terveydelle vaaraa tai haittaa, tai ainakin alennettava riskit sellaiselle tasolle, että lainmukaiset vähimmäisvaatimukset toteutuvat. Jyväskylän poliisilaitoksella nämä työnantajan velvoitteet eivät toteutuneet täysimääräisesti. Talon henkilökunta altistui koko talon olemassaolon ajan haitallisille mikrobeille, ja talossa esiintyi ajoittain yhdisteitä, joita ei kuuluisi olla huoneiston sisäilmassa.

Toisaalta poliisitalon kiinteistössä oli tehty runsaasti erilaisia tutkimuksia, ja niissä oli ollut käytettävissä paras saatavissa oleva asiantuntemus. Toistuvasti oli havaittu kosteusvaurioita ja niihin liittyvää home- ja muuta haitallista kasvustoa. Mitään yksittäistä syytä ongelmiin ei tutkimuksissa kuitenkaan löytynyt. Yleisinä syinä pidettiin ongelmia rakennustyön laadussa ja puutteellisessa valvonnassa ja liian tiukkaa rakennusaikataulua. Poliisitalossa oli tehty jatkuvasti korjauksia, mutta ne eivät poistaneet ongelmia, joten talo piti lopulta panna täydelliseen peruskorjaukseen. Näin ollen poliisilaitoksen työsuojelu- ja työterveyshuolto-organisaation toiminnassa ei ollut lainvastaisena pidettäviä laiminlyöntejä.

AOA Pajuojaan päätös 24.5.2010,
dnro 3608/4/08*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Hätäkeskuspäivystäjän asiaton käytös hätäpuhelun aikana

Isä oli joutunut lähtemään lastensa kanssa turvakoitiin puolisonsa väkivaltaisuuden ja aggressiivisuuden johdosta. Kun hän seuraavana päivänä meni kotiinsa hakemaan lisää vaatteita lapsilleen ja itselleen, hän joutui soittamaan useita kertoja Länsi-Uudenmaan hätäkeskukseen ja pyytämään apua, koska hänen puolisonsa ryhtyi aina uudestaan huitomaan, käymään päälle ja uhkailemaan.

Kaksi ensimmäistä puhelua vastaanottaneiden päivystäjien menettelyssä ei ollut huomauttamista. Soit-

tajan kanssa oli päädytty siihen, että juuri sillä hetkellä apua ei tarvittu tilanteen rauhoittamiseksi. Myöskään neljännessä hätäpuhelussa ei ollut arvostelemista: sen perusteella paikalle hälytettiin poliisi.

Sen sijaan kolmannen hätäpuhelun vastaanottanut päivystäjä oli kysynyt kantelijalta mm.: "Otat sä naiselta pataa?" Hän myös tiedusteli miehen ja tämän puolison painoa. Päivystäjä kertoi halunneensa selvittää, ettei kyseessä ollut sellainen epäsuhta, että nainen painaa selvästi enemmän kuin mies. Tällaisessa tapauksessa olisi hänen mukaansa voinut ajatella, että nainen todella saattaa aiheuttaa miehelle fyysistä vahinkoa. Päivystäjä ei sanojensa mukaan käsittänyt, miksi mies soittaa ja pyytää apua, jos nainen ei ole häntä painavampi. Saatuaan tietää, että osapuolet olivat samanpainoisia, päivystäjä oli todennut soittajalle: "No niin, silloinhan se on tasapeli".

Hätäkeskuspäivystäjän tehtävä edellyttää korostetun asiallista käyttäytymistä. Kiireellisyysarvioinnissa tulee pidättäytyä vähättelemästä soittajan tilannetta, vaikka päivystäjä arvioisikin tilanteen sellaiseksi, että välittömät toimenpiteet eivät ole tarpeen. Tässä tapauksessa päivystäjän käyttämät ilmaukset olivat sisällöltään ja äänensävyiltään täysin asiattomia ja sopimattomia. Niitä voi pitää halventavina, vähättelevinä ja hätäkeskukseen soittaneen henkilön ihmisarvoa loukkaavina. Kommentit ilmensivät vähättelevää suhtautumista naisen väkivaltaan miestä kohtaan. Lisäksi voi nähdä syrjintäkiellon vastaista suhtautumista ja erilaiseen asemaan asettamista sukupuolen perusteella. AOA antoi päivystäjälle huomautuksen.

AOA Pajuojaan päätös 10.5.2010,
dnro 1799/4/09*, esittelijä Mikko Eteläpää

Eräitä poliisia koskevia tapauksia on käsitelty myös jaksossa Lapsen oikeudet (s. 269) ja Kieliasiat (s. 310). Näistä mainittakoon erityisesti se, että OA Jääskeläinen antoi SM:lle huomautuksen, kun poliisin auto-maattisen nopeusvalvontajärjestelmän rikesakkomääräykset olivat vuosia olleet kielilain vastaisia (2523* ja 3301/4/08*).

5.4 VANKEINHOITO

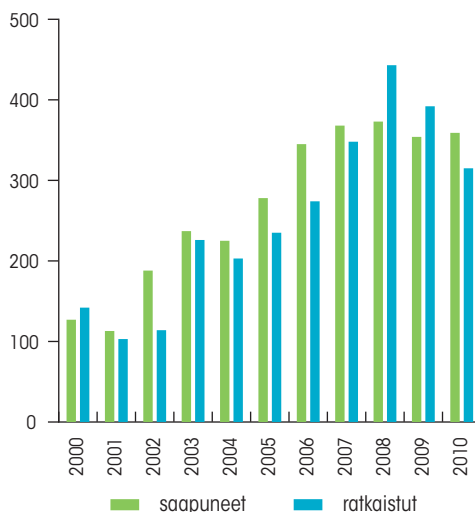
Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

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

5.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Rikosseuraamusalan organisaatiouudistus tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta uudistuksella ei ollut käytännön merkitystä. Kantelun kohteet pysyivät samoina eli ne olivat vankilat. Entisten viiden aluevankilan sijasta Rikosseuraamustietokeskuksen keskuhallintoyksikön ja vankiloiden välillä on nyt vain kolme rikosseuraamusaluetta.

Vuoden 2010 aikana eduskunnan käsiteltävänä oli useita rikosseuraamusalaa koskevia lakiesityksiä, kuten hallituksen esitys valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 17/2010 vp) ja mm. elinkautisvangin vapauttamista koskeva hallituksen esitys rikoslain 2 c luvun muuttamisesta (HE 54/2010 vp). Vuoden aikana hallitus antoi eduskunnalle myös esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 222/2010 vp), joka sisältää useita Rikosseuraamustietokeskusta koskevia uudistuksia mm. pakkokeinolakiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010



Lokakuussa 2010 tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Pohjois-Karjalan poliisivankiloihin. Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen tarkastaa Nurmeksen poliisivankilaa.

5.4.2 TARKASTUKSET

OA tarkasti vuonna 2010 Suomenlinnan ja Vaasan vankilat. OA:n määräyksestä esittelijät tarkastivat Juuan vankilan ja Pyhäselän vankilan sekä Keravan vankilan. OA kävi myös alkuvuonna Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikössä. Lisäksi esittelijät tekivät tutustumiskäynnin Rikosseuraamusalan koulutuskeskukseen.

Tarkastukset toteutettiin ennalta ilmoittamatta Suomenlinnan vankilaa lukuun ottamatta. Niillä keskityttiin laitosten vankien oikeusturvan kannalta herkkiin olosuhteisiin kuten vankilan eristysosastoihin (tarkkailusellit, päihdevirtsatestitilat ym.) ja matkaselliosastoihin. Tarkastuksilla puhutettiin myös sattumanvaraisel-

la otannalla osastoilla olevia vankeja. Suomenlinnan vankilan tarkastuksella kaikilla vangeilla oli mahdollisuus keskustella OA:n kanssa luottamuksellisesti.

5.4.3 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

OA otti kertomusvuonna omana aloitteena tutkittavaksi kaksitoista uutta asiaa:

- vankien talvivaatetuksen riittävyys (364/2/10)
- hammashuollon järjestäminen vankiloissa (1100/2/10)
- Turun vankilan tapaamiskäytäntö (1246/2/10)

Joensuun pääpoliisiaseman poliisivankilan päihtyneiden säilytyshuonetta tarkastamassa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Harri Ojala.

- lääkityksen lopettaminen Oulun vankilan poliklinikalla (1348/2/10)
- tarkkailuhaalareiden käyttö vankiloissa (2011/2/10)
- vangin kuolemaan liittyvä esitutkintapyyntö (2291/2/10)
- pankkipalvelujen saatavuus ja käyttö vankiloissa (3027/2/10)
- kielelliset oikeudet vankeinhoidossa (Rikosseuraamustaloksessa) (3459/2/10)
- vankiloiden asuinolosuhteiden järjestettävä vankien ruokailu ja elintarvikehygieniää koskevien säännösten noudattaminen (4069/2/10)
- Jokelan vankilan vartijan käyttäytyminen (4184/2/10)

Seuraavassa selostetaan vuoden 2010 aikana ratkaisuja omia aloitteita ja sellaisia kanteluratkaisuja, jotka ovat johtaneet esityksen tekemiseen.

ALLE 18-VUOTIAIDEN VANKIEN ERILLÄÄN PITÄMINEN JA LAPSEN ETU

Erillään pitäminen

OA otti omana aloitteena tutkittavaksi, miten vankiloissa on toteutunut lain edellyttämä alaikäisten eli 15–17-vuotiaiden vankien pitäminen erillään muista vangeista ja lapsen edun huomioon ottaminen. Lain mukaan alaikäiset tulee lähtökohtaisesti sijoittaa laitokseen, jossa heidät voidaan pitää erillään aikuisista vangeista, ja erilläänpito laitoksessa tulee toteuttaa, jollei alaikäisen etu muuta vaadi.

Säädösten lähtökohtana olevan erilleensijoittamisvaatimuksen perusteena on lapsen turvallisuuden takaaminen ja suojelutarve. Lasten katsotaan olevan haavoittuva ryhmä, johon kohdistuu erityinen niin fyysisen



kuin psyykkisenkin kaltoin kohtelun riski, jos heitä ei pidetä erossa aikuisista vangeista. Aikuisista vangeista erilleen sijoittamisen on katsottu myös vähentävän alaikäisten vankien rikosten uusimisriskiä ja parantavan heidän mahdollisuuksiaan sijoittua yhteiskuntaan.

Periaate, jonka mukaan alaikäiset on pidettävä erillään aikuisista vangeista, ei ole toteutunut vankiloissa. Alaikäisen erillään pitämisestä voidaan vankeuslain, tutkintavankeuslain ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kuitenkin poiketa, jos lapsen etu vaatii sitä. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen antama mahdollisuus poiketa erilleen sijoittamisesta tulee Lapsen oikeuksien komitean yleisohjeen mukaan tulkita ahtaasti. Myös vankeuslain ja tutkintavankeuslain lähtökohtana on OA:n mukaan ollut, että alaikäisten ja täysi-ikäisten yhteen sijoittaminen ei voi olla säännönmukainen tai peräti ainoa ratkaisu, kuten tällä hetkellä on.

Suomessa vankiloissa samaan aikaan olevien alaikäisten vankeus- ja tutkintavankien määrä on hyvin pieni. Monissa vankiloissa alaikäisiä vankeja on vain satunnaisesti, usein vain yksi kerrallaan.

Vankiloissa alaikäisten sijoittamisvaihtoehdot vaikuttavat pääsääntöisesti olevan joko sijoittaminen samalle osastolle täysi-ikäisten kanssa, jolloin alaikäisillä on mahdollisuus osallistua osastolla järjestettäviin toimintoihin ja olla kanssakäymisessä muiden vankien kanssa, tai sijoittaminen erilleen, yleensä suljetulle osastolle, jolloin heillä ei ole mahdollisuutta lainkaan osallistua toimintoihin tai toimintoihin on hyvin vähän. Jälkimmäinen vaihtoehto myös estää heidän sosiaalisen kanssakäymisensä vankilan sisällä tai rajoittaa sitä voimakkaasti.

OA totesi ymmärtävänsä, että vankilat eivät ole kyenneet toteuttamaan sekä vaatimusta majoittaa erilleen että vaatimusta tarjota riittäviä ja ikäkauden tarpeet huomioon ottavia toimintoja. OA:n mielestä laki ei oikeuta siihen, että alaikäiset poikkeuksetta majoitetaan samoille osastoille täysi-ikäisten kanssa. OA ilmoitti voivansa yhtyä YK:n Lapsen oikeuksien komitean ja Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) näkemyksiin, että asiassa tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

OA:n mukaan lähtökohtana tulisi olla, että alaikäisillä on omat majoitustilat, joihin täysi-ikäisillä vangeilla ei ole pääsyä. Tämä ei kuitenkaan saa tarkoittaa suljetulle osastolle sijoittamista, jos se samalla merkitsee sitä, että sosiaalinen kanssakäyminen ja erilaisiin toimintoihin osallistuminen estyvät tai estyvät lähes kokonaan.

OA totesi, että taloudellisten voimavarojen, henkilökunnan tai tilojen puute ei ole hyväksyttävä peruste sille, että joko lasten erillään pito ei toteudu tai että heidän mahdollisuutensa olla kanssakäymisessä muiden ihmisten kanssa ja osallistua erilaisiin toimintoihin ovat vähäiset tai niitä ei ole. Sen, että alaikäiset tulee majoittaa täysi-ikäisten vankien majoitustiloista erillisiin tiloihin, ei tule estää sitä, että heillä on mahdollisuus osallistua toimintaan ja olla kanssakäymisessä mui-

den ihmisten kanssa. Erilleen majoittaminen ei saa muutoinkaan merkitä eristämisen kaltaisia olosuhteita.

OA:n mukaan muiden alaikäisten puuttuessa vankilasta kokonaan tai heidän määränsä ollessa hyvin pieni, on yleensä alaikäisen edun mukaista ja siten hyväksyttävää, että alaikäiselle järjestettävät toiminnot tapahtuvat valikoidusti yhdessä täysi-ikäisten kanssa. OA korosti, että alaikäisten ja aikuisten yhteiset toiminnot edellyttävät kuitenkin riittävää valvontaa lasten suojelemiseksi.

Henkilökunnan asiantuntemus

OA totesi saamansa selvityksen perusteella vaikuttavan sattumanvaraiselta, kuinka alaikäisten vankien asioissa on toimittu ja millainen asiantuntemus ja ammattitaito lapsen edun arvioimiseksi näitä asioita hoitavilla virkamiehillä on ollut. OA:n mukaan yhteisiä toimintakäytäntöjä, ohjeistusta tai koulutusta asiasta ei ilmeisesti ole ollut, vaikka pelkästään lainsäädännön perusteella voi olla vaikea saada osviittaa, mitkä seikat lapsen etua arvioitaessa tulee ottaa huomioon ja mitkä ovat alaikäisten iästä ja kehitysvaiheesta johtuvat tarpeet, jotka lain mukaan rangaistusta täytöntönpantaessa tulee ottaa huomioon.

OA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä selvittämään, kuinka arviointikeskusten toiminnassa voidaan taata, että sijoittamispäätöstä tehdessä ja rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa vankilaan sijoitettavan lapsen etu sekä iästä ja kehitysvaiheesta johtuvat tarpeet tulevat riittävän asiantuntevasti otetuiksi huomioon. OA:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin myös sen varmistamiseksi, että vankiloissa alaikäisten vankien kanssa työskentelevällä henkilökunnalla on riittävä asiantuntemus lapsen edun sekä lapsen iästä ja kehitysvaiheesta johtuvien tarpeiden tunnistamiseksi ja huomioon ottamiseksi.

Toimenpiteet

OA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan viimeistään 30.6.2011, mihin toimenpiteisiin hänen esittämänsä käsitykset ovat antaneet aiheetta.

OA Jääskeläisen päätös 29.10.2010, dnro 879/2/08*, esittelijä Anu Rita

ESITYS KIRJEENVAIHDON LUOTTAMUKSELLISUUDEN LAAJENTAMISEKSI

Kantelijan kirjeenvaihtoa tuomioistuinten ja poliisiviranomaisten kanssa oli luettu vankilassa. Lain mukaan vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteutusta valvovan toimielimen, jolle vangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea.

OA totesi, ettei lakitekstistä käy ilmi, mitkä viranomaiset on katsottava vankilan ja sen henkilökunnan toimintaa valvoviksi viranomaisiksi. OA:n mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että vankeuslain ja myös sitä edeltäneen lain mainitsemien vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovien viranomaisten ei ole ajateltu tarkoittavan suomalaisia tuomioistuimia eikä poliisi- tai syyttäväviranomaisia, vaan valvovilla viranomaisilla tarkoitetaan laissa ilmeisesti lähinnä ylimpiä laillisuusvalvojia ja hallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa.

OA totesi, ettei nykyisen lain tai sitä edeltäneen sääntelyn esitöistä käy selville, miksi kirjeenvaihto suomalaisten lainkäyttöelimiin, syyttäjälaitoksen ja poliisin kanssa ei ole suojattu vastaavasti kuin kantelutyypin menettely. OA:n mukaan ei ole täysin selvää, onko perusteltua, että luottamuksellisuus ei ulotu poliisi- ja syyttäväviranomaisiin ja tuomioistuinlaitokseen, vaikka myös ne ovat osa vankien käytettävissä olevaa vankilan ja sen henkilökunnan toiminnan laillisuutta kontrolloivaa kotimaista oikeussuojajärjestelmää.

OA esitti oikeusministeriön (OM) harkittavaksi, suojaako vankeuslaki nykyisellään riittävästi vangin kirjeenvaihtoa lainkäyttö-, syyttäjä- ja poliisiviranomaisten kanssa vai olisiko vankeuslain muuttamiselle tältä osin aiheutta. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2010, antaako hänen esityksensä aiheetta toimenpiteisiin.

OA Jääskeläisen esitys 15.9.2010, dnro 3169/2/10*, esittelijä Anu Rita

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti pitävänsä perusteltuna sitä, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain yhteydenpitoa valvontaviranomaisiin koskevista säännöksissä mainittaisiin myös poliisi- ja syyttäväviranomaiset sekä tuomioistuimet. OM:n kriminaalipoliittisen osaston mukaan siellä valmisteilla olevan vankeuslain ja tutkintavankeuslain täsmentämistä koskevan lainsäädäntöhankeeseen yhteydessä tullaan selvittämään, miten vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia tulisi tältä osin täsmentää.

SÄHKÖPOSTIVIESTIN VÄLITTÄMINEN VANGILLE

Kantelija arvosteli Turun vankilan menettelyä olla toimittamatta yksityistä sähköpostia nimeltä mainitulle vangille.

OA totesi yleisesti, että hän voi lähtökohtaisesti yhtyä Rikosseuraamusviraston lausunnossa esitettyyn siitä, että vankilan sähköpostiosoite ei ole tarkoitettu vangeille osoitettujen yksityisten sähköpostiviestien vastaanottamiseen ja niiden välittämiseen vangille. Tällaiseen yksityisluonteiseen viestiin ei voitane myöskään soveltaa lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, koska kyseessä ei ole viranomaiselle esimerkiksi hallintoasian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi osoitetusta viestistä. Lakia sovelletaan kuitenkin soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa.

Hallintolain palveluperiaate ja jossain määrin myös vankeuslain normaalisuusperiaate puoltaisivat sitä, että vankilan osoitteeseen tulleet sähköpostiviestit toi-

mitettäisiin vangeille. Kun sähköpostiviesti ei voi sisältää kiellettyjä aineita tai esineitä, sähköpostiviestien käyttömahdollisuus voisi siinä suhteessa jopa parantaa vankilaturvallisuutta.

Toisaalta sähköpostiviestien toimittamiseen vangeille liittyy nykyisessä lainsäädännöllisessä tilanteessa vankilaturvallisuuteen ja viestin luottamuksellisuuden suojaan liittyviä ongelmia. Tämän vuoksi viestien toimittamisvelvollisuus edellyttäisi lainsäädännön täsmentämistä. OA piti kuitenkin suotavana, että yksittäistapauksissa viestejä toimitettaisiin vangeille silloin, kun vankilaturvallisuuteen ja viestin luottamuksellisuuden suojaan liittyvät ongelmat eivät ole siihen esteenä.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestä OM:lle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko sähköiseen yhteydenpitoon liittyviä vankeuslain säännöksiä tarpeen täsmentää.

OA Jääskeläisen päätös 24.8.2010, dnro 2335/4/08*, esittelijä Harri Ojala

TUTKINTAVANGIN SIOJITTAMINEN PÄIHEETTÖMÄLLE SOPIMUSOSASTOLLE

OA oli havainnut, että tutkintavankeja sijoitettiin vankiloissa ns. sopimusosastoille tai heidän kanssaan tehtiin päihdetyötä yksilötyönä, jonka yhteydessä he voivat antaa päihdeettömyssitoumuksen. Sopimusosastolle sijoittamiseen ja päihdeettömyssitoumuksen liittyy rutiinomainen, ilman vankiin kohdistuvaa päihdytyspäilyä suoritettava päihdeettömyyden valvonta virtsa- tai sylkinäyttein tai puhalluskokein. OA otti omana aloitteena tutkittavaksi säädöspohjan riittävyyden näissä tilanteissa.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Tutkintavankeuslain ja vankeuslain säätämisen keskeinen tavoite oli säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista lailla, varsinkin tilanteissa, jos vangin perusoikeuksiin puututaan. Puhalluskokeen suorittamisen ja virtsa- tai sylkinäytteen vaatimisen on katsottu olevan henkilönkatsastusta ja kohdistuvan perustuslain 7 §:ssä

turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tutkintavangin antamaan päihdeettömyssitoumuksen perustuvasta päihdeettömyyden valvonnasta ja sopimusosastolle sijoittamisesta ei ole säädetty lailla, vaikka vastaava menettely vankeusvankien osalta perustuu lakiin.

OA esitti OM:n harkittavaksi, olisiko tutkintavangin päihdeettömyssitoumuksen perustuvasta päihdeettömyyden valvonnasta ja sopimusosastolle sijoittamisesta tarpeen säätää lailla, kuten vankeusvankien osalta on tehty.

OA Jääskeläisen esitys 15.3.2010, dnro 4734/2/09, esittelijä Anu Rita

OM:n kriminaalipoliittisen osaston vastauksen (31.5.2010) mukaan vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin valmistellaan täsmennyksiä ja tämän valmistelun yhteydessä selvitetään, miten tutkintavankeuslakia tulisi muuttaa, jotta myös tutkintavankien sopimusosastolle sijoittaminen ja siihen liittyvä rutiinomainen päihdevalvonta voitaisiin asianmukaisesti toteuttaa.

SULJETTujen VANKILOIDEN VALVOTUT TAPAAMISET

Vankilavirkailijain liitto VVL r.y. kanteli Riihimäen ja Pyhäselän vankiloiden menettelystä vähentää viikonlopun valvotut tapaamiset pidettäväksi vain yhtenä viikonlopun päivänä. Riihimäen vankilassa oli luovutettu kokonaan sunnuntaina järjestettävistä tapaamisista, ja Pyhäselän vankilassa tapaaminen järjestettiin vuoroviikoin joko lauantaina tai sunnuntaina.

Selvityksistä ilmeni, että taustalla oli vankiloiden tulossopimukseen liittyvät henkilöstömenojen sopeuttamisvelvoitteet. Vaihtoehtoina oli ollut se, että supistusvaikutukset olisivat kohdistuneet vankien toimintoihin.

OA totesi, että kyse oli säännönmukaisen vakiintuneen viikonloputapaamiskäytännön muuttamisesta henkilöstön palkkaukseen liittyvistä syistä, joihin vankiloilla ei käytännössä ollut mahdollisuuksia juurikaan vaikuttaa. Muutoksilla ei selvitysten mukaan ollut tosiasial-

lisesti rajoitettu vankien mahdollisuuksia valvottuihin tapaamisiin. Tämä tuotiin esiin Riihimäen vankilan 10.–11.11.2009 ja Pyhäselän vankilan 8.10.2010 tarkastuksilla. Muutoksen ilmeisesti vähäistä, joskin periaatteellisesti merkittävää vaikutusta tuki jossain määrin myös se, että vangit eivät olleet näistä vankiloiden sitemmin järjestyssääntöön kirjatuista tapaamisajoista kannelleet.

OA piti varsin valitettavana sitä, että vankilat ovat edellä mainituista syistä johtuen vähentäneet viikonlopun tapaamiset vain toiseen viikonlopun päivään. Järjestely ei ole lainvastainen edellyttäen, että kaikilla kuitenkin on tosiasiallinen mahdollisuus tapaamisiin, että tapaamisajoista joustetaan tarvittaessa ja että vangit ovat tietoisia tästä mahdollisuudesta.

Vankien yhteyksiä vankilan ulkopuolelle tulee arvioida myös kokonaisuutena, kuten Pyhäselän vankilan selvityksessäkin tuotiin esiin. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat valvottujen tapaamisten lisäksi valvomattomat tapaamiset, poistumisluvat, yhteydenpito puhelimitse ja kirjeitse. Sinänsä tapaamisilla on nykyoloisakin korostunut merkitys niille vangeille ja erityisesti tutkintavangeille, joilla ei ole mahdollisuutta päästä poistumisluvulle. Mitä vähemmän vangilla on mahdollisuuksia pitää yhteyttä muurien ulkopuoliseen yhteiskuntaan vankeutensa aikana, sen vaikeampi hänen on sopeutua vapautumisen jälkeiseen elämäänsä vankeuslaissa tarkoitettuihin. Säännöllinen ja riittävän usein toistuva yhteydenpito tapaamisten muodossa on tässä suhteessa ensiarvoisen tärkeää. On selvää, että vankeuteen ja tutkintavankeuteen jo itsessään välttämättä sisältyy rajoituksia yhteydenpitoon. Vankilalla ei ole käytännössä suuria mahdollisuuksia mukauttaa tapaamisaikoja niin, että ne sopisivat kaikille vangeille ja heidän tapaajilleen yksilöllisesti. Yhtä selvää on toisaalta se, että viikonlopun tapaaminen vain yhtenä viikonlopun päivänä ei takaa kaikille vangeille riittävää mahdollisuutta tapaamisiin.

Vankilat ilmoittivat suhtautuvansa myönteisesti tapaamisen järjestämiseen perustellusta syystä muuna ajankohtana, lähinnä arkipäivänä. Vaihtoehtoista tapaamismahdollisuutta koskeva järjestely onkin OA:n mukaan ehdottoman tarpeellinen. Tapaamisten osalta on muutoinkin syytä joustoon erityisesti, jos tapaajat tulevat pitkän matkan takaa.

OA saattoi käsityksensä tapaamisten poikkeuksellisten järjestelyjen välttämättömyydestä Riihimäen ja Pyhäselän vankiloiden tietoon ja pyysi vankiloita 31.3.2011 mennessä ilmoittamaan, kuinka usein ja millä perusteilla mahdollisia eri aikana tapahtuvaksi pyydettyjä tapaamishakemuksia vankiloissa on muutoksen jälkeen tehty ja mihin toimenpiteisiin pyynnöt ovat johtaneet. Koska mahdollisuus tapaamisen järjestämiseen muuna kuin säännönmukaisena ajankohtana edellyttää toteutuakseen myös sitä, että vangit ovat tietoisia tästä mahdollisuudesta, OA pyysi vankiloita samalla ilmoittamaan, miten vankeja on informoitu asiasta.

OA Jääskeläisen päätös 30.11.2010, dnro 2593/4/08*, esittelijä Harri Ojala

VALVOTUN KOEVAPAUDEN EHDOT

Valvottuun koevapauteen päässyt kantelija pyysi tutkimaan hänelle asetettua koevapauden ehtoa, jonka mukaan hänellä oli puolison tapaamista varten lupa käydä kaksi kertaa kuussa valvotussa tapaamisessa Helsingin vankilassa. Kyse oli siitä, että kantelijan ei ehdon mukaan ollut sallittua tavata puolisoaan valvonnasta sekä siitä, että käynnit puolison luona oli rajoitettu kahteen kertaan kuukaudessa.

Ehto oli perustettu siihen, että laki sallii liikkumista koskevien ehtojen asettamisen. OA totesi, että liikkumista koskeva ehto ei voi sisältää muuta kuin sen, millä alueella ja minä aikana koevapaudessa olevan on sallittua liikkua. Oikeus asettaa liikkumista koskevia ehtoja ei sisällä oikeutta rajoittaa joidenkin henkilöiden tapaamista muutoin, kuin mitä liikkumisen alueellisesta ja ajallisesta rajoittamisesta itsessään seuraa. OA katsoi, että ehto, jonka mukaan vain valvottu tapaaminen vankilassa oli sallittu, ei perustunut lakiin.

Kantelijan käyminen vankiloissa oli kielletty lukuun ottamatta kaksi kertaa kuussa sallittua vierailua puolison tapaamista varten. Tämä näennäisesti lain mukainen liikkuma-alue ja -aika koskeva ehto rajoitti merkittävästi kantelijan yksityiselämää ja perhe-elämää estämällä täysin muiden vankilassa olevien hen-

kilöiden kuin puolison tapaamisen ja rajoittamalla puolison tapaamista määrällisesti siitä, mitä se vankeiloiden järjestämien tapaamistilaisuuksien puitteissa muutoin olisi ollut.

OA totesi, että koevapauden ehtoja koskevia säännöksiä, kuten muitakin perusoikeusrajoituksia sisältäviä säännöksiä, tulee tulkita perusoikeusmyönteisesti. Yksityiselämän suoja pitää ottaa huomioon asettaessa valvotussa koevapaudessa olevalle liikkumista koskevia ehtoja. OA:n mukaan ainakin perhe-elämään kohdistuvat huomattavat, liikkumisvapauden rajoittamisoikeuteen tukeutuen asetetut ehdot voivat olla laillisuudeltaan kyseenalaisia.

Kun valvottua koevapautta koskevista säännöksistä ei käy ilmi, kuinka yksityis- ja perhe-elämänsuoja tulee ottaa huomioon liikkumista koskevia ehtoja asettaessa, OA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko valvotun koevapauden sisältöä määrittävien ehtojen asettamista koskevia säännöksiä täsmentää. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.8.2010, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on mahdollisesti antanut aihetta.

OA Jääskeläisen päätös 22.4.2010, dnro 2807/4/08* ja esitys 1539/2/10*, esittelijä Anu Rita

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 13.8.2010, että se valmistelee hallituksen esitystä valvotusta koevapaudesta. Tarkoituksena on, että valvotusta koevapaudesta säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin ja täsmällisemmin lain tasolla. OA:n esittämät näkökohdat tullaan ottamaan huomioon valmistelussa.

POISTUMISLUPA TERVEYDENHUOLTOA KOSKEVALLA PERUSTEELLA

Erään kantelun yhteydessä ilmeni, että vankilassa myönnettiin poistumislupa tärkeästä syystä siihen saakka, kunnes vangille oli mahdollista myöntää poistumislupa rangaistusajan pituuden perusteella. Sen jälkeen lupa myönnettiin pääsääntöisesti rangaistusajan pituuden perusteella, vaikka vanki olisi hakenut poistumislupaa tärkeästä syystä tai vaikka sellainen syy olisi olemassa. OA otti asian omana aloitteena tutkittavaksi.

Poistumislupien myöntäminen

OA totesi, että vankeuslaissa on tehty selkeä jako rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävien poistumislupien ja tärkeän syyn perusteella myönnettävien poistumislupien välillä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että poistumisluvan tarkoituksena on vähentää vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja ja että tällä olisi merkitystä myös tärkeästä syystä annettavien poistumislupien yhteydessä. Perusteluissa todetaan myös, että tärkeästä syystä myönnettävä poistumislupa ei ole sidoksissa vankilassaoloajan pituuteen eikä rangaistusajan suunnitelmaan. OA viittasi toiseen poistumislupaa koskevaan ratkaisuunsa (kertomus vuodelta 2009, dnro 2196/4/07 s. 153). Siinä todetaan, että mikäli vanki anoo tärkeän syyn perusteella poistumislupaa ja poistumisluvalla esitetty peruste arvioidaan sellaiseksi, että se täyttää tärkeästä syystä myönnettävän poistumisluvan edellytykset, poistumislupa on tällöin myönnettävä tärkeän syyn perusteella, vaikka vanki ei olisi käyttänyt vielä kaikkia rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävissä olevia poistumislupavaroja. Vankeuslain perustelut eivät kuitenkaan ole yksiselitteiset, minkä vuoksi myös vankilassa omaksumtu lain tulkinta on ollut mahdollinen.

OA katsoi, että kantelun tehneellä vangilla oli vankeuslaissa tarkoitettu tärkeä syy (terveydenhuolto) hänen hakiessaan poistumislupaa tärkeästä syystä. Kun ilmeisesti myös muut poistumisluvan edellytykset täytyivät, olisi hänelle tullut myöntää poistumislupa sillä perusteella, jolla se oli haettu eikä rangaistusajan pituuden perusteella.

Terveystenhuoltohenkilökuntaan kuuluvan lausunnon hankkiminen

Vankeuslain mukaan poistumisluvasta on pyydettävä terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvan virkamiehen lausunto, mikäli vanki anoo poistumislupaa terveydenhuoltoon liittyvästä syystä. Vankeuslaissa tai sen esitöissä ei ole määriteltä, missä muodossa terveydenhuollon ammattihenkilön lausunnon tulee olla.

Selvityksistä ilmeni, että vankilan hammaslääkäri oli antanut ainakin yhdessä vangin poistumislupa-asias-

sa suullisen lausunnon, jonka mukaan hänen mielestään ainoastaan yhden hampaan osalta oli perusteltua toteuttaa hoito vankilan ulkopuolella. Muilta osin vangin tarvitsema hammashoito voitiin toteuttaa vankilassa. Toisaalta vankilan johtajan tiedossa oli samaisen hammaslääkärin yleinen myönteinen kanta siitä, että vangit voivat hänen puolestaan käydä omalla kustannuksellaan hoidattamassa hampaitaan vankilan ulkopuolella, jos poistumisluvan edellytykset täyttyvät ja se on mahdollista toteuttaa valvontapuolen resursseilla.

Poistumislupamenettely on kirjallinen ja vangilla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää ne syyt, joiden perusteella hänen anomuksensa on hylätty. Tämän vuoksi OA piti asianmukaisena, että kaikki poistumislupa-asian käsittelyssä hankitut lausunnot olisivat kirjallisia. Lausunnoissa voi olla sellaista tietoa, joka ei ilmene poistumislupapäätöksestä ja joka voi esimerkiksi vaikuttaa vangin seuraavan poistumislupa-anomuksen sisältöön.

OA totesi myös, että jokainen poistumislupa-anomus tulee käsitellä itsenäisesti. Hän ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että terveydenhuollon ammattihenkilöiltä on käytettävissä jokin yleinen kanta poistumislupa-anomuksessa esitettyyn tärkeään syyhyn. Sen sijaan poistumislupapäätöstä koskeva harkinta edellyttää erillisen, juuri kyseistä anomusta koskevan kannanoton. Sellaisissa tapauksissa, joissa vanki hakee poistumislupaa käydäkseen hoidattamassa tiettyä vaivaansa useaan kertaan ja anomushetkellä on tiedossa, että hoito vaatii useamman käynnin, voisi lausunto kuitenkin kattaa kaikki kyseisen vaivan hoitamiseksi tarvittavat käynnit.

OA Jääskeläisen päätös 26.8.2010,
dnro 2225/2/10, esittelijä lisa Suhonen

VANKILAN OLOSUHTEET JA TOIMINNOT

OA otti Riihimäen vankilan tarkastuksella 18.5.2008 omana aloitteena tutkittavaksi vankilan C-osaston olosuhteet ja toiminnot.

Osaston eristysosaston (C1) selleihin kaltereiden yhteyteen sijoitetun rakennussuunnitteluohjeeseen sisällyttämättömän pleksiseinän osalta oli OA:n mukaan syytä epäillä, että ilmanvaihto ei ole riittävä. Ilmanvaihdon riittävyys tuli selvittää asiantuntijan suorittamalla mittauksella. Vastaavasti pleksin vaikutus paloturvallisuuskysymyksiin oli syytä selvittää.

Myös C-osaston asuinsellien varustus oli karu. Sellien yleistila oli tarkastushavaintojen mukaan varsin epäsiisti, mihin näytti olevan syynä asianmukaisen vaatteiden ja tavaroiden säilytystilan puute. C3-osaston suihkun käynnistysnappi oli sijoitettu kattoon.

Vangeille annettu kevyt muovinen keppi ja muovikotelot tavaroiden säilyttämiseksi eivät voineet OA:n mukaan olla pysyviä ratkaisuja. Sellien varustelua tulisi arvioida uudestaan siten, että ne vastaisivat paremmin ohjekortin nro 091/1011 mukaista yhden hengen sellin varustelua, elleivät yksittäistapauksessa aivan välttämättömät vankilan omaisuuteen liittyvät turvallisuussyt muuta edellytä. Myös suihkun käynnistysnapin sijoittamista olisi arvioitava uudestaan. Mahdollisen selliopiskelun kannalta oli tarpeen lukulampun lisäksi pöytätasot tai vastaava.

Toiminnot varmuusosastolla

Varmuusosastolle sijoittaminen on luonteeltaan turvaamistoimenpide. Varmuusosastolle vanki voidaan sijoittaa vain vankeuslaissa säädetyillä perusteilla. Vangin sijoittaminen varmuusosastolle merkitsee vankeuteen itsessään sisältyvän henkilökohtaisen vapauden lisärajoitusta. Lain mukaan varmuusosastolle sijoitetun vangin oikeuksia ei kuitenkaan saa rajoittaa enempää kuin mitä varmuusosastolle sijoittamisesta välttämättä aiheutuu. Varmuusosastolle sijoitetulle vangille on annettava tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa varmuusosastolle soveltuvis-
sa toiminnoissa.

Vangille on vankeuslain mukaan annettava vahvistetuna työ- ja toiminta-aikana tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa rangaistusajan suunnitelman toteutumista edistävissä toiminnassa. Vanki on sijoitettava toimintaan ottaen huomioon rangaistusajan suunnitelma, vankilan järjestys ja turvallisuus sekä yh-

teiskunnan turvallisuus. Osastolle sijoitetulle vangille on annettava tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa varmuusosastolle soveltuissa toiminnoissa. Toimintojen järjestämisen osalta lainsäätäjä on hyväksynyt sen, että varmuusosastolle sijoittaminen vaikuttaa rajoittavasti myös vangille järjestettävän toiminnan laatuun. Vaikka ilmaisu ”varmuusosastolle soveltuissa toiminnoissa” antaa vankeinhoitoviranomaisille normaalia toimintaa enemmän harkinnanvara, OA piti kuitenkin perusteltuna, että järjestettävä toiminta sisältäisi myös elementtejä, jotka tukisivat vangin yksilöllisten suunnitelmien huomioimista. Kunkin vangin osalta tulee myös varmuusosastolle sijoittamisen yhteydessä tehdä päätös sijoittamisesta toimintaan.

Varmuusosastolle sijoittaminen merkitsee vangin kannalta voimakkaampaa puuttumista vankeuteen jo sinänsä sisältyvän henkilökohtaiseen vapauden piiriin. Vankilan velvollisuus tukea vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään korostuu varmuusosastosijoituksen aikana.

Tarve erilaisten virikkeellisten ja monipuolisten toimintojen järjestämiseen on tämän vuoksi tärkeätä vangille haitallisten vaikutusten torjumiseksi. Tätä edellyttää myös vankien inhimillisen kohtelun vaatimus. Myös muutoin vankien keskinäistä yhdessäoloa tulisi mahdollisuuksien mukaan tukea. Osaston vankien keskinäiseen yhdessäoloon vaikuttaa luonnollisesti se, että yhdessäolo osastolla voidaan toteuttaa turvallisesti sekä vankien itsensä että myös laitoksen henkilökunnan kannalta. Turvallisuusnäkökohtaan voidaan vaikuttaa sillä, että toimintoja on valvomassa riittävästi henkilökuntaa. Valvonnan merkitys on korostuneempaa varmuusosastolla kuin vankilan muilla sijoituksilla osastoilla.

Järjestettävän toiminnan luonteeseen vaikuttavat varmuusosaston olosuhteet. Varmuusosastolla tulisikin olla tarkoituksenmukaiset tilat järjestää erilaisia virikkeellisiä ja monipuolisia toimintoja. Fyysiset puitteet eivät siten saisi olla sille esteenä. Riihimäen vankilan varmuusosaston fyysiset olosuhteet eivät nykyisellään mahdollista kovin monipuolisen ja virikkeellisen toiminnan järjestämistä osastolle sijoitetuille. Osastolla on tosin kohtuullisen hyvät liikuntatilat, mutta osastolla ei ole muunlaisia, varsinaisesti yhdessäoloon tarkoitettuja tiloja keittiön lisäksi.

Huolimatta siitä, että osastosijoitus on tarkoitettu lyhytkestoiseksi – mitä se ei OA:n mukaan kuitenkaan käytännössä ole ollut – nykyinen toiminta-aika ja suhteellisen rajalliset, pääosin vapaa-ajan toiminnan luonteiset toimintavaihtoehdot täyttivät huonosti lain vaatimukset.

Toimintoihin osallistumiseen vaikuttaa tarjonnan lisäksi myös vangin oma suhtautuminen. Tämän vuoksi on tärkeätä, että vankeja pyritään myös motivoimaan osallistumaan toimintoihin. OA kiinnitti huomiota myös CPT:n suositukseen, että toimintaohjelman suunnittelu ja tarkistaminen tulisi tapahtua monitieteellisessä ryhmässä yhdessä sijoitettavien vankien kanssa vankien yksilöllisen riski- ja tarvearvion mukaisesti.

Suljetun osaston (C3) toiminnot ovat selvityksen mukaan varmuusosaston toimintoihin verrattuna lähinnä määrällisesti hieman paremmat. Vankilan työjärjestyksen mukaan myös tämä osasto on käytännössä lähes yhtä suljettu kuin varmuusosasto. OA:n esittämät näkemykset varmuusosastojen toiminnoista koskivat pääosin myös tämän suljetun osaston toimintoja.

OA saattoi käsityksensä Riihimäen vankilan C-osaston asuinsellien varustelusta ja varmuusosaston sekä suljetun osaston C3 toiminnoista Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja Riihimäen vankilan tietoon. OA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä 29.10.2010 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin kohdassa käsitysten johdosta on ryhdytty.

OA Jämskeläisen päätös 19.5.2010, dnro 2066/2/08*, esittelijä Harri Ojala

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti 26.10.2010, että eristysosaston sellien tuloilma-venttiiliin paikkaa on siirretty kanavoimalla se tilaan, jossa vanki on eristettynä. Lisäksi sellitilan ja eteistilan väliseen kalteriin liitetystä pleksilevystä on poistettu pleksiä siten, että tuloilmavirrat saadaan liikkumaan poistoilmaventtiiliin muodostaman alipaineen johdosta läpi tilan ja on saatu aikaiseksi ns. syrjäyttävä virtaus ja varmistettu eristystilan jatkuva määräysten mukainen ilmanvaihto.

*Varmuusosaston siisteysoongelma johtui vankilan mukaan siitä, että laatikoita ei käytetty. Vangit eivät olleet asiasta valittaneet. Suihkunapin osalta Keskushallintoyksikkö ilmoitti vankilan korostaneen, että järjestely perustui tarkkaan harkintaan. Napin sijainnin aiheuttama ongelmaan vankila harkitsee mahdollisen koro-kepalan sijoittamista tarvittaessa selliin. Kirjoitusalus-
ta ja valaistus olivat vankilan määräysten mukaisia. Vangille voidaan pyynnöstä antaa lisävalaisin ja lisäkirjoitusalus-
ta.*

*Toiminnoissa oli kesäkuussa 2010 aloitettu sosiaali-työtä tekevän erityisohjaajan joka toinen viikko pidet-
tävät vastaanotot, joissa vankeja on käynyt 2–3 vankia
/kerta. C2- ja C3-osastoille on nimitetty vuoden 2011
alusta ohjaaja, joka oli jo aloittanut yksilötyön suljetun
osaston vangeille.*

VANGIN KUULEMINEN VARMUUSOSASTOLLE SIOJITAMISESSA

Kantelija arvosteli vankilan menettelyä vangen kuulemisessa varmuusosastolle sijoittamista koskevia esityksiä tehtäessä. Hänen peruutettua kantelunsa OA päätti kuitenkin tutkia asian omana aloitteenaan.

Selvityksen mukaan Turun vankilassa vangen kuuleminen tapahtui käytännössä seuraavasti. Kun vankila tekee esitystä varmuusosastosijoituksesta tai harkitsee sen jatkamista ja tällöin jälkimmäisen osalta on vankilan arvion mukaan ilmennyt uutta selvitystä, vangille annetaan esityksestä muistio, joka sisältää vaatimuksen perusteita koskevat tiedot. Vangi voi näiltä osin esittää mielipiteensä ja antaa joko suullisesti ja halutessaan myös kirjallisesti selvityksen asiassa häntä kuuleville vartijoille.

OA:n mukaan se, että vankia näissä tapauksissa kuul-
laan vankilassa suullisesti todistajan läsnä ollessa ja se, että vangen lausuma kirjataan, on sinänsä riittävää, kunhan vangi saa vankilanjohtajan laatiman muistion käyttöönsä jo ennakolta. Mahdollisen muun, esimerkiksi vankitietojärjestelmässä olevan aineiston osalta ratkaisevaa on se, saattaako aineisto vaikuttaa asian

ratkaisuun. Mikäli näin on, vangille tulee antaa mah-
dollisuus tutustua myös siihen.

OA piti myös perusteltuna sitä, että vangille ilmoite-
taan mahdollisuudesta antaa asiasta erikseen niin
halutessaan kirjallinen lausunto. Samalla hänelle tu-
lee myös antaa tieto siitä, mihin mennessä mahdol-
linen kirjallinen lausunto on annettava.

Osastosijoituksen jatkamistilanteissa OA:n mukaan
on keskeistä, että vangi saa kuulemisen yhteydessä
tietoonsa ne seikat, joiden vuoksi vankila katsoo var-
muusosastosijoituksen olevan edelleen hänen osal-
taan välttämätön.

Kuuleminen tapahtuu selvityksen mukaan vain esityk-
sentekovaiheessa. Mikäli päätöksentekovaiheessa
asiassa hankitaan vielä muuta asiaan vaikuttavaa sel-
vitystä, vangille tulee varata mahdollisuus tutustua
myös siihen. Käytännössä kuuleminen voinee tapah-
tua siten, että vangille varataan mahdollisuus tutustua
vankitietojärjestelmän asiaa koskevaan aineistoon.

OA Jääskeläisen päätös 24.3.2010,
dnro 4094/2/09, esittelijä Harri Ojala

KUULEMINEN VARMUUSOSASTO- SIOJITUKSESSA JA KURINPITOASIASSA

Riihimäen vankilan käytännön mukaan varmuusosas-
tosijoituksen jatkamista koskevan asian käsittely van-
kilassa ja siihen liittyvä vangen kuuleminen toimitettiin
varmuusosaston keittiössä. Vangen oli osallistuttava
käsittelytilaisuuteen. Mikäli asianomainen ei halunnut
lausua asiassa eikä osallistua asiansa käsittelyyn, hä-
net kannettiin tilaisuuteen. OA otti asian omana aloite-
teena tutkittavakseen.

Riihimäen vankilan johtaja perusteli käytäntöä sillä,
että kyse ei ollut kuulemistilaisuudesta, vaan varmuus-
osastolle sijoitettujen vangen varmuusosastokäsitte-
lytilaisuudesta. Vangen läsnäolo on välttämätön van-
gin mielentilan, aggressiivisuuden ja terveydentilan
arvioimiseksi, kun harkitaan varmuusosastosijoituk-
sen uudistamista. Tilaisuudessa vangilla on mahdol-
lisuus kertoa vankilan johdolle asioiden sujumisesta

ym. asioista varmuusosastosijoituksen aikana. Vanki voi halutessaan olla lausumatta tilaisuudessa. Vangille selvitetään tilaisuudessa, mitkä asiat ovat sujuneet hyvin ja mitä asioiden eteen pitäisi tehdä.

Menettelyn taustalla oli vankilan havainto haluttomuuden syystä osallistua tilaisuuteen eli se, että ”vankeja oli painostettu toimimaan vastoin omaa etuaan”. Tämä oli ilmennyt siten, että vanki oli ilmoittanut henkilökunnalle, että hänet pitää kantaa tilaisuuteen.

Vangin toimittaminen asian käsittelytilaisuuteen vankilan johtajan selvityksessä mainituista syistä ja viranomaisen selvitysvastuu sinänsä saattoivat OA:n mukaan puoltaa sitä, että vangin läsnäoloa oli mainituissa olosuhteissa pidetty tärkeänä. Voimakeinojen käyttö vangin toimittamiseksi tilaisuuteen ei kuitenkaan saanut tukea laista. Tämä koski myös sitä, että läsnäolo oli välttämätön vangin mielentilan ja terveyden arvioinnin kannalta. Varmuusosastosijoituksen ja sen jatkamisen osalta harkinnassa kiinnitetään huomiota ensisijaisesti niihin perusteisiin, jotka laissa on määritelty. OA piti sinänsä tärkeänä sitä, että sijoituksen yhteydessä kiinnitetään asianmukaista huomiota myös vangin terveydentilaan, mutta tarve sen arviointiin ei voi olla peruste voimankäyttöön.

Hallintolain kuulemista koskevan säännöksen lähtökohta on, että viranomainen on velvollinen varaamaan asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi. Asianosaisen päätettävissä on, haluaako hän lausua asiassa ja myös, milloin erityistä läsnäolovelvollisuutta ei ole laissa säädetty, haluaako hän saapua asian suulliseen käsittelyyn.

Vangilla on velvollisuus noudattaa vankilan henkilökunnan antamia kehotuksia ja käskyjä. Vangille voidaan myös määrätä kurinpitorangeistus vankeinhoitolaitoksen virkamiehen toimivaltansa rajoissa vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi antaman kehotuksen tai käskyn noudattamatta jättämisestä. Vankiin voidaan kohdistaa myös tarpeellisia ja olosuhteisiin nähden puolustettavia voimatoimenpiteitä vankeuslain 18 luvun 6 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Tässä voimankäytön kohteella ei edes ollut velvollisuutta osallistua tilaisuuteen. Tulla kuulluksi on hallintolain mukaan vangin oikeus, josta hän voi luopua niin halutessaan. Voimankäyttö tilaisuuteen toimittamiseksi ei olisi myöskään mahdollista, vaikka kyse olisi asian selvittämisestä hallintolain 31 §:ssä tarkoitusti ja vaikka asian selvittäminen suullisesti kirjallisen käsittelyn sijaan vankilaoloissa onkin useasti myös vangin kannalta perusteltua.

Vankilan menettely oli ongelmallinen myös siksi, että vangin käsittelyyn kantamisen taustalla oli vankilan epäily siitä, että kuultavia oli painostettu toisten vankien taholta olemaan osallistumatta asiansa käsittelyyn. Toimenpiteen tavoitteena oli ollut myös torjua tämä painostus puuttamalla painostuksen kohteen henkilökohtaiseen vapauteen. Vaikka vankila on menettelyllään pyrkinyt mahdollistamaan vangille painostuksesta huolimatta tilaisuuden tulla kuulluksi ja esittää näkemyksensä asiassa, toimintaa ei sen mahdollisesta hyvästä tarkoituksesta huolimatta voida pitää lainmukaisena.

Kuuleminen kurinpitoasioissa

Johtajan selvityksessä menettely rinnastettiin kurinpitoasian määräämistä koskevaan käsittelyyn.

Kuulemisesta kurinpitoasiasta selvittäessä ja kurinpitorangeistusta määrättäessä on säädetty vankeuslain 1 luvun 7 §:ssä säädetyn lisäksi myös kurinpitoa koskevassa lain 15 luvussa. Järjestyksrikkomusta selvittäessä vankia on kuultava. Selvittämisen yhteydessä vankia voidaan pitää erillään muista vangeista. Kurinpitorangeistusta koskeva asia käsitellään suullisessa menettelyssä vankilan johtajan, turvallisuudesta vastaavan virkamiehen, vangin ja esteettömän todistajan läsnä ollessa.

Selvittämistä koskeva säännös ja varsinkin kurinpitorangeistuksen määräämistä koskeva säännös viittaavat siihen, että vangin läsnäolo olisi kurinpitoasiassa varmuusosastoasian käsittelyä velvoittavampi. Laista ei kuitenkaan saa tukea sille, että vangin kieltäytyessä osallistumasta kurinpitoasian määräämistä koskevaan tilaisuuteen, hänet voitaisiin voimakeinoja käyttäen ”noutaa” tilaisuuteen. Vankeuslain esitöis-

sä (HE 263/2004 vp, s. 192) todetaan järjestyksrikkomuksen selvittämisestä, että se on pienimuotoista esitutkintaa, jossa rikkomuksen laatu ja olosuhteet tulisi selvittää huolellisesti. Se, että kyse on pienimuotoisesta esitutkinnasta, ei itsessään tuo mukanaan oikeutta käyttää voimakeinoja kuultavan läsnäolon toteuttamiseksi, vaikka asianomainen on vankilassa. Tämä edellyttäisi laissa olevaa nimenomaista säännöstä.

Kurinpitoasioina selvitetään ja käsitellään vankilassa sekä vähäisiä rikoslakirikoksia että muita vähäisiä laitosjärjestyksen rikkomuksia, kuten järjestyssäännön vastaisia rikkomuksia. Ensin mainittujen rikosten osalta rikos- ja rikosprosessilakien säännökset ja periaatteet korostuvat. Rikosten osalta onkin käytettävissä myös se mahdollisuus, että asia saatetaan esitutkintaan ja yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kurinpitorangaistuksen määräämistä koskevaan suulliseen käsittelytilaisuuteen osallistumisvelvoitteen osalta OA totesi, että lain säännöksen sanamuodon velvoittavuudesta huolimatta, lain esitöissä osallistumista ei ole pidetty välttämättömänä. Tältä osin lausuttiin, että "[v]angin läsnäolo ei olisi kuitenkaan välttämätön, vaan kurinpitorangaistus voitaisiin määrätä, vaikka vanki ei haluaisi osallistua tilaisuuteen". Näin ollen riittävät perusteita ei olisi myöskään sille, että vanki toimitettaisiin vasten tahtoaan kurinpitorangaistuksen määräämistä koskevaan käsittelyyn. Käsittelyyn osallistumisesta kieltäytymisellä vanki ei OA:n mielestä voi siten syllistyä myöskään järjestyksrikkomukseen.

OA saattoi Riihimäen vankilan johtajan tietoon käsitöksensä, että varmuusosastosijoituksen jatkamista koskevan selvittämisen ja sitä koskevan kuulemisen toteuttamisessa ei ole laillisia perusteita käyttää voimakeinoja. Siihen ei OA:n mukaan ole edellytyksiä myöskään järjestyksrikkomusta selvitetäessä ja kurinpitorangaistuksen määrättäessä.

OA Jämskeläisen päätös 5.5.2010, dnro 1909/2/08*, esittelijä Harri Ojala

KURINPITOASIAKIRJOJEN MUUTTAMINEN VANKILASSA

Kantelijan säilytyshuoneesta oli löytynyt vankilan vartijoiden tekemän tarkastuksen yhteydessä n. 10 millilitran pullo, joka oli sisältänyt huumausaineeksi luokiteltavaa lääkeainetta. Tapahtuman takia kantelijalle määrättiin kurinpitorangaistuksena viisi vuorokautta yksinäisyyttä.

Sittenkin kantelija teki poliisille tutkintapyyntöä vääränä ilmiäntona pitämästään rikoksesta. Hän katsoi, että joku tai jotkut olivat piilottaneet pullon hänen seliinsä. Esitutkinta päätettiin saattamalla se syyttäjän harkittavaksi.

Syyttäjä teki asiassa rikoksesta epäiltyjä henkilöitä (5 kpl, kantelija mukaan lukien) koskevat päätökset syyttämättä jättämisestä sillä perusteella, ettei asiassa ollut tullut ilmi todennäköisiä syitä rikoksesta epäiltyjen syyllisyyden tueksi.

OA totesi olevan riidatonta, että kantelijan sellistä oli löydetty pieni pullo nestettä, jonka vankilan toimittaman testauksen yhteydessä oli todettu sisältävän huumausaineeksi luokiteltavaa lääkettä. Siihen nähden OA katsoi, ettei vankilan johtajan langettavaa kurinpitoratkaisua voitu pitää virheellisenä. Se, että kurinpitorangaistuksen perusteet on jälkikäteen "kyseenalastettu" syyttäjän tekemän syyttämättä jättämispäätöksen valossa, ei sellaisenaan merkinnyt sitä, että asiassa tuoreeltaan tehty näytön arviointi olisi ollut lainvastainen. Siihen nähden vankilan menettely kurinpitoasiassa ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

OA lähetti vastauksensa Rikosseuraamusvirastolle tiedoksi ja sen arvioimiseksi, antaiko syyttäjän tekemä ratkaisu kantelijaa koskevassa asiassa aihetta häntä koskevien kurinpitoasiakirjojen tietojen muuttamiseen tai täydentämiseen joiltakin osin.

Rikosseuraamusvirasto vastasi OA:lle seuraavasti: "Rikosseuraamusvirasto ihmettelee syyttäjän asiassa tekemää syyttämättä jättämispäätöstä. Oudoksumme syyttämättä jättämispäätöksen tekemistä ei näyttäisi perusteella tilanteessa, jossa syyttämättä jätetylle on jo lailli-

nessa järjestyksessä määrätty rangaistus kyseisestä rikoksesta”. Rikosseuraamusvirasto ei nähnyt tarvetta tai perustetta kantelijaa koskevien kurinpitoasiakirjojen tietojen muuttamiseen tai täydentämiseen.

OA totesi sovellettavat säädökset huomioiden johtopäätöksensä seuraavaa: 1. kurinpitomenettely on varsinaiseen rikosprosessiin (esitutkinta, syyteharkinta, tuomioistuinkäsittely) nähden toissijaista, sekä 2. kurinpitomenettelyssä jo käsitelty asia voidaan saatua uudelleen käsiteltäväksi varsinaisessa rikosprosessissa tietyn edellytyksen. Jos varsinainen rikosprosessi päättyy muuhun kuin rikoksen syyksilukevaan ratkaisuun, epäiltyä on pidettävä syyttömänä.

OA pyysi Rikosseuraamusvirastoa antamaan asiassa lausuntonsa ja kiinnittämään huomiota niihin edellytyksiin, millä perusteella se oli aiemmin antamastaan vastauksesta ilmenevin tavoin katsonut, ettei syyttäjän tekemällä ratkaisulla ole ollut minkäänlaista merkitystä aiemmin kantelijalle määrätyn kurinpitorangeistuksen perusteille ja tämän perusteella katsonut, ettei kantelijaa koskevien kurinpitoasiakirjojen tietojen muuttamiseen tai täydentämiseen ollut tarvetta.

Rikosseuraamusvirasto totesi lausunnossaan, että järjestyksellisiä selvittäessä suoritetaan vankilassa vankeuslain 15 luvun 9 §:n mukaisesti puolueeton ja tasapuolinen tutkinta, jossa rikkomus selvitetään sen laadun ja vakavuusasteen edellyttämällä tavalla. Mikäli esille tulleen näytön perusteella vangin katsotaan syyllistyneen järjestykselliseen rikkomukseen, hänelle määrätään kurinpitorangeistus. Laitosturvallisuuden ja laitosisjärjestyksen korostunut rooli näkyy väistämättä hallinnollisessa kurinpitomenettelyssä. Tämän vuoksi kurinpitotoimiin ryhtyminen voi viraston näemyksen mukaan olla perusteltua, vaikka rikosprosessuaalisessa syyteharkinnassa syyttämiskynnys ei välttämättä ylittyisi, kuten nyt on jälkeensä todettu käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

Rikosseuraamusvirasto ilmoitti, että kantelijan vankiasiakirjoihin oli lisätty liite, johon on tehty merkinnät syyttäjän tekemästä päätöksestä sekä toteamus hänen syyttämymydestään.

OA katsoi kantelijaa koskevien kurinpitomerkitöiden korjaantuneen toimenpiteiden johdosta. Näin ollen asia ei enää antanut aiheutta enempään toimenpiteisiin.

OA Jääskeläisen päätös 9.7.2010,
dnro 170/2/08*, esittelijä Kristian Holman

TUTKINTAVANGIN KARKAAMISEN TUTKINTA

OA oli 17.4.2008 pyytänyt Vantaan kihlakunnan poliisilaitosta toimittamaan esitutkinnan asiassa, joka koski silloiseen Etelä-Suomen aluevankilaan kuuluvan Vantaan vankilan henkilökunnan menettelyä erään tutkintavangin karkaamisen yhteydessä ja sen myöhemmässä havaitsemisessa. Esitutkintapyyntöön mukaan oli syytä kohdentaa tutkinta paitsi vangin karkaamisen mahdollistaneisiin, myös sen havaitsemisen viivästymiseen johtaneisiin laiminlyönteihin, kuten laiminlyöntiin reagoida poliisilta tulleet vihjetietoon karkaamisesta ja menettelytapoihin vankien poissaolon synn selvittämisessä. Koska asiassa oli ilmennyt perusteita epäillä puutteita myös vankilan toiminnan ohjauksessa ja ohjeistuksessa OA katsoi olevan aihetta ulottaa tutkinta tarvittaessa myös johtotasolle. OA pyysi toimittamaan esitutkintapöytäkirjan asianomaiselle syyttäjälle syyteharkintaan.

Esitutkinnan ja lisätutkinnan valmistuttua Itä-Uudenmaan syyttäjävirosta kihlakunnansyyttäjä teki asiassa yhden epäillyn osalta syyttämättäjäättämistä koskevan päätöksen. Muiden esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä olleiden osalta kihlakunnansyyttäjä päätyi syyttämistä koskevaan ratkaisuun.

OA totesi, että esitutkintapyyntöön johdosta asiassa on toimitettu esitutkinta ja asia on syyttäjän syyteharkinnan jälkeen saatettu virkarikosasiassa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Siitä riippumatta, mihin ratkaisuun tuomioistuin asiassa lopulta päätyy, asian arviointi aikanaan Vankeinhoitolaitoksen sisäisen tutkinnan perusteella ja sen johdosta tehdyt virkamieslain mukaiset ratkaisut olivat olleet osin riittämättömiä ja osin ongelmallisia.

Sisäisen selvityksen jälkeen asian kriittinen arviointi rajoitettiin vain välittömään valvontaan osallistuvan henkilökunnan piiriin, vaikka jo sisäisessä tutkinnassa tuli esiin valvontateknisiin ja sisäiseen ohjaukseen liittyviä puutteita vankilan turvallisuusjärjestelyissä. Myös aluevankilan johtajan ratkaisu siirtää asiassa ilmenneiden laiminlyöntien arvioiminen ja seuraamusharkinta sisäisen tutkinnan jälkeen vankilan johtajalle, oli sikäli ongelmallinen, että vankilan johtaja on nyt itse syytteessä samassa asiakokonaisuudessa.

OA saattoi käsityksensä Vantaan vankilassa tapahtuneen vangin karkaamisen yhteydessä ilmitulneiden laiminlyöntien tutkinnasta ja arvioimisesta Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtajan ja entisen aluejohtajan tietoon.

OA Jääskeläisen päätös 21.12.2010,
dnro 861/2/10, esittelijä Harri Ojala

VANKILAN ASETTAMINEN NS. YÖASENTOON

Jokelan vankilan erään osaston vangit arvostelivat vankilan menettelyä toimintojen järjestämisessä. Keväällä 2008 oli useita päiviä, jolloin vankilassa oli ns. yövahvuus ja jolloin vangeille ei järjestetty muita toimintoja kuin ruokailut ja ulkoilu.

Selvityksen perusteella OA päätti tutkia oliko käytäntö yleinen myös Etelä-Suomen aluevankilan muissa vankiloissa. Selvitys osoitti, että tilanne oli ongelmallisin Jokelan vankilassa. Vankilassa oli ollut säästösyistä pakko turvautua yöasennon käyttöön vankilan järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi sekä vangeille että henkilökunnalle. Vankilan osalta syynä olivat pääosin olleet henkilökunnan sairauspoissaolot. Rikosseuraamusvirasto piti käytäntöä poikkeuksellisesti perusteltuna, jos henkilökuntaa ei ollut saatavissa. Jos tämä johtuu kuitenkin määrärahatilanteesta, muodostuu säästötavoitteesta ensisijainen toimintojen järjestämiseen nähden, mikä on viraston mukaan ongelmallista.

OA totesi sinänsä pitävänsä toiminnan järjestämisen mahdollisena esteenä sitä, että toimintaa ei voida to-

teuttaa vaarantamatta siihen osallistuvien vankien tai henkilökunnan tai mahdollisten ulkopuolisten turvallisuutta. Vankeuslaissa vangin sijoittamisessa toimitaan yksilötasolla on huomioitu laitosjärjestys ja turvallisuus. Vangin oikeuksiin ja olosuhteisiin ei saa aiheuttaa muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vastaavasti tutkintavangin oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin tutkintavankeuden tarkoitus tai tutkintavankeudessa pitämisen varmuus tai järjestyksen säilyminen välttämättä edellyttävät.

OA ei pitänyt hyväksyttävänä, että vangeilta suhteellisen usein torjutaan mahdollisuus osallistua toimintoihin tai vapaa-ajan toimintoihin syistä, jotka johtuvat viime kädessä vankilan resursointiin liittyvistä ongelmista. Käytännön pääasiallisena syynä olleilla henkilökunnan ennalta arvaamattomilla sairauspoissaoloilla näytti kuitenkin olleen yhteyttä juuri vankeinhoitolaitostakin koskeneisiin säästötavoitteisiin. Selvityksistä ilmeni, että taloudelliset vähentämislinjaukset ylittöiden ja haittakorvausten osalta olivat vaikuttaneet väkisinikin yövahvuuden käyttöön. Sinänsä vankilalla ei ollut juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa säästötoimiin kuin töiden hyvillä järjestelyillä.

OA piti Jokelan vankilan yövahvuustilanteita huolettavana. Se ei vastannut vankeuden ja tutkintavankeuden sisällölle vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettyjä tavoitteita. Erityisesti selvityksen antojankohtana varsin usein tapahtunutta koko vankilaa koskenutta yövahvuustilanteisiin siirtymistä ei voida pitää hyväksyttävänä. Myös Rikosseuraamusvirasto oli lausunnossaan korostanut koko vankilan yöasentoon sijoittamisen välttämisen selvittämistä.

OA pyysi Jokelan vankilaa 31.1.2011 mennessä ilmoittamaan, onko yövahvuustilanteita saatu vähennettyä kantelun aikaisesta tilanteesta ja mihin toimenpiteisiin vankila on ryhtynyt niiden vähentämiseksi ja kuvauksen nykytilanteesta.

OA Jääskeläisen päätös 5.11.2010,
dnro 3872/2/10*, esittelijä Harri Ojala

Vankilan ilmoituksen mukaan yövahvuustilanteita oli vuonna 2009 yhtä paljon kuin vuonna 2008. Vuonna 2010 yövahvuuksien määrää oli saatu vähennettyä

lähes puoleen. Vankilan osalta säästötavoitteet jatkuivat edelleen vuonna 2010. Tavoitteisiin olikin päästy yliötiden osalta, mutta sairauspoissaolot eivät ole pienentyneet vastaavasti.

Vankilassa oli toteutettu myös eräitä töiden ja työvuorojen järjestelyjä. Tähän oli vaikuttanut se, että sakko-vankiosasto on 1.6.2010 muutettu avovankilaosastoksi. Tämä on vapauttanut valvontaresursseja. Vankila suunnittelee myös viikonlopun tapaamiseen liittyviä järjestelyjä, samoin vankien ruokailujärjestelyn muuttamista sekä vapaa-ajan toimintojen vähentämistä arkipäivisin.

Vankilan epäili joutuvansa jatkossakin turvautumaan yövahvuuksiin sekä vankien että henkilökunnan turvallisuuden varmistamiseksi. Vankila pyrkii kuitenkin välttämään tilanteet muilla toimenpiteillä.

Ratkaisua 3088/2/08 vankien kielellisistä oikeuksista Turun vankilassa on selostettu Kieliasiat -jaksossa s. 316.

5.4.4 MUUT RATKAISUT

LAITOSJÄRJESTYS JA VANKIEN KOHTELU

Kahlehtiminen vankikuljetuksessa

Kantelija pyysi tutkimaan Vantaan vankilan menettelyä tutkintavankien kuljettamisessa raudoitettuna oikeudenkäyntiin. Kantelun mukaan hänet kuljetettiin 19.11.2008 Helsingin hovioikeudesta Vantaan vankilaan raudoitettuna, vaikka hän oli ainoa kuljetettava henkilö. Kantelija kertoi myös kesällä 2007 tehdystä kuljetuksesta, jolloin kantelija käytti kyynärsauvoja. Kantelijan mukaan kuljetuksia raudoitettuna on hänen kohdallaan ollut lähes kymmenen.

Tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tutkintavangin välitöntä toimintavapautta saadaan rajoittaa laittamalla käsiraudat laittamalla, käyttämällä, muovista sidettä käyttämällä tai muulla vastaavalla tavalla, jos se on välttämätöntä mm. karkaa-

misen estämiseksi kuljetuksen aikana. Vankeuslais-
sa (18 luvun 2 §) sitomisesta on säädetty asiallisesti samansisältöisesti.

Etelä-Suomen aluevankila totesi lausunnossaan, että Vantaan vankilasta tuomioistuimeen kuljetettavat vangit pääasiassa raudoitetaan karkaamisen estämiseksi. Aluevankila piti kaikkien yksittäisessä kuljetuksessa olevien vankien raudoittamista perusteltuna silloin, kun karkaamisvaara on todellinen eli esimerkiksi, kun ruuhka-aikaan pääkaupunkiseudulla kuljetetaan paljon vankeja ja vankeja on enemmän kuin valvontahenkilökuntaa. Aluevankila katsoi, että kainalosauvoilla kulkevan vangin raudoittaminen voidaan osin kokea ongelmalliseksi, mutta toisaalta useita vankeja kuljetettaessa voidaan asettaa kyseenalaiseksi jo kuljetuksessa mukana olevien vankien turvallisuuden kannalta se, voidaanko osa vangeista jättää raudoittamatta.

OA totesi, että normaalitilanteessa, eli kun lain mukaiset perusteet kahlehtimiselle ovat olemassa, ei kahlehtiminen sinänsä tuo esiin kysymystä ihmisarvoisen kohtelun loukkauksesta. OA on aikaisemmissa ratkaisuisaan katsonut, että kahlehtiminen oli aiemman lainsäädännön ja on nykyisen lainsäädännön mukaan harkittava aina erikseen jokaisessa yksittäistapauksessa.

Vanginkuljetukseen liittyvässä päätöksen antamisen aikaan vireillä olleessa lainsäädäntöhankeessa ei käsitellä kantelussa esille tulevia kysymyksiä yksityiskohtaisesti. OA piti esitysluonnoksen perusteluita sitomisen osalta pitkälti vastaavina kuin 1970-luvulla rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (RTL) esitöissä esitettyjä.

OA piti karkaamisriskiin liittyviä yleisiä tekijöitä ruuhkaisissa olosuhteissa ymmärrettävinä. Kuitenkin se, että lähtökohtaisesti kaikki kuljetettavat vangit raudoitetaan ruuhka-aikoina, ei selvästi perustu kunkin tutkintavangin tai vangin kohdalla tehtävään yksittäiseen riskianalyysiin. Tällainen käytäntö on kaukana lain lähtökohdista ja sitomisen välttämättömyys- ja viimesijaisuusvaatimuksista samoin kuin kansainvälisistä suosituksista.

Käytettävissään olleiden tietojen valossa OA ei nähnyt ainakaan ilmeisenä sitä, että raudoittaminen

19.11.2008 kuljetuksella olisi ollut laissa edellytetyllä tavalla välttämätöntä. Kantelija oli tuolloin ainoa kuljetettava henkilö, kuljetuksella oli mukana kolme vankeinhoitovirkamiestä, joista kaksi on ilmeisesti voinut hoitaa aktiivisesti vartiointitehtävää, ja kuljetus tapahtui ruuhka-ajan ulkopuolella kello 18.00 jälkeen.

OA totesi, että Vantaan vankilan käytäntö raudoittaa kaikki yhdessä kuljetettavat vangit ruuhka-aikoina on sinänsä perustettavissa tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:n karkaamisriskiä koskevaan perusteeseen. OA piti kuitenkin tällaista – ilmeisesti pitkälti käytännön pakosta johtuvaa – laintulkintaa hyvin laajentavana ja lain lähtökohdan vastaisena. Siitä, että ruuhkassa pysähtyvistä autosta on helpompi karata kuin vähemmän pysähtevästä autosta, ei OA:n mukaan voi päätellä yksilötasolla, että raudoittaminen olisi välttämätöntä karkaamisen estämiseksi. OA ei myöskään pitänyt lainmukaisena sitä, että henkilö raudoitetaan yksinomaan sillä perusteella, että samalla kuljetuksella on mukana myös raudoittamista edellyttäviä henkilöitä.

OA saattoi esittämänsä käsitykset Vantaan vankilan menettelystä sen tietoon. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös OM:n kriminaalipoliittiselle osastolle, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle sekä Etelä-Suomen rikosseuraamusalueelle tiedoksi.

OA Jääskeläisen päätös 1.12.2010, dnro 526/4/09*, esittelijä Pasi Pölonen

Vankilahenkilöstön määrä vangen tarkastamisissa

Kahdessa Turun vankilaa koskevassa kantelussa oli kyse siitä, oliko vangen tulo- ja turvatarkastuksissa, joissa vangen edellytettiin riisuuntuvan alasti, läsnä liian monta vankeinhoitovirkamiestä (toisessa tapauksessa 15 ja toisessa 8–10 vartijaa).

Saadun selvityksen mukaan tulotarkastuksessa ei ole läsnä useampia vankeja tarkastuksen aikana eikä tarkastustilaan näe muualta. Naisvartijoita ei ole paikalla muuten kuin erikseen naisvankeja tarkastamassa. Vastaanotto-osastolla työskentelee 4–5 vartijaa. Tulotarkastuksen tekee normaalisti kolme vartijaa, joskus 2–5 vartijaa. Erikoistapauksissa, kuten vastaanotetta-

essa varmuusosastolle sijoitettavia vankeja saattaa tulotarkastuksessa olla läsnä myös muita vartijoita, kuten kuljettavat vartijat ja varmuusosaston vartijoita.

OA totesi, että riisuttamisen kautta tapahtuvilla puuttumisilla henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on lakiperusta vankeuslaissa. Tulo- ja turvatarkastusten yhteydessä vanki voidaan velvoittaa vaihtamaan vaatteensa, missä yhteydessä vanki joutuu riisuuntumaan alasti. Myös yleispiirteisempi alastoman kehon tarkastelu merkitsee puuttumista ruumiilliseen koskemattomuuteen ja intimitteettisuojaan. Tällaisen puuttumisen syvyyteen tai merkittävyyteen vaikuttavat olennaisesti tarkastukseen liittyvät olosuhteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota eräisiin olosuhteisiin, jotka voivat tehdä tarkastuksesta sen kohteelle halventavan tai epäinhimillisen.

OA piti Turun vankilan menettelyä arvostelulle alttiina vankeuslakiin sisältyvän suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteiden kannalta. 8–15 vankeinhoitolaitoksen henkilöstöön kuuluvan osallistuminen vangen tarkastukseen ei voi olla välttämätöntä. Näin usean henkilön osallistumiselle tarkastukseen ei ollut osoitettu olleen pakottavaa esimerkiksi toiminnallista tai vankilan turvallisuuteen liittyvää perustetta.

Vankeuslain mukaan henkilöntarkastus ja muun kuin terveydenhuoltohenkilöstöön kuuluvan suorittama henkilönkatsastus tehdään todistajan läsnä ollessa. Laissa ei säädetä todistajan läsnäolosta turvatarkastuksissa, eikä minkään tarkastustyyppin kohdalla siitä, kuinka monta itse tarkastuksen suorittajia tulee tai voi olla. OA:n mukaan vangen tarkastukseen ei tulisi osallistua enempää vankeinhoitolaitoksen henkilöstöä kuin mikä on perusteltua vankeuslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin mukaisen suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteen kannalta. Vankilan turvallisuuteen liittyvät tarpeet voidaan toteuttaa ilman, että muilla mahdollisesti lähettyvillä olevilla vartijoilla on suoraa näköyhteyttä tarkastukseen. Toisin sanoen silloin, kun turvallisuusyyt edellyttävät useamman vartijan läsnäoloa tarkastustilanteessa, voidaan toimenpiteen aiheuttamaa vangen oikeuksiin puuttumisen astetta vähentää sillä, että muut vartijat ovat esimerkiksi oven, sermin tai muun näköesteen takana.

OA saattoi esittämänsä käsitykset suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen noudattamisesta vankien tarkastuksissa Turun vankilan tietoon. OA pyysi Turun vankilaa ilmoittamaan 31.12.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on mahdollisesti antanut aihetta.

OA Jämskeläisen päätökset 18.10.2010, dnrot 590/4/09* ja 1215/4/09, esittelijä Pasi Pölönen

Turun vankilan johtaja ilmoitti, että asia on otettu esille vankilan varmuusosaston ja päivystyksen esimiesten kanssa ja kiinnitetty heidän huomiotaan suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteiden huomioimiseen. Niissä tilanteissa, joissa turvallisuussyiden arvioidaan edellyttävän tarkastustilanteessa useamman vartijan läsnäolona, osa heistä on seinän takana, kun vankia tarkastetaan tai hän vaihtaa vaatteita.

KIRJEENVAIHDON JA PUHELUJEN VALVONTA

Asiamieheltä saapuneen kirjeen avaaminen

OA antoi huomautuksen Riihimäen vankilan vartijalle, joka oli epähuomiossa avannut vangille tämän asiamieheltä saapuneen kirjeen. Kyse oli sellaisesta postilähetyksestä, jota lain mukaan ei saa tarkastaa.

OA Jämskeläisen päätös 17.11.2010, dnro 4025/4/09, esittelijä Pasi Pölönen

Valvontaviranomaiselta saapuneen kirjeen avaaminen

OA antoi huomautuksen myös Kylmäkosken vankilan vartijalle, joka oli huolimattomuudesta johtuneesta epähuomiossa avannut tutkintavangille Rikosseuramuslaitokselta saapuneen kirjeen. Kyse oli sellaisesta valvontaviranomaiselta saapuneesta postilähetyksestä, jota lain mukaan ei saa tarkastaa.

OA Jämskeläisen päätös 26.10.2010, dnro 2571/4/10, esittelijä Anu Rita

Asiamieskirjeenvaihdon tarkastaminen vankilassa

Asianajaja oli lähettänyt vankilassa olevalle päämiehelleen kirjeen, jonka saamisen ehdoksi vankilaviranomaiset asettivat sen, että kirje avataan vangin läsnä ollessa. Vanki kieltäytyi tästä asianajajansa aikaiseman neuvon johdosta, ja kirje palautettiin vankilasta lähettäjälleen asianajotoimistoon.

Selvityksen antanut vankeinhoitoesimies oli viitannut menettelynsä perusteeksi vankeuslain 12 luvun 1 §:n säännökseen eikä luvun 4 §:ään, mikä olisi ollut oikea asiassa sovellettava säännös. Koska menettelyä oli perusteltu väärällä vankeuslain säännöksellä, ei selvitys jo tästäkään syystä tuonut esiin lainmukaisia perusteita sille, mistä syystä asianajajan päämiehelleen lähettämän kirjeen perille toimittamisen ehdoksi oli katsottu tarpeelliseksi asettaa se, että kirje tulee avata vangin läsnä ollessa. Asiassa ei tullut esille mitään sellaisia käsillä olevaan kirjeeseen tai sen lähettäjään liittyvää tai muutakaan konkreettista seikkaa, jota voitaisiin pitää relevanttina vankeuslain 12 luvun 4 §:n 2 momentin tulkinnassa.

Mainittu säännös tulee sovellettavaksi, kun vangille saapuneesta kirjeestä tai muusta postilähetyksestä ”käy luotettavasti ilmi”, että kirjeen lähettäjä on 1 momentissa tarkoitettu asiamies. Kanteluun oheistettu kirjeluori oli avaamaton, postileimattu ja sen vasempaan yläkulmaan oli leimattu asianajotoimiston yhteystiedot. Kirjeestä kävi näin ilmi täysin selvästi, että sen lähettäjätahona oli ollut kantelijan asianajotoimisto.

Vankeinhoitoesimiehen menettely oli lainvastaista. Kirjeen avaamisen tarveharkinta eli arviointi siitä, voidaanko lähetyksen epäillä sisältävän kiellettyä aineita tai esineitä, on suoritettava yksittäistapauksittain. Tässä tapauksessa tällainen yksittäistapauksellinen harkinta näytettiin sivuutetun.

Asiamieskirjeenvaihdon tarkastaminen on vankeuslaissa asetettu erityisasemaan. Asianajopalveluilla demokraattisessa yhteiskunnassa olevan erityisen merkityksen ja tehtävien johdosta asiamieskirjeenvaihdon tarkastamisen kohdalla tuleekin kiinnittää huomiota vielä siihen, onko – silloin kun esillä todella on konkreettisia perusteita epäillä kiellettyä sisäl-

töä – turvallisuusseikoista mahdollista varmistua muilla tarkistuskeinoilla kuin avaamisella. OA totesi, että esimerkiksi tarkastussoitto kirjeen lähettäjäksi merkittynä asianajotoimistoon voi tuoda esille hyödyllisiä lisätietoja sen arviointiin, onko kirjeen avaamiseen tarvetta ja perusteita.

OA saattoi esittämänsä käsityksen vankeinhoitoesimiehen menettelyn lainvastaisuudesta asiamieskirjeen tarkastamisessa hänen tietoonsa.

OA Jämskeläisen päätös 17.6.2010,
dnro 3010/4/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Kirjeen lukeminen ja pidättäminen vankilassa

Turun vankilassa oli kirjeiden lukemisesta tehtyinä päätöksinä esitetty ainoastaan vankitietojärjestelmään tehdyt kirjaukset, jossa oli vain vakiomuotoiset lainkohdan sanamuodon sisältävät perustelut.

Selvitykseen oli liitetty esimerkkinä vangille asioimislomakkeella annettava vastaus kirjeenvaihdon tarkastamista koskevaan tiedusteluun. Sen osalta OA totesi, että jos perusteeksi yksilöidään pelkästään vangin rikostausta, ei ainakaan ulkopuolinen lukija tai välttämättä vanki itsekään saa näin tietoa kirjeen lukemisen tosiasiallisesta perusteesta. Vangin rikostausta voidaan sinänsä ottaa huomioon arvioitaessa kirjeen lukemisen edellytyksiä. OA:n oli kuitenkin hyvin vaikea nähdä, että lainsäädännön olisi tarkoitettu oikeuttavan kirjeen säännönmukaiseen lukemiseen yksin sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt tietyntylaisiin rikoksiin.

Vankitietojärjestelmään tehdyistä kirjauksista ei ollut saatavissa tietoa siitä, oliko jokin kantelijan lähettämä kirje jätetty avaamatta ja lukematta, vai oliko jokainen kantelussa tarkoitettuna ajanjaksona lähetetty kirje luettu. Vain yhden kantelijan lähettämän luetun kirjeen kohdalle oli tehty merkintä vankitietojärjestelmään ”Löydös/sisältö” -kohtaan (1 dvd levy). Tätä lukuun otamatta vankitietojärjestelmässä tai OA:lle annetussa selvityksessä ei ollut yksilöity sellaisia kantelunalaisia luettuja kirjeitä, jotka olisivat johtaneet joihinkin vankeinhoitoviranomaisten konkreettisiin toimenpiteisiin.

Lukemispäätöksissä (vankitietojärjestelmäkirjauksissa) tai asiassa jälkikäteen saadussa selvityksessä ei ollut lähemmin perusteltu niitä tosiasiallisia syitä, joiden oli katsottu muodostavan vankeuslain 12 luvun 8 §:ssä tarkoitettua vankilan järjestystä uhkaavan vaaran ja sen torjumistarpeen. OA:n ei ollut tästä johtuen mahdollista ottaa kantaa siihen, miten vankeinhoitoviranomaiset olivat käyttäneet harkintavaltansa kirjeen lukemisedellytysten täyttymisen arvioinnissa. Päätöksenteon puutteellisen dokumentoinnin johdosta OA ei voinut päätyä asiassa muuhun kuin siihen, että siinä ei ollut osoitettu, että kantelijan lähettämien kirjeiden lukemiseen olisi ollut vankeuslaissa tarkoitettu peruste.

Kantelija oli arvostellut vankilan menettelyä kirjeiden pidättämisessä. Vankilan apulaisjohtaja oli vastannut kantelijan asiaa koskevaan tiedusteluun vain, että ”pidätettyjä kirjeitä/kortteja en Teille ilmoita”. OA:lle annetussa selvityksessä tuotiin ilmi, että jos kirjeen pidättämistilanteissa ilmoitusta ei lain mukaan tarvitse tehdä vangille, tehdään asiasta merkintä vankitietojärjestelmän sijasta turvallisuustietojärjestelmään. Selvityksessä ei kuitenkaan kerrottu, oliko kantelijan kohdalla tehty tällaisia turvallisuustietomerkintöjä eikä vastattu siihen, oliko kantelijan kirjeitä pidätetty ja jos oli, mihin syihin pidättäminen oli perustunut.

OA totesi, että jos kirjeitä on pidätetty ja edellytykset olla ilmoittamatta siitä vangille ovat täyttyneet, voidaan pidättämistä koskevaan vangin tiedusteluun vastata asiantila sillä tavalla salaten, että salassapitoa perustelevia intressejä vaaran torjumisen estämiseksi tai rikoksen selvittämiseksi ei tehdä vastaamisella tyhjäksi. Kategorinen kieltäytyminen tiedusteluun vastaamisesta ei voi tulla kyseeseen. Jos mainituissa olosuhteissa pidätettyjä vangin kirjeitä ei ole olemassa, ei ole syitä sille, miksi asiantilasta ei tulisi ilmoittaa pyydettyä.

OA saattoi esittämänsä käsitykset lukemispäätösten tekemisestä, perusteleminen ja vangille ilmoittamisesta sekä kirjeen pidättämisestä ilmoittamisesta Turun vankilan tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 13.10.2010,
dnro 1552/4/09, esittelijä Pasi Pölönen

Vastaavanlaista kirjaamiskäytäntöä kirjeiden lukemisessa ilmeni useiden eri kanteluiden yhteydessä. Ne koskivat Turun vankilaa (1552, 1562, 1563 ja 3297/4/09) ja Riihimäen vankilaa (3349* ja 3752/4/08*).

Vankilan asianajajapuhelutilojen olosuhteet

Vangin kantelusta ilmeni, että vartija oli kuunnellut hänen ja hänen avustajansa puhelua. Kantelua selvitettyä kävi ilmi, että Pyhäselän vankilan osasto 5:llä, jossa sijaitsevat eristysseilit, ei ole erikseen selasta tilaa, josta vangit voivat soittaa ilman valvontaa. Vankilan mukaan vartija ei voi laitosturvallisuuden vuoksi jättää vankia yksin soittamaan puhelua.

OA totesi päätöksessään, että Pyhäselän vankilassa ei tilanne asianajajapuheluiden suhteen ole korjautunut sellaiseksi, mitä jo aiemmissa apulaisoikeusasiamiesten päätöksissä (1841/2/00, 1923 ja 2554/4/05) on tarkoitettu ja edellytetty. OA pyysi Pyhäselän vankilaan ilmoittamaan 31.10.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksessään lausumansa on antanut aiheita.

OA Jääskeläisen päätös 2.9.2010, dnro 1509/4/09, esittelijä Mikko Eteläpää

Pyhäselän vankilan johtaja ilmoitti, että osaston puhelinkopin ympärillä on nyt kauttaaltaan pleksilasit. Valvontahenkilöstö ei kuule eikä näe vangin ja hänen asianajajansa keskustelua. Puhelinkoppi sijaitsee ohikulkukäytävän varrella, minkä vuoksi henkilökuntaa voi kulkea ohitse, mutta pleksilasi toimii äänieristeenä.

YHTEYDENPITO

Vangin asianajajatapaaminen erityisvalvotussa tilassa

Ainakin yksi vangin tapaaminen asianajajansa kanssa oli vastoin asianajajan ilmaisemaa tahtoa järjestetty Helsingin vankilassa huoneessa, jossa tapaajat erotti toisistaan pleksieste. Tämän tyyppistä tapaamista on

pidettävä erityisvalvottuna tapaamisena. Asiassa ei voinut epäselvyyttä tästä peruskysymyksestä.

Selvityksen mukaan kyse oli ollut vankilan oheistuksen ja käytännön vastaisesta yksittäistapauksesta. Selvitysten valossa menettelystä ilmeisesti vastasi lyhyttä määräaikaista virkasuhdetta hoitanut ”kesä-vartija”, joka ei ollut enää vankilan palveluksessa. OA totesi, että käytettävissä olevien tietojen valossa vankilan yleinen käytäntö asianajajatapaamisten järjestämisessä oli lain- ja asianmukainen. Asiassa ei tullut esille, että kyse olisi ollut enemmästä kuin virheestä yksittäistapauksessa. Tämä ei luonnollisesti poistanut virheen vaikutuksia kantelijan ja hänen asianajajansa kannalta.

OA katsoi asiassa riittäväksi toimenpiteeksi sen, että Helsingin vankilan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen asianajajatapaamisten asianmukaisessa järjestämisessä ja sen varmistamisessa, että myös vankilan uudet viranhaltijat perehdytetään riittävästi lainmukaisiin menettelytapoihin näissä suhteissa.

OA Jääskeläisen päätös 9.12.2010, dnro 4377/4/09, esittelijä Pasi Pölönen

Tutkintavangin valvomaton tapaaminen

Kantelijana olleen tutkintavangin ja hänen avopuolisonsa valvomattoman tapaamisen epäamisen perusteeksi oli kirjattu ”vangin vähäinen tuntemus”.

OA esitti päätöspäätösteesta seuraavaa: Valvomattomasta tapaamisesta päätettäessä tulee arvioida tapaamisesta vankilan järjestykselle tai toiminnalle mahdollisesti aiheutuvaa haittaa. Laillisuusvalvontakäytännössä on hyväksytty, että ennestään tuntemattoman, vankilaan juuri saapuneen vangin valvonnan tarvetta tapaamisessa on vaikeampi arvioida kuin sellaisen vangin, jonka kanssa henkilökunta on jo ehtinyt työskennellä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytykseksi voitaisiin vankilassa asettaa jokin säännönmukainen ”tutustumisaika”. Päätökset valvomattomista tapaamisista on tehtävä kunkin hakijan ja hakemuksen kohdalla yksilöllisesti, huomioon ottaen juuri hänen tilanteen-

sa ja valvomattomasta tapaamisesta koskevien säännösten tarkoitus ja tavoite. Mahdollisuus valvomattomaan tapaamiseen voi olla tarpeen ja perusteltu myös pian vankilaan saapumisen jälkeen.

Valvomattomasta tapaamisesta päätettäessä tulee ottaa huomioon myös viranomaisen selvittämisvelvollisuus. Jos vangin tuntemus on vielä vähäistä, tulee valvonnan tarpeen arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja kuitenkin pyrkiä selvittämään ennen asian ratkaisemista. Arvioitaessa päätöksenteossa ”vangin vähäisen tuntemuksen” merkitystä pitää ottaa huomioon myös, että laki mahdollistaa valvomattomaan tapaamiseen liittyvän päihteettömyyden valvonnan, jolla osaltaan voidaan vaikuttaa laitosturvallisuuteen.

OA saattoi vankilan tietoon myös seuraavat käsityksensä: päätöksen perustelu oli ristiriidassa sen kanssa, että kantelija oli ehtinyt olla vankilassa noin puolitoista kuukautta kielteisistä päätöistä tehtäessä, henkilökunta oli haastatellut häntä hänen arvioimisekseen ja häntä oli arvioitu tapaamispäätöksen valmistelun yhteydessä annetuissa lausunnoissa. Rangaistusajan suunnitelman sekä riski- ja tarvearvion olemassaoloa ei voida asettaa valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytykseksi. Päätösharkintaa varten tarvittavat tiedot tulee näiden asiakirjojen puuttuessa pyrkiä hankkimaan muutoin.

Tutkintavangilla ei lain mukaan ole osallistumisvelvollisuutta. Sitä, ettei kantelija ole ollut halukas osallistumaan työtoimintaan, mihin hänellä ei ole edes veloitetta, ei voida käyttää hänelle epäedullisen päätöksen perusteena. Hänellä on tutkintavankina oikeus olla osallistumatta toimintaan ilman, että tästä on hänelle epäedullisia seuraamuksia. Kielteisen lausunnon tapaamishakemukseen antanut vankeinhoitoesimies ei ollut lausunnossaan esittänyt kielteiselle kannalleen sellaisia perusteita, jotka olisi voitu päätösharkinnassa ottaa huomioon. Viime kädessä päätöksentekijän tulee huolehtia asian riittävästä selvittämisestä, tässä tapauksessa siitä, että hän saa tietoonsa kielteisen lausunnon perusteena olevat tosiseikat.

OA Jääskeläisen päätös 24.3.2010,
dnro 1602/4/08, esittelijä Anu Rita

Valvomattoman tapaamisen edellytysten arvioiminen ja selvittäminen

Kantelijan mukaan häneltä ja hänen avovaimoltaan, jonka kanssa hän oli myös kihloissa, oli evätty valvomattomat tapaamiset Turun vankilassa, koska heillä ei ollut virallisesti sama osoite ennen rangaistuksen suorittamisen alkamista. Päätöstä valmisteltaessa vankilassa oli selvitetty, ettei kantelijalla ja tapaajalla ollut väestötietojärjestelmään merkittyä yhteistä osoitetta. Kantelija oli kuitenkin esittänyt hänen valvojan toimineen Kriminaalihuoltolaitoksen sosiaalityöntekijän antaman todistuksen vankeutta edeltävästä yhteisasumisesta ja kihlautumisesta. Kantelija vetosi myös avopuolisonsa eräässä esitutkinnassa kertomaan sekä kihlasormukseensa.

Vankilan valvomattomasta tapaamisesta tekemän kielteisen päätöksen peruste oli ”anoja ei ole avioliitossa / ei elä avioliitonomaisissa olosuhteissa (avoliitossa) tapaajan kanssa. Avio- tai avioliitto- tahi sukulaisuussuhdetta ei ole voitu tarkistaa”. Päätöksen tehneen apulaisjohtajan mukaan päätöksessä on ollut lähtökohtana, että valvomattoman tapaamisen myöntäminen edellyttää ”virallista parisuhdetta”, jolla tarkoitetaan sitä, että vangilla ja tapaajalla on väestötietojärjestelmästä todettavissa oleva yhteinen osoite.

OA totesi, ettei ”virallisen”, ”virallisella asiakirjalla” osoitettavan parisuhteen asettaminen valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytykseksi ole lain mukaista. Arvioitaessa, ovatko kyseessä avopuolisot, tulee huomioida myös muu näyttö kuin väestötietojärjestelmän tiedot. Suhteen olemassaoloa ja laatua tulee arvioida kaiken tosiasiallisista olosuhteista saatavissa olevan selvityksen mukaan. Vaikka vankilan harkintavallassa on arvioida, mikä näyttöarvo millekin seikalle annetaan, tuon arvion tulee olla objektiivisesti perusteltavissa.

OA kiinnitti vankilan huomiota myös siihen, että lain mukaan tapaaminen valvonnan voidaan sallia paitsi lähiomaisen ja muun läheisen, myös muun henkilön kanssa, jos siihen on syytä. Kun tapaajan ei ollut katsottu olleen kantelijan ”muu läheinen” eli avioliitossa kantelijan kanssa, tapaaja oli siten lain tarkoittama ”muu henkilö”. Tällöin päätöstä tehtäessä olisi tullut arvioida sitä, onko tämän ”muun henkilön” tapaami-

seen valvonnatta laissa tarkoitettu syy. Päätöksen perustelujen ja apulaisjohtajan selvityksen valossa vaikuttii siltä, että tätä arviota ei lainkaan ollut suoritettu.

OA totesi, että laissa edellytettävä syy ”muun henkilön” tapaamiseen valvonnatta voi lain esitöiden mukaan olla esimerkiksi se, että kysymyksessä on vangille läheinen henkilö, vaikkakaan hän ei ole laissa mainittu ”muu läheinen henkilö”. Esimerkkinä ”muusta henkilöstä” lain esitöissä mainitaan lapsuuden ystävä tai kaukaisempi sukulainen. OA:n mukaan lienee selvää, että myös seurustelu- ja kihlakumppania voidaan yleensä pitää vangille läheisenä henkilönä. OA korosti, että tätä seikkaa tulee päätöstä tehtäessä joka tapauksessa arvioida silloin, kun tapaaja ei ole lähisukulainen eikä hänen katsota olevan myöskään muu läheinen.

OA kiinnitti vankilan huomiota myös asian asianmukaiseen käsittelemiseen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian asianmukainen käsittely ja selvittäminen tähtäävät siihen, että asiassa kyetään tekemään aineellisesti oikea ratkaisu. Valvomattoman tapaamisen kyseessä ollessa päätöksenteon kannalta olennaista on, millainen tapaajan ja vangin suhde on, onko kyse vankeuslain 13 luvun 3 §:ssä mainitusta lähiomaisesta, muusta läheisestä tai muusta henkilöstä, ja onko muun henkilön kyseessä ollessa olemassa laissa tarkoitettu syy sallia tapaaminen ilman valvontaa. Näin ollen kielteistä päätöstä ei OA:n mukaan tule perustaa yksinomaan siihen, että vangilla ja tapaajalla ei ole väestötietojärjestelmästä ilmi käyvää yhteistä osoitetta, selvittämättä ensin, onko yhdessä asumisesta saatavilla muuta selvitystä tai onko valvomattomalle tapaamiselle muutoin olemassa edellytyksiä.

OA Jääskeläisen päätös 25.3.2010,
dnro 987/4/08, esittelijä Anu Rita

Vankilan tapaamisjärjestelyt eivät edistäneet vankeuslain tavoitteita

OA totesi, että vankeinhoitoviranomaisten velvollisuus tukea vankien yhteyttä omaisiinsa, erityisesti lapsiinsa, ei Turun vankilassa kaikilta osin toteudu lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla.

Vankien, joiden ei katsota voivan tavata vierailijoita valvonnatta, on mahdollista tavata lapsiaan ainoastaan sellaisessa tilassa, jossa vangin ja tapaajan välissä on lattiasta kattoon ulottuva pleksilasi ja väliseinä. Tila soveltuu huonosti pienten lasten tapaamiseen ja tapaamisolosuhteet saattavat aiheuttaa jopa sen, että lapsia ei lainkaan tuoda tapaamaan vanhempaansa.

Vangilla on lain mukaan oikeus ottaa vastaan vieraita ja vankilassa on oltava tapaamiseen soveltuvat tilat. Vangin omaisilla on oikeus yksityis- ja perhe-elämään vankilassa olevan läheisensä kanssa ja vanhemmastaan erossa asuvalla lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suorita yhteyksiä vanhempaansa säännöllisesti. Viranomaisten tulee pyrkiä tukemaan ja edistämään vapautensa menettäneen yhteyttä lähiomaisiinsa.

Vankeuden täytäntöönpanon tavoite on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Vankia on muun muassa tuettava sosiaalisessa kuntoutumisessa. Yhteiskuntaan sijoittumisen ja sosiaalisen kuntoutumisen kannalta merkityksellistä on tukea vangin yhteyksiä omaisiin ja läheisiin täytäntöönpanon aikana. Viranomaisten on lain mukaan myös pyrittävä ehkäisemään vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi, että vaikka vangin yhteydenpito omaisiin ja muihin läheisiin onkin vankeusaikana käytännössä hankalaa, yhteydenpitoa pyrittäisiin tukemaan siten, että nämä yhteydet säilyisivät vankeusajan.

Vankien ja heidän perheenjäsentensä suhteiden edistämistä selvittänyt Rikosseuraamusviraston asettama työryhmä esitti jo vuonna 2003 seuraavaa: ”Suuri osa tapaamisista järjestetään tapaamistiloissa, joissa on

pleksilasi tapaajan ja vangin välillä ja koskettaminen on kielletty. Varsinkin pienten lasten tapaamiseen ko. tilat ovat sopimattomat. Vankiloissa tulee olla normaa-leja, vähemmän vankilamaisia tapaamistiloja erityi-sesti pienten lasten tapaamiseen, mikäli vangille ei jostain syystä tai riittävän usein ole mahdollista myön-tää perhetapaamista, joka luonnollisesti on ensisijai-nen tapaamismuoto lasten kanssa. Lasten tapaami-seen voidaan käyttää myös ulkopuolisia tiloja, ellei laitoksesta löydy sopivia tiloja tai se on lasten kannal-ta tarkoituksenmukaisempaa.”

Työryhmän toimenpide-ehdotusten mukaan vankilo-i-den tapaamistilojen tulee olla tarkoitukseen soveltu-vat ja lasten tilanteeseen vanhempien vankeuden aikana tulee kiinnittää erityistä huomiota. Työryhmä katsoi kansainvälisten sopimusten merkitsevän mm. sitä, että lapsen tulee lähtökohtaisesti saada tavata vangittua vanhempaansa inhimillisissä olosuhteissa.

OA pyysi Turun vankilan johtajaa, Länsi-Suomen rikos-seuraamusalueen aluejohtajaa ja Rikosseuraamuslai-toksen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan viimeis-tään 31.5.2010, kuinka Turun vankilan toimintaa ja tapaamisolosuhteita voitaisiin vankien ja heidän las-tensa tapaamisten osalta kehittää.

OA Jämskeläisen päätös 18.1.2010,
dnro 824/4/08*, esittelijä Anu Rita

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti Turun vankilan toimin-nasta ja tapaamisolosuhteiden kehittämisestä seu-raavaa. Valvomattomien tapaamisten tilat ovat lähes täysimääräisesti käytössä. Näistä tapaamisista hie-man alle puolet on lasten tapaamisia. Valvottujen ta-paamisten osalta toukokuussa 2010 on otettu käyt-töön niin kutsuttu lapsitapaamistila, jossa vanki voi olla vapaasti lapsensa kanssa ja pitää häntä esimer-kiksi sylissä. Kaikille valvomattomia tapaamisia ja poistumislupia käsitteleville virkamiehille järjestetään koulutusta muun muassa siitä, miten lasten oikeutta pitää yhteyttä vankilassa olevaan vanhempaansa voi-daan tukea. Vankien yhteydenpitomahdollisuuksiin vaikuttaa vankilan ylläpito ja tapaamistilojen niukuus. Rikosseuraamusalueella on ryhdytty toimiin van-tilan vankimäärän vähentämiseksi. Tapaamiskäytän-

tä pyritään kehittämään aluekeskuksen johdolla. Keskushallintoyksikkö on uusimassa tapaamisten jär-jestämistä koskevaa määräystä muun muassa siten, ettei tapaajien määrää saa järjestyssäännössä rajoi-ta tavalla, joka on omiaan estämään lapsiperheiden vierailut, ja että erityisenä syynä järjestää valvottuja tapaamisia muulloin kuin tapaamista varten varattui-na aikoina tulee huomioida sellaiset seikat, joilla on merkitystä lapsiperheiden mahdollisuuksiin päästä osallistumaan tapaamisiin.

Soittomahdollisuudet vankilassa

Kantelija arvosteli vankilan vangeille tarjoamia mah-dollisuuksia hoitaa asioitaan puhelimitse. Hänen mu-kaansa pääasiallinen syy niukkoihin soittomahdoli-suuksiin oli se, että laitoksessa oli liian vähän van-geille tarkoitettuja korttipuhelimia.

OA totesi, että asiassa saatujen selvitysten perusteel-la vankiloihin hankittavien korttipuhelimien määrän arviointi on pitkälti laitosten harkinnassa. Vankeuslain perusteella vankilalla on harkintavaltaa myös puheli-mien käyttöajankohtien suhteen. OA:n mukaan van-kiloiden harkintavalta puhelimien määrän suhteen asettaa laitoksille, puhelimen käytön luvanvaraisuuden poistuttua vankeuslain voimaantullessa, velvoit-teen huolehtia siitä, että vangeilla on tosiasiallisesti mahdollisuus soittaa järjestyssäännössä mainittuina ajankohtina. OA piti tavoiteltavana, että vangilla olisi soittomahdollisuus joka päivä.

OA katsoi, että vaikka vangilla ei ole oikeutta valita hänelle sopivaa soittoaikajankohtaa, tulee vankilan huo-lehtia siitä, että esimerkiksi kiireellisissä tapauksissa vankien puhelimen käytöstä voidaan sopia erikseen henkilökunnan kanssa.

Vankilassa, jota kantelu koski, voitiin tilanteen otaksua parantuvan oleellisesti uusien korttipuhelimien hank-kimisen myötä.

OA Jämskeläisen päätös 23.4.2010,
dnro 246/4/09, esittelijä Reima Laakso

OIKEUSTURVA JA HYVÄ HALLINTO

Päätösten perustelevminen ja perusteiden kirjaaminen

Kirjeiden lukemista ja puhelujen kuuntelua Riihimäen vankilassa koskevaa kantelua käsiteltäessä tuli ilmi, että lukemispäätösten perusteeksi vankitietojärjestelmään oli kirjattu vain oikeusohjeen sanamuoto ”järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen” ja kuuntelemispäätösten perusteeksi ei ollut kirjattu mitään.

Lain mukaan päätös sekä kirjeenvaihdon lukemisesta että puhelun kuuntelemisesta on tehtävä kirjallisesti. OA totesi lukemispäätösten osalta seuraavaa.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että velvoite tehdä kirjallinen päätös edellyttää ainakin päätöksen pääasiallisten tosiasiaperusteiden kirjaamista. Vankeinhoidossa usein perusteluna käytetty oikeusohjeen abstraktin sanamuodon toistaminen, jollaisia myös vankitietojärjestelmän lukemisen perusteeksi tarjotut perusteluvaihtoehdot ovat, ei yleensä riitä täyttämään velvoitetta perusteen kirjaamisesta.

Tosiasiallisten päätöspäätösten kirjaaminen on merkityksellistä ainakin seuraavista syistä. Perusteluilla on merkitystä viestinnän osapuolten oikeusturvan toteutumiselle sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden jälkikäteen arvioimisen. Tiedonsaaminen turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Lisäksi perusteiden ilmoittamisvelvoite turvannee osaltaan myös viranomaisen itsekontrollia lisäämällä ainakin jonkinasteista ratkaisun oikeudellisen kestävyiden pohtimista.

Viime kädessä riittävän kirjaamisen velvoite sisältyy perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon vaatimukseen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu oikeus saada perusteltu päätös, mihin puolestaan kuuluu se, että päätöksen kaikki perustelut tuodaan julki. Perustelujen

on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä, jotta hakija saa tietää, mitkä kaikki seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Periaate koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Perustelujen avulla voidaan myös myöhemmin arvioida, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa.

Koska asiaan annetussa selvityksessä oli kerrottu vankitietojärjestelmän antavan vakiomuotoisia perusteluvaihtoehtoja, OA totesi, että viranomaisen käyttämiin tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat eivät ole hyväksyttävä syy päätöksen puutteelliselle kirjaamiselle. OA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2010, onko lukemispäätöstä vankitietojärjestelmään tehtäessä mahdollista kirjata myös muita kuin järjestelmän tarjoamia vakiomuotoisia perusteluita ja ellei ole, millä muulla tavalla lukemispäätösten kirjaaminen tapahtuu.

Puhelujen kuuntelemista koskevin päätösten kirjaamisen osalta OA totesi, että velvollisuus perusteen kirjaamiseen on vankeja koskevissa säännöksissä nimenomaisesti mainittu. Muutoin hän viittasi siihen, mitä hän oli todennut lukemispäätösten perustelevmisestä.

OA Jääskeläisen päätös 15.9.2010,
dnro 3349/4/08*, esittelijä Anu Rita

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti, että toukokuusta 2007 alkaen vankitietojärjestelmään on ollut mahdollista kirjata vakiomuotoisten perustelujen lisäksi myös muita kirjeen lukemisen perusteita. Keskushallintoyksikkö totesi lähettävänsä asiasta tiedotteen vankiloihin, koska vaikuttaa siltä, että tieto asiasta ei ole riittävästi levinnyt vankiloissa.

Päätösten riittävästä perustelevmisestä oli kyse myös asioissa 694, 1469*, 2108, 2299, 4024*, 4139* ja 4611/4/09* sekä 623/4/10*.

Rekisteröidyssä parisuhteessa olevan vangin valvomaton tapaaminen

OA totesi, että rekisteröidyn parisuhteen osapuolet ovat vankilassa valvomattoman tapaamisen myöntämistä harkittaessa laissa mainittuja toistensa lähiomaisia kuten aviopuolisotkin ovat. OA:n ratkaisukäytäntö aviopuolisoiden valvomattomista tapaamisista tulee ottaa huomioon myös päätettäessä valvomattoman tapaamisen myöntämisestä rekisteröidyn parisuhteen osapuolille.

OA Jämskeläisen päätös 24.3.2010, dnro 757/4/08, esittelijä Anu Rita

Asiakirjapyyntöjen käsittely Rikosseuraamuslaitoksessa

OA antoi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle huomautuksen kahden asiakirjapyyntöön käsittelyn viivästymisestä.

Ensimmäisen pyynnön osalta OA totesi, että asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä. Kantelijan asiakirjapyyntöön vaikutti olleen vastattavissa lähettämällä hänelle yhden sivun mittainen tuloste vankitietojärjestelmästä. Pynnön kohtuullinen käsittelyaika olisi OA:n mielestä ollut enintään muutama päivä. Mitä tulee siihen, että pyydetty poistumislupa-asiakirjat oli selvityksen mukaan palautettu vankilaan, pyydetty lausunnot ovat ilmeisesti kuitenkin olleet myös Rikosseuraamusviraston milloin tahansa saatavina, kun ne näyttävät olleen merkittyinä vankitietojärjestelmään. Siinäkin tapauksessa, että pyydetty asiakirjat eivät olisi olleet saatavilla, asiakirjapyyntöön olisi tullut reagoida viipymättä.

Rikosseuraamusvirasto oli menetellyt lain vastaisesti, kun pyydetty asiakirjat oli toimitettu vasta noin viisi kuukautta asiakirjapyyntöön esittämisen jälkeen.

Jälkimmäisessä tapauksessa kantelija oli kolme kertaa, 1.6., 1.7. ja 6.8.2008 päivätyillä kirjeillä pyytänyt Rikosseuraamusvirastoa toimittamaan itselleen jäljennöksen vankien puheluita koskevasta Suomen valtion

ja puhelinoperaattorin välisestä sopimuksesta. Rikosseuraamusvirasto siirsi pyynnöt 4.9.2008 päivätyllä kirjeellä toimivaltaansa kuulumattomina OM:n käsiteltäviksi. Lisäksi Rikosseuraamusvirasto oli 24.6.2008 lähettänyt ensimmäiseen pyyntöön vastauksen, jossa se päätteli, että kantelijan pyytämät asiakirjat eivät enää olisi hänelle tarpeen.

OA arvosteli Rikosseuraamusviraston menettelyä seuraavasti:

Kantelijalle 24.6.2008 hänen asiakirjapyyntönsä lähetetty vastaus ei vastannut sitä, miten viranomaisen tulee menetellä, jos se kieltäytyy antamasta pyydettyjä asiakirjoja. Rikosseuraamusviraston olisi tullut noudattaa asiakirjapyyntöjen käsittelystä laissa olevia menettelysäännöksiä. Rikosseuraamusviraston ei olisi tullut asiakirjapyyntöön esittäjää kuulematta tehdä tämän puolesta päätelmää, että hänen pyyntönsä on käynyt aiheettomaksi.

Kantelijan asiakirjapyyntöön 24.6.2010 annettu vastaus oli ongelmallinen sikälikin, että Rikosseuraamusvirasto ei sittemmin katsonut olevansa edes toimivaltainen käsittelemään tuota pyyntöä OM:n tekemän sopimuksen osalta, vaan tuo pyyntö sekä vastaavat 1.7. ja 6.8.2008 tehdyt pyynnöt siirrettiin Rikosseuraamusviraston toimivaltaan kuulumattomina OM:lle.

Asiakirjapyyntö siirrettiin OM:lle hallintolain perustella. Hallintolain 21 § edellyttää, että asiakirja siirretään viipymättä. Asiakirjapyyntö, kuten muunkin viranomaiselle toimitetun asiakirjan osalta, tulee heti sen saavuttua harkita, kuuluuko asia kyseisen viranomaisen toimivaltaan. Asiakirjapyyntöön kyseessä ollessa viipymättömän käsittelyn vaatimusta vielä korostaa se, että myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) edellyttää asiakirjan antamisesta päättämisen olevan huomattavan nopeaa. Tämä tavoite tulee ottaa huomioon kaikessa asiakirjapyyntöön käsittelyssä, ei vain julkisuuslain mukaisessa menettelyssä. Asiakirjapyyntöjen siirto tehtiin kuitenkin vasta syyskuun 2008 alkupuolella. Siirtopäätös olisi tullut tehdä selvästi nopeammin kuin mitä tapahtui. Asiassa on tältä osin menetelty lainvastaisesti.

OA:n huomiota oli selvityksessä kiinnittänyt se, että 1.7.2008 päivätty asiakirjapyyntö oli jaettu ylitarkastajan käsiteltäväksi hänen 28.7.2008 päättyneen vuosilomansa aikana. Pyyntö oli ilmeisesti saapunut Rikosseuraamusvirastoon ainakin kolmisen viikkoa ennen ylitarkastajan loman päättymistä eikä hänen lomansa aikana kukaan ollut käsitellyt asiakirjapyyntöä, vaan se odotti hänen paluutaan. Jos pyyntö jää odottamaan lomalla olevan henkilön paluuta, laissa asetettu viivytteettömän käsittelyn vaatimus ei yleensä täyty. Asiakirjapyyntöjen käsittely tulee viranomaisessa järjestää niin, ettei käsittelyssä ole tällaisia viivytyksiä.

OA Jämskeläisen päätös 12.8.2010,
dnro 2626/4/08*, esittelijä Anu Rita

Vankeinhoidon oikeusturvaan ja hyvään hallintoon liittyviä ongelmia on selostettu myös Ulosotto -jaksoissa ratkaisussa Vahingonkorvaussaatavan periminen Rikosseuraamusvirastolta (2857/4/09*) s. 207 ja Muut asiat -jaksoissa ratkaisussa Vangin osoitetietojen merkitseminen väestötietojärjestelmään (626/4/09) s. 355.

TERVEYS

Toisen lääkärin mielipide hoidosta

Kantelija arvosteli vankilan hammashoitoa siitä, että hänelle tarjottiin ainoana hammashoitona hampaan poistoa. Kantelijan mukaan hän oli valmis kustantamaan hampaan poiston jälkeisen implanttihoidon itse. Vankilan hammashuollon puolelta ei haluttu etukäteen sitoutua siihen, että vanki pääsisi vankilan ulkopuolelle hoitoon. Tätä perusteltiin mm. sillä, että ennen hampaan poistoa ei ollut mahdollista arvioida, oliko implanttihoitoa ylipäänsä mahdollista toteuttaa kantelijan tapauksessa.

OA:lla ei ollut mahdollisuutta ottaa kantaa siihen, mitkä voisivat olla ne lääketieteelliset perusteet kantelijan tapauksessa hampaan poiston jälkeisen implanttihoidon epäämiselle. Myös vankipolilla tulee kuitenkin olla mahdollisuus hankkia omalla kustannuksellaan ulkopuolisen lääkärin mielipide hoidostaan

esimerkiksi silloin kun hän haluaa selvittää vankilassa tehdyn hoitosuunnitelman asianmukaisuuden. Näin ollen tätä koskeviin vangin pyyntöihin tulisi OA:n mielestä suhtautua myönteisesti eikä niitä tulisi evätä vain sillä perusteella, että Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön lääkäri on tehnyt oman arvionsa ja päätöksensä hoitolinjasta.

OA saattoi edellä olevan ohjaavan käsityksensä vankipolillaan annettavasta mahdollisuudesta saada toisen lääkärin mielipide hoidostaan Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 31.3.2010,
dnro 3054/4/09, esittelijä Iisa Suhonen

Menettely sairauskohtauksessa

Kantelija arvosteli mm. sitä, että hän sai sairauskohtauksen sellissään ja vartijat tulivat paikalle vasta usean tunnin kuluttua siitä, kun vanki oli aloittanut hälyttämisen. Lisäksi paikalle kutsutut sairaankuljettajat eivät vieneet vankia päivystykseen.

Sellikutsuun vastaaminen

Suljettujen tilojen hälytysjärjestelmä tulee kaikissa olosuhteissa toteuttaa siten, että vankien henkilökohmainen turvallisuus voidaan aina taata. Selvityksistä ei ilmennyt, miten vankeja on opastettu eri kutsunappien käyttöön. OA piti tärkeänä, että sellissä oleva varsinainen hälytyslaite erottuu selkeästi muista kutsunapeista, jotta vangeilla ei ole erehtymisen vaaraa. Vankilan ilmoituksen mukaan kutsunappi on jatkossa merkitty tarralla. Asia ei näin ollen antanut OA:lle enää aiheita toimenpiteisiin.

Sairaaankuljettajan menettely

Sairauskohtauksen sellissään saaneen vangin tila ei ole edellyttänyt 5.6.2008 illalla kiireellistä hoitoa. Sairaaankuljettajan olisi kuitenkin tullut konsultoida tilanteessa päivystävää lääkärinä ennen kuin hän teki päätöksen siitä, että vankia ei tarvitse kuljettaa minnekään. Tätä OA perusteli sillä, että kohtauksen syy oli jäänyt epäselväksi, päänsärky oli jatkunut kohtauk-

sen jälkeenkin ja ei ollut tietoa siitä, että vangilla olisi ollut vastaavia kohtauksia aikaisemmin. Myös Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ohjeiden mukaan sairaankuljettajan olisi tullut konsultoida tilanteessa päivystävää.

OA ei myöskään pitänyt riittävänä ohjeena vangin terveydentilan seurannasta sitä, että sairaankuljettaja jätti vankilan henkilökunnalle sairaankuljetusraportin, jossa kehoitettiin soittamaan heti hätänumeroon, mikäli oireet pahenivat.

Jälkikäteen ei ollut mahdollista varmasti todeta, olisiko konsultaatio vaikuttanut asioiden kulkuun eli olisiko päivystävä lääkäri edellyttänyt vangin tuomista päivystykseen tutkittavaksi ja tarkkailtavaksi. Konsultaatiolla olisi kuitenkin saatu lääkärin kannanotto tilanteeseen ja hän olisi voinut myös samassa yhteydessä antaa tarkemmat ohjeet vangin terveydentilan seurannasta. OA saattoi tämän käsityksensä sairaankuljettajan tietoon.

Yhteydenpito vankilan asuinosaon ja poliklinikan välillä

Vangin tilaa olisi tullut seurata myös viikonlopun aikana sairauskohtauksen jäätystä epäselväksi. Tieto torsai-iltana sattuneesta sairauskohtauksesta tavoitti vankilan poliklinikan henkilökunnan vasta maanantai-aamuna, minkä vuoksi he eivät voineet ryhtyä asiaan tarvittaviin toimenpiteisiin vangin tilan seurannan varmistamiseksi.

OA:n mielestä ensihoidon käyntiraportin viipyminen näin kauan ei ollut hyväksyttävää. OA piti tärkeänä, että tiedonkulku vankilan asuinosaon poliklinikalle on ohjeistettu ja varmistettu niin, että tämän tyyppisiä viivästymisiä ei pääse sattumaan. OA saattoi tämän käsityksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 2.6.2010, dnro 2018/4/08*, esittelijä lisa Suhonen

Korvaushoitolääkityksen muuttaminen ja perusteleminen

Kantelija arvosteli sitä, että vankilassa muutettiin heti hänen sinne tullessaan siviilissä määrättyä korvaushoitolääkevalmistetta. Kantelijan mukaan uusi lääke ei sopinut hänelle ja hän yritti useaan otteeseen saada vaihdettua lääkitystä takaisin.

Selvityksen perusteella oli pääteltävissä, että korvaushoidossa käytetyn lääkevalmisteen vaihtaminen toiseen ei johtunut siitä, että vankilan lääkäri olisi pitänyt toista lääkevalmistetta tämän potilaan kohdalla perustellumpana kuin siviilissä määrättyä, vaan siitä, että vankilan poliklinikalta ei löytynyt potilaan käyttämää lääkevalmistetta hänen saavuttuaan vankilaan. Tämä puolestaan johtui siitä, että vankilan poliklinikalle ei ollut etukäteen ilmoitettu korvaushoitopotilaan saapumisesta vankilaan, minkä vuoksi poliklinikalla ei ollut osattu varata potilaan käyttämää lääkevalmistetta ja ilmeisesti myöhäisestä ajankohdasta johtuen sitä ei ollut myöskään saatavissa muualta.

OA katsoi, että korvaushoidossa käytetyn lääkevalmisteen vaihtamisen yhteydessä potilaan hoitoa ei ollut toteutettu potilaslain ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain säännösten edellyttämällä tavalla. Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö ilmoitti lausunnossaan korjanneensa käytäntöjä siten, että jatkossa korvaushoitopotilaan hoitoa voidaan jatkaa keskeytyksettä myös viikonlopun yli huolimatta siitä, mitä lääkevalmistetta korvaushoitopotilas käyttää.

OA viittasi useasti aiemmissa yhteyksissä toteamaan siitä, että vankilassa omaksuttu yleinen hoitokäytäntö tai linjaus ei saa ratkaista sitä, mikä on lääketieteellisesti perusteltu lääkehoito yksittäisen potilaan kohdalla. Toisaalta tässä tapauksessa lääkevalmisteen tulovaiheessa vaihtanut vankilan lääkäri ei ollut mitenkään perustellut potilasasiakirjoissa lääkevalmisteen vaihdon syytä. Ilmeisesti myöskään potilaalle ei kerrottu vaihdon todellista syytä. OA piti mahdollisena, että puutteelliset potilasasiakirjamerkinnot vaikuttivat siihen, että potilaan korvaushoitoa jatkettiin muutetulla lääkevalmisteella. OA totesi, että potilaslaki ja potilasasiakirjojen laatimisesta annettu asetus kuitenkin

velvoittavat, että hoitopäätökset ja niiden perusteet merkitään potilasasiakirjoihin.

OA Jämskeläisen päätös 26.8.2010,
dnro 3419/4/08*, esittelijä lisa Suhonen

Erektiolääkkeen määrääminen vangille

OA antoi ratkaisun kahdessa asiassa, jotka koskivat erektiolääkkeen määräämistä vankilassa. Kantelijoiden mukaan vankilan lääkäri kieltäytyi määräämästä heille erektiolääkettä ilman lääketieteellistä perustetta. Ensimmäisen kantelijan mukaan kieltäytyminen johtui sukupuolisesta suuntautumisesta johtuvasta syrjinnästä, sillä hänen tarpeensa erektiolääkkeeseen johtui vankilassa syntyneestä miesten välisestä vakiintuneesta parisuhteesta. Toinen kantelija olisi halunnut erektiolääkettä valvomatonta perhetapaamista varten. Hänen mukaansa vangit asetettiin asiassa ilman hyväksyttävää syytä eriarvoiseen asemaan verrattuna muihin yhteiskunnan jäseniin. Molempien mielestä lääkärin menettely oli perustuslain 6 §:n ja vankeuslain normaalisuusperiaatteen vastaista.

Vankilan poliklinikan lääkäri kiisti selvityksessään, että potilaan seksuaalinen suuntautuminen vaikuttaisi lääkemääräyksiin. Lääkärin mukaan erektiolääke ei kuulu vankilan peruslääkkeisiin eikä erektiohäiriö kuulu vaivoihin, joka antaisi syyn poiketa peruslääkevalikoimasta. Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön linjaus erektiohäiriöiden hoidosta ja erektiolääkkeiden määräämisestä oli vuodelta 2004. Sen mukaan erektiolääkkeitä voidaan tilata ja antaa maksettuna osana terveydenhuoltoa vain erityisissä sairaustilanteissa, joiden yhteydessä erektiolääkkeisiin voidaan (siviilissä) saada myös Kelan korvaus erikoislääkärin lausunnon perusteella.

OA:n mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää laaja-alaisen syrjintäkiellon. Myös sukupuolinen suuntautuminen nauttii perustuslain suojaa syrjintää vastaan. Säännös ei kuitenkaan kiellä kaikenlaista eron tekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Myös potilaslaissa kielletään syrjintä terveyden- ja sai-

raanhoidossa. Potilaan terveydentilasta johtuvan hoidon tarpeen arvioinnin tulee perustua lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin.

OA totesi lääkkeen määräämisestä yleisesti, että hoidosta tulee päättää yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Lääkkeen määrääjällä on kuitenkin vastuu siitä, että lääkahoito on lääketieteellisesti perusteltua ja potilaalle turvallista. Lääkehoidon arviointi tulee tehdä aina yksilöllisesti. Vankilan peruslääkevalikoima tai "hoitokäytäntö" ei saa ratkaista sitä mikä on lääketieteellisesti perusteltu lääkitys yksittäisen potilaan hoidossa. OA:n mukaan tämä koskee myös erektiolääkkeiden määräämistä.

OA piti Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön linjausta ongelmallisena. Sitä noudatettaessa voi jäädä sellaisen potilaan erektiohäiriö hoitamatta, jonka kohdalla erektiolääke olisi lääketieteellisesti perusteltu ja tarpeellinen, vaikka sen tarve ei johtuisikaan "erityisestä sairaustilanteesta". Linjauksesta ei myöskään ilmennyt, voisiko tällaisessa tapauksessa vanki saada erektiolääkettä omalla kustannuksellaan vankilan lääkärin luvalla. Tältä osin OA viittasi vankeuslakiin sisältävään normaalisuusperiaatteen, joka edellyttää, että vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinololoja. Lain esitöissä todetaan tällä tarkoitettavan sitä, että esimerkiksi terveydenhuollossa seurataan yhteiskunnassa tapahtuvaa kehitystä.

Vangin tarve erektiolääkkeelle voi johtua eri syistä, kuten käsiteltävänä olleet kantelut osoittivat: vankien väliseen seksuaaliseen kanssakäymiseen tai valvomattomaan tapaamiseen. Ensin mainitun osalta OA totesi, että vankeuslaki edellyttää, että kaikkien vankien (sukupuoleen katsomatta) tulee voida suorittaa rangaistuksensa turvallisesti, joutumatta häirinnän, epäasiallisen kohtelun, painostuksen tai muun vastaavan menettelyn kohteeksi vankeusaikanaan. Naisien ja miesten erillään asuttamista onkin vankeuslain esitöissä perusteltu sillä, että on tahdottu estää naisvankien joutuminen painostuksen tai hyväksikäytön kohteeksi. Näiden uhka on tosin OA:n mukaan olemassa myös samaa sukupuolta olevien kesken. Vankien välinen seksuaalinen kanssakäyminen lisää jännitteitä vankiyhteisössä, mikä puolestaan vaarantaa laitoksen järjestystä ja turvallisuutta. Tämä koskee se-

kä mies- että naisvankien seksuaalista käyttäytymistä. Sen vuoksi vankien välistä seksuaalista kanssakäymistä ei pidetä toivottavana eikä sen mahdollistaminen ole OA:n mielestä vankeuslain hengen mukaista. Tästä johtuen OA ei pitänyt lainvastaisena, että vankipotilaalle kieltäydytään määräämästä erektiolääkettä, jos sen tarve johtuu vankien keskinäisestä seksuaalisesta kanssakäymisestä. Tämä ei myöskään ole perustuslain syrjintäkiellon vastaista, koska kieltäytymiselle on olemassa hyväksyttävä syy.

Sen sijaan OA ei nähnyt estettä sille, että vankilan lääkäri antaisi vangille luvan saada omalla kustannuksellaan erektiolääkettä silloin, kun vangin tarve erektiolääkkeeseen johtuu siitä, että hänelle on myönnetty valvottoman tapaaminen avio- tai avopuolisen taikka rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen kanssa, ja lääkäri pitää lääkkeen määräämistä lääketeieteellisesti perusteltuna. Vankeuslakiin sisältyvän nk. haittojen vähentämisperiaatteen mukaan vangin yhteydenpitoa läheisiin pyritään tukemaan siten, että yhteydet säilyisivät vankeusajan. Valvomattoman tapaamisen perusteena onkin vankeuslaissa todettu yhteyksien säilyminen.

OA:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön erektiohäiriön hoitoa koskeva linjaus ei vastannut yhteiskunnassa tapahtunutta kehitystä. Linjaus ei ottanut riittävästi huomioon vangin oikeutta laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon tapauksissa, joissa vangilla on lääketeieteellisesti perusteltavissa oleva tarve saada hoitoa erektiohäiriöönsä. OA saattoi tämän käsityksensä terveydenhuoltoyksikön tietoon ja pyysi ilmoittamaan 31.12.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asian vuoksi.

OA:n mukaan ensimmäisen kantelijan väitteelle siitä, että häntä olisi syrjitty erektiolääkkeen määräämisessä sukupuolisen suuntautumisen perusteella, ei saatu näyttöä. Sen sijaan OA kiinnitti vankilan lääkärin huomiota siihen, että hän ei ollut perustellut potilasasiakirjoihin kielteistä hoitopäätöstään, vaikka potilaslaki ja potilasasiakirjojen laatimisesta annettu asetus niin velvoittavat.

Toisen kantelijan asiassa OA totesi, että potilasasiakirjamerkintöjen perusteella potilaan lääkkehoidon ei ollut arvioitu yksilöllisesti sen mukaan, mikä olisi ollut tä-

män potilaan kohdalla lääketeieteellisesti perusteltua. OA korosti, että lääkärin potilasasiakirjoihin kirjaama syy kieltäytymiselle – että lääke ei kuulu peruslääkevalikoimaan – ei ollut asianmukainen peruste. Terveydenhuoltoyksikön yleinen ohjeistus huomioiden OA piti kuitenkin ymmärrettävänä, että lääkärin hoitolinja oli tältä osin sanotun kaltainen. OA:lla ei ollut mahdollisuutta arvioida laillisuusvalvojana sitä, olisiko potilaalle ollut lääketeieteellisesti perusteltua määrätä erektiolääkettä valvottomasta tapaamisesta varten. Tämä olisi edellyttänyt lääketeieteellistä tutkimusta ja arviota, minkä voi tehdä ainoastaan hoitava lääkäri.

OA Jääskeläisen päätökset 30.9.2010,
dnrot 4091/4/08 ja 3510/4/09, esittelijä Iisa Suhonen

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön vs. johtavan ylilääkärin mukaan erektiolääkkeiden linjaukset ovat aikojen kuluessa vaihdelleet Rikosseuraamuslaitoksen Terveydenhuoltoyksikössä. Lääkkeiden käyttö ei ole koskaan ollut täysin kiellettyä, mutta ne eivät ole olleet koskaan peruslääkevalikoimassa. Vuonna 2004 hyväksytyjen linjausten mukaisesti lääkkeitä sai tilata ja antaa maksutta vangeille vain erityisissä tilanteissa, joissa erikoislääkäri oli todennut sairauden, johon siviilissä oli saatavissa KELA-korvausta. Käytäntö ei tämän jälkeen ole ollut yhtenäistä, vaikka vanhoja ohjeita ei ole kumottu. Terveydenhuoltoyksikö ei ole kustantanut erektiolääkkeitä kuin siinä tapauksessa, että siviilissä on todettu selkävaurio, jonka johdosta lääkkeitä on määrätty erikoislääkärin tutkimuksen perusteella. Omalla kustannuksella lääkkeitä on määrätty vaihtelevasti.

Yhtenäiset linjaukset on lääkkehoidossa koettu tarpeelliseksi sekä tasapuolisuuden että laadukkaan ja turvallisen lääkehoidon takia. Lääkehoidon turvallisuuden on paljon kiinnitetty huomiota ja monia muutoksia on tehty käytäntöihin kautta linjan. Ohjeet ovat siten muotoutuneet nykyiseen muotoonsa vasta 2010 loppupuolella. Johtavan ylilääkärin mukaan yhtenäisten ohjeiden tarpeellisuus on tullut ilmeiseksi, koska on tapahtunut vaaratilanteita erektiolääkkeiden määräämisen jälkeen. Riskitekijöihin pyritään vaikuttamaan aina ensin ja riittävän seuranta-ajan jälkeen voidaan paremmin arvioida häiriön luonnetta. Nykyiset linjaukset myötäävät johtavan ylilääkärin mukaan kansallisia ja kansainvälisiä käytäntöjä.

Tiedonsaantioikeus potilasasiakirjasta

Kantelija arvosteli sitä, että hän ei saanut erikoissairaanhoidossa käynneistään itselleen hoitoyhteenvedoja, vaan ne lähetettiin suoraan vankilan poliklinikalle. Kantelija ei saanut näistä kopioita myöskään vankilan poliklinikalta pyynnöstään huolimatta. Kantelijan mielestä erikoissairaanhoidossa rikottiin salassapitovelvollisuutta, kun hänen tietojaan toimitettiin ilman hänen suostumustaan vankilan poliklinikalle.

Selvityksestä ilmeni, että kantelija oli antanut kirjallisen suostumuksen luovuttaa jatkohoidosta huolehtiville tahoille häntä itseään koskevat kaikki jatkohoidon kannalta tarpeelliset hoitotiedot eikä tätä suostumusta ollut peruutettu. Siten asiassa ei ollut rikottu salassapitovelvollisuutta. Sen sijaan OA totesi, että ainakin siltä osin, kuin kyse oli uuden potilasasiakirja-asetuksen jälkeisestä ajasta, erikoissairaanhoidosta olisi tullut asetuksen mukaisesti toimittaa myös potilaalle häntä koskevat hoitoyhteenvedot.

Vankilan poliklinikan menettelyn osalta selvityksissä viitattiin Rikosseuraamuslaitoksen ohjeeseen, jonka mukaan potilaalle ei ole velvollisuutta toimittaa ulkopuolisten hoitolaitosten potilastietoja vankilan poliklinikan kautta. Tämän vuoksi kantelijaa oli ohjeistettu tilaamaan haluamansa paperit suoraan hoitolaitoksesta. OA:n mukaan asiassa ei kuitenkaan ollut kysymys siitä, että kantelija olisi halunnut tilata vankilan poliklinikan kautta toisen terveydenhuollon yksikön potilasasiakirjoja, vaan siitä, että hän oli pyytänyt saada tietoja asiakirjoista, jotka oli liitetty häntä koskeviin vankilan poliklinikalla säilytettäviin potilasasiakirjoihin. Potilasasiakirjamerkintöjen perusteella kantelija oli ainakin kerran pyytänyt kirjallisesti jäljennöstä toisessa terveydenhuollon yksikössä laaditusta kuntoutussuunnitelmasta. OA:n mielestä pyyntö olisi tullut käsitellä joko henkilötietolakiin perustuvana tarkastusoikeuden toteuttamisena tai julkisuuslakiin perustuvana tiedonsaantia koskevana pyyntönä.

OA Jääskeläisen päätös 26.8.2010,
dnro 4601/4/09, esittelijä Iisa Suhonen

Lääkepoikkeamiin suhtautuminen

Vankiloiden poliklinikoilla voi olla eroja siinä, miten vankipotilaille jaetuissa lääkkeissä ilmeneviin poikkeamiin suhtaudutaan, mikä voi johtua yhtenäisten ohjeiden puuttumisesta. Tämä ilmeni selvitettyä vangen kantelua siitä, että hänen lääkeannostelurasiastaan, ns. lääkedosetistaan puuttuvia lääkkeitä ei korvattu.

OA:n mukaan kantelijan kohdalla ei toteutunut potilaan oikeus hyvään hoitoon ja kohteluun, kun hän ei saanut kipulääkitystään lääkärin määräämällä tavalla. Myöskään häntä koskeviin potilasasiakirjoihin ei ollut tehty asianmukaisia merkintöjä lääkkehoidon puutteellisesta toteutuksesta. Sen sijaan jäi epäselväksi, missä määrin lääkkeiden puuttumisesta oli aiheutunut kantelijalle ylimääräistä kipua ja särkyä.

OA piti tärkeänä, että vankiloiden poliklinikoiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksessa huomioidaan, että lääkkeen puuttuminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti ja että lääkkehoidon toteuttamisessa havaituista puutteista ja sen täydentämiseen liittyvästä arvioinnista tehdään asianmukaiset potilasasiakirjamerkinnät.

OA Jääskeläisen päätös 4.11.2010,
dnro 354/4/09, esittelijä Iisa Suhonen

MUITA TAPAUKSIA

Äänestäminen vankilassa

Vangen kantelun mukaan hän ilmoitti vankilassa hakukautensa äänestää europarlamenttivaaleissa varsinaisena äänestyspäivänä ja vartija kirjoitti hänen nimensä muistiin ja lupasi tulla myöhemmin noutamaan. Ketään ei kuitenkaan tullut. Kantelija kertoi tiedustelleensa myöhemmin aamulla asiaa ja siitä luovuttiin tiedustella vartijoiden esimieheltä. Kantelun mukaan kantelija tiedusteli varaäänestyspäivänä kolmannen kerran äänestysmahdollisuutta kello 10 jälkeen. Vastaus oli, että vaalitoimikunta oli jo poistunut.

Asiassa jäi epävarmuus siitä, oliko Vantaan vankila varmistanut asianmukaisella tavalla sen, että vangin perustuslaissa säädetty oikeus äänestää valtakunnallisissa vaaleissa toteutui. Julkisen vallan tehtäväksi on säädetty edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vankeuslain mukaan vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään. Näiden oikeusohjeiden perusteella jokaisen perusoikeudeksi säädettyjen osallistumisoikeuksien asianmukaisesta toteutumisesta ei saa jäädä epävarmuutta. OA:n mukaan vankeinhoitoviranomainen ei täyttänyt perusoikeuksien toteuttamis- ja edistämiselvelvollisuuksiaan riittävän huolellisesti, jos se joutui toteamaan, ettei pidä vangin väitettä siitä, ettei hän päässyt äänestämään ”riittävän uskottavana”.

OA saattoi käsityksensä Vantaan vankilan tietoon. Hän kiinnitti vankilan huomiota sen velvollisuuteen edistää perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumista. OA korosti sitä, että vankilan menettelytapojen laitosäänestyksissä tulee olla sellaiset, ettei jälkikäteen jää epävarmuutta siitä, että joku vanki ei ole mahdollisesti päässyt toteuttamaan tätä perusoikeuttaan.

OA Jääskeläisen päätös 12.10.2010, dnro 2023/4/09, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Omaisuuksien hallussapito

Kantelija arvosteli Sukevan vankilan menettelyä, jonka mukaan vangeille ei anneta DVD/CD-levyjen muvikansia haltuun. Vankien tulee ostaa omalla kustannuksellaan laitosmyymälästä levykkeiden säilytysvihkoja. Vankilan selvityksen mukaan CD-levyjen kansia ei anneta haltuun, koska niissä oli yritetty salakuljettua vankilaan luvattomia aiheita ja CD-levyjen tarkastaminen sekä vaihtaminen on nopeampaa ilman muvikansia. Muvikannet myös rikkoontuvat niitä tarkastettaessa. Lausunnon mukaan laitosmyymälä myy vangeille pahvisia DVD-koteloita, joiden hinta on kohtuullinen.

OA totesi, että omaisuuden hallussapidosta säädetään vankeuslain 9 luvussa. Lain perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan vankilakohtaiset

omaisuutta koskevat määräykset tulee sisällyttää vankilan järjestyssääntöihin. Vankilan kanteluajankohtana tai ratkaisuaajankohtana voimassa olleessa järjestyssäännössä ei mainittu perusteita CD-levyjen muovitai paperikansien poistamiselle hallussapidon ehtona. Vangin omaisuuden hallussapidon rajoitusten tulee perustua voimassaolevaan lainsäädäntöön, eikä laissa mainittujen omaisuuden hallussapitoa rajoittavien perusteiden tulkintaa voida laajentaa esimerkiksi vankilakohtaisilla määräyksillä, joita perustellaan esimerkiksi virkatoimen eli tässä tapauksessa tarkastamisen helpottamisella. OA:n mukaan vankeuslain asiaa koskevista säännöksistä tai niiden esitöistä (HE 263/2004 vp) ei saa tukea sille, että levykkeiden muovitai paperikannet voitaisiin edellyttää poistettavaksi levykkeiden hallussapidon ehtona.

OA totesi myös, että säädösten valossa vankeja ei voida velvoittaa CD-levyjen hallussapidon ehtona ostamaan omalla kustannuksellaan vankilan kantiinista pahvisia levykoteloita.

OA Jääskeläisen päätös 28.1.2010, dnro 1613/4/08, esittelijä Reima Laakso

Myös Pyhäselän vankilassa meneteltiin virheellisesti kiellettyä CD-levyjen kansien haltuun saaminen. OA pyysi vankilan johtajaa ilmoittamaan 30.4.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen ratkaisunsa antoi vankilassa aihetta (229/4/10).

Pyhäselän vankila ilmoitti, että se on päättänyt kesäkuun loppuun 2010 mennessä hankkia vankilan kustannukselle sellisiin CD-levytelineet ja läpinäkyvät CD-levykotelot, jotka tulevat kuulumaan sellin kalustukseen.

Asianmukainen vaatetus

Kantelija arvosteli Mikkelin vankilan vartijan menettelyä jouduttuaan palaamaan saunasta vankiosastolle selliinsä alastomana. Kertomansa mukaan kantelija oli mennyt saunaan pyyhkeeseen verhoutuneena ja oli todennut saunasta tultuaan pyyhkeensä kadonneen. Kantelijan mukaan saunotusta valvonut vartija oli kieläytynyt antamasta hänelle toista pyyhettä. Asiassa

selvityksen antaneilla vankilan johtajalla ja vartijalla oli eri käsitys kuin kantelijalla niistä syistä, joiden seurauksena kantelija palasi selliinsä alastomana.

OA totesi yleisellä tasolla, että vangille tulee tarjota mahdollisuus verhoutua johonkin hänen joutuessaan kulkemaan vankilan yleisissä tiloissa.

OA Jämsköläisen päätös 15.6.2010,
dnro 1268/4/09, esittelijä Reima Laakso

Yleisestä kirjastosta lainatun kirjan luovuttaminen tapaamisessa

Kantelija arvosteli Vantaan vankilan menettelyä tilanteissa, joissa vankien tapaajat olivat tuoneet ulkopuolisten kirjastojen kirjoja vangeille ja vankilan henkilökunta oli kieltäytynyt ottamasta niitä vastaan. Vankilan johtajan mukaan tapaajien kirjastoista lainaamia kirjoja ei otettu vastaan, koska vankilassa on oma kirjasto. Johtaja piti ulkopuolisen kirjaston kirjan tosiasiallisen hallinnan ja varsinaisen lainaajan välistä vastuunjakoa ongelmallisena, koska kirja on lainattu tapaajan nimiin, eikä vankiin voida kohdistaa velvoitetta palauttaa kirjaa kirjastoon eikä tapaajaan pakotetta hakea kirja vankilasta. Ongelmaksi nähtiin myös se, että lyhyiden vankilassaoloaikojen ja suuren vankimäärän vuoksi vankila ei pysty varmistamaan kunnan kirjastosta lainatun materiaalin palautumista kirjastoon. Vankilan selvityksen mukaan poikkeuksia lainakirjojen vastaanottoon on tehty vankilan apulaisjohtajan tapauskohtaisen harkinnan mukaan lähinnä opiskeluun liittyvillä perusteilla. Myös kaukolainaus yleisistä kirjastopalvelusta on selvityksen mukaan ollut mahdollista vangen opiskelun perusteella.

Tapaajien vangeille tuomien kirjojen vastaanottamisen epäämistä on tarkasteltava osana vankien sananvapautta, omaisuuden haltuun saantia ja vangeille tarjottavia kirjastopalveluita ja niiden kattavuutta. Perustuslain takaaman sananvapauden näkökulmasta tutkintavankeuslaissa ja lain esitöissä asetettuja vaatimuksia vankien pääsyle riittävän usein vankilan kirjastoon tai mahdollisuutta käyttää yleisiä kirjastopalveluita ei tule rajoittaa siten, että ne koskisivat vain vankeja, jotka opiskelevat. Kirjastoa koskeva säännös

ei anna valtuutusta tapauskohtaiseen harkintaa yksinomaan vangen opiskelun perusteella. Sananvapauden toteutumisen kannalta kaikilla vangeilla tulisi olla oikeus vastaanottaa tietoja. OA otaksui vankilasta saamiensa selvitysten perusteella, että syy siihen, miksi tapaajat tuovat ulkopuolisten kirjastojen kirjoja vangeille, voi olla vankilan oman kirjaston rajallisten valikoimien lisäksi myös laitoksen toimintapiteet, joilla lainaustoimintaa on rajoitettu erityisesti kaukolainauksen osalta.

Lainsäädännöstä oli OA:n mukaan vaikea löytää tukea sille, että kirjan vastaanottaminen tapaajalta vangeille olisi riippuvainen siitä, omistaako kirjan sen tuoja tai tämän ystävä taikka vankilan ulkopuolinen kirjasto. Vankila ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan tapaajien tuomia kirjoja vain sillä perusteella, että ne on lainattu kirjastosta. Kantelussa mainitun vankilan alueella toimivien kirjastojen yhteisesti hyväksymien käyttösääntöjen mukaan vastuu ja korvausvelvollisuus kirjojen palauttamisesta on lainaajalla.

Siinä tapauksessa, että tapaajalle hänen jättäessään kirjoja kerrotaan, ettei niitä tulla antamaan vangen haltuun ja että tällä perusteella niitä ei oteta myöskään vastaan, vankilan tulee OA:n mukaan antaa vangeille päätös hallussapitoasiasta ja muutoksenhakuosoitus.

OA Jämsköläisen päätös 11.3.2010,
dnro 2400/4/08, esittelijä Reima Laakso

Sellitilojen siisteys

Kantelijan mukaan selli, johon hänet Helsingin vankilassa sijoitettiin, oli ollut likainen ja muutoinkin epäsiisti. Vankilan kanteluun antamassa selvityksessä pidettiin mahdollisena, että selliä ei ollut siivottu riittävästi edellisen asukkaan jäljiltä. OA kiinnitti Helsingin vankilan johtajan huomiota siihen, että sellien tulee olla asianmukaisesti siivottuja ja että viime kädessä siivouksen riittävyys on vankilan vastuulla.

OA Jämsköläisen päätös 16.11.2010,
dnro 3545/4/10, esittelijä Anu Rita

Omalla kustannuksella tapahtuva hieronta vankilassa

OA piti normaalisuusperiaatteen näkökulmasta varsin hyvänä Turun vankilan käytäntöä, joka mahdollisti hieronnan muille kuin varmuusosastolle sijoitetuille. Varmuusosastolle sijoittamisen perusteet ja osaston tarkoitus huomioon ottaen kriittinen suhtautuminen ulkopuolisten päästämiseen varmuusosastolle oli lähtökohtaisesti ymmärrettävää.

Varmuusosastolla oleminen voi kuitenkin perustua myös siihen, että sijoittaminen on perusteltua vangin oman turvallisuuden takaamiseksi. Ainakin näissä tilanteissa ja yksittäistapauksissa myös muutoin, OA:n mielestä oli perusteltua arvioida olisiko tarpeen mukaista hierontaa mahdollista järjestää myös varmuusosastolla.

Helsingin vankilan käytäntö mahdollisti koulutuksen saaneiden vankien tarjoaman hieronnan järjestämisen vangeille. Normaalisuusperiaatteen ja vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta oli kuitenkin ongelmallista, että tähän ei ollut mahdollisuutta kaikilla osastoilla.

OA Jääskeläisen päätös 9.7.2010,
dnrot 4207 ja 4211/4/08, esittelijä Harri Ojala

5.5 ULOSOTTO JA MUUT MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT

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. Tässä asiaryhmässä on käsitelty myös viranomaisien perintämenettelyä ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

5.5.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Vuoden 2010 alusta aloitti toimintansa uusi ulosoton keskushallintovirasto Valtakunnanvoudinvirasto. Valtakunnanvoudinvirasto hoitaa pääasiassa ulosoton operatiivisia hallintotehtäviä, kuten tulosohjausta, koulutusta ja henkilöstöhallintoa. Myös hallintokanteluihin käsittelyä ja 22 ulosottoviraston tarkastus kuuluvat virastolle. Virasto toimii aluksi sekä Turussa että pääkaupunkiseudulla, mutta siirtyy asteittain kokonaan Turkuun vuoteen 2015 mennessä.

Oikeusministeriölle (OM) jäi uudessa organisaatiomallissa hallinnonalan strateginen suunnittelu ja ohjaus sekä talousarviosuunnittelu ja säädösvalmistelu.

Ulosottokaareen ja luottotietolakiin tehtyjen uudistusten seurauksena ulosottorekisteriin merkityt tiedot voidaan nykyistä laajemmin merkitä luottotietorekisteriin. Tavoitteena oli parantaa luottotietojen luotettavuutta silloin, kun velallinen pitkäkestoisen ulosoton perusteella tosiasiasa rinnastuu varattomaan henkilöön. Ulosottotieto poistetaan luottotietorekisteristä, kun ulosottoperusteen 15 tai 20 vuoden määräaika on kulunut umpeen ja saatava on siten lopullisesti vanhentunut. Uudistuksella pyritään edistämään velallisen taloudellisen toimintakyvyn palautumista. Jos ulosottoperusteen määräaika jatketaan tuomioistui-

men päätöksellä, kyseistä saatavaa koskeva maksuhäiriömerkintä saadaan tallettaa luottotietorekisteriin.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia muutettiin siten, että pääsääntöinen maksuohjelman kesto on kolme vuotta. Jos velallisen maksuvelvollisuus on kokonaan poistettu tai velkajärjestely on myönnetty velalliselle velkajärjestelyn esteestä huolimatta, maksuohjelman kesto olisi viisi vuotta. Siinä tapauksessa, että velalliselta puuttuu pysyvästi maksuvara sairauden, iän tai muun vastaavan syyn vuoksi, maksuohjelma voisi olla viittä vuotta lyhyempikin. Muutos ei koske ennen lain voimaantuloa vahvistettuja maksuohjelmia. Muutos tuli voimaan 1.8.2010.

5.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2010 saapui 99 asiaryhmään kuuluvaa kantelua ja ratkaistiin 96 kantelua (ks. taulukot seuraavalla sivulla). Asiaryhmän kanteluissa korostuivat kysymykset velallisen kuulemisesta, asianmukaisesta neuvonnasta ja tietojen saannista. Ulosoton tietojärjestelmän tietojen, erityisesti velallisen osoitetietojen oikeellisuus, herätti huolta. Tämä on ollut yleinen kanteluaihe ulosoton uuden tietojärjestelmän (ULJAS) käyttöönotosta vuodesta 2004 lähtien. Myös tietojärjestelmän lomakkeiden ja muiden asiakirjojen selkeys ja tietosisällön riittävyys on tullut esille kanteluissa ja ulosottovirastojen tarkastuksilla. Tarkastuksilla henkilöstö koki systemaattisen ohjeistuksen, käsikirjan, puutteen jossain määrin ongelmallisena. AOA:n perehtymiskäynnillä Valtakunnanvoudinvirastossa selvitettiin laillisuusvalvonnassa esille tulleita tietojärjestelmän käytön ja erityisesti tulostettavien lomakkeiden puutteellisuuksia hyvän kielenkäytön vaatimuksen kannalta. AOA on pyytänyt Valtakunnanvoudinvirastoa määräjassa ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin ulosottovirastojen tarkastuksilla saatu palaute antaa sille aiheita.

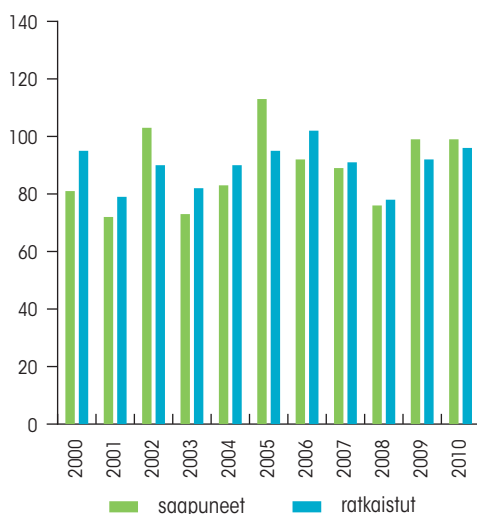
Oikeusasiamiehen huomiot ULJAS-tietojärjestelmän käytön virheistä tai järjestelmän puutteista ovat johtaneet toimenpiteisiin ulosottohallinnossa. OA oli ulosmittausta koskeviin kanteluihin antamissaan päätöksissä (3028 ja 3029/4/08) pyytänyt OM:tä ilmoitta-

maan, mihin toimenpiteisiin päätöksissä todetut ulosoton tietojärjestelmän puutteet ulkomaisten osoitteiden käsittelyssä ovat johtaneet. Velallisen ulkomaisen osoitteen tallentamista postiosoitteeksi on käsitelty henkilökunnan koulutuksessa. Ulkomaisten osoitteiden osalta on painotettu sitä, että ne tulee tallentaa velallisen postiosoitteeksi, jotta vastaajalla on mahdollisuus saada tietoonsa ulosoton vireilletulo. Edelleen ilmoituksesta ilmenee, että Valtakunnanvoudinvirasto on antanut oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselle toimeksiannon osoitteen tallentamismenettelyn kehittämiseksi. Ulkomaisten osoitteiden käsittelyä ulosotossa tullaan seuraamaan oikeusasiamiehen kansliassa mm. tarkastusten yhteydessä.

JULKISOIKEUDELLISTEN MAKSUJEN PERINTÄ

Kunnan ja kuntayhtymän menettely julkisoikeudellisten maksujen perinnässä oli kantelun aiheena muutamissa tapauksissa. Näissä arvostelu kohdistui myös kunnan tai kuntayhtymän ulkoistamaan perintään, jota luvan saaneet perintäyhtiöt kunnan toimeksiannosta toimittivat. Kysymys oli ennen kaikkea tiedon saannista perinnässä olevasta saatavasta. AOA on katsonut, että yksityisten perintäyhtiöiden menettely julkisoikeudellisten saatavien perinnässä kuuluu OA:n toimivaltaan julkisen tehtävän hoitamisena. AOA tulee erikseen selvittämään julkisyhteisöjen ja perintätoimintaa harjoittavien yritysten menettelyä ulosotto-perinnässä. Verotäytäntöönpanolaissa on kielletty asiamiehen käyttäminen ilman päätöstä tai tuomiota täytäntöönpantavaa maksua perittäessä. Kanteluasiassa perintäyhtiö oli kuitenkin lähettänyt maksun ulosotto-perintään ns. "teknisenä välittäjänä".

Kysymys perintäyhtiöiden käyttämisestä julkisoikeudellisten maksujen perinnässä oli esillä perehtymiskäynnillä Valtakunnanvoudinvirastoon, ja AOA tulee kanteluiden johdosta ja omana aloitteena tutkittavaksi ottamassaan asiassa selvittämään menettelyn lainmukaisuuden edellytyksiä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

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 vuonna 2010 velallisen osoitetietojen asianmukainen selvittäminen vireilletulo- ja muiden ilmoitusten lähettämistä varten oli esillä AOA:n ratkaisuissa. Tiedonkuluissa oli havaittu ongelmia erityisesti, jos velallisella oli ns. turvakielto väestötietojärjestelmässä tai kysymys oli vangista. AOA ilmoitti, että hän tulee erikseen ottamaan selvitetäväkseen yhtäältä väestötietojärjestelmän käytön kehittämisen mahdollisuudet ja toisaalta menettelyn, jolla ulosotossa varmistetaan laitoksissa olevien oikeus tulla kuulluksi ja saada tietoa täytäntöönpanosta (626/4/09*, katso lähemmin osio Muut asiat, s. 355).

NEUVONTAVELVOLLISUUS

Ulosottolakiin kirjatusta avoimuuden vaatimuksesta johtuu ulosottomiehen laaja neuvontavelvollisuus, mikä merkitsee aktiivista tiedottamista asianosaisille ja tarvittaessa ulosottolainsäädännön sisällön selvittämistä. Ratkaisuissa tuli arvioitavaksi esimerkiksi, minälaista neuvontaa jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käytöstä tai ulosoton ilmoituksista luottotietoyhtiöille oli annettu. Oikeusasiamiehelle arvosteltiin mm. ulosottoviraston menettelyä, kun kukaan ei ollut vastannut sähköpostitse virastolle lähetettyyn tiedusteluun. Selvityksessä tämän syyksi ilmoitettiin se, ettei viestiä ollut virastossa osattu yhdistää henkilölle, joka olisi tiennyt, mihin tiedustelu liittyi. AOA:n mielestä sähköpostiviestistä oli selvästi pääteltävissä, että sen lähettäjä oli odottanut saavansa siihen vastauksen, ja että se liittyi ulosottovirastossa käsiteltyyn asiaan. AOA:n mukaan sähköpostiin olisi tullut vastata. Hyvän hallinnon mukaisena menettelynä hän olisi pitänyt esimerkiksi sitä,

että tiedustelun tekijälle olisi ilmoitettu, miksi hänen tiedustelemaansa asiaan ei voitu vastata tai muutoin toimia siinä pyydetyn mukaisesti (3799/4/09). Ulosottomiehen tavoitettavuus oli esillä kanteluratkaisuissa, jossa kiinnitettiin yleisellä tasolla viraston huomiota valtion virastojen aukioloista annetun asetuksen säännöksiin ja siihen, että viraston toimipisteiden aukiolo tulee järjestää siten, että niissä voidaan asioida henkilökohtaisesti (1782/4/09).

ALAIKÄISET VELALLISENA

Muutamassa kantelussa oli kysymys alaikäisistä ulosottovelallisina. Vanhemmat ilmaisivat huolensa siitä, että julkisyhteisöt velkojina eivät olleet kääntyneet heidän puoleensa, jos esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksu oli jäänyt suorittamatta, ennen kuin asia siirrettiin alaikäiseltä ulosottoteitse perittäväksi. Kun asia tuli ulosottoon, ulosottomies ilmoitti siitä ulosottokaaren säännöksen mukaisesti maistraatille edunvalvojan toimien valvontatarkoituksessa. Maistraatin kirjettä edunvalvojalle pidettiin sävyllään työkeänä. Näissä tapauksissa AOA:n mielestä ei kuitenkaan ollut ilmennyt lainvastaista menettelyä. Elatusavun perintä ja lapsen oikeus turvattuun toimeentuloon oli esillä muutamissa kanteluissa (ks. jäljempänä 2552/4/08* s. 206).

KIRJAAMINEN

Vuonna 2010 oli esillä kysymys oikean kirjaamisen tärkeydestä täytäntöönpanoperusteen ja hakemuksen siirtämisessä ulosoton tietojärjestelmään. Esimerkiksi saatavan lainvoimaisuutta koskevan merkinnän virheistä voi olla kerrannaisvaikutuksia koko perintämenettelyyn, koska itse perintä tapahtui tietojärjestelmän merkintöjen perusteella (ks. jäljempänä 2857/4/09* s. 207). Tilanne tulee paranemaan, kun 1.12.2010 tuli voimaan ulosottokaaren muutos, jonka mukaan ulosottohakemukseen ei ole tarpeen liittää jäljennöstä ulosottooperusteen muodostavasta tuomioistuimen ratkaisusta. Tieto ulosottooperusteesta on saatavissa oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä järjestelmän käyttöönoton edistessä vaiheittain viiden vuoden siirtymäajan kuluessa. Tarkastuksilla AOA

kiinnitti huomiota sisäisen valvonnan tarpeeseen kirjaamisen oikeellisuuden varmistamiseksi erityisesti lainvoimaisuusmerkintöjen osalta.

5.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2010 tehtiin ulosoton tarkastuksia Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan sekä Pohjois-Karjalan ulosottovirastoon. AOA teki myös perehtymiskäynnin Valtakunnanvoudinvirastoon. Käynneillä tarkasteltiin mm. hallintokantelujen käsittelyä ja kielellisten oikeuksien toteutumista.

5.5.4 RATKAISUJA

ULOSOTTOMIEHEN OIKEUS VALOKUVATA VELALLISTEN KOTIA

Kantelija arvosteli ulosottovirkamiesten menettelyä omistamansa talon ja pihan kuvaamisessa talossa asuvien tulo- ja varallisuusaseman selvittämiseen liittyvän käynnin yhteydessä.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ulosottokaaren 3 luvun 22 §:n rajoitus velallisen asunnossa tapahtuville ulosottotoimituksille koskee vain asuntoa eikä kaikkea rikosoikeudellisen kotirauhan piiriin kuuluvaa aluetta tai tilaa, kuten pihamaata. Näin ollen valokuvaamista tulee arvioida ainoastaan yleisen asianmukaisuusharkinnan perusteella.

Kuvaaminen kohdistui rakennuksiin ainoastaan ulkopuolelta. Ulosoton AOA:lle toimittamissa kuvissa ei näy asunnon sisätiloja. Velallisilla oli huomattavat velat, ja tilan kauppahinta ja tilaa rasittavat kiinnityksiin perustuvat velat olivat niin samanarvoisia, että jo omaisuutta ulosmittaattaessa tarvittiin käsitys siitä, oliko kiinteistöllä riittävästi ulosmittausarvoa.

Ulosottomies on ulosoton virallistoimintoisuuden periaatteen perusteella velvollinen selvittämään ulosmittauskelpoista omaisuutta. Omaisuuden arvon selvittäminen on liiallisen ulosmittauksen ulosottokaaren

4 luvun 16 §:ssä säädetyn kiellon vuoksi tarpeellista. Ulosotossa noudatettava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti valokuvaamisen tulee olla tarpeen ulosotolle säädetyn tehtävän eli tässä tapauksessa ulosmittauskelpoisen omaisuuden arvon selvittämiseksi. Suhteellisuusperiaate merkitsee myös, että kuvien ottamisen tulee rajoittua siihen, mikä on välttämätöntä tuon tarpeen toteuttamiseksi. Kantelutapauksessa valokuvaamiselle oli selvityksen perusteella ollut olemassa perusteltu syy. Rakennusten kuvaaminen ulkopuolelta ei loukannut siten kantelijan tai muiden velallisten kotirauhan ja yksityiselämän suojaa niin, että toimenpidettä voitaisiin pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

AOA arvioi myös yleisesti, millä edellytyksillä ulosottomies voi ulosottotoimituksissa puuttua kotirauhan piiriin. Muut kuin omaisuuden etsimistoimet, ulosmittaus ja väliaikaistoimi ovat ulosottokaaren säännösten nojalla mahdolliset velallisen asunnossa vain poikkeustilanteessa, kun se on välttämätöntä tai velallinen antaa siihen suostumuksensa. Ulosmittaustoimituksella velallisen luona puututaan hänen ja muiden hänen kanssaan asuvien henkilöiden perustuslailliseen kotirauhan suojaan. Kotirauhan suojaan liittyy yksityiselämän suoja, jonka lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisien tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista.

Näin ollen perusoikeutena turvatus kotirauhan piiriin puuttumisen tulee aina perustua lakiin ja se on sallittua vain laissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja sen sallimissa tilanteissa. Perusoikeusrajoitusta koskevia säännöksiä tulee tulkita suppeasti. Toimenpiteen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukainen. AOA saattoi ulosottoviraston tietoon käsityksensä niistä edellytyksistä, jotka on säädetty puuttumiselle kotirauhan piiriin ulosotossa.

AOA otti omana aloitteena erikseen tutkittavakseen nykyisin noudatettavan menettelyn ja mahdollisen sääntelytarpeen kotirauhan piiriin kuuluvan omaisuuden valokuvaamisessa ja kuvien julkaisemisessa (2760/2/10). Asia on edelleen vireillä.

AOA Sakslinin päätös 2.7.2010,
dnro 805/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

ELATUSAVUN OIKEA-AIKAINEN PERINTÄ

Eräässä kanteluasiassa oli ensinnäkin kysymys siitä, onko ulosotto-perinnässä menetelty lainvastaisesti, kun se on jatkunut ilman ulosmittausta, vaikka juoksevia elatusapueriä ei ole suoritettu eräpäivään mennessä. Kihlakunnanulosottomies oli todennut, että hän ei ollut ulosmitannut maksuvelvollisen palkkaa, koska hän oli tehnyt tämän kanssa maksusuunnitelman, joka oli toiminut ”asiallisesti”.

Lapsen edun turvaamiseksi on palkan ulosmittausta ja maksusuunnitelmien laadintaa koskevassa sääntelyssä otettu huomioon se, että erityisesti juoksevan elatusapuerän suorittaminen lapselle tulee turvata. Maksusuunnitelma on siis poikkeuksellista elatusavun perinnässä. Jos maksusuunnitelma hyväksytään, tulee varmistaa, että elatusapuvelka suoritetaan oikea-aikaisesti, mikä on lapsen elatuksen turvaamiseksi tärkeää. Yleisesti on todettu, että palkan ulosmittauksesta poikkeavat maksuvälit maksusuunnitelmassa edellyttävät perusteltua syytä, eivätkä ne saa heikentää hakijan maksun saantia.

AOA katsoi, että kihlakunnanulosottomiehen olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin palkan ulosmittausmahdollisuuden selvittämiseksi ainakin, kun suoritukset eivät olleet tapahtuneet ajallaan. AOA kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen huomiota hänen menettelynsä virheellisyyteen. AOA saattoi tämän käsityksensä myös johtavan kihlakunnanvoudin tietoon hänen ulosotto-kaaren 1 luvun 7 §:n 2 momentin mukaisen valvontavelvollisuutensa perusteella.

Asiassa oli kysymys myös erääntyneen elatusapuvelan määrästä. Kihlakunnanulosottomiehen ja kihlakunnanvoudin selvitykset elatusavun saajalle olivat olleet virheellisiä osittain elatusapusopimuksen tulkinnan ja osittain puutteellisten elatustukea koskevien tietojen vuoksi. AOA kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen ja johtavan kihlakunnanvoudin huomiota kantelijalle annetun selvityksen virheellisyyteen.

AOA Sakslinin päätös 6.2.2010, dnro 2552/4/08*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

HUOLELLISUUS SALASSAPIDETTÄVIÄ TIETOJA SISÄLTÄVÄN SÄHKÖPOSTIN LÄHETTÄMISESSÄ

OA katsoi, että kihlakunnanulosottomies oli menetellyt virheellisesti, kun hän oli lähettänyt salassa pidettäviä tietoja sisältävän sähköpostin käyttämättä suojattua sähköposti-yhteyttä ja siten varmistamatta, etteivät salassa pidettävät tiedot päädy sivullisille. Lisäksi OA kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen ja ulosottoviraston huomiota sähköpostin käytössä noudatettavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen, kun kaksi ulosottovirastosta lähetettyä sähköpostia oli sähköpostiosoitteen verkkotunnuksen virheellisyyden vuoksi päätynyt sivullisen sähköpostiin.

OA Jääskeläisen päätös 13.4.2010, dnro 3356/4/08*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

TULON ULOSMITTAUKSEN ENNAKKO- ILMOITUSAIKA OLI LIIAN LYHYT

AOA katsoi, että ulosoton tietojärjestelmästä kantelijalle tulostunut ennakkoilmoitus toistuvaistulon ulosmittauksesta on ollut siten harhaanjohtava, että velalliselle on syntynyt käsitys kihlakunnanulosottomiehen virkahuoneen sijainneen ulosottoviraston Pieksämäen toimipaikassa ja, että ulosmittaus tultaisiin toimittamaan siellä ilmoitettuna päivämääränä. Virhe oli johtunut siitä, että kihlakunnanulosottomiehen virkahuone oli sijainnut ulosottoviraston Mikkelin toimipaikassa eikä siellä toimipaikassa, jossa hoidettiin Pieksämäellä asuvien velallisten asioita. Asia saatiin korjattua, mutta vasta noin vuoden kuluttua sen havaitsemisesta.

Kihlakunnanulosottomies oli selvityksessään vedonnut siihen, että hän ei voinut vaikuttaa tietojärjestelmästä sähköisesti tulostettavien asiakirjojen sisältöön, koska hänellä ei ollut tarvittavaa käyttöoikeutta. Ulosoton ennakkoilmoituksen tietosisältö oli kuitenkin kihlakunnanulosottomiehen vastuulla ja hänen olisi tullut saatuaan tiedon virheestä saattaa asia sellaisten henkilöiden tietoon, joilla oli mahdollisuus korjata virhe. Ei ollut ulosoton asianmukaisuusvaatimuksen mu-

kaista, että virhe oli saatu korjattua vasta noin vuoden kuluttua sen havaitsemisesta. Tässä tapauksessa velallinen oli jo ottanut yhteyttä kihlakunnanulosottomieheen ja ulosmittaustoimitusta oli lykätty ja asia oli siten korjaantunut.

Asiassa oli kuitenkin yleisellä tasolla kysymys siitä, että ulosmittausilmoituksella varataan velalliselle oikeus tulla kuulluksi, mikä on turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeena perustuslain 21 §:ssä. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen virhe olisi tullut viivytyksettä korjata. Saadun selvityksen mukaan kihlakunnanulosottomiehen esimies, kihlakunnanvoudi oli myös aikaisemmin ollut tietoinen asiasta. Näin ollen AOA kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen ja kihlakunnanvoudin huomiota siihen, että on tärkeätä noudattaa ulosoton asianmukaisuusvaatimusta. AOA korosti, että ulosottohenkilökunnan koulutuksessa tulisi ottaa huomioon erityisesti, että sellaiset virheet tietojärjestelmässä, jotka vaikuttavat asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen, on pyrittävä tehokkaasti korjaamaan.

Samoin ilmoituksen osalta oli kysymys myös siitä, milloin ulosmittauksen ennakkoilmoitus tulee lähettää. Siitä ei ole säädetty laissa. Kanteluajankohtana ulosoton tietojärjestelmästä tulostui ennakkoilmoitus siten, että ulosmittauksen ajankohta oli kahdeksantena päivänä ennakkoilmoituksen päivämäärän jälkeen. OM:n tietotekniikkakeskus oli selvittänyt sähköisen kirjeen (ns. e-kirjeen) kulkua. Selvityksen mukaan oli mahdollista, kun otetaan huomioon ajanjaksoon sisältynyt viikonloppu, että kantelija sai ennakkoilmoituksen vasta samana päivänä, kun ulosmittaustoimitus oli määrä pitää. Näin ollen ulosottokaaren mukainen postitiedoksianto aika ei toteutunut.

AOA totesi, että tältä osin kysymys ei ollut ulosottoviraston lainvastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä, vaan ulosoton tietojärjestelmässä noudatetusta ennakkoilmoituksen lähettämisaajasta, joka oli ongelmallinen, kun otetaan huomioon postin käsittelyyn ja sähköisen kirjeen lähettämiseen kulunut aika. Valtakunnanvoudinvirastosta saadun tiedon mukaan 2.12.2009 muutettiin ennakkoilmoituksen ja ulosmittauksen välinen aika 8 päivästä 10 päiväksi ULJAS-järjestelmän kehittämistyöryhmän päätöksen mukaisesti. Näin ollen kantelu ei tältä osin antanut aihetta muihin

toimenpiteisiin kuin että AOA lähetti päätöksensä tiedoksi Valtakunnanvoudinvirastolle.

AOA Sakslinin päätös 12.5.2010,
dnro 312/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VAHINGONKORVAUSSAATAVAN PERIMINEN RIKOSSEURAAMUS- VIRASTOLTA

Suomen valtio/Rikosseuraamusvirasto (Rise) oli lainvoimaisella tuomiolla veloitettu suorittamaan kantelijalle vahingonkorvausta. Kantelijan asiamies pyysi Riseä maksamaan korvauksen. Kantelija tai hänen asiamiehensä ei saanut Riseä mitään vastausta. AOA totesi, että asian käsittelyssä ei ollut noudatettu hallintolain mukaista viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta, kun korvausta ei suoritettu ennen ulosotto-perinnän käynnistymistä. Rise ei ollut antanut kantelijalle tai kantelijan asiamiehelle mitään vastausta menettelynsä perusteista myöhemminkään asian siirryttyä jo ulosotto-perintään. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi ollut vastata kantelijan asiamiehen suoritusvaatimukseen kirjallisesti. AOA kiinnitti asiaa käsitelleen viranomaisen huomiota vastaisen varalle hänen menettelynsä lainvastaisuuteen.

Asiassa saadun selvityksen mukaan saatavan perinnässä Helsingin ulosottovirastossa oli tapahtunut useita virheitä, jotka vaikuttivat asian pitkittymiseen ja siihen, että kantelija joutui kirjallisesti ja suullisesti selvittämään asiaa useampaan kertaan. Ensinnäkin kihlakunnanulosottomiehen selvityksen mukaan saatava oli kirjattu lainvoimaa vailla olevaksi, jolloin kihlakunnanulosottomies oli tämän ULJAS-tietojärjestelmän merkinnän mukaisesti toimien ilmoittanut velkojalle, että tilitys ei voi tapahtua muuten kuin vakuutta vastaan.

Varat oli sittemmin kuitenkin tilitetty ilman vakuutta. Tilityksessä oli tapahtunut virhe siten, että varoja ei ollut tilitetty säännöksessä edellytetyllä tavalla velkojan ilmoittamalle tilille, määrässä ei ollut huomioitu tuomiolauselman mukaista korkoa, ja asiasta oli peritty myös tilitysmaksu. Tämä virheellinen tilitys oli määrän osalta sittemmin korjattu. Virheet johtuivat asian kirjauksessa tietojärjestelmään tapahtuneista virheistä.

Hovioikeuden tuomion jälkeen kihlakunnanvouti oli vielä lähettänyt velkojalle aiheettoman palautuspyynnön ja toistanut pyyntönsä vielä suullisesti. Nämä virheet ulosottomenettelyssä ovat osaltaan viivästyttäneet tilitystä ja vaatineet kantelijalta useita kirjallisia ja puhelinyhteydenottoja ulosottovirastoon ennen asian lopullista selvittämistä. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnanvoudin menettelyn lainvastaisuudesta suorituksen takaisinmaksamista koskevan vaatimuksen esittämisessä hänen tietoonsa ja saattoi ulosottoviraston tietoon käsityksensä ulosottooperusteen lainvoimaisuutta, saatavan määrää ja luonnetta sekä velkojan tilitystietoja koskevien tietojen kirjaamisen virheellisyydestä ja kiinnitti vastaisen varalle huomiota huolellisuuteen kirjaamisessa.

Tästä ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n asianmukaisuusvaatimuksen vastaisesta menettelystä oli aiheutunut kantelijalle kuluja, jotka AOA:n mielestä tulisi hyvittää kantelijalle hänen vaatimuksensa perusteella. AOA totesi, että kantelija voi esittää korvausvaatimuksensa asiassa Valtakunnanvoudinvirastolle. AOA lähetti päätöksen myös Valtakunnanvoudinvirastolle tiedoksi.

AOA Sakslinin päätös 12.10.2010,
dnro 2857/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

AJONEUVOREKISTERIIN MERKITYN OMISTAJAN NIMEN ILMOITTAMINEN HUUTOKAUPASSA

Kantelija arvosteli ulosottoviraston menettelyä, kun ajoneuvoa ulosottoviraston huutokaupassa myytäessä siinä oli ollut esillä kantelijan nimi omistajana, vaikka auto oli myyty toisen henkilön omaisuutena tämän velkojen suoritukseksi. Ulosottoviraston selvityksen mukaan autoja myytäessä yleisölle ilmoitetaan ajoneuvon rekisterissä olevat ajoneuvotiedot. Alle 10 000 euron arvoisten autojen tiedot annettiin pitämällä perustiedot sisältävä tietokonetuloste ajoneuvon tuulilasilla. Näin meneteltiin myös kantelijan henkilöauton osalta. Tuloste palveli ulosottomiehen mielestä huutokauppayleisöä mm. ajoneuvon katsastustiedoilla.

AOA katsoi, ettei kantelijan nimen esille tuominen yleisölle tarkoitetussa autojen esittelyssä autoon kiinnitetyssä rekisteriotteessa ollut välttämätöntä täytäntöön-

panon toteuttamiseksi. AOA totesi, että henkilötietolaista ilmenevästä tarkoitussidonnaisuudesta ja ulosottokaaren suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että nimi olisi tullut poistaa rekisteriotteen jäljennöksestä.

Ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti ilmoitti, että viraston sisästä ohjeistusta oli muutettu siten, että myös sivullisomistajan henkilötiedot mustataan rekisteriotteen kopiosta, joka on esillä huutokaupassa.

AOA Sakslinin päätös 27.8.2010,
dnro 1158/4/09, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VIRHE VANKEUSRANGAISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON LYKKÄYS- HAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

Kantelijan ulosottovirastoon toimittama vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva hakemus oli jäänyt käsittelemättä. Hakemus oli havaittu ulosottoviraston Riselle estetodistuksin palauttamien täytäntöönpanoasiakirjojen joukosta vasta, kun asiakirjoja oltiin lähettämässä vankilaan täytäntöönpanoa varten. OA totesi, että lykkäyshakemusta ei ollut käsitelty ulosottovirastossa asianmukaisesti. OA kiinnitti asianomaisen kihlakunnanulosottomiehen ja yleisesti myös ulosottoviraston huomiota vankeusrangaistusten täytäntöönpanon lykkäyshakemusten käsittelyssä noudatettavaan huolellisuuteen.

OA katsoi myös, ettei asiassa ole ollut perustetta palauttaa asiakirjoja estetodistuksin Riselle, ja että asiakirjojen palauttaminen oli johtunut edellä tarkoitetusta virheellisestä menettelystä. OA saattoi käsityksensä kihlakunnanulosottomiehen ja ulosottoviraston tietoon. Lisäksi OA totesi, että ulosottovirastosta palautettujen asiakirjojen tarkistaminen Risessä ennen etsintäkuuluttamista oli asian asianmukaisen hoitamisen kannalta tärkeää. Hän piti Risen selvitystä siitä, miten palautetut täytäntöönpanoasiakirjat oli virastossa kehotettu tarkistamaan entistä tarkemmin, aiheellisenä toimenpiteenä.

OA Jääskeläisen päätös 17.3.2010, dnrot 2530 ja 2531/4/08, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

5.6 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 annetussa laissa säädetään, että oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä Rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

5.6.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Asevelvollisuuden kehittämistä pohtinut asevelvollisuustyöryhmä katsoi syyskuussa antamassaan mietinnössä, että nykyinen asevelvollisuusjärjestelmä tulisi edelleen säilyttää. Työryhmän mielestä kaikilla palveluskelpoisilla miehillä ja vapaaehtoisilla naisilla tulee olla oikeus suorittaa varusmiespalvelus eikä valikoidaan asevelvollisuuteen pidä siirtyä. Työryhmän mielestä on kuitenkin syytä selvittää mahdollisuudet siirtä lyhimmillään neljän kuukauden palvelusaikaan.

Työryhmän mukaan asevelvollisten siviiliosaamista olisi hyödynnettävä nykyistä paremmin mm. kutsuntajärjestelmää kehittämällä. Myös naisilla tulisi olla oikeus osallistua kutsuntoihin. Työryhmän mukaan avainasemassa ovat varusmiesten kouluttajat. Puolustusvoimien olisi tuettava ja arvostettava heitä. Nuorten alipseerien määrä on lisääntynyt varusmieskoulutusta antavissa perusyksiköissä opistoupseerikoulutuksen päätyttyä ja opistoupseerien jäädessä asteittain eläkkeelle. Erityisesti nuoret alipseerit tarvitsevat tukea ja ohjausta koulutustyön onnistumiseksi. Kouluttajien lu-

kumäärää olisi lisättävä ja heille olisi annettava suunnittelu- ja levähdystauko saapumiserien välillä.

Myös varusmiesten taloudellista asemaa tulisi parantaa. Työryhmän mielestä mm. kaikkien kotimaisten lomamatkojen tulisi olla ilmaisia ja myös kotiuttamisraha olisi otettava jälleen käyttöön.

Kaikille varusmiehille on vuodesta 2000 lukien suoritettu ns. loppukysely. Kyselyn avulla kehitetään asevelvollisten koulutusjärjestelmää ja palvelusta joukko-osastossa. Kyselyn sisältöä uudistettiin vuonna 2010. Ensimmäinen uusimuotoinen kysely toteutettiin heinäkuussa kotiutetuille varusmiehille. Siihen vastasi vajaat 9 500 varusmiestä. Uudistettu kysely antaa aikaisempaa monipuolisemman kuvan esimerkiksi simputuskokemuksista. Simputuksella on selkeä yhteys heikentyneeseen palvelusmotivaatioon, maanpuolustustahtoon, kertausharjoitushalukkuuteen ja puolustusvoimien työnantajakuvaan. Kyselyssä suurin osa varusmiehistä oli sitä mieltä, että nykyisestä asevelvollisuusjärjestelmästä tulisi pitää kiinni. Eri joukko-osastojen tuloksissa oli kuitenkin selviä eroja.

Vuonna 2010 vapaaehtoiseen asepalvelukseen haki 555 naista eli enemmän kuin kertaakaan aiemmin tällä vuosituhannella. Lisäksi kansainväliseen valmiusjoukkokoulutukseen haki 525 henkilöä, joista 20 oli naisia. Valmiusjoukkokoulutus annetaan Porin Prikaatissa.

Varusmiesten peruskoulutuskauden aikaiset keskeytykset kääntyivät vuoden aikana laskuun. Heinäkuussa palvelukseen astuneista noin 13 500 varusmiehestä palvelun keskeytti peruskoulutuskauden aikana 10,5 % (edellisenä vuonna 12,5 %). Vastaava luku vuoden ensimmäisessä saapumiserässä oli 12,6 % (edellisenä vuonna 14,3). Viiden viime vuoden aikana peruskoulutuskauden keskeytysten määrä on vaihdellut 10–14 %:n välillä.

Maaliskuussa tuli voimaan asevelvollisuuslain muutos, joka koskee mm. asevelvollisen terveydentilaa koskevien tietojen luovuttamista. Tietojen luovuttamista muutettiin niin, että lääkäri voi saada asevelvollisen terveystietoja suoraan toiselta lääkäriltä tai esimerkiksi mielenterveystoimistolta. Aiemmin tiedonvaihto tapahtui ainoastaan sotilasviranomaisen välityksellä.

Edellytyksenä on, että tiedot ovat välttämättömiä asevelvollisen palveluskelpoisuuden määrittämiseksi.

Loppuvuodesta annettiin eduskunnalle hallituksen esitys uudeksi sotilaskurinpitolaiksi (HE 225/2010 vp). Yksi keskeisistä muutoksista on se, että kurinpitoseuraamuksiin voi hakea muutosta. Samalla luovutaan jaottelusta kurinpito-ajennuksiin ja kurinpitorangaisuksiin. Kun määrätään enintään kolmen vuorokauden poistumiskielto, sitä ei saa panna täytäntöön viikonloppuvapaan, juhlapyhän tai vastaavan vapaan aikana. Samaan aikaan eduskunta käsitteli myös lakia rikostorjunnasta puolustusvoimissa (HE 226/2010 vp). Laki korvaa nykyisen poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain. Siinä säädetään aikaisempaa täsmällisemmin ja kattavammin mm. puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien tahojen toimivaltuuksista.

Puolustusvoimien ulkoistamis- ja kumppanuushankkeet etenivät, kun puolustusministeri päätti puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisestä. Tarkoitus on yhtiöittää ruokahuollon palvelutuotanto valtion omistamaksi osakeyhtiöksi. Muutos tulee koskemaan normaaliaikoina varuskunnassa tapahtuvaa ruokahuoltoa, mutta ei poikkeusolojen ruokahuoltoa.

Suomalaisten rauhanturvaajien määrä on viime vuosina selvästi vähentynyt. Yhtenä syynä tähän on se, että Suomen rauhanturvaamishistorian henkilömäärältään suurinta kriisinhallintajoukkoa Kosovon KFOR-operaatiossa on ajettu vähitellen alas. KFOR-operaatiossa jatkaa ainoastaan 20 suomalaista rauhanturvaajaa.

Eduskunta hyväksyi suomalaisten joukkojen osallistumisen Euroopan unionin Atalanta -operaatioon. Tehtävää suorittaa miinalaiva Pohjanmaa. Atalanta on Euroopan unionin ensimmäinen merellinen kriisinhallintaoperaatio, joka alkoi joulukuussa 2008. Operaation päätehtävänä on Maailman elintarvikeohjelman WFP:n avustuskuljetusten suojaaminen. Lisäksi suojataan muuta laivaliikennettä sekä ennaltaehkäistään ja torjutaan merellä tapahtuvia aseellisia ryöstöjä ja merirosvouutta. Suomalaisen kriisinhallintajoukon kokonaisvahvuus on noin 120 sotilasta.

Atalanta-päätöstä tehtäessä eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti Suomen kansainvälisen aseman kan-

nalta huolestuttavana, että Kosovon KFOR-operaation supistamisen myötä suomalaisten määrä sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa laski vuoden 2010 aikana noin 300 sotilaaseen (UaVM 8/2010 vp).

5.6.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen varusmiehet – joskus myös varusmiesten vanhemmat – ja vakinainen henkilökunta. Kantelukynnys vaikuttaa melko korkealta varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville. He katsovat usein parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksen päätyttyä. Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita otetaan selvittäväksi myös oikeusasiamiehen omasta aloitteesta varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat mm. palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä ja palveluspaikoista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myös lääkintähuollosa kannellaan paljon. Silloin tällöin kannellaan myös varusmiesten kohtelusta. Oikeusasiamies on useissa eri yhteyksissä korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja.

Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tällaisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä voinut puuttua. Myös muutamia rauhanturvaajien kanteluja on käsiteltävänä vuosittain.

Puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta koskevia asioita kirjattiin saapuneeksi vain 37 (edellisenä vuonna 43). Kanteluja ratkaistiin sama määrä eli 37 (edellisenä vuonna 56). Kymmenen vuoden aikana saapuneiden kanteluiden määrä on hieman vaihdellut. Luvut ovat kuitenkin niin pieniä, että vaihtelusta ei voi tehdä tarkempia päätelmiä.

Puolustushallintoa koskevissa asioissa on ollut va-
kiintuneesti erittäin korkea toimenpideprosentti. Vi-
ime vuonna se oli 32,5 ja esimerkiksi vuonna 2005
peräti 45,2. Tämä voi osaltaan johtua siitä, että kan-
telukynnys on korkea.

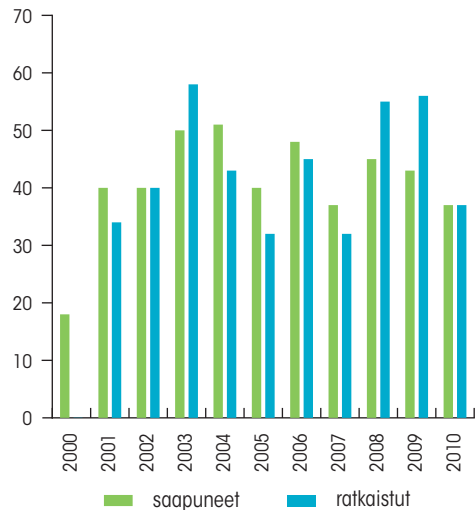
Myös Pääesikunnan oikeudellisen osaston sisäinen
laillisuusvalvonta on viime vuosina tehostunut. Tämä
saattaa vaikuttaa myös oikeusasiamiehelle tehtävien
kantelujen määrään. Puolustusvoimien sisäisen lailli-
suusvalvonnan painopistealueena on ollut erityisesti
uusi lainsäädäntö, asevelvollisuuslaki ja laki puolus-
tusvoimista. Laillisuusvalvonta on seurannut uuden
lainsäädännön valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja
tulkintojen lainmukaisuutta. Huomiota on kiinnitetty
myös Pääesikunnan alaisten laitosten oikeudenhoi-
toon sekä virka-avun antamiseen ja vastaanottami-
seen liittyviin oikeudellisiin näkökohtiin.

5.6.3 TARKASTUKSET

Varuskuntatarkastuksia voivat suorittaa oikeusasia-
mies, apulaisoikeusasiamies tai heidän määräämän-
sä esittelijät. Pääesikunnan oikeudellisen osaston oh-
jetta muutettiin vuonna 2010. Nyt siitäkin ilmenee, että
tarkastuksia voivat suorittaa myös oikeusasiamiehen
kanslian esittelijät. Tällöin oikeusasiamies tai apulais-
oikeusasiamies määrää kansliansa virkamiehen suo-
rittamaan tarkastuksen. Esittelijävetoiset tarkastukset
aloitettiin vuonna 2010 puolustusvoimien kohteissa.

Tarkastuksia suoritettiin Kainuun Prikaatissa ja Kainuun
Alueoimistossa Kajaanissa, Jääkäriprikaatissa Sodan-
kylässä, Lapin rajavartiostoon kuuluvassa Rajajääkä-
rikompaniassa Ivalossa, Kaartin Jääkäriyrykmentissä,
Maanpuolustuskorkeakoulussa ja Maanpuolustuskou-
lutusyhdistyksessä Helsingissä. Lisäksi vierailtiin Pää-
esikunnan oikeudellisella osastolla.

Varuskuntatarkastusten yhteydessä varusmiehille ja
vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luot-
tamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kans-
sa. Varusmieskeskusteluissa tulee usein esille asioi-
ta, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan
kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat hoidetuksi



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina
2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010



Varuskuntien tarkastukset kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin. Apulaisoikeusasiamies Jussi Paju teki tarkastuksen Kainuun prikaatiin kesäkuussa 2010.

tällä tavalla. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutinnan.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, joista varusmiehet eivät ole kertoneet luottamuksellisissa keskusteluissa. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikirjuriin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

TARKASTUSHAVAINTOJA

Tarkastuksilla keskusteltiin puolustusvoimien koulutus- ja henkilöstöuudistuksista, ennen muuta opistoupseerien asteittaisesta korvaamisesta aliupseereilla. Tarkastuksilla todettiin, että henkilökunnan eläkepoistuma on saanut aikaan sen, että päälliköt ovat nuo-

ria. Suurinta on ollut opistoupseerien poistuma. Varusmiesten kouluttajien nuoren iän takia pidettiin tärkeänä, että jokaisessa yksikössä olisi riittävä kokemuksen ja tietämyksen omaava yksikköupseeri, joka voi osaltaan perehdyttää nuoria kouluttajia yksikön päivittäiskäytäntöihin.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa nousi eniten esiin yhdenvertainen kohtelu. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ehkä suurin kysymys on varusmiesajan pituus. Upseeri- tai muutoin erityiskoulutettavien asepalvelun pitkää kestoa, ei voida pitää ongelmana silloin, kun asevelvolliset siihen tietoisesti haluavat ja pyrkivät. Sen sijaan yhdenvertaisuusongelmia syntyy tilanteissa, joissa henkilöitä määrätään pitkään asepalvelukseen vastoin heidän tahtoaan.

Tarkastuksilla ilmeni, että varusmiehet joutuvat joskus yli kuuden kuukauden palvelukseen myös vastoin tahtoaan. Jotkut olivat jopa keskeyttäneet palveluksen kuultuaan, että he joutuisivat aliupseerikouluun. Ero

tammikuun ja heinäkuun saapumiserien välillä on suuri. Heinäkuun saapumiserässä on selvästi enemmän johtajakoulutukseen halukkaita.

Palvelusjärjestelyjä, lomia ja vapaa-aikaa koskevissa käytännöissä saattaa olla merkittäviä eroja saman varuskunnan eri yksiköissä. Joissakin yksiköissä saat- toi olla käytössä pidennetyt iltavapaat ja toisissa ei. Lomakäytännöissä ja kuntoisuuslomien myöntämi- sessä kerrottiin ilmenneen eroja yksiköiden välillä. Esimerkkinä mainittiin kuntoisuuslomat, joiden myön- täminen joissakin yksiköissä oli tiukkaa, toisissa ni- tä sai helposti. Omien sähkölaitteiden, kuten kannet- tavien tietokoneiden käyttämiseen saatettiin edellyt- tää ”sähkölupaa”. Luvan myöntämiskäytäntö oli kui- tenkin epäyhtenäinen, koska eräissä yksiköissä niitä ei myönnetty lainkaan.

Maan eri osissa kielelliset kysymykset painottuvat eri tavoin. Kaartin Jääkärirykmentissä Helsingissä pal- vellee vuosittain runsaasti ulkosuomalaisia. Tarkas- tusajankohtana rykmentissä oli 13 ulkosuomalaista suorittamassa varusmiespalvelustaan. Lukuun eivät sisältyneet sellaiset ulkosuomalaiset, jotka olivat muuttaneet kotiosoitteensa Suomeen. Ulkosuoma- laisten kanssa on ollut jonkin verran kieliongelmiä. Yhtenä vakavana tapauksena kerrottiin, että eräs suo- mea puhumaton varusmies ei ollut osannut ampu- maharjoitusten yhteydessä käskystä suojata ajoissa kuuloaan kuulosuojaimin. Muutoin ulkosuomalaisten suoriutumista varusmiespalveluksesta kerrottiin tuet- tavan erinomaisesti.

Jääkäriprikaatissa Sodankylässä on joissakin saapu- miserissä ollut saamenkielisiä varusmiehiä. Jo kut- sunnoissa tiedustellaan, haluaako asevelvollinen käyttää varusmiespalvelun aikana saamen kieltä. Tois- taiseksi näin ei ole tapahtunut, vaikka prikaatissa on muutamia saamenkielentaitoisia kouluttajia. Kutsun- takoulutukset ja muut asiapaperit ovat saatavissa myös saamen kielellä.

Myös Rajajääkärikompaniassa Ivalossa on ollut saa- menkielisiä varusmiehiä. Rajavartiolaitoksella on tehty yhdenvertaisuussuunnitelma, jossa on myös saamen kieli esillä. Saamenkielisten varusmiesten palveluksen varalta on suunnitelmat olemassa. Suunnitelmissa on myös laatia lista saamen kieltä taitavista henkilöistä

rajavartiolaitoksessa ja selvittää lähialueen yhteistyö- kumppanit, jotka osaavat saamea. Lomakkeita ei ole tällä hetkellä saatavissa saamen kielellä, ei edes polii- silomakkeita. Toistaiseksi kukaan varusmiehistä ei ha- lunnut käyttää saamen kieltä palveluksensa aikana.

Tarkastuksilla nousivat esiin varusmiesten taloudelli- set ongelmat ja siviiliasioiden hoito. Suurin osa so- siaalikirurgille tehtävistä yhteydenottopyynnöistä koskee toimeentuloa. Varusmiesten siviiliongelmat liit- tyvät usein velkaantumiseen. Erityisen huolestuttavia ovat siviilissä yksin asuvien varusmiesten toimeentu- lo-ongelmat. Varusmiehet pitivät myös päivärahaa lii- an pienenä. Päivärahaa verrattiin siviilipalvelusmies- ten saamaan ateriakorvaukseen. Siviiliasioiden hoito on usein mahdollista vain verkossa. Verkoasiointiin varuskunnissa ei aina ole riittävästi koneita. Koneiden lisäksi tarvittaisiin myös ohjeistusta niiden käyttöön.

Kaartin Jääkärirykmentissä toivottiin useammin ta- pahtuvia vaatteidenvaihtovuoroja. Vaatteidenvaihto- vuoro voi venyä kolmenkin viikon mittaiseksi, joten useat varusmiehet joutuivat pesettämään pyykkinsä lomilla, vaikka tämä on kiellettyä.

5.6.4 TERVEYDENHUOLTO

Vuonna 2010 painopistealueeksi muodostui Puolus- tusvoimien terveydenhuolto. Tämä ei ollut ennalta suunniteltua, vaan johtui siitä, että terveydenhuoltoa koskevissa kanteluissa tehtiin useita toimenpiderat- kaisuja ja terveydenhuollon ongelmat nousivat tar- kastuksilla useasti esiin.

TARKASTUSHAVAINTOJA

Kainuun Prikaatin lääkäritilanne on huono. Prikaatis- sa oli tarkastushetkellä kaksi täyttämätöntä lääkärin virkaa. Pääliikkölääkärin mukaan joukkoyksiköiden ko- mentajilla tuntuu olevan voimakas halu viimeiseen asti välttää varusmiespalveluksen keskeyttämistä. Lää- kärin näkökulmasta on kuitenkin selkeästi nähtävis- sä jo palveluksen alussa, kykeneekö henkilö suoriutu- maan varusmiespalveluksesta.

Jääkäriprikaatissa Sodankylässä ei ollut yhtään vakituista lääkäriä. Päällikkölääkärin tehtävää hoitaa tilapäisesti Rovaniemen varuskunnan terveysaseman päällikkölääkäri. Hän on tavattavissa prikaatissa keran viikossa. Lääkäritilannetta pidettiin huonona. Yhteistyö kunnan terveyspalveluiden kanssa on tosin toiminut hyvin. Varusmiehet eivät saa aina kotikunnissa riittävää terveydenhuoltoa, mikä aiheuttaa lisäpaineita varuskunnalle. Lääkärin vastaanotolle pääsyä joutui usein jonottamaan. Myös jonot hammaslääkärille ovat pitkiä.

Päällikkölääkärin mukaan varusmies joudutaan siirtämään usein E-luokkaan, jos hänen sairautensa vaatii laajempia tutkimuksia. Palveluksen aikana pääsisi usein nopeammin hoitoon, mutta saadun ohjeistuksen mukaisesti varusmiehiä kotiutetaan säästösyistä. Tätä hän piti varusmiehen kannalta kohtuuttomana.

Varusmiesten tulotarkastuksessa on havaittu kuulovaurioiden selvää lisääntymistä. Vuonna 2010 on kotiutettu kuulovaurion johdosta 20 varusmiestä (vuonna 2008 neljä ja vuonna 2009 yhdeksän varusmiestä).

Rajajääkärikomppaniassa Ivalossa sairastuvalla on yksi kokopäivätoiminen sairaanhoitaja. Lääkäripalvelut saadaan ostopalveluna paikalliselta lääkäriseimalta. Ongelmana on ollut lääkärin vaihtuvuus.

Varusmiesten terveydentilasta keskusteltaessa tulivat esille rasitusvammat. Tähän nähtiin osasyynä kesäkumisaappaat, jotka ovat rakenteeltaan soveltumattomat maastossa liikkumiseen ja marsseihin. Sama ongelma oli tullut esille jo edellisellä tarkastuskerralla. Ongelman ehkäisykeinona oli omien jalkineiden käyttö riskitapauksissa. Puutteena pidettiin sitä, ettei fysioterapeuttien palveluja ole käytettävissä.

Kaartin Jääkärirykmentissä Helsingissä on kolme lääkäriä. Vastaanotolla käy päivittäin noin 100–200 henkilöä. Aiemmat ongelmat terveysaseman työilmapiiressä ovat poistuneet henkilövaihdosten myötä.

Varusmiespalveluksen korkeahkon keskeytysprosentin katsottiin johtuvan osaksi siitä, että kutsunnoissa lääkärintarkastusten ”seula” ei ole kovin tiheä. Usea varusmies läpäisee lääkärintarkastuksen kokeillakseen varusmiespalveluksesta suoriutumista, vaikka siihen alkujaankaan ei olisi edellytyksiä.

5.6.5 TERVEYDENHUOLLON RATKAISUJA

VARUSMIEHEN HOIDON VIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Kontiolahden varuskunnan terveysaseman menettelyä kipuoireidensa diagnosoinnissa ja hoitamisessa. Häntä ei myöskään lähetetty tarkempin tutkimuksiin siviililääkärin, ja hän joutui jonottamaan varuskunnan lääkärille kaksi viikkoa. Lopulta kantelija joutui keskeyttämään varusmiespalveluksen kipujen takia.

Selvityksen mukaan varusmies oli käynyt terveysasemalla sairaanhoitajan vastaanotolla viisi kertaa selkävaivojen vuoksi ennen kuin hänet kuudennella kerralla ohjattiin varuskunnan lääkärin vastaanotolle. Lääkäriaika saatiin lopulta kahden viikon päähän.

Vaikka sairaanhoitajien vastaanotoilla ei ollutkaan ilmennyt vakavaa selkäsairautteen viittaavaa, AOA:n mukaan olisi selkävaivojen pitkittyessä ollut perusteltua, että varusmies olisi ohjattu tapahtunutta aikaisemmassa vaiheessa varuskunnan lääkärin tutkittavaksi. Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n mukaan lääkäri on kuitenkin se terveydenhuollon ammattihenkilö, joka päättää taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

AOA totesi myös, että jos varusmies olisi ohjattu aikaisemmin lääkärin vastaanotolle, olisi lääkäri voinut ottaa samalla kantaa palveluskelpoisuusluokkaan ja palveluksen keskeyttämistä olisi voitu harkita jo aikaisemmassa vaiheessa. Nyt tämä harkinta jäi niinkin myöhään, että varusmiehellä oli jäljellä varusmiespalvelusta noin 40 päivää.

AOA Pajuojan päätös 11.5.2010, dnro 2928/4/08, esittelijä lisa Suhonen

ERIKOISSAIRAANHOITOON OHJAA- MINEN KOTIUTTAMISTILANTEESSA

Kantelijan mukaan hänen vammansa leikkaushoito oli viivästynyt. Varuskunnan terveysasemalta unohdettiin toimittaa lähete kantelijan kotipaikkakunnan erikoissairaanhoidosta vastaavaan sairaalaan. Unohduksen takia hän ei kotiuttamisen jälkeen ollut missään leikkausjonossa.

Pääesikunta piti lausunnossaan tärkeänä, että palvelusaikana syntyneiden tapaturmien hoidossa seurataan tarkasti varusmiehen hoitoketjua. Hoidon toteutuminen ns. normaalissa erikoissairaanhoidossa tulee varmistaa puolustusvoimien puolelta niin pitkälle kuin mahdollista myös tilanteissa, joissa varusmies ei palveluksen keskeyttämisen takia enää kuulu puolustusvoimien terveydenhoitovastuulle. Pääesikunta saattoi Sotilaslääketieteen keskuksen tietoon tämän näkemyksensä hoidon toteutumisen varmistamisesta.

AOA:n mielestä tässä ei kantelijan kohdalla onnistuttu, kun hänestä ei laadittu lähetettä kotikuntansa mukaisen sairaanhoitopiiriin sairaalaan palveluksen keskeyttämisen jälkeen. Myöskään tapaturmailmoitusta ei ollut toimitettu valtiokonttoriin ilman aiheetonta viivytystä. Tähän vaikutti se, ettei rykmentillä ollut omaa tapaturma-asiamiestä, vaikka menettelytapaohjeen mukaan sellainen olisi pitänyt olla.

AOA Pajuojaan päätös 29.12.2010,
dnro 2095/4/09*, esittelijä lisa Suhonen

LASKUVARJOJÄÄKÄRIN HYPPY- KELPOISUUDEN ARVIOINNIN PUUTTEET

Kantelija kertoi saaneensa varusmiespalveluksensa aikana Utin Jääkärirykmentissä selkäänsä pysyvän vian, joka diagnosoitiin vasta varusmiespalveluksen lopulla nikaman siirtymäksi. Viasta huolimatta lääkäri ei kieltänyt kantelijaa hyppäämästä tai muutenkaan rajoittanut tämän toimintaa.

Kantelija jatkoi heti varusmiespalveluksensa jälkeen laskuvarjojääkärikompaniassa sopimusotilaana. Tällöin hänelle unohdettiin tehdä työhönsijoitustarkastus,

jossa olisi otettu kantaa hyppykelpoisuuteen. Tarkastus tehtiin vasta puolen vuoden kuluttua, jolloin työterveyslääkäri rajoitti merkittävästi kantelijan hyppäämistä. Tästä kuukauden kuluttua työterveyslääkäri kielsi hyppäämisen kokonaan.

AOA:n mielestä kantelijan kohdalla olisi ollut ilmeisen perusteltua ryhtyä tapahtunutta aikaisemmin selvittämään pitkittyneen selkävian syytä esimerkiksi röntgentutkimuksella. Vaikka selkäkipu ei olisikaan ollut jatkuva, olisi harkinnassa tullut ottaa huomioon hyppytoimintaan liittyvät erityispiirteet. Röntgentutkimuksen jälkeen olisi ollut lisäksi aiheellista konsultoida erikoislääkäriä jatkotoimenpiteistä. AOA ei voinut kuitenkaan todeta, että kantelijan selkäkipujen hoito ja diagnoosin jälkeinen hoito varusmiesaikana olisi ollut yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön vastaista.

Kantelijan hoitoon osallistui perusterveydenhuollon lisäkoulutusvaihetta suorittava laillistettu lääkäri, jolla ei ollut vielä tuohon aikaan oikeutta harjoittaa ammatiaan itsenäisesti. Sama lääkäri teki kotiuttamistarkastuksen, jonka perusteella hän arvioi kantelijan palveluskelpoisuuden. AOA piti ongelmallisena, jos tällaisia lääkäreitä käytetään tilanteissa, joissa lääkäriltä edellytetään perehtyneisyyttä sotilaslaskuvarjohyppytoimintaan. Puolustusvoimien omien ohjeiden mukaan lääketieteen opiskelija ei voi tehdä itsenäisesti esimerkiksi palveluskelpoisuusluokan muutosesityksiä, vaan niihin tarvitaan itsenäisesti ammatiaan harjoittamaan oikeutetun lääkärin allekirjoitus.

AOA Pajuojaan päätös 14.9.2010,
dnro 646/4/08*, esittelijä lisa Suhonen

5.6.6 MUITA RATKAISUJA

VARUSMIEHILLE PARRANAJOVÄLINEET

Kantelija piti Karjalan Prikaatissa saamaansa käskyä parran ajamisesta lainavastaisena. Kantelijan mielestä puolustusvoimien olisi tullut antaa käskyn toteuttamiseksi tarvittavat välineet.

AOA totesi, että hiusten leikkaamiseksi on mahdollisuus lainata välineet puolustusvoimilta. Parranajovä-

lineitä ei ollut kuitenkaan katsottu tarkoituksenmukaisiksi jakaa puolustusvoimien toimesta. Karjalan Prikaatissa oli tosin näin aiemmin menetelty. Myös naisille maksetaan erillistä varusrahaa heidän henkilökohtaisten tarvikkeidensa hankkimiseksi.

Koska Yleinen palvelusohjesääntö edellyttää hiusten leikkaamisen ohella myös parran ja viiksien ajamista, tulisi puolustusvoimien AOA:n mukaan mahdollistaa käskyn noudattaminen näiltäkin osin ilman varusmiehille aiheuttavia lisäkustannuksia.

AOA Pajuojan päätös 9.3.2010,
dnro 629/4/08*, esittelijä Jaana Romakkaniemi

Puolustusvoimat toteutti päätöksen edellyttämät toimenpiteet puolustusvoimien sotatalouspäällikön 1.4.2010 antamalla toimeksiannolla, jonka mukaan varusmiehille tilataan usean vuoden tarvetta vastaava määrä kertakäyttöisiä parranajovälineitä heinäkuun 2010 saapumiserästä lukien.

LASKUVARJOJÄÄKÄRIT PUNNERTAVAT PALJON

Aikaisemmilla tarkastuksilla Utin Jääkärirykmentissä oli käynyt ilmi, että varusmiehiä punnerrutetaan paljon. Asian toivat esiin sekä varusmiehet että henkilöstö. Viitattiin myös siihen, että punnerruttamista olisi käytetty simputuksenomaisesti rankaisukeinona esimerkiksi epäonnistuneista suorituksista.

Puolustusvoimien mukaan punnerruttaminen liittyy kiinteästi laskuvarjojääkäreiden koulutukseen. Fyysisesti raskaassa koulutuksessa lihaskuntosuorituksilla on keskeinen asema. Punnerrusten määräämisen todettiin tukevan koulutusta ja tarkkaavaisuutta, kunhan se toteutetaan oikealla tavoin osana ”laskuvarjojääkärihenkeä”.

AOA:n mukaan riittävää näyttöä ei ollut saatavissa siitä, oliko punnerruttamista tapahtunut simputustarkoituksessa.

AOA suhtautui kuitenkin kriittisesti siihen, että punnerruttamista pidettiin osana ”laskuvarjojääkärihenkeä”. Tämä voi hämärtää koulutuksen ja simputuksen rahanvetoa. Hänen mukaansa kovat fyysiset vaatimukset kuuluvat laskuvarjojääkärikoulutukseen, mutta simputus tulee määritellä samalla tavoin kuin varusmiespalveluksessa yleensä.

AOA Pajuojan päätös 14.9.2010,
dnro 1989/2/09*, esittelijä Kristian Holman

PUUTTEET UPSEERIN SIIRTOMENETTELYSSÄ

Kantelija arvosteli Merivoimien Esikunnan ja Suomenlahden Meripuolustusalueen menettelyä omassa siirtoasiassaan. Kantelijaan otettiin yhteyttä Maanpuolustuskorkeakoulusta ja tiedusteltiin halukkuutta kadettien sotahistorian opettajan tehtävään. Kantelija ilmoitti heti halukkuudestaan siirtyä tehtävään perusyksikön päälliköille ja joukkoyksikkönsä komentajalle. Tieto halukkuudesta tehtävään oli myös puolustusvoimien henkilötietojärjestelmissä.

Siirtoprosessi aloitettiin virallisesti Maanpuolustuskorkeakoulun joukko-osastolle lähettämällä esityksellä, johon Suomenlahden Meripuolustusalueen vastasi antamalla puoltavan lausunnon. Tämän jälkeen kantelija oli ilmeisesti noin puolen vuoden ajan siinä uskossa, että siirto tulisi puoltavan lausunnon mukaisesti toteutumaan.

Meripuolustusalueen myöhempi lausunto oli kuitenkin kielteinen. Kantelija tiedusteli, voitiinko aiemmin jo annettua irrotettavuuslausuntoa muuttaa joukko-osaston toimesta.

AOA totesi, että puolustusvoimista annetun lain 41 §:n mukaan puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten. Eduskunnan puolustusvaliokunnan mukaan siirtojen tulee kuitenkin perustua ensisijaisesti siirrettä-

vän henkilön vapaaehtoisuuteen eikä niistä saa kootua kohtuutonta haittaa siirtyjälle tai hänen perheelleen. Jos vapaaehtoisia ja sopivia hakijoita ei löydy, käytetään siirtovelvollisuutta (PuVM 2/2006 vp).

Puoltavan lausunnon muuttaminen kytkeytyy ns. luottamuksensuojaan. Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottaa tulee voida mm. siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen muutu.

Myöhempiä kielteistä lausuntoa perusteltiin muuttuneilla olosuhteilla ja velvoitteella siirtää tietty määrä henkilöitä Merisotakoululle. Vaikkei voidakaan katsoa, että luottamuksensuojan periaate olisi ollut suoranaisena esteenä lausunnon muuttamiselle, on se kuitenkin tullut ottaa huomioon siten, että kaikki muut käytettävissä olevat vaihtoehdot olisi puolustusvaliokunnan edellyttämin tavoin selvitetty ennen kantelijan ”pakkosiirtoa”.

Selvitysten perusteella ei voinut tulla täysin vakuuttuneeksi siitä, että juuri kantelijan siirto Merisotakoululle olisi ollut tässä tilanteessa ainoa vaihtoehto. Merisotakoulun tehtävä ei myöskään ollut samankaltainen erityisosaamista vaativa tehtävä kuin Maanpuolustuskorkeakoulun opettajan tehtävä.

AOA:n mukaan lainsäätäjän asianmukaiselle siirtomenettelylle asettamat vaatimukset eivät tässä tapauksessa toteutuneet tyydyttävällä tavalla.

AOA Pajuojan päätös 28.10.2010,
dnro 2056/4/08, esittelijä Raino Marttunen

SOTA-ARKISTON TIETOPALVELUN PUUTTEET

Kantelija arvosteli sitä, että osaa hänen Sota-arkistosta pyytämistään ilmavoimien asiakirjoista ei ollut annettu tutkimuskäyttöön. Kantelija oli ohjattu pyytämään aineistoa Pääesikunnalta. Hakemuslomakkeita tutkimuslupaa varten ei ollut.

Puolustusvoimien Sota-arkisto on liitetty osaksi arkistolaitosta. Kansallisarkisto ei ole puolustusvoimien kanssa tehdyn palvelusopimuksen mukaisesti ottanut kantaa salassa pidettävien asiakirjojen luvanvaraisuuteen tai luvan myöntämiskäytäntöihin. Luvan on hake-
muksesta myöntänyt Pääesikunta tai jokin muu puolustusvoimien toimivaltainen viranomainen.

AOA päätyi arvioinnissaan siihen, että Kansallisarkistossa ei ollut menetelty virheellisesti muutoin kuin että tutkimuslupien hakumenettely oli ollut osin epäselvä ja vaikeaselkoinen. Viranomainen voi pidättää itselleen sellaistaakin asiakirjaa koskevan määräysvalan, joka on jo siirretty päätearkistoon. Sota-arkistoon liittyvät sisäiset vastuusuhteet puolustusvoimien puolella olivat kuitenkin hyvän tieto- ja asiakaspalvelun kannalta ongelmallisia.

Kansallisarkisto on ilmoittanut muuttaneensa käytäntöään siten, että se asiakkaan niin halutessa välittää tutkimuslupahakemuksen puolustusvoimille.

Kansallisarkisto ja Pääesikunta käyvät neuvotteluja Sota-arkiston nykyisen palvelusopimuksen tarkistamisesta siten, ettei Kansallisarkisto enää jatkossa hoitaisi puolustusvoimien hallussa olevien, salassa pidettävien asiakirjojen tietopalvelua. Siten Sota-arkiston tietopalvelu siirtyy takaisin puolustusvoimille.

AOA Pajuojan päätös 20.12.2010,
dnro 367/4/09*, esittelijä Jorma Kuopus

VIRKAMIEHEN TULEE KÄYTTÄÄ VIRALLISTA NIMEÄÄN

Prikaatin komentaja käytti viranomaisen asiakirjoissa sellaista etunimeä, joka ei ollut jokin hänen virallisiin väestötietoihin merkityistä nimistään. Koska hallintoasiassa annettavaan päätökseen on merkittävä päätöksen tehnyt viranomainen, AOA:n mukaan on selvää, että viranomaisen päätökseen merkityn nimen on oltava hänen virallinen nimensä.

Virkamiehillä on päätöksiä allekirjoittaessaan oikeus käyttää mitä tahansa virallisista etunimistään, mutta allekirjoituksessa on oltava jokin hänen virallisista väestötietojärjestelmään merkityistä nimistään. AOA saattoi komentajan tietoon käsityksensä siitä, että hyvän hallinnon näkökulmasta hänen menettelynsä ei ollut asianmukainen.

AOA Pajuojaan päätös 29.11.2010,
dnro 686/4/09*, esittelijä Mikko Sarja

RAJAVARTIOLAITOKSEN VERTAISARVIOINTIEN JULKISUUS

Rajavartiolaitoksen suoritusarvioinnissa käytetään hyväksi työtovereiden arviointia eli vertaisarviointia. Rajavartiolaitoksen henkilöstöosasto katsoi, ettei se ollut velvollinen luovuttamaan vertaisarviointeja koskevia tietoja asianosaiselle tai häntä edustavalle luottamusmiehelle.

AOA totesi, että vertaisarviointi voi vaikuttaa arvioitavan virkamiehen palkan määrään. Sitä ei voida pitää Rajavartiolaitoksen esikunnan selvityksessä tarkoitettuna viranomaisen sisäistä käyttöä varten hankittuna asiakirjana (julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohta) eikä myöskään sellaisena viranomaisen sisäisenä neuvottelu- tai muuna vastaavana asiakirjana, jonka soveltaminen riippuisi siitä, sisältääkö se arkistoitavia asiakirjoja (julkisuuslain 5 §:n 4 momentti).

Julkisuuslain tiedonsaantia rajoittavia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Lähtökohtaisesti ei myöskään voida katsoa, että vertaisarviointien antaminen arvioitavalle voisi olla julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vastaista. Asia tulee ratkaista kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

AOA:n mukaan kirjallista vertaisarviointia on pidettävä julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana, jota on lähtökohtaisesti pidettävä asianosaisjulkisena.

AOA Pajuojaan päätös 28.12.2010,
dnro 403/4/09*, esittelijä Raino Marttunen

5.7 TULLI

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnausta on kanneltu. Kanteluista merkittävä osa koskee autoverotusta, ja autoverotuksen muutokset heijastuvatkin selvästi kanteluiden kokonaismäärään.

Tulliasioden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

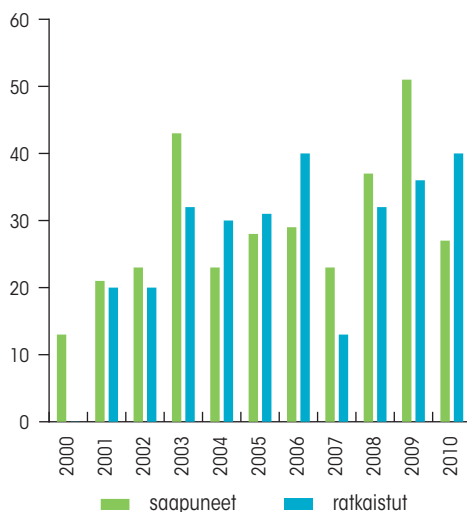
5.7.1 AUTOVEROTUS

KÄSITTELYAJAT

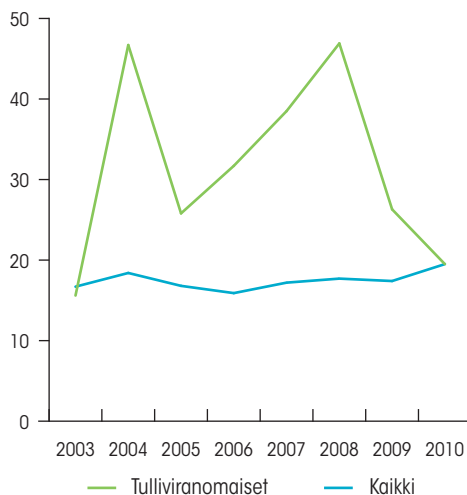
Veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden ruuhkautuminen tullipiireissä heijastui edelleen kanteluiden sisällössä. Kanteluissa arvosteltiin oikaisuvaatimusten pitkää käsittelyaikaa. Niissä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että EU-oikeus edellyttää syrjimättömyyttä tullin verotuskäytännössä, 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.

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. Tullihallitus ryhtyi kehittämään tullin omaa MAHTI-järjestelmää arvonmäärittelyn saattamiseksi vastaamaan KHO:n päätöksessä 2006:95 edellytettyä perusteiden avoimuutta.

AOA oli saattanut vuonna 2008 antamassaan ratkaisussa Tullihallituksen tietoon käsityksensä siitä, että tullin olisi pitänyt ryhtyä perusteitaan avoimen arviointijärjestelmän luomiseen jo selvästi aikaisemmin ja joka tapauksessa toteuttaa se kiireellisemmin kuin mitä käytännössä tapahtui. Myös kysymys verovelvollisten yhdenvertaisesta kohtelusta tuli esiin ratkaisuis-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

sa. Tullihallitus oli kanteluun antamassaan selvityksessä perustellut autoveron muutoksenhakujen käsittelyssä valittua käsittelyjärjestystä kokonaishyödyillä käsittelyn keston, ratkaisujen yhdenmukaisuuden ja prosessiekonomian eli kokonaiskustannusten kannalta. Tällöin jo lähtökohtaisesti harvinaisempien automallien maahantuojien muutoksenhakujen käsittely on ollut keskeytettyä jopa lähes vuoden kauemmin kuin sellaisten ajoneuvomallien maahantuojien, joiden ajoneuvojen arvosta oli saatavissa riittävästi vertailutietoa yleisen pyyntihinnan määrittämiseksi. Lisäksi kantelussa tarkoitettujen ajoneuvojen yleisen pyyntihinnan yksilöllinen määrittäminen vei myös tavallista enemmän aikaa. OA totesi, että tätä voidaan verovelvollisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta pitää ongelmallisena. OA katsoi kuitenkin, että Tullihallituksen arvonmääritysprosessin tehokkaasta toteuttamisesta esittämällä näkökohdilla oli merkitystä eikä hänellä näin ollen – kun hän oli jo aikaisemmin puuttunut menettelyyn arviointijärjestelmän luomisessa – ole aihetta puuttua asiaan enemmän kuin, että hän saattoi edellä esittämänsä käsitykset Tullihallituksen tietoon (1460/4/08).

Tullissa oli vuoden 2009 lopussa vireillä noin 11 500 autoverotukseen kohdistuvaa muutoksenhakua, joista noin 5 500 oli tullut vireille ennen vuotta 2009 ja 6 000 vuoden 2009 aikana. Yhteensä tullissa käsiteltiin vuonna 2010 yli 11 000 oikaisuasiaa. Vuoden 2010 lopussa käsittelemättä oli vielä noin 1 800 oikaisuasiaa ja 500 oikaisupäätöksistä tehtyä valitusta.

Tulli onnistui sille asetetun tulostavoitteen mukaisesti alentamaan muutoksenhakujen keskimääräisen käsittelyajan 9 kuukauteen vuoden 2010 loppuun mennessä.

Tullille tehtyjen oikaisuvaatimusten määrät ovat pudonneet selvästi parin viime vuoden aikana. Vuonna 2008 Tullille tehtiin noin 7 200 oikaisuvaatimusta, kun niitä vuonna 2010 tuli vain 3 400. Valituksia jätettiin vuonna 2010 noin 1 000 kpl eli alle 10 %:sta oikaisupäätöksistä on valitettu.

YHTEISÖOIKEUDEN VASTAISESTI PERITYN VERON PALAUTTAMINEN (NS. ELV-PALAUTUKSET)

Useissa kanteluissa (mm. 990/4/09) oli kysymys siitä, miten valtion tuli menetellä yhteisöoikeuden vastaisesti perityn autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron (elv) palauttamiseksi verovelvolliselle eli olisiko vero tullut palauttaa jo Siilin-tuomion antamisesta eli ensimmäisestä Suomea koskevasta EY-tuomioistuimen ratkaisusta lähtien vuonna 2002 tai mahdollisesti siltäkin edeltävältä ajalta vai vasta myöhemmin komissio v. Suomi -tuomion perusteella.

Euroopan yhteisöjen komissio oli kanteella, joka oli nostettu Suomea vastaan 4.1.2008, vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että koska Suomi oli pitänyt voimassa autoverolain 5 §:n ja arvonlisäverolain 102 §:n 1 momentin 4 kohdan säännökset, Suomi ei ollut noudattanut perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja arvonlisäverodirektiivin mukaisia velvoitteitaan.

Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission nostaman kanteen 19.3.2009 antamallaan tuomiolla asiassa C-10/08 (*komissio v. Suomi*). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei Suomi ollut noudattanut Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja kuudennen arvonlisäverodirektiivin 17 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli sallinut, että autoverolain 5 §:ssä tarkoitettu vero voidaan arvonlisäverolain 102 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti vähentää arvonlisäverosta. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Suomen hallituksen pyynnön tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamiseksi.

Tuomion jälkeen on säädetty autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron palauttamisesta eräissä tapauksissa annettu laki (jäljempänä palautuslaki). Lakia sovelletaan niiden ajoneuvojen verotuksiin, joiden osalta autoverolaissa tarkoitettu verovelvollinen ei ole voinut vähentää autoverolaissa tarkoitettua autoverolle kannettua arvonlisäveron suuruista veroa arvonlisäverotuksessaan. Lain mukaan autoverovelvolliselle palautetaan tämä vero. Lakia sovelletaan niihin ajoneuvojen verotuksiin, joita voidaan autoverolain mukaan oikaista.

Ennen tuomion antamista oli nyt kysymyksessä olevaa verotusjärjestelmää jo muutettu 1.4.2009 voimaantulleilla autoverolain muuttamisesta annetulla lailla ja arvonlisäverolain muuttamisesta annetulla lailla. Lainmuutoksilla autovero on muutettu autokautta arvonlisäverottomaksi läpikulkueräksi ja elv:n perimisestä on kokonaan luovuttu. Verovelvollinen on se, joka merkitään rekisteriin ajoneuvon omistajaksi. Autoveroprosentteja on korotettu arvonlisäveron määrällä eli 22 %:lla.

KHO katsoi kahdessa vuosikirjaratkaisussaan (2010: 44 ja 45), jotka koskivat KHO:n aikaisemmin elv:n palauttamista koskeneiden päätösten purkamista, että ottaen huomioon EU-oikeuden mukaiset tehokkuus-, vastaavuus- ja oikeusvarmuusperiaatteet ja muut päätöksen perusteluissa mainitut seikat, päätöksen purkamiseen ei ollut hallintolainkäyttölain mukaisia edellytyksiä ja purkihakemukset hylättiin.

AOA totesi kanteluratkaisussaan, että EU-tuomioistuimen tuomion sitovuus alkaa erityisesti ennakkoratkaisun osalta heti, kun se on annettu. Ratkaisussa vahvistettu unionin oikeuden tulkinta merkitsee paitsi sitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava asia tuon tulkinnan mukaisesti, myös sitä, että asianomaista normia on tullut yleisesti soveltaa sen voimaantulosta lähtien. Näin ollen EU-tuomioistuimen ratkaisun vaikutus ulottuu takautuvasti kaikkiin niihin oikeussuhteisiin, joihin unionin oikeuden vastaiseksi todettua normia on normin olemassaolon aikana sovellettu. Taannehtivuutta rajoittavat kuitenkin EU-tuomioistuimen korostamat pyrkimykset muun muassa oikeusvarmuuteen ja oikeussuhteiden pysyvyyteen.

Arvioitaessa sitä, miltä ajalta valtion tulisi palauttaa yhteisöoikeuden vastaisesti perityt verot, oli AOA:n mielestä ensinnäkin todettava, ettei EY-tuomioistuin hyväksynyt Suomen hallituksen pyyntöä tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamiseksi.

Unionin oikeuden mukaan jäsenvaltio voi kuitenkin soveltaa kansallisia menettelysääntöjä määräajoista ja oikeussuojasta, mikäli ne ovat unionin oikeuteen sisältyvien vastaavuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen mukaisia. Tällaiset menettelysäännöt sekä

muutoksenhakua ja määräaikoja koskevat säännöt määräytyvät kunkin jäsenvaltion sisäisen oikeusjärjestyksen mukaisesti.

Kansalliset säännökset, joita sovelletaan unionin oikeuden vastaisesti perittyjen verojen palauttamiseen, eivät saa kuitenkaan olla epäedullisempia kuin ne säännökset, joita sovelletaan vastaavien kansallisten suoritusten palauttamiseen.

Kansallisesti asetettujen määräaikojen tulee olla kohtuullisia. Kohtuullisina määräaikoina on pidetty esimerkiksi kolmen, neljän vuoden määräaikaa. Määräajan asettaminen on unionin oikeuden mukaan mahdollista, vaikka määräajan umpeen kuluminen merkitsisi palautusvaatimuksen vanhentumista tai edun menetystä.

Yhteisön oikeudessa on lisäksi korostettu päätösten lainvoimaisuutta ja oikeusvoimaisuutta koskevien periaatteiden merkitystä oikeusrauhan, oikeusvarmuuden ja oikeussuhteiden vakauden sekä hyvän lainkäytön varmistamiseksi.

Kysymyksessä oleviin autoveron ns. elv-palautuksiin sovelletaan autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron palauttamista eräissä tapauksissa annetun lain (822/2009). Autoverotusta koskeva oikeusvaatimus voidaan tehdä aina kolmen vuoden määräajassa veron määräämistä tai palautusta seuraavan kalenterivuoden alusta.

Yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan ottamalla huomioon niiden eroavuudet. Täysin tasapuolinen kohtelu ei kuitenkaan aina ole taattavissa sikäli kuin viranomaisen toiminnan sisältönä on niukkojen tai rajallisten resurssien jakaminen.

Muutoksenhauille on oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden mukaisesti voitu asettaa kansallisessa laissa sellainen määräaika, joka rajoittaa myös palautusten ajallista ulottuvuutta. Koska määräaika perustuu lakiin, verovelvollisia ei ole perusteettomasti asetettu eriarvoiseen asemaan.

Edellä esitetty ei myöskään tukenut AOA:n mielestä sitä käsitystä, että oikeustila ennen EY-tuomioistuimen viimeksi mainittua tuomiota olisi ollut siten selvä ja oikeudenloukkaus niin ilmeinen, että viranomaisten olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin palautusten ulottamiseksi laajemmalle kuin palautuslaissa on säädetty.

AOA katsoi, että tulli on menetellyt palautuksissa autoverolain muutoksenhakusäännösten mukaisesti ja käsitellyt palautukset oikaisuasioina niissä tapauksissa, joissa verotusta ei ole lainvoimaisesti ratkaistu. Hän katsoi, että valtiovarainministeriön (VM) tai tullin ei ollut osoitettu menetelleen asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan. AOA kuitenkin korosti, ettei hän tällä arviolla ottanut kantaa siihen kysymykseen, voisiko asiaosaisella olla oikeus vahingonkorvaukseen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjen oikeusperiaatteiden mukaisesti (990/4/09*).

5.7.2 TARKASTUKSET

AOA teki Läntisen tullipiirin tarkastuksen Turun tullissa. Tarkastuksella AOA kiinnitti mm. huomiota henkilöntarkastusten tarkastuskynnyksen arviointiin ja tarkastuksen asianmukaiseen kirjaamiseen.

5.7.3 RATKAISUJA

TULLIN NEUVONTA JA PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY AUTOVEROASIASSA

Euroopan komission palveluksessa työskennellyt kantelija esitti jättäessään autoveroilmoituksen vaatimuksen, että hänellä oli Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista Euroopan yhteisöjen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta solmittuun sopimukseen liitetyn pöytäkirjan nojalla oikeus tuoda verotta käytetty henkilöauto Suomeen loma-autokseen. Kantelijan mielestä hänen olisi tullut saada ratkaisu ko. sopimuksen soveltamisesta viivytyksettä.

Eteläisen tullipiirin selvityksen mukaan verovelvollinen oli vedonnut veroilmoituksen jättämisen yhteydessä pöytäkirjaan EY:n erioikeuksista ja vapauksista 12 artiklaan, josta jäljennös on ilmeisesti jätetty veroilmoituksen liitteenä. Autoverotusryhmän esimiehen käsityksen mukaan verovelvolliselle oli selvitetty suullisesti veroilmoituksen jättämisen yhteydessä, että tässä tapauksessa ei ole kyseessä sellainen tilanne, johon voitaisiin soveltaa jotain verottomuussäännöstä. Verovelvollisen vetoama säännös ei koske autoveroa, vaan ainoastaan tavarahan maahantuonnista kannettavaa tullia. Verovelvollista ei ohjattu pyytämään verottomuussäännöksen tulkinnasta ennakkoratkaisua, koska lain soveltamista oli pidetty selvänä.

Sen perusteella, mitä Euroopan unionin sovellettavaksi tulevien normeista ja autoverolain 22 a §:n lainvalmisteluasiakirjoista ilmeni, OA katsoi, että kysymystä kantelijan oikeudesta auton maahantuontiin autoverotta ei voida pitää niin selvänä, etteikö hallintolain neuvontavelvollisuutta koskevan säännöksen perusteella kantelijaa olisi ollut perusteltua neuvoa mahdollisuudesta saada asiassa ennakkoratkaisu.

OA:n mielestä se, että pöytäkirjan artiklan jäljennös on nimenomaisesti liitetty hakemusiakirjaan, viittaa siihen, että kantelija oli kertomallaan tavalla esittänyt suullisen vaatimuksen sen huomioon ottamisesta. Koska nämä asiakirjat oli liitetty autoveroilmoitukseen, viranomaisen oli hyväksynyt autoveroilmoituksen suullisen täydentämisen. Hallintolain mukaisesti suulliset vaatimukset tulee kirjata.

OA:n mielestä kantelijan oikeusturvan kannalta olisi ollut tärkeää, että perusteluissa olisi huomioitu hänen verovapautta koskeva vaatimuksensa, jotta hän olisi muutoksenhaussa voinut riittävästi arvioida muutoksenhaun tarvetta. Näin ollen OA kiinnitti Eteläisen tullipiirin huomiota autoverotuspäätöksen asianmukaisen perustelun tärkeyteen.

OA Jämskeläisen päätös 16.3.2010,
dnro 1745/4/08, esittelijä Riitta Länsisyrjä

ERÄÄN VIRKAMIEHEN LAUSUNNOT AUTOVEROTUKSESTA LEHDISTÖSSÄ

Kantelija arvosteli mm. VM:n virkamiehen julkisuudessa esittämiä kannanottoja autoveron elv-palautusten EU-oikeuden mukaisuudesta. Kantelija arvosteli kannanottoja, joissa todettiin, että EY-tuomioistuin oli ennakoratkaisussaan asiassa C-101/00 (tulliasiamies ja Siilin) vuonna 2002 todennut, että elv ei ollut syrjivä ja että se näin ollen oli EU-oikeuden mukainen. Näillä lausunnoilla oli kantelijan mielestä vaikutusta verovelvollisten arvioon valituksen menestymismahdollisuuksista. Kantelussa viitataan artikkeliin 18.5.2005 ja virkamiehen lausuntoihin AKE-lehdessä 4/2001 ja Suomenmaa-lehden artikkelin kommenttiartikkeliin Talouselämä-lehdessä 10.2.2003. Kantelija totesi, että virkamiehen esimerkiksi autoveron muutosten valmistelusta, muutoksien vaikutuksista autojen hintoihin ja automarkkinoihin esittämät väitteet eivät olleet paikkansa pitäviä.

AOA totesi, että arvioitaessa virkamiehen menettelyä viestinnässä oli ensinnäkin todettava, että hän on esittänyt asiassa virassaan eli autoverolainsäädännön valmistelusta VM:ssä vastaavana virkamiehenä käsitänsä autojen verotuksen kehityksestä ja sen vaikutuksesta autojen hinnanmuodostukseen. AKE-lehdessä vuonna 2001 julkaistu artikkeli on otsikoitu ”Käytettyjen tuontiautojen verotus kevenee”. Siinä esitetään arvioita EY-tuomioistuimen asiassa Siilin antaman tuomion vaikutuksesta autoverotukseen ja sitä kautta käytettyjen autojen maahantuontiin sekä käytettyjen autojen hinnanmuodostukseen Suomessa. Asiassa oli tuolloin vasta annettu julkisasiamiehen ratkaisuesitys, joka ei sido tuomioistuinta.

Kantelija arvosteli virkamiestä siitä, että tämä olisi antanut virheellistä tietoa muun muassa autoveron muutosten valmistelusta, muutoksien vaikutuksista autojen hintoihin ja automarkkinoihin. AKE-lehden artikkelissa kiinnittyy huomio virkamiehen verotuksen kehityssuunnitelmista esittämiin kannanottoihin. Artikkelin mukaan virkamies totesi: ”Nykyarvioiden mukaan ei siis ole tarkoitus pohtia autojen verotuksen muuttamista”. ”Ainoa verovelvollisen toimintaan vaikuttava muutos on todennäköisesti siirtyminen juoksevaan

12 kuukauden tai sen [ajoneuvoverotuksen] verotusjaksoon nykyisen kalenterivuoden sijasta”. Artikkelin mukaan virkamies kummasteli sitä, että kuluttajat ovat uskoneet uusien autojen hintojen halpenevan käytettyjen tuontiautojen verotuksen muutoksen myötä. ”He ovat erehtyneet”, todetaan artikkelissa.

Virkamies oli selvityksessään todennut, että tuolloin autoveron valmistelussa ei ollut tietoa siitä, että syntyi poliittinen päätös autoveron yleisen tason alentamisesta valmisteltavana olevan autoveron muutoksen yhteydessä. Päätös tästä syntyi vasta marraskuussa 2002.

AOA totesi, että päätöksenteko autoveron tasosta on poliittisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaistava kysymys. Autoverotuksen tason ennakoinnilla on merkittävä vaikutus kyseessä olevaan elinkeinotoimintaan. Virkamies oli antanut lausunnon autoverotuksen lainsäädäntöuudistusten valmisteluista vastaavana virkamiehensä. Näin ollen lausunnoissa oli tullut ottaa huomioon varovaisuus arvioitaessa autoverotuksen kehitystä suuntaan tai toiseen unohtamatta kuitenkin valtionhallinnon tiedotuksen tavoitteita yksilöiden päätöksenteon tukemiseksi annettavan tiedon välittämisen tärkeystä.

VM ei antamassaan lausunnossa ole ottanut kantaa virkamiehen artikkelissa esittämien kannanottojen hyväksyttävyyteen tai siihen, oliko virkamiehiä ohjeistettu autoveron tuolloin käynnissä olleen muutoksen valmistelun yhteydessä. Mikään asiassa esille tullut ei tue käsitystä, että hän olisi esittänyt artikkelissa mitään sellaista, mikä ei valmistelun sen hetkessä vaiheessa olisi pitänyt paikkaansa.

Vuonna 2003 Suomenmaa-lehdessä julkaistun haastattelun osalta kiinnittyi huomio erityisesti siihen, että virkamies oli haastattelussa esittänyt käsityksiä autojen hintakehityksestä, mitkä ainakin käytettyjen autojen osalta jälkikäteen arvioiden pitivät paikkansa. Keskeistä oli, että esitetyt arviot oli selvästi esitetty hänen henkilökohtaisena käsityksenään markkinoiden hintakehityksestä, eikä niissä ole esitetty mitään sellaista tietoa tai käsitystä, joka olisi virheellistä tai harhaanjohtavaa.

Näin ollen AOA katsoi, että asiassa ei ole osoitettu virkamiehen menetelleen virheellisesti. AOA saattoi tässä esittämänsä yleisluonteisen käsityksen tiedottamisesta virkamiehen ja VM:n tietoon.

AOA Sakslinin päätös 16.12.2010,
dnro 1009/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

TULLIVIRANOMAISTEN TOIMIVALTA

Kantelija arvosteli Pohjoisen tullipiirin virkamiesten menettelyä. Tullitarkastajat olivat nousseet linja-autoon, jossa kantelija oli matkustajana ja pyytäneet hänet ulos suorittaakseen tullitarkastuksen. Tullitarkastuksen syyksi tullitarkastajat olivat ilmoittaneet epäilyn kantelijan syylistymisestä törkeään huumausainerikokseen. Epäily osoittautui aiheettomaksi.

Kantelijaan kohdistuneiden toimien taustalla oli aiemmin samana päivänä tullitarkastuksessa Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla Suomen tullialueella paljastunut epäily törkeä huumausainerikos, jota Pohjoisen tullipiirin rikostorjunta oli ryhtynyt selvittämään. Kiinniotettu, törkeästä huumausainerikoksesta epäilty mies oli kertonut matkakumppanistaan, joka hetkeä aiemmin oli ylittänyt rajan eri kautta ja nyt odotti häntä kohti pohjoista lähevässä linja-autossa. Matkakumppanin tuntomerkeiksi kiinniotettu mies oli kertonut ainakin kannettavan tietokoneen ja tummat vaatteet. Tämän johdosta rikostorjunnasta välitettiin sisärajaavalvonnalla partiolle pyyntö lähteä tavoittamaan bussia, jotta epäillyn mainitsemalle mahdolliselle matkakumppanillekin suoritettaisiin tullitarkastus. Tutkinnanjohtaja määräsi partion suorittamaan kantelijalle tullitarkastus, koska annetut tuntomerkit täsmäsivät häneen. Tarkastuksesta laadittiin pöytäkirja sisärajatarkastuksesta.

Pohjoisen tullipiirin kantelun johdosta antamissa selvityksissä katsottiin, että kantelijaan kohdistettiin tullitarkastus ns. hallinnollisena pakkokeinona. Selvityksissä viitattiin tullilain 14 §:ään, jonka mukaan tullitoimenpiteen suorittamiseksi voidaan suorittaa henkilöön kohdistuva etsintä muun muassa tämän saapuessa ja lähtiessä tullialueelta sekä muuallakin

tullialueella, jos siihen on erityisiä syitä. Tullirikosten esitutkinta ei kuitenkaan ole tullilain 3 §:n mukainen tullitoimenpide.

AOA totesi, että tullilain 14 §:n mukaista toimivaltuutta henkilön pysäyttämiseksi käytetään ensisijaisesti rajoilla sijaitsevista tullitoimipaikoissa maahantulotarkastuksen yhteydessä. Tulliselvityksen tai -tarkastuksen jälkeen saattaa kuitenkin tulla ilmi seikkoja, jotka edellyttävät henkilön pysäyttämistä ja tarkastamista, mikä olisi mahdollista koko Suomen tullialueella, mutta vain erityisistä syistä. Tässä tapauksessa oli AOA:n mukaan kyseenalaista, oliko asiassa riittäviä perusteita katsoa kysymyksessä olevan tullilain 14 §:ssä tarkoitettuja erityisiä syitä hallinnollisen pakkokeinon käyttämiseksi ulkopuoliseen henkilöön. AOA:n mukaan asiassa olikin tosiasiallisesti kyse käynnistyneestä esitutkinnasta, jossa kantelijan oli epäilty syylistyneen huumausainerikokseen. Jotta häneen on voitu kohdistaa etsintä, on pakkokeinolain mukaisten toimittamisedellytysten tullut täytyä.

AOA piti arvostelulle alttiina Pohjoisen tullipiirin näkemystä siitä, että kantelijaan kohdistuneessa tarkastuksessa on joko käytetty rikosperusteista toimivaltaa tai jatkettu aiemmin Suomen ja Ruotsin välisellä tullialueella aloitettua hallinnollista tarkastusta. AOA korosti, että viranomaisella ei voi puuttua henkilön perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin ilman, että toimivallasta ja sen perusteista on selkeä käsitys.

AOA totesi myös, että henkilöön kohdistuvasta etsinnästä on pidettävä pöytäkirjaa käyttäen poliisiasian tietojärjestelmän pakkokeinolomaketta henkilöntarkastuksesta tai -katsastuksesta.

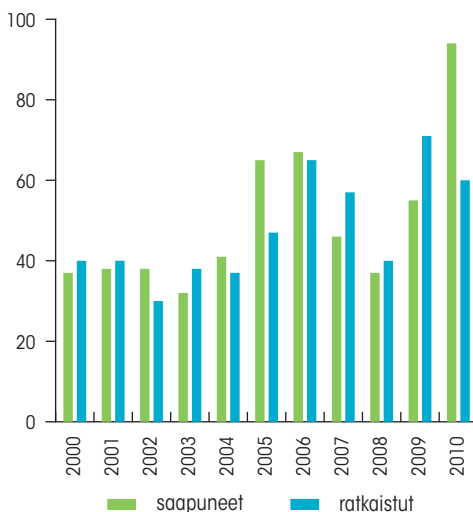
Koska tulliviranomaisilla oli laillinen, ilmenneen rikos-epäilyn tutkintaan perustuva oikeus suorittaa henkilöön kohdistuva etsintä, AOA katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää Pohjoisen tullipiiriin sekä henkilöntarkastuksesta päättäneen tutkinnanjohtajan huomiota edellä esitettyihin näkemyksiin.

AOA Sakslinin päätös 28.10.2010,
dnro 2899/4/09*, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

5.8 ULKOMAALAISASIA

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto (Migri), 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 1.4.2010 alkaen AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi 31.8.2010 asti oikeusasiamiehensihteeri *Astrid Geisor-Goman* ja tämän jälkeen oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

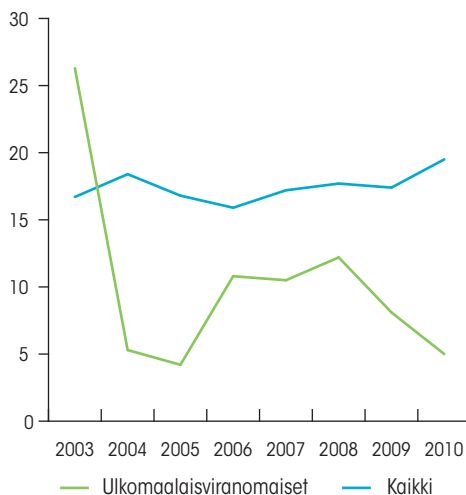


Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010

5.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2010 lopussa runsaat 140 000 ulkomaalaista, mikä on noin 3 % koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäärisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa arviolta runsaat 25 000.

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2010 useita muutoksia. Ulkomaalaislakiin tulivat säännökset turvapaikan tai oleskeluluvan hakijan tai perheen kokoajan iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta rajoitettiin. Jatkossa turvapaikanhakijalla on työnteko-oikeus kolmen kuukauden jälkeen, jos hänellä on voimassa oleva rajanylityksen oikeuttava asiakirja. Muussa tapauksessa oikeus työntekoon alkaa vasta kuuden kuukauden oleskelun jälkeen. Ulkomaalaislakia muutettiin myös niin, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheen yhdistäminen edellyttää jatkossa turvattua toimeentuloa, jos perhe on muodostettu vasta maahan saapumisen jälkeen. Muutokset astuivat voimaan 1.8.2010.



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää joko toissijaista suojelua tai humanitaarinen oleskelupa. Migri tekee asiasta ensi vaiheessa päätöksen.

Turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut muihin EU-valtioihin verrattuna vähäinen. Vuonna 2010 turvapaikkaa haki Suomesta 4 018 henkilöä. Määrä oli vähemmän kuin vuonna 2009, jolloin turvapaikanhakijoita oli 5 988.

Suomeen tuli vuonna 2010 eniten turvapaikanhakijoita Irakista, Somaliasta ja Bulgariasta. Irakilaisista ja somalialaisista turvapaikanhakijoista runsaat 40 % sai oleskeluluvan tai turvapaikan Suomessa. Bulgarialaisille turvapaikanhakijoille tehtiin kielteiset päätökset turvallisen alkuperämaan perusteella. Kielteisen päätöksen saaneet ovat voineet valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka voi kumota päätöksen.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli normaalimenettelyssä noin 8 kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä runsaat 3 kuukautta. Suomi vastaanottaa myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomen vuosittain ottamat 750 kiintiöpakolaista ovat tällaisia UNHCR:n hyväksymiä pakolaisia. Vuonna 2010 pakolaiskiintiöön sisältyi pakolaisia esimerkiksi Kongon demokraattisesta tasavallasta, Afganistanista sekä Myanmarista.

5.8.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2010 saapui 101 ja ratkaistiin 67 ulkomaalaiskantelua. Vuonna 2009 ratkaistiin 71 kantelua. Ulkomaalaisasioiden osuus saapuneista ja ratkaistusta kanteluista on vaihdellut 1–2 % välillä. Lukumäärä on alempi kuin ulkomaalaisten väestöosuus.

Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin viisumi-, oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin sekä tyytymättömyys pitkiin käsittelyaikoihin. Käytännössä laillisuusvalvojan ei juuri ole mahdollista puuttua esimerkiksi lainvoimaisesti

ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupa-asioihin. Ulkomaalaiskanteluista varsin monet ovat myös sellaisia, joissa asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Näihinkään laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken.

Yhdessä ratkaisussa AOA arvosteli Turun poliisilaitosta siitä, että ulkomaalaislain nojalla säilössä olleelta ulkomaalaiselta otettiin pois hänen matkapuhelimensa. Kantelukirjoituksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Metsälän säilönnötoyksikössä matkapuhelimen käyttöoikeutta on rajoitettu ainoastaan silloin, jos puhelimella voi kuvata. AOA piti puhelimen pois ottamista kantelussa tarkoitettua tilanteessa virheellisenä toimenpiteenä. Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota siihen, että ulkomaalaislain nojalla säilytettävien kohtelua ei lähtökohtaisesti tule samaistaa rikosepäilyn tai poliisilain nojalla säilytettäviin, vaan kohtelu edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Poliisin olisi tullut ottaa huomioon säilöön ottamisen peruste (567/4/09).

Eräässä tapauksessa arvosteltiin UM:tä siitä, että Suomen suurlähetystössä työskennellyt kantelija oli pidätetty virantoimituksesta rikosepäilyn ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi. Valtion virkamieslain mukaan virasta pidättäminen tuli ottaa ratkaistavaksi viipymättä virkamiehen sitä vaatiessa. Kantelija oli UM:lle lähettämässään kirjeessä esittänyt, että virantoimituksesta pidättäminen otettaisiin viipymättä esille eikä virasta pidättämistä enää jatkettaisi. AOA katsoi, UM:n menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ollut kantelijan vaatimuksesta ottanut virasta pidättämisestä viipymättä ratkaistavaksi ja tehnyt asiassa uutta valituskelpoista hallintopäätöstä. AOA antoi UM:lle huomautuksen virkamieslain vastaisesta menettelystä (3898/4/09).

5.8.3 TARKASTUKSET

Ulkomaalaisasioihin liittyviä tarkastuksia tehtiin nuorten turvapaikanhakijoiden Ingaksen ryhmäkotiin, lasten ja nuorten turvapaikanhakijoiden Siuntion ryhmäkotiin sekä Kotkan vastaanottokeskukseen. Lisäksi tarkastuskohteena oli Kotkan ulkomaalaispoliisi.

Vastaanottokeskusten tarkastusten tavoitteena oli tutustua turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja toimintaan liittyviin oikeusturvakysymyksiin. Vastaanottokeskusten tarkastuksilla pyritään varaamaan turvapaikanhakijoille mahdollisuus luottamuksellisiin keskusteluihin oikeusasiamiehen tai hänen edustajiensa kanssa. Kotkan vastaanottokeskuksen tarkastuksen tällaiseen luottamukselliseen keskusteluun ilmoittautui 23 turvapaikanhakijaa.

Kotkan poliisilaitoksen tarkastuksen tavoitteena oli tutustua poliisille ulkomaalaislain nojalla kuuluviin tehtäviin ja myös toiminnassa mahdollisesti esiin tulleisiin ongelmiin.

Siuntion ryhmäkodin tarkastus johti omaan aloitteeseen, jossa selvitetään Siuntion kunnan menettelyä alaikäisten turvapaikanhakijoiden perusopetuksen järjestämiseen liittyvässä asiassa. Kotkan vastaanottokeskuksen tarkastuksen aikana turvapaikanhakijoilta saatujen tietojen perusteella AOA otti erikseen selvitettäväksi mahdolliset viivästykset turvapaikkapuhuteluun pääsemisessä.

5.8.4 RATKAISUJA

MIGRI VIIVYTTELI LAINVASTAISESTI PERHEENYHDISTÄMISHAKEMUKSEN KÄSITTELYÄ

AOA antoi Migrille huomautuksen siitä, että perheen-yhdistämishakemuksen käsittely kesti lähes kaksi vuotta ja neljä kuukautta. Ulkomaalaislain mukaan näiden hakemusten käsittely saa kestää korkeintaan yhdeksän kuukautta. Käsittelyaika ylitti siis huomattavasti sallitun ja oli lainvastainen.

Migri perusteli viivästystä sillä, että somalialaisten perheen-yhdistämishakemukset vaativat runsaasti selvitystyötä eikä tähän työhön ole annettu tarvittavia resursseja.

AOA ei pitänyt hyväksyttävänä Migrin asian käsittelyn viivytykselle esittämiä syitä. Selvitysten valmistumisen jälkeenkin hakemus oli odottanut käsittelyvuoroa vie-

lä yli vuoden. Laillisuusvalvonnassa on lisäksi katsottu, että töiden organisointiin tai henkilöstön riittävyyteen liittyvillä seikoilla ei voi perustella poikkeamista siitä, että perustuslain mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Migrillä oli siksi velvollisuus organisoida perheen-yhdistämisasioiden käsittely niin, että ne voidaan käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. AOA piti erityisen huolestuttavana sitä, että tällaisiin toimenpiteisiin ei saatujen selvitysten mukaan ollut vielä ryhdytty.

AOA pyysi Migriä ja SM:n maahanmuutto-osastoa ilmoittamaan 14.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta nyt tutkitavana olleessa asiassa sekä yleisemmälläkin tasolla.

AOA Sakslinin päätös 20.4.2010, dnro 432/4/10*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Migri ilmoitti 6.8.2010 toimenpiteistä, joihin on ryhdytty somalialaisten perheen-yhdistämishakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi.

ULKOMAALAINEN OTETTIIN SÄILÖÖN ILMAN LAILLISTA PERUSTETTA

AOA katsoi Joensuun poliisilaitoksen menetelleen lainvastaisesti siinä, että se otti ulkomaalaisen säilöön maasta poistamisen varmistamiseksi, vaikka maasta poistamisen täytäntöönpanoon oikeuttavaa päätöstä ei ollut olemassa. Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos hän vaikeuttaa maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa.

Ulkomaalaista ei voi ulkomaalaislain lain mukaan ottaa säilöön esimerkiksi sen selvittämiseksi, voisiko käännähtäminen tietyn ulkomaalaisen kohdalla olla mahdollista. Se, että henkilö on etsintäkuulutettu ei myöskään ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ole säilöönoton peruste. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa otettiin huomioon se, että poliisilaitoksen virheellisellä menettelyllä puututtiin perusoikeutena turvattuun henkilökohtaisen vapauden suojaan.

Säilöön otettu henkilö oli vapautensa menettäneenä noin 19 tuntia. Joensuun poliisilaitoksen virheellinen menettely johtui AOA:n mielestä käännetyispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden puutteellisesta selvittämisestä. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia asian riittävästä selvittämisestä. Asian selvittämisellä tarkoitetaan asian ratkaisemiseksi tarpeellisten selvitysten hankkimista ja esittämistä päätöksentekoa varten. Selvitysten avulla selvitetään esimerkiksi ulkomaalaisen käännättämisen täytäntöönpanoon liittyviä tosiseikkoja ja oikeusnormeja.

Päätös ulkomaalaisen säilöön ottamisesta voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun tiedetään, onko toimenpiteelle olemassa lainmukaiset edellytykset. AOA kiinnitti huomiota siihen, että ulkomaalaista ei voida ottaa ensin säilöön ja alkaa vasta tämän jälkeen selvittää sitä, onko vapauden menetykselle olemassa ulkomaalaislain mukaiset edellytykset.

AOA antoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Pohjois-Karjalan poliisilaitokselle huomautuksen virheellisestä menettelystä.

AOA Sakslinin päätös 30.9.2010,
dnro 2078/4/09, esittelijä Jari Pirjola

5.9 SOSIAALIHUOLTO

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 koskeissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä palveluissa, tukitoimissa sekä toimeentulotuesta päätettäessä.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi 1.4.2010 lukien AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas* 1.3.2010 saakka ja siitä lukien vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Tuula Aantaa*.

5.9.1 LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA -MUUTOKSIA

Vuoden 2010 alusta lääninhallituksille kuuluneet sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatehtävät sekä yksityisten sosiaali- ja terveystalouksien tuottajien lupa- ja valvontatehtävät siirtyivät lääninhallitukselta kuudelle uudelle aluehallintovirastolle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) valvoo terveydenhuollon ammatinharjoittajia ja tämän valvonnan yhteydessä myös terveydenhuollon toimintayksiköitä. Valviran tehtäviin kuuluu 1.1.2010 lukien myös sosiaalihuollon toimintayksiköiden valtakunnallinen ohjaus ja valvonta.

Vastuu vammaisten henkilöiden tulkkauksen järjestämisestä, siitä aiheutuvien välttämättömien oheiskustannuksien sekä etätulkkauksessa tarvittavien välineiden ja laitteiden korvaamisesta ja järjestämisestä siirrettiin 1.9.2010 Kansaneläkelaitokselle. Kunnat järjestävät jatkossakin puhe- ja kuulovammaisten sekä kuulo-näkövammaisten henkilöiden tarvitsemat muut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja tukitoimet.

Eduskunta hyväksyi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutokset, jotka tulevat voimaan vuonna 2011. Laitoshoidossa olevat sekä asumispalveluja ja perhehoitoa tarvitsevat henkilöt voivat valita laissa säädetyin edellytyksin kotikuntansa.

Toimeentulotukilakia muutettiin siten, että ammatillisesta koulutusta vailla olevalle alle 25-vuotiaalle täysikäiselle myönnettävää toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 20 %:lla, jos häneltä on evätty työttömyysturva koulutuksesta kieltäytymisen vuoksi. Perusosan alentamisen yhteydessä nuoren kanssa on tehtävä aina yhteistyössä sosiaalityöntekijän ja työvoimaviranomaisten kanssa suunnitelma nuoren oman elämänhallinnan parantamiseksi. Toimeentulotukilain muutoksella jatketaan myös ns. etuoikeutetun ansiotulon huomioon ottamista toimeentulotukea järjestettäessä. Muutokset tulevat voimaan vuonna 2011.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmä antoi väliraporttinsa kesäkuussa 2010. Työryhmän tehtävänä on selvittää sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakenteen, soveltamisalan ja sisällön uudistamistarve. Työryhmän tulee valmistella uusi sosiaalihuoltolaki sekä tarkistaa sosiaalihuoltoa ohjaavien erityislakien sisältö ja sosiaalihuollon rajapintojen sääntely. Sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin mm. sosiaalisten olojen ja osallisuuden edistämisestä, sosiaalihuollon saatavuudesta, ennalta ehkäisevistä toimista, sosiaalipalveluista ja niiden määrittelystä sekä sosiaalihuollon toteuttamiseen liittyvästä menettelystä ja asiakkaan oikeusturvasta. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2011.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) asetti keväällä 2010 työryhmän, jonka tulee laatia esitys toimeentulotukea koskevan ohjeistuksen uudistamiseksi sekä arvioida lainsäädännön muutostarpeita, erityisesti toimeentulotukea hakevien EU-kansalaisten ja heihin verrattavien ulkomaalaisten osalta. Työryhmän toimikausi päättyi vuonna 2011.

STM asetti heinäkuussa 2010 työryhmän, jonka tavoitteena on koota sosiaali- ja terveydenhuollossa potilaan/asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavat säädökset yhteen lakiin. Työryhmä arvioi myös virkavastuuta koskevaa sääntelyä.

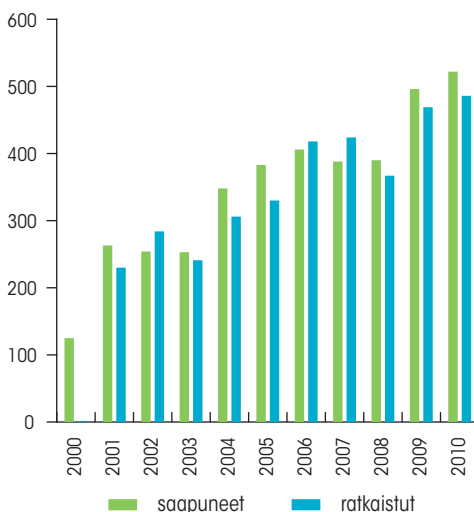
Lastensuojelun lainsäädäntöhankkeita on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 269.

5.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon kanteluita saapui 522 ja niitä ratkaistiin 486. Aikaisempien vuosien tapaan suurin osa sosiaalihuollon saapuneista kanteluista koski toimeentulotukea (155) ja lastensuojelua (75). Vammaispalvelua koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna noin 27. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat päivähoitoa (8), päihdehuoltoa (3) sekä kotiasumis- ja laitospalveluja (31).

Riitta-Leena Paunio AOA:n sijaisena helmikuussa 2010 antama päätös vanhusten ympärivuorokautisesta hoidosta oli esillä julkisuudessa. Julkisessa keskustelussa vaadittiin erityisen vanhuslain säätämistä. STM on ilmoittanut, että vanhuksia koskevaa ns. ikälakia koskevaa esitystä valmistellaan yhdessä uudistettavan sosiaalihuoltolain kanssa.

Lastensuojelukanteluita on käsitelty lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 270.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010

TOIMEENTULOTUKI

Toimeentulotukea koskevien kanteluiden yleisin aihe oli aikaisempien vuosien tapaan hakemuksen pitkä käsittelyaika. Ratkaistuista 169:sta kantelusta käsiteltyyn viipymistä koski noin 66. Myös perusosan alentamista, toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen suuruutta, vuokravakuuden järjestämistä sekä toimeentulotuen takaisinperintää arvosteltiin. Kantelujen perusteella ongelmia mm. liittyi ns. tuloylijäämän vyöryttämiseen sekä toimeentulotukiasiakkaiden saamien vähäisten avustusten ja lainojen huomioon ottamiseen. Useat kantelijat pitivät toimeentulotuen hakemista monimutkaisena ja kokivat, että heiltä vaadittiin turhia selvityksiä. Kantelijat olivat myös tyytymättömiä kunnan antamiin soveltamisohjeisiin ja niiden julkisuuteen.



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Käsittelyn joutuisuus

Toimeentulotukihakemusten käsittelyn ja päätöksen teon viivästyksistä tuli kanteluita isoilta ja pieniltä paikkakunnilta eri puolilta maata. Kunnat esittivät erilaisia syitä viivästyksille. AOA pyysi lukuisten viivästystä koskevien kantelujen johdosta Länsi- ja Sisä-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintovirastoilta seuranta-tietoja alueen kuntien käsittelyajoista. Valvira on erikseen lähettänyt kunnille kyselyn toimeentulotuen käsittelyajoista. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida luotettavasti arvioida, miten yleistä on, että toimeentulotukihakemusten käsittely kunnissa on viivästynyt. Useat kunnat ovat tehostaneet toimintonsa kohdentamalla resursseja, kehittämällä tietojärjestelmiä ja arvioimalla päätöksentekomenettelyjä. Kunnissa ei ole ainakaan kaikissa tilanteissa käsitelty toimeentulotukea koskevia hakemuksia lain tarkoittamassa määräajassa.

Toimeentulotukilain 14 a §:n mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Kiireellisissä tapauksissa päätös toimeentulotukiasiansa on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Toimeentulotukea koskeva päätös on pantava viivytyksettä täytäntöön.

AOA totesi, että kunnan tehtävänä on huolehtia, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa ja että se voi toimia toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla. Lisääntynyt asiakasmäärä, vaikeus saada uutta pätevää henkilökuntaa ja siitä aiheutuva hakemusten ruuhkautuminen eivät oikeuta toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyksiin.

Toimeentulotuenhakijoiden oikeusturvan kannalta AOA piti kuitenkin huolestuttavana Lahden sosiaali- ja terveysviraston ohjeistusta, jonka mukaan etuuskäsittelyssä hakemusten käsittelynopeus oli asetettu ensimmäiseksi tavoitteeksi. Toimeentulotuen hakijan kannalta tämän priorisoinnin johdosta käsittelyssä tapahtuvien mahdollisten virheiden korjaus oikeusteitse saattaa kestää jopa vuoden ajan. AOA kiinnitti kau-

pungin sosiaali- ja terveysviraston huomiota siihen, että uusi henkilökunta on koulutettava toimeentulotukihakemusten käsittelyyn siten, että hakemusten käsittely tapahtuu jatkossa kaikilta osin toimeentulotukilain mukaisesti.

AOA Sakslinin päätös 26.11.2010,
dnro 2484/4/10, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

AOA totesi, että viranomaisen organisaatioon tai viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin liittyvillä seikoilla ei voida perustella poikkeamista siitä, mitä hallintolain säännökset viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttävät. Kunnan säästötoimenpiteet, mm. sijaisen palkkauskielto sairaslomien ajaksi ja liian harvojen sijaisen palkkaus etuuskäsittelyyn kesälomien ajaksi, olivat aiheuttaneet ruuhkaa toimeentulotuen käsittelyajoissa varsinkin keskikesällä. Henkilökunnan vähäisyys ja siitä aiheutuva hakemusten ruuhkautuminen eivät oikeuta toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyksiin.

AOA Sakslinin päätös 26.11.2010,
dnro 3150/4/09, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

AOA totesi, että toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely koskee asian kaikkia vaiheita. Hallintolain ja sosiaalihuoltoasetuksen säännökset viivytyksettömästä käsittelystä eivät kuitenkaan sisällä nimenomaista säännöstä siitä, missä ajassa toimielimelle osoitetut hakemukset tai vaatimukset tai toimielimelle kuuluvat muut kuin muutoksenhakuasiat tulisi käsitellä. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä toimielimessä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta, käsittelyn viivytyksettömyydelle on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa.

AOA Sakslinin päätös 6.9.2010,
dnro 3718/4/09, esittelijä Tapio Rätty

Ahvenanmaalainen kunta menetteli lainvastaisesti, kun kahden toimeentulotukihakemuksen käsittely kesti viisi ja kuusi kuukautta. Toimeentulotukilaissa sää-

detty toimeentulotukihakemusten käsittelylle säädetty seitsemän päivän määräaika ei ole voimassa Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan hallintolain mukaan asiat on kuitenkin käsiteltävä ilman aiheeton-
ta viivytystä. Toimeentulotuki on perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon turvaava keskeinen rahaetuus. AOA:n mielestä Ahvenanmaan hallintolain määräystä asioiden käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä on tulkittava perustuslain valossa. Tämä merkitsee sitä, että toimeentulohakemukset on käsiteltävä kiireellisesti.

AOA Sakslinin päätös 15.10.2010,
dnro 3537/4/09, esittelijä Håkan Stoor

AOA kiinnitti Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että toimeentulotukilain määräjät eivät erottele perustoimeentulotukea ja täydentävää tai ehkäisevää tukea koskevia hakemuksia, joten kaikki hakemukset on käsiteltävä ja mahdollisesti tarvittavat lisäselvitykset on pyydettävä laissa säädettyissä määräajoissa (3887/4/09).

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti ratkaisun jälkeen, että se pyrkii mm. virkarakennemuutoksilla, työnkuluja kehittämällä ja tietojärjestelmien muutoksilla nopeuttamaan toimeentulotukihakemusten käsittelyä. Tästä huolimatta täydentävän toimeentulotuen osalta päästään vasta kesällä 2011 lainmukaisiin käsittelyaikoihin. Vastauksen johdosta AOA pyysi vielä Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnalta selvitystä, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy, jotta Espoossa voitaisiin päästä lainmukaisiin käsittelyaikoihin toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyssä.

Espoon sosiaali- ja terveyslautakunta ilmoitti selvityksessään mm. saavansa toimeentulotuen käsittelijät resurssillisyyden turvin lainmukaisiksi.

Hakemuksen käsittelyaika voi ylittää seitsemän päivän määräajan vain, jos hakemus on puutteellinen. Päätös on annettava seitsemän arkipäivän kuluessa siitä, kun lisäselvitys on toimitettu tai kun lisäselvitykselle annettu määräaika on päättynyt (3884/4/08*). Viranomaisen on myös järjestettävä asiakirjahallintonsa sillä tavoin, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista viranomaisen sisällä. Tämä varmistaa asioiden joutuisaa käsittelyä viranomaisessa (976/4/09). Tietojär-

jestelmien vaihdokset tai organisaatiomuutokset eivät oikeuta toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyksiin (589/4/10). Hyvän hallinnon mukaista olisi, että viranhaltijan päätöksestä ilmenisi, milloin toimeentulotukihakemus on saapunut tai jätetty sosiaalivirastoon. Näin asiakas saisi tiedon siitä, milloin hänen hakemuksensa on saapunut viranomaiselle ja voisi arvioida, onko viranomainen käsitellyt hakemuksen toimeentulotukilaissa säädettyssä määräajassa (1303/4/09).

Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotuen hakija on velvollinen antamaan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle kaikki tiedot, jotka ovat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys ilman aiheetonta viivytystä.

Sosiaali- ja terveysvirasto lähetti kantelijalle yksilöidyn kehotuksen hakemuksensa täydentämiseksi vasta oikeusasiamiehen kansliasta kantelun johdosta lähetetyn selvityspyynnön jälkeen. Tuolloin oli kulunut lähes kuusi viikkoa hakemuksen jättämisestä sosiaali- ja terveysvirastoon. AOA ei pitänyt kuuden viikon kohtuullisena senkään vuoksi, että kantelija oli hakenut toimeentulotukea elämiseen. Sosiaali- ja terveysviraston yksilöidystä pyynnöstä hakemuksen täydentämiseksi puuttui lisäksi määräaika selvityksen esittämiselle. Toimeentulotukilain mukaan asiakkaalle on täydennyskehotuksessa ilmoitettava määräaika hakemuksen täydentämiseksi. Annetusta selvityksestä ei ilmennyt, miksi määräaika puuttui kyseisestä selvityspyynnöstä. Tältä osin kyse oli AOA:n mukaan asian asianmukaiseen käsittelyyn sisältyvän huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

AOA Sakslinin päätös 25.10.2010,
dnro 1828/4/09, esittelijä Tuula Aantaa

Toimeentulotuen hakijalla on mahdollisuus saattaa kysymys toimeentulotuen tarpeen selvittämiseksi vaa-
ditusta asiakirjasta omalta osaltaan hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi. Samoin hakijalla on mahdollisuus saattaa hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi

kysymys siitä, sisältyvätkö esimerkiksi tiliotteiden tai verotuspäätösten hankkimisesta aiheutuvat kustannukset toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin vai onko niihin oikeus saada erikseen täydentävää toimeentulotukea.

AOA Sakslinin vastaus 20.9.2010,
dnro 885/4/09, esittelijä Tuula Aantaa

Perusosan alentaminen

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Perusosan suuruutta voidaan alentaa toimeentulotukilain mukaan enintään 20 % mm. silloin, kun henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt hänelle yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa. Alentaminen voidaan toimeentulotukilain mukaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää kohtuuttomana.

Kantelijan perusosaa oli alennettu mm. sillä perusteella, ettei toimeentulotuen hakija ollut uusiutunut työnhakua eikä saapunut varattuina aikoina sosiaalityöntekijän vastaanotolle. AOA totesi, että toimeentulotuen hakijan voidaan edellyttää asioivan myös henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän luona, mikäli se on asian selvittämiseksi ja toimeentulotuen määräämiseksi välttämätöntä. Mikäli hakija laiminlyö sosiaalityöntekijän tapaamisen, ei hänen toimeentulotukensa perusosan suuruutta kuitenkaan voida tämän vuoksi alentaa (3631/4/09). Toimeentulotuen perusosaa ei voida myöskään alentaa silloin, kun henkilö ei ole hakenut toimeentulotukeen nähden ensisijaisia etuuksia. Se, että henkilö ei ollut hakenut elatusapua, ei ollut peruste pienentää hakijan toimeentulotuen perusosaa 20 %:lla (1546/4/09).

AOA korosti, että perusosan alentaminen ei saa koskaan olla kohtuutonta asiakkaalle. Esimerkiksi hyvin nuoren toimeentulotuen hakijan, joka ensi kertaa hoi-
taa omia asioitaan, voi olla vaikea ymmärtää sitä, mil-

lä perusteilla viranomainen tekee häntä koskevia ratkaisuja. Asia koski henkilöä, joka oli lastensuojelulain mukaisessa jälkihuollossa. AOA totesi, että lastensuojelun työntekijällä on korostettu velvollisuus ohjata ja tukea lasta tai nuorta omaehtoiseen elämänhallintaan ja tukea tällä tavoin hänen itsenäistymistään. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Suunnitelma on sellainen sosiaalityön väline, jolla pyritään tukemaan ja edistämään henkilön omaehtoista ja itsenäistä suoriutumista (772/4/09).

Sosiaalityöntekijän vastaanotolle pääsy

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt. Sosiaalihuollon asiakkaalle kuuluva oikeus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa ei sinänsä velvoita sosiaalihuollon viranomaista järjestämään henkilökohtaisesti toteutettuna nimenomaista tapaamisaikaa sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan vastaanotolla. Riittävää voi olla tilanteesta riippuen se, että asiakkaalle tarjotaan mahdollisuutta keskustella esimerkiksi puhelimitse ammatillisesti pätevän työntekijän kanssa. AOA totesi, että viranhaltijalla on harkintavaltaa ratkaistessaan, voiko asian selvittää asiakkaan kanssa varatulla puhelinajalla vai tarvitaan-
ko henkilökohtainen asiakaskäynti.

AOA Sakslinin päätös 15.10.2010,
dnro 4080/4/09, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Kantelijalle ei pystytty järjestämään sosiaalitoimiston silloisen työtilanteen ja henkilöstön rekrytointivaikeuksien vuoksi kiireellistä tapaamisaikaa, jota kantelija oli yrittänyt varata sosiaalityöntekijältä. Kantelijalle tarjottiin mahdollisuutta asioida puhelinneuvonnassa. AOA piti kantelijalle tarjottua mahdollisuutta saada neuvontaa palveluista ja tukitoimista sinänsä myönteisenä ja hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisena menettelynä. Puhelinneuvontaa toteuttivat kuitenkin pääasiassa etuuskäsittelijät, eivät siis sosiaalityöntekijät tai sosiaaliohjaajat. Kantelijalle tarjottu puhelin-

neuvonta ei toteuttanut toimeentulotukilaissa säädettyä viranomaiselle kuuluvaa ehdotonta velvollisuutta järjestää keskustelumahdollisuus ammatillisesti pätevän sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa.

AOA Sakslinin päätös 8.9.2010,
dnro 4399/4/09, esittelijä Tapio Rätty

Toimeentulotuen järjestäminen

Toimeentulotukilain 14 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta toimeentulotuen myöntämiseen kunnassa vakinaisesti oleskelevalle henkilölle tai perheelle. Toimeentulotukilaki ei erottele hakijoita kansalaisuuden perusteella, vaan ratkaisevaa on hakijan tuen tarve ja oleskelun luonne kunnassa. Siten myös turistina maahan saapuneella voi olla oikeus saada toimeentulotukea välttämättömään ja kiireelliseen tarpeeseensa.

Toimeentulotuen saamista ei ole rajoitettu vain Suomessa syntyneisiin menoihin. AOA:n mukaan ei ole poissuljettua, etteikö ulkomailla satunnaisen oleskelun aikana syntynyt meno voisi jossakin tapauksessa olla vakinaisessa oleskelukunnassa toimeentulotukea määrättäessä huomioon otettava meno. Pitkäaikainen tai toistuva ulkomailla oleskelu saattaa kuitenkin vaikuttaa siten, että henkilölle ei myönnetä toimeentulotukilain perusteella toimeentulotukea, mikäli asiassa katsotaan, että hänellä ei ole ollut vakinaista oleskelukuntaa Suomessa.

AOA Sakslinin vastaus 14.6.2010,
dnro 1659/4/10, esittelijä Tuula Aantaa

VAMMAISPALVELUT

Vammaispalveluja koskevista kanteluista useimmissa arvosteltiin aikaisempien vuosien tapaan kuljetuspalveluja. Myös henkilökohtaisen avun ja palveluasumisen järjestäminen, palvelusuunnitelman laatiminen sekä esimerkiksi taloudellisen tuen järjestäminen apuvälineisiin olivat kanteluiden kohteina.

Kunnan vammaispalveluohjeet lainvastaiset

Kantelussa arvosteltiin Loimaan sosiaalilautakunnan vahvistamia vammaispalveluohjeita siitä, että ohjeissa ei määritetty erikseen vammaispalvelulain tarkoitettamia lähikuntia, vaan kuljetuspalveluissa määriteltiin tämän sijasta kilometrirajoitus.

AOA korosti, että asiointi- ja virkistysmatkojen osalta on lähikuntaa määriteltäessä kiinnitettävä huomiota vaikeavammaisen henkilön yksilöllisiin olosuhteisiin ja hänen yksilölliseen kuljetustarpeeseensa. Työ- ja opiskelumatkojen osalta lähikuntaa määriteltäessä on kiinnitettävä huomiota myös siihen, mitä on pidettävä paikkakunnalla normaalina työssäkäyntialueena. Kaa-vamainen kilometriraja ilman, että kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vaikeavammaisen henkilön yksilöllisiä kuljetustarpeita, voi rajoittaa vaikeavammaisen henkilön lakiin perustuvaa oikeutta kuljetuspalveluihin.

Kantelukirjoituksesta ilmeni myös, että soveltamisohjeella rajoitettiin lakiin perustumattomasti vaikeavammaiselle henkilölle säädettyä oikeutta vähintään 18 yhdensuuntaiseen kuljetuspalvelumatkaan kuukaudessa. Kuljetuspalvelumatkojen määrän rajoittamisella puututtiin vammaispalvelusäännösten vastaisesti kuljetuspalvelujen saajan subjektiiviseen oikeuteen.

AOA Sakslinin päätös 26.11.2010,
dnro 3095/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

Loimaan kaupungin sosiaali- ja terveystalokeskus ilmoitti 28.12.2010 korjanneensa vammaispalveluja koskevat ohjeensa.

Päätöksenteko kuljetuspalveluissa

AOA totesi, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada ratkaisu siihen, onko hän oikeutettu lain mukaisesti kuljetuspalveluihin. Mikäli esimerkiksi vaikeavammaisuuden edellytys liikkumisessa ei hakijan kohdalla täyty, asiassa on tehtävä asianmukaisesti perusteltu hylkäävä päätös. Tämän jälkeen asia voidaan käsitellä toissijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisena

kuljetustukihakemuksena (981/4/09). AOA piti kuljetuspalveluja koskevan hakemuksen neljän kuukauden käsittelyaikaa liian pitkänä (613 ja 2099/4/09).

Velvollisuus laatia palvelusuunnitelma

Palvelusuunnitelman perusteella viranomainen järjestää erikseen tehtävien yksilöä koskevien päätösten mukaisesti palveluja tai tukitoimia vaikeavammaisen henkilön vammaan tai sairauden aiheuttaman palvelujen tarpeen huomioonottavalla tavalla. Kun vammais-palvelulaissa on korostettu palvelusuunnitelman merkitystä yksilöä koskevassa päätöksenteossa, on vaikeavammaisella henkilöllä erityinen tarve ja toisaalta myös lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelusuunnitelma laadituksi. AOA korosti, että suunnitelma on erityisen tärkeä järjestettäessä vaikeavammaiselle henkilölle palveluja, joilla on merkitystä henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden kannalta.

AOA Sakslinin päätös 21.10.2010,
dnro 2855/4/10*, esittelijä Tapio Rätty

VANHUSTENHUOLTO

OA Paunio otti vanhusten ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa koskevan valvonnan vuonna 2009 omasta aloitteestaan tutkittavaksi. Yksinomaan saatujen selvitysten perusteella ei voitu tehdä kattavaa arviota ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon laadusta. Lääninhallitusten valvonta ei ollut kattavaa, vaan tarkastuksia on voitu ja voidaan tehdä vain osaan hoitopaikoista. Selvityksistä ei voinut myöskään ainakaan kaikilta osin päätellä sitä, ovatko havaitut epäkohdat olleet yksittäisiä tapauksia vai yleisimpiä epäkohtia hoitopaikoissa.

STM ja Suomen Kuntaliitto laativat vuonna 2008 ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen. Lääninhallitusten selvityksistä ilmeni, että se oli käyttökelpoinen apuväline arvioitaessa hoidon laatua. Yksityisissä hoitopaikoissa se näytti yleisesti ottaen riittäneen turvaamaan lupamenettelyssä vaadittavan henkilömitoituk-

sen. Myös kunnallisissa hoitopaikoissa laatusuositus näytti hyväksytyn. Laatusuosituksen henkilöstömitoitus ei kuitenkaan toteutunut kaikissa kunnissa.

STM:n tietoon saatettiin käsitys siitä, että ministeriön tulee arvioida, onko laatusuositus riittävä turvaamaan ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perusoikeuksien toteutumista erityisesti suositellun henkilöstömitoituksen osalta vai tarvitaanko asiassa lainsäädäntöä. Ministeriön tuli ottaa kantaa myös siihen, onko lääninhallitusten selvityksissä todettujen puutteiden johdosta perusteita henkilöstömitoituksen muutoksiin. Tämä arviointi voisi tapahtua ministeriössä vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Lääninhallitusten selvityksistä kävi ilmi myös, että vanhusten hoitopaikoissa käytetään yleisesti erilaisia pakotteita ja rajoitteita (mm. korotetut sängynlaidat, sitominen, ulko-ovien lukitseminen). Tällä hetkellä ei ole perustuslain edellyttämää lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi vanhuksen itsemääräämisoikeuteen puuttumisen. Käytännön hoitotilanteissa henkilökunta kuitenkin joutuu turvautumaan toimenpiteisiin, joihin sillä ei ole aina lainsäädännön antamaa valtuutusta. Kuitenkin vanhuksen hoidon ja hänen turvallisuutensa takaaminen saattavat edellyttää hänen itsemääräämisoikeutensa rajoittamista. Olennaista menettelyn hyväksyttävyyden arvioinnissa on, missä tarkoituksessa pakotteisiin ja rajoitteisiin on turvauduttu, ja onko niihin turvauduttu vasta viimeisenä keinona. Jos tarkoituksena on korvata riittämätöntä henkilökuntaa tai toimenpiteestä on kokonaisuutena enemmän haittaa kuin hyötyä, ei toimenpidettä voida hyväksyä.

Lääninhallitusten selvitysten mukaan pakotteita ja rajoitteita oli pääosin käytetty vanhusten turvallisuuden takaamiseksi, vaikkakin eräät lääninhallitukset epäilivät pakotteita ja rajoitteita käytetyn myös tarpeettomasti. Pakotteista ja rajoituksista oli suureksi osaksi päätetty lääkärin tekemän arvion perusteella. Liikumisrajoituksista oli useimmiten tehty merkintä potilasasiakirjoihin. Sen sijaan merkinnöissä oli puutteita mm. rajoitusten perusteluissa. STM:n tietoon saatettiin käsitys siitä, että ministeriössä vireillä olevan itsemääräämisoikeuksien vahvistamista ja rajoittamista koskevan lainsäädännön valmistelu on tärkeää ja kiireellistä vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

STM:n ja Valviran tietoon ja huomioon otettavaksi saatettiin myös käsitys valvonnan tarpeen, toteuttamisen ja valvonnan resurssien arvioinnista.

Päätöksessä kiinnitettiin aluehallintovirastojen huomiota lisäksi seuraaviin seikkoihin hoitopaikkojen valvonnassa: hoitopaikkojen henkilöstömitoitukseen, vanhusten ravintoon ja ravitsemustilan seurantaan, riittävään hygieniaan, ulkoilumahdollisuuksiin, virhelääkitysten estämiseen ja lääkärin säännöllisiin käynteihin vanhainkodeissa ja palveluasumisessa, rajoitustoimenpiteiden käytön asianmukaisuuteen ja niiden huolelliseen kirjaamiseen potilasasiakirjoihin.

AOAS Paunion päätös 18.2.2010,
dnro 213/2/09*, esittelijä Aila Linnakangas

Kun vanhus ei itse kykene huolehtimaan omista asioistaan tai pysty jälkeensä tuomaan esille kokemiaan epäkohtia kohtelussaan, tulisi hoidosta järjestämistä vastuussa olevan viranomaisen tai hoitoa antavan toimintayksikön asiaa selvitettäessä olla yhteydessä hoidettavana olevan vanhuksen omaiseen tai läheiseen tai muuhun henkilöön, joka hoitaa vanhuksen asioita. Menettely toteuttaisi paremmin hoidettavana olevan vanhuksen oikeusturvaa, koska omaisilla olisi edellytykset tai ainakin mahdollisuudet arvioida, minkälaisiin toimenpiteisiin asiassa kulloinkin tulisi ryhtyä ja tarvittaessa myös sitä, missä vanhusta tulisi hoitaa.

AOA Sakslinin vastaus 10.11.2010,
dnro 1467/4/09, esittelijä Tapio Rätty

OMAISHOIDON TUKI JA KUNNAN MÄÄRÄRAHAT

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin Oulaisten kaupungin omaishoidon tukeen varaamien määrärahojen määrää vuosina 2006–2008. Kantelussa katsottiin, että Oulaisten kaupunki oli tietoisesti ja omaishoitajia syrjivällä tavalla alibudjetoimittanut omaishoidon tukeen varattavat määrärahat kyseisinä vuosina.

AOA totesi, että kunnan vastuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä edellyttää, että kunnassa sel-

vitetään palvelujen tarvetta myös silloin, kun kunnalla ei lain mukaan ole ehdotonta velvollisuutta järjestää palveluja kaikille edellytykset täyttävälle henkilölle. Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettujen palvelujen ja taloudellisten tukitoimien ja siis myös omaishoidon tuen osalta kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden edellyttämä tarvearviointi tapahtuu ensisijaisesti kunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä, jolloin talousarvion lainmukaisuutta valvotaan kunnallisvalituksen avulla. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen (viranhaltijan) tulee tehdessään talousarviossa myönnettujen määrärahojen puitteissa yksilöpäätöksiä arvioida asiakkaana olevien henkilöiden yksilöllistä tarvetta haettavaan palveluun. Mikäli varatut määrärahat eivät riitä kaikille tuen myöntämisedellytykset täyttävälle, kunta voi tarvittaessa kohdentaa tarkoitukseen varaamia määrärahoja ja järjestää palveluja määrittelemässään etusijajärjestyksessä. Tässä otetaan huomioon perustuslain 6 §:n vaatimus siitä, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilökohtaisen syyn perusteella.

Oleellinen kysymys arvioitaessa sitä, täyttääkö kunta omaishoidon tukea koskevan yleisen järjestämisvelvollisuutensa on se, miten kunnan asukkaiden tarve (kunnassa esiintyvä tarve) omaishoidon tukeen voidaan arvioida ja mitoitetaan realistisella tavalla talousarvion perustaksi. Pelkästään se seikka, että kunta ylittää talousarviossa varatut, tiettyyn tarkoitukseen osoitetut määrärahat, ei osoita, että kunta tuona talousarviovuonna olisi tietoisesti alibudjetoimittanut määrärahat tai rikkonut kunnalle kuuluvan yleisen järjestämisvastuun.

Arvioitaessa sitä, onko kunta täyttänyt yleisen järjestämisvelvollisuutensa, on kiinnitettävä huomiota kunnassa aikaisemmin esitettyihin omaishoidon tukea koskeviin hakemuksiin ja asiassa tehtyihin päätöksiin sekä myös muihin omaishoidon tukea korvaaviin tai sitä täydentäviin palveluihin ja tukitoimiin, joihin kunta tarvetta vastaavalla tavalla varaa määrärahoja. Julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perusoikeuksien toteutumista merkitsee velvollisuutta varmistua siitä, että kunnan asukkaiden oikeudet riittäviin sosiaalipalveluihin toteutuvat. Tämä edellyttää palvelun järjestäjältä seuranta- ja arviointia siitä, miten järjes-

tetyt palvelut vastaavat arvioituun tarpeeseen ja varattuihin määrärahoihin. Määrärahavarausta tehtäessä on myös huolehdittava siitä, että tarve kiireellisiin palveluihin tulee turvattua.

AOA Sakslinin päätös 24.11.2010,
dnro 1863/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

PÄIVÄHOITO

Päivähoitoa koskevia kanteluja on käsitelty lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 274. Saamen kielellä järjestettävää päivähoitoa on käsitelty kielellisiä oikeuksia koskevassa jaksossa s. 315.

KEHITYSVAMMAHUOLTO

Kehitysvammaisten henkilöiden palveluista ja heidän kohtelustaan kanneltiin aikaisempia vuosia enemmän. Kanteluihin annettiin 19 ratkaisua. Kantelut koskivat mm. riittävien palvelujen järjestämistä, erityis- huolto-ohjelman laatimista ja asiakasmaksuja.

Pakon käyttö

AOAS tutki omana aloitteena kehitysvammaiseen henkilöön kohdistetun pakon käyttöä Kainuun erityishuoltopiirin palvelukeskuksessa. AOAS ei pitänyt asianmukaisena menettelyä, jossa kehitysvammaisen henkilön sitomisesta oli muodostunut rutiinitoimenpide ilman, että samaan aikaan suunnitelmallisesti ja aktiivisesti olisi pyritty kehittämään ja ottamaan käyttöön sitomista vähentäviä ja henkilön itsehallintaa lisääviä hoitokeinoja.

Pakon käytössä on keskeistä suoja- ja rajoitustoimenpiteiden rajattu käyttöaika. Niitä tulee siis käyttää vain sen ajan, joka asiakkaan tai toisten henkilöiden välittömäksi suojaamiseksi tai turvaamiseksi on tarpeen. Tämän lisäksi käytettyjen rajoitustoimenpiteiden tulee olla tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Rajoitustoimenpiteitä tulee käyttää vain tilanteissa, joissa muut toimet eivät riitä tai eivät ole sovellettavissa

ja turvautuminen niihin on siten välttämätöntä. Esimerkiksi sitomista ja erityisvaatteiden käyttöä pakko-toimenpiteenä tulee niiden ihmisarvoa loukkaavan luonteen vuoksi arvioida tarkkaan. Henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö täyttää vaatimukset sen välttämättömyydestä, suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Tällöin lepositeiden käyttö aggressiivisuuden hallitsemiseksi on sallittua vain silloin, kun se on välttämätöntä ja lievempiä keinoja ei ole käytettävissä.

AOA korosti hoidon ja erityisesti pakkotoimenpiteiden huolellista dokumentointia. Puutteellisten merkintöjen johdosta pakon käytön seuranta ja valvonta vaikeutuu tai se ei ole mahdollista. Tällöin sekä kehitysvammaisen henkilön että henkilökunnan oikeusturva vaarantuu. Asianmukainen pakon käytön kirjaaminen on edellytys sille, että perusoikeuksien, kuten ihmisarvoisen kohtelun, henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden turvaamisesta voidaan jälkikäteen varmistua.

AOAS Paunion päätös 10.2.2010,
dnro 44/2/08, esittelijä Minna Verronen

Luottamuksensuoja kehitysvammaisten iltapäivähoitoa järjestettäessä

Kehitysvammaisen lapsen iltapäivähoitoa oli järjestetty kolmen vuoden ajan siten, että lapsen hoitajana oli toiminut sama henkilö. Lapsen huoltajalle oli syntynyt oikeutettu odotus, että sama käytäntö iltapäivähoitossa jatkuu. Kun näin ei kuitenkaan tapahtunut, AOA katsoi, että asiassa oli rikottu luottamuksensuojan periaatetta iltapäivähoidon loppuessa ennalta ilmoittamatta. Asiassa olisi pitänyt kuulla lapsen äitiä ennen kuin iltapäivähoidon järjestämistapaa muutettiin. Kehitysvammaisen lapsen palvelujen ja tukitoimien toteutuminen edellyttää viranomaisten aktiivisia toimia lapsen hoidon järjestämisessä. Kunnan viranomaisten tulisi kiinnittää erityistä huomiota vammaisen lapsen palveluiden järjestämisen suunnitteluun ja tehtyjen suunnitelmien säännölliseen seurantaan ja uudelleen arvioimiseen.

AOA Sakslinin päätös 31.5.2010,
dnro 2684/4/08*, esittelijä Minna Verronen

ASIAKASMAKSUT SOSIAALIHUOLLOSSA

Palvelusta perittävistä maksuista säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa. Asiakasmaksuja koskevat kantelut koskivat pääasiassa laitoshoidossa ja asumispalveluissa perittäviä maksuja vanhustenhuollossa, mutta myös kehitysvammanhuollossa. Kantelut koskivat myös lastensuojelumaksuja ja kotihoidon maksuja.

Perusturvakuntayhtymä yhtenäisti asiakasmaksut. Asiakkaalle ilmoitettiin muutoksista etukäteen. Kuntayhtymään kuuluvien kuntien ja perusturvakuntayhtymän välillä ei ollut mahdollisuutta tietojen siirtoon. Atk-järjestelmän käyttöönotossa oli myös teknisiä ja inhimillisiä vaikeuksia, joiden seurauksena kotihoidon palvelu- ja maksupäätösten teko hidastui ja laskutus viivästyi useita kuukausia. Toimivaltainen viranhaltija päätti, että maksut peritään asiakkailta takautuvasti.

AOA totesi, että kysymys ei ollut asiakasmaksulain tarkoittamasta asiakkaan menettelyyn perustuvasta takautuvasta maksun oikaisusta, vaan päätöksestä, jonka oikeusvaikutukset tulivat voimaan taannehtivasti päätöksen tekoa edeltävältä ajanjaksolta. AOA totesi, että luottamuksensuojaperiaate suojaa hallinnon asiakasta taannehtivilta vaikutuksilta, joita mm. päätösten peruuttaminen tai niiden muuttaminen aiheuttaa. Taannehtivan veloitteen asettaminen vaatii siihen nimenomaisesti oikeuttavan perusteen. Tällaista perustetta ei asiakasmaksulaissa tai sen perusteella annetussa asetuksessa ole nimenomaisesti säädetty. Kunnan etukäteen asiakkaalle lähettämät ilmoitukset maksujen korottamiseksi tai tekniset ongelmat tietojärjestelmissä eivät oikeuta siihen, että myöhemmin tehtävät asiakasmaksupäätökset voitaisiin tehdä siten, että niillä on takautuva vaikutus. Asiassa oli toimitettu asiakasmaksulain vastaisella tavalla.

AOA Sakslinin päätös 26.10.2010,
dnro 3199/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

Jatkuvasti ja säännöllisesti annetusta kotisairaanhoidosta ja sosiaalihuoltolain tarkoittamasta kotipalvelusta voidaan periä palvelun laadun ja määrän, palvelun käyttäjän maksukykyyn sekä perheen koon mukaan määräytyvä kohtuullinen kuukausimaksu. Kuukausi-

maksu saa olla enintään asiakasmaksuasetuksessa tarkoitetun maksuprosentin osoittama määrä säännöksen tarkoittaman tuloajan ylittävästä kuukausitulosta. Asiakasmaksulaki oikeuttaa perimään maksun vain järjestetystä palvelusta. Joissain tilanteissa perittäväksi määrätty maksu voidaan periä ja laskuttaa myös palvelun järjestämisen ollessa tilapäisesti keskeytyneenä.

Rovaniemen kaupunki laskutti vanhuspariskuntaa kotihoitosta ns. yhteislaskutusperiaatteella. Laskuista ilmeni loppusumma, ei se, mikä oli kummankin puolison osuus laskusta. Hoitoon käytettyjä tunteja tai päiviä ei laskussa eritelty. Laskun perusteella omaiset eivät pystyneet kontrolloimaan, mistä palvelusta kulloinkin oli laskutettu. Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että toinen aviopuolisoista oli ollut keskussairaalaissa sairaanhoidossa 17 vuorokautta. Tältä ajalta sekä keskussairaala että Rovaniemen kaupunki laskutti aviopuolisoja kotihoitosta yhteislaskutusperiaatteella kahden henkilön kotihoitosta.

AOA totesi, että yhteistaloudessa avioliitossa elävien henkilöiden asiakasmaksujen yhteislaskutus tulee selvyden vuoksi ilmetä selkeästi myös laskusta. Maksukykyä määriteltäessä otetaan huomioon palvelun määrä, jonka johdosta hyvän hallinnon mukaista on se, että laskusta selvästi ilmenee kummankin palvelun käyttäjän laskutuskuukaudessa toteutunut kotona annetun palvelun määrä ja siitä peritty maksu. Kaupungin kotihoito menetteli virheellisesti periessään aviopuolisolta maksun kotihoitosta hänen sairaalasaoloajaltaan. Kaupungin selvityksessään esittämä näkemys siitä, että kun puolisoilla on yhteislaskutus, ei toisen puolison alle kuukauden mittainen tilapäinen sairaalassaolo vaikuttaisi asiakasmaksuihin, on asiakasmaksulain ja asiakasmaksuasetuksen vastainen.

AOA Sakslinin päätös 17.12.2010,
dnro 2314/4/09*, esittelijä Tuula Aantaa

Joensuun sosiaali- ja terveystoimen viranhaltija myönsi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain perusteella kantelijan lapselle maksusitoumuksen yksityisen säätöön palvelukodin palvelumaksuun. Päätöksessä todettiin, että kehitysvammainen henkilö vastaa vuokran maksamisesta, ateriakustannuksista ja henkilökohtaisista menoistaan.

AOA katsoi, että kehitysvammaisen henkilön oikeusturva olisi edellyttänyt, että hänen pyyntöjensä ja tiedustelujensa johdosta hänelle olisi annettu viranhaltijan päätös asiakasmaksuista. AOA ei pitänyt kuitenkaan hallintopäätöksen tekemistä täysin yksiselitteisen selkeänä asiana. AOA totesi, että Joensuun kaupungin viranhaltijoiden olisi tullut välittömästi ohjata kehitysvammaista henkilöä hänen pyyntönsä johdosta siten, että hänelle olisi kerrottu mahdollisuudesta saattaa asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi valituksena tai hallintoriita-asiana.

AOAS Paunion päätös 4.2.2010,
dnro 2280/4/08, esittelijä Minna Verronen

Kantelijan kehitysvammaisen tyttären tilapäishoitopaikkaa muutettiin laitoksesta asumispalveluihin. Kantelija arvosteli Helsingin sosiaalivirastoa siitä, ettei hänelle kerrottu siirron vaikutuksista asiakasmaksuihin.

AOA viittasi hallintolaissa säädettyyn viranomaisille kuuluvaan neuvontavelvollisuuteen sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa viranomaisille kuuluvaan velvollisuuteen selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. AOA kiinnitti vammaistyön päällikön huomiota riittävään ohjaamiseen ja neuvontaan palvelujen muuttuessa lyhytaikaisesta laitoshoidosta yksilölliseen asumispalveluun, jolloin asiakasmaksuun ei enää sovelleta maksukattoa. Asiakasmaksulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty maksuja koskevan kirjallisen päätöksen tekemisestä. Asiakasmaksulaissa säädetään kuitenkin muutoksenhausta ja edellytetään, että maksua koskevaan päätökseen tulee liittää ohjeet siitä, miten päätös voidaan saattaa oikaisua varten toimielimen käsiteltäväksi. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että maksupäätöksen tulee olla kirjallinen, jotta siihen voidaan liittää muutoksenhakuohjaus.

AOA Sakslinin päätös 27.10.2010,
dnro 2005/4/09*, esittelijä Minna Verronen

AOA kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja tulisi alentaa tai viime kädessä maksu poistaa, mikäli henkilö joutuu asiakasmaksun määräämisen johdosta toimeentulotuen tarpeeseen. Toi-

meentulotukea hoitavan viranhaltijan tulee ohjata asiakasta hakemaan maksun alentamista tai sen poistamista ja tarvittaessa oma-aloitteisestikin selvittää edellytyksiä maksun muuttamiseksi ainakin silloin, kun asiakas ei siihen itse kykene (975/4/09).

HYVÄ HALLINTO JA PÄÄTÖKSEN MUOTO

Vantaan sosiaali- ja terveystoimessa asianosaisen kuulematta jättämistä lastensuojeluasiassa perusteltiin sosiaali- ja terveystoimen käyttämissä vakiopäätöslomakkeissa hallintomenettelylain kumotuilla säännöksillä. AOA:n mukaan viranomaisen on varmistettava, että sen käyttämät lomakkeet tai päätöspohjat, joilla puututaan asiakkaan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, ovat virheettömiä, selkeitä ja asiakkaalle ymmärrettäviä (3868/4/09).

Jaoston päätökseen oli liitetty valitusosoitus, joka sisältönsä oli oikeansisältöinen. Sen sijaan valitusosoituksen otsikko "Oikaisuvaatimus/valitusosoitus" oli epäselvä. AOA katsoi, että kyse on kirjallisessa muodossa annetusta neuvonnasta valituksen vireillepanossa. Valitusosoituksen sisältö ei liittynyt oikaisuvaatimusmenettelyyn. Ohjaus oli tältä osin harhaanjohtava (283/4/09).

Päätöksen tekeminen

Hallintolaissa ei säädetä päätöksen allekirjoittamisesta eikä säännöksen esitöissäkään käsitellä asiaa. Myöskään toimeentulotukilaissa tai -asetuksessa ei ole säädetty päätöksen allekirjoittamisesta. Hallintolaki ei edellytä, että viranhaltijan päätös on allekirjoitettu. Hyvän hallinnon mukaista kuitenkin olisi, että silloin kun viranhaltijan toimeentulotukipäätös allekirjoitetaan koneellisesti, tästä allekirjoitustavasta olisi merkintä asiakirjassa.

AOA Sakslinin päätös 17.11.2010,
dnro 1303/4/09, esittelijä Tuula Aantaa

AOA piti hyvän hallinnon mukaisena menettelynä sitä, että viranhaltija allekirjoittaa antamansa selvityksen (1181/4/10*). AOA:n mukaan toimeentulotukipäätös kantelijan toimeentulotukihakemukseen oli hallintolain vastainen, koska päätöstä ei ollut perusteltu mitenkään. Hylkäävän päätöksen perustelemattomuus on ollut omiaan vaikeuttamaan asiakkaan mahdollisuuksia hakea muutosta päätökseen, ja se on heikentänyt näin ollen hänen oikeusturvaansa (2273/4/09). AOA kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perustelujen kautta. Perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Riittävät perustelut voivat myös lisätä luottamusta ratkaisujen sisältöön (322/4/09).

Hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain viranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten sekä perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädettyjen oikeuksien toteuttaminen edellyttävät, että asianosaiselle hänen pyynnöstään ilmoitetaan kaikkien niiden virkamiesten nimet, jotka ovat osallistuneet häntä koskevaan ratkaisuun tai toimenpiteeseen (2785/4/09).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Oikeusturva ja laillinen oikeusjärjestys edellyttävät, että kunnan viranomainen noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä ja että sitä voidaan arvioida uudelleen vain muutoksenhaku- tai purkumenettelyssä. AOA katsoi, että hallinto-oikeuden lainvoimainen palautuspäätös sitoo päätöksen tehnyttä viranomaista. Jos hallinto-oikeus on palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi, viranomaisen on käsiteltävä asia uudelleen tuomioistuimen antaman päätöksen sisältämän oikeudellisen ohjeistuksen mukaisesti. Poikkeuksen tästä säännöstä voi tehdä olosuhteiden oleellinen muuttuminen tai merkittävä uusi selvitys.

AOA Paunion päätös 19.2.2010,
dnro 652/4/08, esittelijä Tuula Aantaa

Julkisuus ja hyvä tiedonhallintatapa

Turun sosiaali- ja terveystoimi oli katsonut, että sosiaalitoimen toimeentulotukea koskevat soveltamisohjeet olivat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja.

AOA katsoi, että se, mitkä asiakirjat kuuluvat julkisuuslain piiriin ja mihin julkisuuslakia ei sovelleta, ratkaistaan arvioimalla asiakirjan sisältöä, asiakirjan käyttö-tarkoitusta ja sen merkitystä viranomaistoiminnassa. Merkitystä on annettava myös sille, onko asiakirjalla vaikutusta jonkun henkilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin. AOA katsoi, että soveltamisohjeita ei ole tarkoitettu pelkästään viranomaisen sisäisen työskentelyn avuksi, vaan ohjeiden vaikutus ulottuu myös viranomaisen ulkopuolelle yksittäisiin kuntalaisiin, sosiaalihuollon asiakkaisiin. Kunnallisilla soveltamisohjeilla on tarkoitus ohjata viranhaltijoiden päätöksentekoa, jolloin ohjeet voivat olla osa päätökseen vaikuttavia perusteluja. Tällaisessa tilanteessa ohjeiden merkitys viranhaltijan harkinnassa ja päätöksenteossa voi olla merkittävä.

AOA katsoi, että sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturva edellyttää välttämättä sitä, että tarvittaessa sosiaalihuollon asiakas saa tiedon kaikista niistä asiakirjoista, jotka ovat vaikuttaneet tai voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn viranomaisessa. Sosiaali- ja terveystoimen tulkinta siitä, että sen antamat toimeentulotukea koskevat soveltamisohjeet olisivat julkisuuslain soveltamisen ulkopuolella, oli virheellinen.

AOA Sakslinin päätös 29.10.2010,
dnro 4169/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

Kaupungin sosiaalijohtaja toimi lainvastaisesti, kun hän ei antanut asiakkaan pyytämiä asiakirjoja tai tehnyt asiassa julkisuuslain mukaista muutoksenhakukelpoista päätöstä kuin vasta vuoden kuluttua ensimmäisestä asiakirjapyyntöstä. OA oli vuonna 2009 antamallaan päätöksellä saattanut Keravan sosiaali- ja terveystoimen tietoon sen velvollisuuden käsitellä kantelijan tekemät asiakirjapyyntöt julkisuuslain mukaisesti viivytyksettä ja tarvittaessa antaa kantelijalle valitus-

kelpoinen päätös hallinto-oikeuteen. Kantelija kanteli uudestaan samasta asiasta. Vasta uuden kantelun selvityspyynnön jälkeen sosiaalihoitaja teki julkisuuslain mukaisen päätöksen asiakirjapyyntönsä johdosta.

AOA totesi, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Mikäli asiakirjoja on paljon ja niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai, jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asian ratkaisu ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjapyyntönsä. Sosiaalihoitajan olisi tullut ilman eri pyyntöä viimeistään kahden viikon päästä siitä, kun hän sai eduskunnan oikeusasiamiehen antaman päätöksen tiedokseen, julkisuuslain 14 §:n mukaisesti antaa kantelijalle päätös kieltäytymisestä luovuttaa kantelijan pyytämiä asiakirjoja, jotta kantelija olisi voinut valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. AOA antoi huomautuksen sosiaalihoitajalle.

AOA Sakslinin päätös 9.12.2010,
dnro 638/4/10, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Perusturvalautakunnan kokouksen esityslista julkaistiin kunnan internetsivuilla siten, että esityslistassa oli skannattuna kantelijan kantelukirje. Esityslistasta ilmeni mm. se, että kantelijan perheen lapset olivat olleet yksityisessä päivähoitopaikassa ja lapsille oli haettu kunnallista päivähoitopaikkaa. Esityslistalta ilmeni myös lapsen sairautentilaa kuvaavia tietoja. Arvioitaessa henkilötietojen käsittelyä avoimessa tietoverkossa on otettava huomioon myös julkisuuslain salassapitosäännökset. Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta ja tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta. Asiakasta koskevat terveydentilaa kuvaavat tiedot ovat myös salassa pidettäviä. Pelkätään tieto siitä, että henkilö on tai on ollut sosiaalihuollon asiakkaana on julkisuuslain mukaisesti salas-

sa pidettävä. AOA huomautti kuntaa julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain sekä henkilötietolain vastaisesta menettelystä.

AOA Sakslinin päätös 20.12.2010,
dnro 2885/4/09, esittelijä Tapio Rätty

Henkilötietolain mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilökisteriin on talletettu tai, ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja. Tarkastusoikeuden epäämisen veroisena pidetään sitä, että rekisterinpitäjä ei ole kolmen kuukauden kuluessa antanut kirjallista vastausta rekisteröidylle. AOA katsoi, että rekisterinpitäjän passiivisuutta koskeva säännös ei ole henkilötietolain tarkoittama määräaika asian käsittelylle rekisterinpitäjässä. Mainitusta kolmen kuukauden aikamääreestä ei voi päätellä myöskään sitä, mitä kulloinkin on pidettävä asia viivytyksettömänä käsiteltynä tai missä ajassa pyydetyt tiedot on annettava kirjallisesti (1423/4/09).

Henkilötietolain mukainen rekisteröidylle kuuluva tarkastusoikeus ulottuu kaikkiin häntä koskeviin rekisteröityihin tietoihin riippumatta siitä, onko rekisteröity saanut aikaisemmin pyytämänsä tiedot vai ei. Mikäli viranomaisella on epäselvyyksiä rekisteröidyn tietopyynnön laajuudesta, tulee rekisteröidyltä pyytää selvitystä tietopyynnön sisällöstä. Tällaisella menettelyllä viranomaisella toteuttaa sille kuuluvaa hallintolaissa säädettyä palveluperiaatetta ja edistää julkisuuslain tarkoittaman julkisuusperiaatteen toteutumista hallinnossa (2088/4/09). Hyvään hallintoon kuuluu, että mikäli tietoa pyydetään väärältä viranomaiselta, tietoa pyytävä ohjataan tekemään tietopyyntönsä sille viranomaiselle, jolle asiakirjan tai tiedon antamisesta päättämisen julkisuuslain mukaan kuuluu (4910/4/09).

Hyvän hallinnon periaatteita

Menettely, jossa viranhaltija jättää kokonaan vastamatta viestiin ilman ilmoitusta esimerkiksi siitä, että asiakkaan kysymys ei kuulu asianomaisen viranhaltijan toimivaltaan tai tehtäviin sekä siitä, että viesti mahdollisesti siirretään jonkin muun tahon käsiteltäväksi, ei ole hyvän hallinnon mukaista (2837/4/09).

Peruspalvelujohtajalle lähetetyt kirjeet koskivat kaupungin kuljetuspalvelujen järjestämiskäytäntöjä. Koska kantelija oli itse kuljetuspalvelun käyttäjä, kirjeitä oli pidettävä hallintoasian hoitamiseen liittymänä tiedusteluna, johon olisi tullut vastata hallintolain mukaan. Tapauksessa arvosteltiin myös kaupungin käytäntöä, jonka mukaan vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelusetelit oli tilattava neljännesvuosittain (1056/4/09).

Ratkaisun jälkeen Raaseporin kaupunki ilmoitti uusineensa kirjeiden vastaamista ja kuljetuspalveluja koskevat ohjeensa.

AOA kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että viranomaisen on järjestettävä palvelutuotantonsa siten, että se pystyy vastaamaan asiakkaan tekemiin kysymyksiin ja tiedusteluihin ilman aiheetonta viivästystä. Mikäli yksittäinen viranhaltija ei osaa tai pysty ratkaisemaan asiakkaan esittämiä ongelmia tai kysymyksiä, on viranomaisen sisäisessä menettelysäännön huolehdittava siitä, että asiakas tai hänen esittämänsä kysymys ohjataan oikeaan paikkaan, jotta asiakas saa vastauksen esittämänsä tiedusteluun tai jossa hänen palvelun tarveaan voidaan alkaa selvittää. Viranomaiselta voidaan edellyttää asiallista ja neutraalia kielenkäyttöä niin suullisessa kanssakäymisessä kuin viranomaisen laatimissa asiakasta koskevissa asiakirjoissa (1371/4/09).

Sosiaalihuollon asiakaslaissa ei ole asetettu määräaikaa muistutuksen vastaamiselle. Sosiaalihuollon asiakkaan muistutukseen vastattiin sen saapumisesta lukien neljässä kuukaudessa. Hämeenlinnan ikäihmisten lautakunnan antaman selvityksen mukaan asioiden selvittäminen vaatii aikaa ja välissä oli kesälomakuukausi. AOA katsoi, että henkilöstön vuosi- tai muut lomamat eivät ole hyväksyttävä peruste muistutuksen käsittelyn viipymiseen (1275/4/09).

HUUMETESTIEN TEKO SOSIAALIHUOLLON YKSIKÖSSÄ

Kantelussa arvosteltiin yksityisen sosiaalihuollon päihdehuollon palvelujen tuottajien menettelyä sen tehdessä huumausainetestejä asiakkaan kirjallisen suostumuksen perusteella. Huumetestien tekemisestä tai siitä, ketkä ovat kelpoisia tekemään testejä sosiaalihuollon palveluyksikön asiakkaille, ei ole säädetty lainsäädännössä.

AOA piti perusoikeusnäkökulmasta tällaista lakiin perustumatonta tilannetta ongelmallisena. Huumausainetestausta on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja perustuslain 7 §:ssä suojattujen itsemääräämisoikeuden ja koskemattomuuden valossa. Näiden oikeuksien rajoittaminen edellyttää, että rajoittamisesta on säännelty lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Testauksessa tulee ottaa huomioon sekä testattavan henkilön oikeusturva että toisten henkilöiden oikeuksien ja painavien yhteiskunnallisten etujen suojaaminen. Yksityisen sosiaalihuollon palvelujen tuottajien huumausainetestaus perustui asiakkaan etukäteen antamaan suostumukseen.

AOA totesi, että etukäteen annettava kirjallinen suostumus voi olla asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Mikäli testattava henkilö ei halukaan testiä testaushetkellä, häntä ei voida siihen velvoittaa ilman laissa todettua tarkkarajaista ja täsmällistä perustetta. Testituloksen seurauksista tulisi lisäksi säätää laissa. Suostumukseen perustuva testaus edellyttäisi vapaaehtoisesti annettua aitoa ja todellista suostumusta sekä asiakkaan oikeusturvasta huolehtimista. Tällä perusteella testi voidaan tehdä asiakkaan pyynnöstä. Aitoon ja todelliseen suostumukseen perustuvan suuntaa-antavan testauksen voi suorittaa joku muukin tehtävään soveltuva henkilö kuin terveydenhuollon ammattihenkilö. Mikäli asiakas kyseenalaistaa testin lopputuloksen ja luotettavuuden, asiakkaalla pitää olla mahdollisuus saada varmennus testauksen lopputuloksesta. Tällöin olisi kuitenkin tärkeä testauksen luotettavuuden ja asianmukaisen suorittamisen varmistamiseksi, että huumetestin tekee terveydenhuollon ammattihenkilö. Asiakkaiden hoitoonoh-

jaus, kuten vastuu asiakkaan kokonaiskartoituksesta, on sellaista terveydenhuollollista asiantuntemusta vaativaa menettelyä, joka edellyttää terveydenhuollon ammattihenkilön osallistumista.

AOA katsoi, että huumausainetestauksen edellytyksistä ja testauksen toimintaperiaatteista sosiaalihuollon palveluyksikön asiakkaalle tulisi säätää laissa. Nykyinen tilanne voi vaarantaa asiakkaiden perusoikeuksia. Tämän takia AOA lähetti vastauksensa tiedoksi STM:lle otettavaksi tarvittaessa huomioon lainvalmistelutyössä.

AOA Sakslinin vastaus 24.11.2010,
dnro 2085/4/09*, esittelijä Minna Verronen

5.9.3 TARKASTUKSET

Lastensuojelulaitosten tarkastuksia on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 275.

Kehitysvammahuollon toimintayksiköiden tarkastuksilla valvotaan erityisesti erityishuollossa olevaan henkilöön kohdistuvien pakkotoimenpiteiden ja itsemääräämisoikeuden rajoitusten lainmukaisuutta. Tällaisia toimenpiteitä ovat mm. eristäminen omaan huoneeseen tai turvahuoneeseen ja kiinnipitäminen. Tarkastuksilla tutustutaan myös asukkaiden oloihin ja kohteluun, yksityisyyden suojaan, tilojen viihtyisyyteen, toimintamahdollisuuksiin ja henkilökunnan määrään, pätevytyteen ja sijaistajärjestelyihin.

AOA kiinnitti Kärkulan kuntayhtymään (Kärkulla samkommuns vårdhem) tehdyllä tarkastuksella huomiota siihen, että pakon käytöstä tehdään asianmukaiset merkinnät ja että tehdyt merkinnät tulisi tehdä niille lomakkeille, joita edellytetään käytettävän kuntayhtymän laatukäsikirjassa. Lisäksi AOA kiinnitti kuntayhtymän huomiota tietosuojavastaavan puuttumiseen sekä siihen, että kuntayhtymän laatimassa käytössä olevassa laatukäsikirjassa olisi aiheellista mainita tietyt sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain säännökset selventämään salassa pidettävän tiedon antamista.

Tarkastuksen jälkeen kuntayhtymän johtaja ilmoitti korjaavansa havaitut epäkohdat, jonka vuoksi tarkastus ei antanut aihetta enempään.

AOA tapasi Valviran henkilöstöä tutustuakseen viraston toimintaan ja kartoittaakseen mahdollisuuksia yhteistoimintaan Valviran ja aluehallintovirastojen kanssa.

Kanslian esittelijät tarkastivat Koisorannan palvelukeskuksen toimintaa Vantaalla. Palvelukeskus on tarkoitettu asunnottomille vantaalaisille päihdeongelmaisille. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota palvelukeskuksen tiloihin, henkilökunnan määrään ja pätevytyteen. Tarkastuksella ei havaittu seikkoja, jotka olisivat vaatineet OA:n toimia. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota myös asiakkaana olevien henkilöiden kohteluun. Palvelukeskuksen asiakkaille varatun kuulemis-tilaisuuden perusteella ei voitu havaita asiakkaiden kohtelussa epäkohtia.

5.10 TERVEYDENHUOLTO

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoido on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Oikeusasiamies valvoo myös vankeinhoidon ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. edellä jaksot 5.4 ja 5.6).

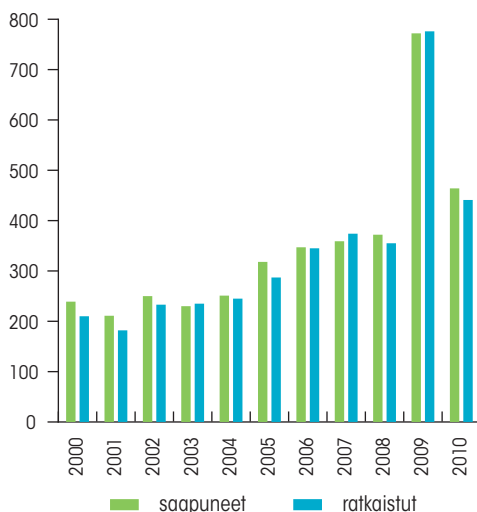
Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen*, AOA *Jussi Pajuoja*n ja AOA:n sijaisena (AOAS) toimineen entisen OA *Riitta-Leena Paunio*n tehtäviin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

5.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat hoitotakuun asettamien velvoitteiden noudattamista, potilaan oikeutta hyvään hoitoon, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan, potilasasiakirjamerkintöjä sekä potilastietojen salassapitovelvollisuutta ja potilaiden yksityiselämän suojaa. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asioiden asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira, 31.12.2008 saakka Terveydenhuollon oikeusturvakeskus TEO).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 441 ja 7 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 23,7 %. Toimenpideprosentti ylittää yleensä kanslian keskiarvon. Jäljempänä kuvataan pääosin näitä toimenpideratkaisuja.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Saapuneiden kanteluiden määrät ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvaneet tasolta 200–250 tasolle 400–450. Saapuneiden kanteluiden trendi on tasaisesti nouseva. Vuonna 2009 saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800. Kasvu selittyy suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaaresa tuotti 345 kantelua. OA ei ryhtynyt tutkimaan näitä kanteluita, koska HUS:n ilmoituksen mukaan osastojen sulkemista selvittämään oli asetettu työryhmä, jonka työ oli vielä tuolloin kesken. OA ei vakiintuneen tavan mukaan ota tutkittavakseen vireillä olevia asioita.

5.10.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Seuraavassa selostetaan omia aloitteita ja kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen.

KEIKKALÄÄKÄREIDEN OIKEUDELLINEN ASEMA ON EPÄSELVÄ

Kun keikkalääkärit suorittavat esimerkiksi terveyskeskuksissa tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, tilanne on lainvastainen, huomautti AOAS. Henkilön, joka käyttää julkista valtaa, tulee kuntalain mukaan olla virkasuhteessa kuntaan. Yksityisten lääkärityövoimaa välittävien yritysten palveluksessa olevat keikkalääkärit eivät sitä ole.

AOAS selvitti keikkalääkäreiden oikeudellista asemaa ja heidän tehtäviään kunnallisessa terveydenhuollossa. Selvityksestä kävi ilmi, että keikkalääkärit suorittavat muun ohella myös sellaisia tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Tällaisia ovat tehtävät, joissa he puuttuvat potilaan perusoikeuksiin, esimerkiksi kun he päättävät potilaan eristämisestä tartuntatautilain mukaan tai lähettävät potilaan sairaalaan tarkkailuun mielenterveyslain perusteella. AOAS:n mukaan lainsäädäntöä on täsmennettävä. Hän korosti, että jos julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä annetaan kunnallisessa terveydenhuollossa keikkalääkäreille, heidät tulee valtuuttaa näiden tehtävien toi-

toon lain nimenomaisin säännöksiin. Tämä edellyttää myös kuntalain muuttamista ja virkavastuun ulottamista tehtävissään julkista valtaa käyttäviin keikkalääkäreihin. Lisäksi hänen mielestään laissa tulee säätää siitä, mitkä lääkärin tehtävät kunnallisessa terveydenhuollossa sisältävät julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käyttöä. Samassa yhteydessä voi olla perusteltua arvioida, minkälainen vastuu kunnallisessa terveydenhuollossa toimivilla keikkalääkäreillä tulisi olla sellaisten tehtävien hoitamisessa, joissa ei käytetä julkista valtaa.

Terveydenhuollon yleinen valvonta ja ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle (STM). Tämä tehtävä olisi AOAS:n mukaan edellyttänyt, että ministeriö olisi aktiivisemmin ja jo aikaisemmin ryhtynyt toimiin lainvastaisen tilanteen korjaamiseksi.

AOAS oli OA:nä toimiessaan jo vuonna 2007 pyytänyt ministeriötä ottamaan kantaa ongelmiin käytettäessä keikkalääkäreitä terveyskeskuksissa. Myös TEO ja lääninhallitukset olivat tehneet vuonna 2008 STM:lle esityksen, että se ottaisi kantaa vuokralääkäreiden käyttöä koskeviin ongelmiin. Nämä esitykset eivät johtaneet toimenpiteisiin ministeriössä. AOAS pyysi nyt STM:tä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen ratkaisunsa oli antanut aiheutta.

AOAS Paunion päätös 4.3.2010,
dnro 711/2/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriö ilmoitti 4.10.2010, että Valvira lähetti 15.3.2010 kunnille, kuntayhtymille, sairaanhoitopiireille, Suomen Lääkäriliitolle ja Lääkäripalvelut ry:lle ohjeen julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa (ohje 1/2010). Ohjeessa selostettiin AOAS:n päätös pääkohdiltaan. Lisäksi Valvira on antanut tapauskohtaista ohjausta virkatehtävien hoitamisen järjestämiseksi ulkoistetuissa terveyskeskuksissa.

Ministeriön pyynnöstä Valvira teki toukokuussa 2010 selvityksen siitä, missä määrin ulkoistetuissa terveydenhuollon toimintayksiköissä toimivat lääkärit tai vuokratyössä olevat lääkärit tekivät virkavastuun piiriin kuuluvia tehtäviä. Tarkoituksena oli, että kyselyn perusteella ministeriö voisi arvioida lainsäädännön muutosten tarpeellisuutta ja kohdentamista. Kyselyn perusteella on osoittautunut välttämättömäksi mielenterveyslain virkavastuuta koskevien säännösten

uudistaminen erityisesti päivystysaikaisten tilanteiden hoitamiseksi.

Ministeriö asetti 2.7.2010 työryhmän laatimaan ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskeviksi säännöksiksi. Työryhmän määräaika päättyy vuoden 2011 lopussa. Uudistamistyön yhteydessä otetaan huomioon AOAS:n kannanotot julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Työryhmän yhteyteen on perustettu alajaosto paitsi määrittämään ne nykyiset mielenterveyslaissa mainitut tehtävät, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, myös arvioimaan tarvetta ja mahdollisuuksia oikeuttaa tällaisten tehtävien hoitaminen muutoin kuin virkasuhteessa. Samalla on tarkoitus selkiyttää nykyistä epäselvää tilannetta kelpoisuudessa laatia tarkkailulähetä. Uudistus on tarkoitus toteuttaa nopealla aikataululla: Hallituksen esitys mielenterveyslain muuttamisesta annetaan mahdollisuuksien mukaan eduskunnalle vielä tällä vaalikaudella.

Hallituksen esityksessä terveydenhuoltolaiksi (HE 90/2010 vp) tarkennetaan toimintayksikön vastuuta terveyden- ja sairaanhoidossa silloin, kun kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Ehdotuksen mukaan kunnassa olisi myös tällöin oltava tarpeenmukainen henkilöstö terveydenhuollon toimintayksikölle kuuluvia, julkisen vallan käyttämistä koskevia tehtäviä varten.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ns. järjestämislakia koskevan esityksen valmistelu on aloitettu ministeriössä. Valmistelun yhteydessä tullaan arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät keskeiset ongelmat, jolloin esille todennäköisesti nousevat myös yksityisen palvelutuotannon rooli ja mahdollisuudet.

HÄTÄKEISARILEIKKAUSVALMIUS

Erästä kantelua käsiteltäessä ilmeni, että vaikka hätäkeisarileikkauspäätös tehtiin Kymenlaakson keskussairaalassa nopeasti ilman viivettä, lapsi syntyi vasta 45–50 minuutin kuluttua päätöksen tekemisestä. Viive johtui siitä, että keskussairaalan käytännön mukaan leikkaussalihenkilökunta päivysti kotonaan anestesialääkäreitä lukuun ottamatta. Valviran ja sen pysyvän

asiantuntijan lausunnoissa todettiin, että viivettä ei voida pitää hyvän hoitokäytännön mukaisena. Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan hätäkeisarileikkauspäätös tehdään vain silloin, kun lapsi on välittömässä vaarassa menehtyä. Hyvän hoitokäytännön mukaisena viiveenä pidetään enintään 15–20 minuuttia. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että leikkaussalihenkilökunta päivystää sairaalassa. Valviran mukaan keskussairaالاتasoiseen synnytystoimintaan kuuluu ympärivuorokautinen valmius hätäkeisarileikkausten suorittamiseen.

Valvira oli todennut kannanotossaan hätäkeisarileikkausvalmiudesta, että ainakin keskussairaالاتasoiseen synnytystoimintaan pitää kuulua ympärivuorokautinen valmius tehdä hätäkeisarileikkauksia ja tutkia sikiön hapetusta. Kannanoton mukaan tämä edellyttää muun ohella sitä, että hätäkeisarileikkaukseen osallistuvat lääkärit ja leikkaussalihenkilökunta päivystävät sairaalassa. Valvira oli saattanut kannanotonsa STM:n tietoon ja huomioon otettavaksi terveyspalvelujärjestelmän yleisessä ohjauksessa ja säädösvalmistelussa.

AOAS yhtyi lääketieteellisissä asiantuntijalausunnoissa esitettyihin käsityksiin. Hän piti Valviran toimenpiteitä asiassa perusteltuina. Hän totesi, että Valviran tarkoittamalla ympärivuorokautisella hätäkeisarileikkausvalmiudella turvataan perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista sekä erikoissairaanhoidolaissa säädettyä potilaan oikeutta saada välittömästi hänen tarvitsemansa hoito silloin, kun hän on kiireellisen hoidon tarpeessa. Hän pyysi STM:ltä selvitystä siitä, oliko se ryhtynyt ja jos oli, millaisiin toimenpiteisiin Valviran kannanoton johdosta.

AOAS piti ongelmallisena Valviran kannanotossa mainittua keskussairaalan käsitettä, koska voimassa oleva erikoissairaanhoidolaki ei tunne sitä. Hän pyysi ministeriöltä selvitystä siitä, millaista valmiutta hätäkeisarileikkausten tekemiseen voidaan edellyttää muissa synnytystoimintaa hoitavissa sairaaloissa.

AOAS Paunion päätös 22.1.2010, dnro 3481/4/08* ja OA Jämskeläisen päätös 4.2.2011, 278/2/10, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriö totesi selvityksessään 9.3.2010 seuraavaa. Ministeriö asetti 28.5.2009 työryhmän valmistelemaan yhtenäisiä päivystyshoidon perusteita. Työ-

ryhmä luovutti raporttinsa ministerille helmikuussa 2010. Raportti esittää, että riskiryhmään kuulumattomat synnytykset tulee keskittää vähintään tuhannen vuosittaisen synnytyksen yksikköihin. Alle tuhannen vuosittaisen synnytyksen yksikkö voi olla pitkien etäisyyksien takia maantieteellisesti välttämätön. Tällöin toiminnan tason ylläpitäminen täytyy turvata paikallisin järjestelyin, mikä vaatii päivystävän henkilökunnan lisäresursointia.

Työryhmä totesi, että minimivaatimus synnytystoiminnalle on sairaalassa päivystävä naistentautien- ja synnytysten erikoislääkäri, anestesioologi sekä riittävä leikkaussalihenkilöstö, jotta hätäkeisarileikkaukset voidaan tehdä viivytystä. Ministeriö on lähettänyt raportin laajalle lausuntokierrokselle. Lisäksi ministeriö on pyytänyt Valtakunnallista eettistä neuvottelukuntaa (ETENE) käsittelemään synnytyksiä ja niiden keskittämistä. Tavoitteena on kirjata terveydenhuoltolakiin, että erityisvastuualueen tehtäviin kuuluu päivystyksen suunnittelu, johon liittyy myös synnytysten hoito. ETENE:n kannanoton ja päivystyshoitoon liittyvien lausuntojen pohjalta ministeriö arvioi, onko synnytysten hoidon järjestämistä perusteltua ohjeistaa tarkemmin.

SUOMESTA PUUTTUI LASIAIS- JA VERKKOKALVOKIRURGINEN PÄIVYSTYS

Kantelija arvosteli HUS:n HYKS Silmätautien klinikan menettelyä olla tekemättä päivystyksellisiä verkkokalvonirtaumaleikkauksia. Hän kysyi: "Voidaanko todella tehdä päätös, että kyseisiä leikkauksia ei tehdä päivystyksellisesti, vaan potilaalta saa mennä näkö?".

Kanteluun hankitusta selvityksestä kävi ilmi, että selvästi tarkannään aluetta uhkaavissa tapauksissa potilaita oli kuitenkin joissakin tapauksissa leikattu HYKS Silmätautien klinikalla myös viikonloppuisin, jos takapäivystäjä oli sattunut olemaan riittävän kokenut lasiaiskirurgi. Lisäksi leikkaus oli voitu tehdä ns. hälytystyönä, jolloin mahdollisesti tavoitettu alan asiantuntija oli voitu velvoittaa virka-ajan ulkopuolella tekemään lääketieteellisesti tarpeelliset leikkaukset. Hälytystyö on kuitenkin sattumanvaraista eikä sitä voida pitää järjestetyn toiminnan perusteena.

OA katsoi, että ohjeet, joilla suljetaan esimerkiksi erikoissairaanhoidon palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjen sairauksien hoito tai määrätty lääketieteelliset toimenpiteet, ovat lainvastaisia. OA katsoi, että HYKS Silmätautien klinikan kategorinen yleisohje, joka mukaan verkkokalvonirtaumaleikkauksia ei tehdä päivystysaikana, oli sellaisenaan lainvastainen. OA pyysi HUS:ia ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt tilanteen korjaamiseksi.

OA Jääskeläisen päätös 6.5.2010, dnro 4116/4/08*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

HUS ilmoitti 14.9.2010, että se oli päättänyt perustaa HYKS Silmätautien klinikalle verkkokalvopäivystystä varten päivystyspisteen 17.9.2010 alkaen. Toiminnan kustannukset ovat noin 250 000 euroa vuodessa.

Kanteluun hankitusta selvityksestä ilmeni, että Suomessa ei ollut järjestetty lasiais- ja verkkokalvokirurgista päivystystä missään silmäsaaralassa mukaan lukien yliopistolliset sairaalat. Tämän vuoksi OA otti omana aloitteena laajemmin selvittäväksi verkkokalvovirtaumaleikkausten suorittamisen päivystyksellisesti. Hän pyysi STM:lta selvitystä siitä, miten turvataan verkkokalvonirtaumatopotilaiden oikeus perustuslaissa tarkoitettuihin riittäviin terveystalveluihin ja erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuun välittömään hoitoon, kun he ovat kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa.

STM:n mukaan päivystyksellisten silmäsaarauksien harvinaisuuden takia ei ole tarkoituksenmukaista, että silmäsaarauksien erikoisan ympäri vuorokautinen päivystys olisi järjestetty jokaiseen keskussairaalaan. Nykyinen järjestelmä, jossa yliopistosairaalat vastaavat silmäsaarauksien ympäri vuorokautisesta päivystyksestä omilla erityisvastuualueillaan, on tarkoituksenmukainen. Niillä tulee STM:n mukaan olla riittävät voimavarat ja osaaminen järjestää silmäpotilaille laadukas hoito, joka käsittää myös päivystyksenä tarvittavan leikkaushoidon.

Erikoissairaanhoidolain mukaan erikoissairaanhoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat STM:lle. OA:lla ei ollut syytä kyseenalaistaa STM:n käsitystä asiassa. OA katsoi, että järjestelmällä, jossa yliopistolliset sairaalat vastaavat silmäsaarauksien ympäri vuorokautisesta päivystyksestä mukaan lukien päi-

vystyksenä tarvittava leikkaushoito, voidaan turvata silmäpotilaiden, mm. verkkokalvonirtaumapotilaiden, oikeus perustuslaissa säädettyihin riittäviin terveystalveluihin ja erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuun välittömään hoitoon heidän ollessa kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa.

OA lähetti päätöksensä tiedoksi niille sairaanhoitopiireille, joiden alueella sijaitsevat Helsingin, Turun, Oulun, Tampereen ja Kuopion yliopistot. Hän pyysi sairaanhoitopiirejä ilmoittamaan niistä toimenpiteistä, joihin hänen päätöksensä oli antanut aiheita.

OA Jääskeläisen päätös 29.10.2010, dnro 1706/2/10*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

HUS viittasi ilmoituksessaan 19.11.2010 syksyllä 2010 toimintansa aloittaneeseen verkkokalvokirurgiseen päivystyspisteeseen. HUS:n mukaan päivystysaikaiset hoidot tulee Suomessa keskittää kahteen keskukseseen, joista toinen on HYKS Silmätautien klinikka ja toinen esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin silmäklinikka Oulussa. HUS:n mukaan lasiais- ja verkkokalvonkirurgian päivystyksen valtakunnallinen järjestäminen tulee sisällyttää erityistason sairaanhoidon järjestämisestä ja keskittämisestä annettuun asetukseen, joka on parhaillaan päivitettävänä ministeriössä.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri ilmoitti 28.12.2010, että lähes kaikki potilaat saadaan hoidettua Turun yliopistollisessa keskussairaalassa. Poikkeuksina ovat perjantaina tai lauantaina todetut verkkokalvonirtaumat, jotka uhkaavat makulan (tarkan näön) aluetta. Leikkaavien lääkkeiden lomien aikana hoito voi myös viivästyä. Tällöin Turun yliopistollisessa keskussairaalan silmätautien erikoislääkäri (takapäivystäjä) arvioi tilanteen ja tekee tarvittaessa päivystyslähetteen HYKS:n Silmätautien klinikkaan.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri ilmoitti 19.11.2010, että koska lasiais- ja verkkokalvokirurgista päivystystä ei voida tällä hetkellä toteuttaa omana toimintana, tukeudutaan verkkokalvonirtaumapotilaiden päivystyshoidon järjestämisessä HYKS Silmätautien klinikan päivystykseen. Jos päivystyksellistä leikkausta vaativa verkkokalvonirtauma todetaan yksityissektorilla ja käynnistää Oulun yliopistollisen sairaalan silmäpäivystyksessä katsotaan aiheutuvan kohtuuton-

ta viivettä, yksityislääkäri voi, kuitenkin ensin yliopistollisen sairaalan silmätautien takapäivystäjää konsultoituaan, lähettää potilaan HYKS Silmätautien klinikkaan.

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri ilmoitti 24.11.2010, että Tampereen yliopistollisen sairaalan Silmä-, korva- ja suusairauksien vastuualue (Silmäkeskus) tulee hyödyntämään HYKS:n tarjoaman päivystysleikkauksipalvelun verkkokalvonirtaumapotilaiden hoidossa. Käytännön järjestelyjä varten luodaan menettelytapaohje silmätautien päivystäjien käyttöön ja asiasta tiedotetaan myös yksityissektorin silmälääkäreille.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ilmoitti 2.12.2010, että pääsääntöisesti verkkokalvon irtaumasta kärsivät potilaat on erityisvastuu- eli ERVA-alueella hoidettu Kuopion yliopistollisen sairaalan silmätautien klinikassa tai vastaavasti Pohjois-Karjalan keskussairaalassa. HUS:n aloitettua ympärivuorokautisen verkkokalvokirurgian päivystyksen ohjataan päivystysluonteista verkkokalvon kiinnitysleikkausta tarvitsevat potilaat viikonloppuisin ja juhlapäyhinä HYKS Silmätautien klinikkaan.

Mediuutisissa 21.1.2011 julkaistujen tietojen mukaan HYKS:n lasiais-verkkokalvokirurginen päivystys hoitaa lähetteellä koko Suomen päivystyshoitoa vaativia potilaita. Osastonylilääkäri Ilkka Immosen mukaan päivystysleikkaukset on saatua hoidettua erinomaisesti. Päivystys tehostaa myös normaaliaikaan tapahtuvaa elektiivistä toimintaa, koska viikonloppuna tulleet akuutit tapaukset on jo leikattu eikä niitä varten tarvitse perua maanantain leikkauksia. Verkkokalvon irtaumat ovat lisääntyneet viime vuosina väestön ikääntymisen ja kaihileikkausten yleistymisen takia.

ASETUS JA STM:N OHJEET KUOLEMAN TOTEAMISESTA RISTIRIIDASSA KESKENÄÄN

Kantelija kysyi, onko oikein siirtää vainaja kylmiöön ennen kuin lääkäri on todennut kuoleman. Hän kysyi myös, missä tilanteessa ja mihin säännöksiin perustuen muu kuin lääkäri voi todeta kuoleman.

Ratkaisussaan kanteluun OA totesi, että kuolemansyyn selvittämisestä annettu asetusta ja STM:n ohje kuole-

man toteamisesta olivat ristiriidassa keskenään. Hän piti välttämättömänä, että ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin poistaakseen tämän ristiriidan. Asetuksen mukaan lääkärin on saatuaan ilmoituksen kuolemasta suoritettava viivytyksettä ulkonainen ruumiintarkastus kuoleman toteamiseksi. STM:n ohjeissa taas todetaan, että lääkärin tulee todeta sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksessa menehtyneen kuolema mahdollisimman pian, viimeistään seuraavana arkipäivänä. Silloin kun kuolema on tapahtunut viikonlopun aikana, seuraavana arkipäivänä on yleisesti pidetty maanantaita.

Kuoleman toteamisesta annetun asetuksen mukaan kuoleman voi todeta vain laillistettu tai luvan saanut lääkäri tai lääkärin tehtäviä valtiolla, kunnassa tai kuntayhtymässä hoitava lääketieteen opiskelija. Käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksissa saatetaan kuitenkin päivystysaikana kuollut siirtää kylmiöön odottamaan virallista, lääkärin suorittamaa kuoleman toteamista, kun hoitaja on "alustavasti" todennut henkilön elottomuuden. Ministeriö ei ole antanut ohjetta tällaisesta menettelystä. Ohjetta ei ole myöskään vainajan säilyttämisestä hoitajan toteaman elottomuuden ja kuoleman virallisen toteamisen välisenä aikana.

OA piti puutteena sitä, että laissa tai asetuksessa ei ole säännöstä ruumiin käsittelystä ennen kuin lääkäri on todennut kuoleman. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan niistä toimenpiteistä, joihin hänen päätöksensä oli antanut aihetta.

OA Jämskeläisen päätös 6.7.2010, dnro 1478/4/10*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriö totesi selvityksessään 20.12.2010 seuraavaa. Kuoleman toteaminen ja kuolemansyyn selvittäminen ovat kokonaisuus. Ministeriö on käsitellyt tämän kokonaisuuden säädös- ja ohjaustarpeita. Ottaen huomioon, että asia liittyy usean hallinnonalan työhön, ministeriö on päättänyt perustaa kuoleman toteamista ja kuolemansyyn selvittämistä koskevan työryhmän. Työryhmän tehtävänä tulee olemaan hallituksen esityksen laatiminen kuoleman toteamista koskevaksi laiksi sekä laatia ohjeet kuoleman toteamisesta ja kuolemansyyn selvittämisestä. Työryhmän työn arvioidaan valmistuvan vuoden 2011 loppuun mennessä.

VAINAJIEN SÄILYTTÄMINEN JA RUUMIINLUOVUTUSTESTAMENTTI

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen kylmäsäilytystiloista löytyi tilojen tarkastuksen yhteydessä vainaja, joka oli tuotu laitokselle yli neljä kuukautta aikaisemmin. Vainaja unohtui säilytykseen, koska häntä ei ollut kirjattu oikeuslääketieteelliseen ruumiinavaukseen määrittäjien vainajien tietojärjestelmään. Poliisi ei ollut katsonut ruumiinavausta tarpeelliseksi, kun se oli voinut selvittää kuolinolosuhteet vainajan kotona.

OA totesi, että oikeuslääketieteen laitoksen oli seurattava kylmätiloissaan olevien vainajien säilytysaikoja ja perusteita, jotta vainaja ei pääse unohtumaan niihin. Hän ei pitänyt riittävänä eikä asianmukaisena sitä, että kylmäsäilytystilat tarkastettiin esimerkiksi vain siivousten yhteydessä, vaan seurannan tuli olla säännöllistä ja suunnitelmallista. OA piti välttämättömänä, että oikeuslääketieteen laitoksella oli selkeät menettelyohjeet myös sellaisten vainajien säilyttämisestä, joita ei kirjattu ruumiinavaukseen määrittäjien vainajien tietojärjestelmään. Laitos oli vastuussa vainajista, joita sen tiloissa säilytettiin riippumatta siitä, oliko vainajat määrittäyty ruumiinavaukseen vai ei.

Leski oli ollut siinä käsityksessä, että hänen puolisonsa ruumis oli luovutettu Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselta yliopiston biolääketieteen laitokselle, sillä hänen puolisonsa oli testamentannut ruumiinsa lääketieteellisiin opetus- ja tutkimustarkoituksiin, ja ruumiinluovutustestamentti oli toimitettu vainajan mukana oikeuslääketieteen laitokselle. Tässä tapauksessa potilasta sairaalassa hoitanut lääkäri oli kirjoittanut kuolintodistuksen ja antanut hautausluvan neljäntenä päivänä kuolemasta. Vainaja ei enää tästä syystä kelvannut opetus- ja tutkimustarkoituksiin.

OA katsoi, että omaisille tulee antaa selkeät ohjeet, miten toimia läheisen kuoleman jälkeen, jotta läheisen tekemä ruumiinluovutustestamentti voi toteutua. Täsmälliset ohjeet ovat tarpeen erityisesti sellaisissa tapauksissa, kun kuolema on tapahtunut kotona. Omaisten on silloin oltava aktiivisia ja pidettävä itse huolta siitä, että he saavat lääkäriltä kuolintodistuksen ja hautausluvan riittävän nopeasti. Yliopiston biolääketieteen laitos voi käyttää ruumista opetuksessa ja

tutkimuksessa vain, jos se pääsee balsamoimaan ruumiin viimeistään kolmen päivän kuluessa kuolemasta. Myöhemmin balsamointi ei enää onnistu. Vainajan ruumista ei kuitenkaan voida luovuttaa laitokselle ennen kuin lääkäri on kirjoittanut kuolintodistuksen ja antanut haudausluvan. Ohjeet voitiin Helsingin yliopiston biolääketieteen laitoksen mukaan lisätä kaavakeeseen, jolla luovutustestamentti tehdään.

OA pyysi Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitosta (nykyinen Hjelt-instituutti) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta (THL) ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ne olivat ryhtyneet tilanteen korjaamiseksi.

OA Jääskeläisen päätös 16.8.2010, dnro 1598/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

THL viittasi selvityksessään 24.11.2010 Hjelt-instituutin 27.9.2010 antamaan selvitykseen, jossa todettiin seuraavaa. Korjaavana toimenpiteenä Hjelt-instituutti on ottanut yhteyden poliisiin, mikäli instituutin oikeuslääketieteen osastolle säilytettäväksi tuotujen vainajien säilytysaika ylittää 60 vuorokautta. Instituutti on sopinut, että jatkossa oikeuslääketieteen osasto keskustelee THL:n ja poliisin kanssa vastuusuhteista ja työnjaosta, jotta vastaavaa ei enää tapahtuisi. Samoin selvitetään työnjako biolääketieteen laitoksen kanssa tilanteissa, joissa henkilö on tehnyt ruumiinluovutustestamentin.

KUOLEMANSYYN SELVITTÄMISASIAKIRJAT TULEE LAATIA VIIVYTYKSETTÄ

OA:lle on osoitettu vuosien aikana toistuvasti kanteiluita, joita tutkittaessa on käynyt ilmi, että oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatiminen on viivästynyt kohtuuttomasti (esimerkiksi 1672 ja 2055/4/09*). Näiden asiakirjojen käsittelyajat ovat viime vuosina ylittäneet reilusti kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen mukaisen kolmen kuukauden enimmäismääräajan. Kantelujen perusteella näin on tapahtunut etenkin Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Oulun lääninhallitusten alueilla.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa perustuslaissa tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa.

OA:n mukaan STM:n tulee huolehtia siitä, että THL:lla, jolle oikeuslääkinnän tehtävät siirtyivät lääninhallituksilta 1.1.2010 lukien, on riittävät voimavarat vastata oikeuslääketieteellisestä ruumiinavaustoiminnasta.

Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen tavoitteena on ihmisten oikeusturvan ja kuolemansyyn oikeellisuuden varmistaminen. OA pyysi ministeriöltä lausuntoa ja selvitystä siitä, millä tavalla THL:lle turvataan sille kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamisessa tarvittavat riittävät voimavarat.

OA Jääskeläisen päätös 9.9.2010, dnro 3138/2/10, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriö totesi lausunnossaan ja selvityksessään 30.12.2010 mm. seuraavaa.

Ministeriön THL:lta saamien tietojen mukaan kuolintodistusasiakirjojen viivästymisen syynä on ollut liian suuri oikeuslääkärikohtainen ruumiinavausmäärä. Tilanteen akuutiksi helpottamiseksi THL on järjestänyt oikeuslääketieteen erikoislääkäreille virkoja mm. Ouluun, Turkuun ja Helsinkiin. Lisäksi Tampereelle on palattu viransijainen. Myös yliopistoissa toimivia oikeuslääkäreitä on toiminut viransijaisina. Väliaikaisena ratkaisuna THL on myöntänyt rahoituksen kolmen lääkärin erikoistumiseen vuodelle 2011. THL on pyrkinyt yhteistyössä poliisin kanssa vähentämään oikeuslääketieteellisten ruumiinavausten määrää lisäämällä poliisin hoitavien lääkäreiden ja oikeuslääkäreiden välisiä konsultaatiomahdollisuuksia.

THL on valmistelemaan oikeuslääkinnän kehittämissuunnitelmaa vuosille 2010–2015. Suunnitelmassa on pyritty ratkaisemaan OA:n selvitys- ja lausuntopyynnössä esiin tuotuja ongelmia. Kuolintodistukset on tarkoitus käsitellä jatkossa sähköisesti. Ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin kuolintodistuslomakkeiden uudistamiseksi.

THL on pyrkinyt tehostamaan oikeuslääkäreiden ajankäyttöä keskittämällä oikeuslääketieteellisiä ruumiinavauksia. Vuonna 2010 ruumiinavausten suorittaminen on lopetettu kolmella paikkakunnalla (Kuusankoski, Uusikaupunki ja Vaasa). Vuoden 2011 ensimmäisen kolmanneksen aikana on edelleen tarkoitus vähentää kolme ruumiinavauspaikkaa (Joensuu, Kemi ja Kokkola).

THL on selvittänyt myös oikeuslääkäreiden koulutus-tarvetta ja koulutusjärjestelmän kehittämistä. Oikeuslääketieteen erikoislääkärikoulutus on jatkossa tarkoitus järjestää perustamalla THL:een oikeuslääketieteen erikoislääkärin koulutusvirkoja. Tarpeelliseksi määräksi on arvioitu 10 virkaa.

Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämistoinnin vakiinnuttua THL:een ministeriön on tarkoitus yhteistyössä THL:n kanssa selvittää toimintaa koskevat mahdolliset säädosmuutostarpeet. Ministeriö on käynyt alustavia neuvotteluja STM:n kanssa oikeuslääkinnän kustannusten tarkoituksenmukaisemmaksi järjestämiseksi valtionhallinnossa. Ministeriö on perustanut työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä tulee olemaan oikeuslääkinnän kustannusrakenteen selvittäminen.

ASIAKASMAKSUN PERIMINEN LÄÄKÄRINLAUSUNNOSTA

Kantelija piti lainvastaisena Helsingin terveyskeskuk-sen menettelyä periä häneltä maksu (31,50 euroa) B-lääkärinlausunnosta, jota hän oli pyytänyt Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestämään kuntoutusta varten. Kantelijan mukaan kansanterveyslaissa säädetään yksiselitteisesti, että hoitoon liittyvät lääkärintodistukset ovat maksuttomia ja että kuntoutuskin on hoitoa.

OA katsoi, että kyseinen B-lääkärinlausunto liittyi kan-telijan hoitoon ja että Helsingin terveyskeskus menet-teli virheellisesti periessään kantelijalta maksun lää-kärinlausunnosta. OA saattoi tämän käsityksensä ter-veyskeskuksen tietoon ja esitti sen harkittavaksi, kuin-ka se voisi hyvyttää virheellisen menettelynsä kanteli-jalle. Hän pyysi terveyskeskusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia oli johtanut.

Helsingin terveyskeskus ilmoitti 3.11.2010, että se on palauttanut kantelijalle B-lääkärinlausunnosta perityn maksun ja tehnyt pysyväisohjeeseensa B-lääkärinlau-sunnon maksuttomuutta koskevan tarkennuksen.

OA:n mukaan nykyisen lainsäädännön perusteella voi olla epäselvää ja tulkinnanvaraista, milloin on kysy-mys lääkärin antamista todistuksista ja lausunnoista, jotka eivät liity potilaan hoitoon ja joista siis voidaan periä maksu. OA:n mielestä terveydenhuollon maksu-järjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä. Tärke-ää on myös perusoikeuksista johtuvien velvoitteiden huomioon ottaminen. Kyse on perustuslaissa julkisel-le vallalle säädetystä velvoitteesta turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tästä seuraa velvollisuus määritellä maksut siten, että ne eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoit-tamattomiin. Kyse on myös ihmisten yhdenvertaisuuu-den turvaamisesta.

Näistä syistä OA piti välttämättömänä, että laissa määritellään tyhjentävästi ja täsmällisesti ne terveys-palvelut, joista voidaan periä maksu. Tätä tukee OA:n mielestä myös se, että kyse on terveyspalveluiden käyttäjien velvoitteista, jotka ovat sosiaali- ja tervey-denhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan ulosottokelpoisia ilman tuomiota tai päätöstä. Lisäk-si OA viittasi perustuslakiin, jonka mukaan yksilön oi-keuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettyvä lailla. OA saattoi STM:n tietoon käsityksensä lainsäädännön täsmentämistarpeesta ja pyysi sitä ilmoitta-maan niistä toimenpiteistä, joihin hänen käsityksens-sä oli antanut aiheita.

OA Jääskeläisen päätös 16.8.2010, dnro 1739/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriö totesi selvityksessään 25.11.2010 seuraa-vaa. SATA-komitean ehdotusten pohjalta hallitus on iltakoulussa linjannut, että sosiaali- ja terveydenhuol-lon asiakasmaksusäännöksiä ja maksupolitiikkaa ke-hitetään vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa on tar-koitus korjata maksujärjestelmän ilmeisimmät puu-teet vuonna 2013 voimaan tulevilla muutoksilla. Mak-sujärjestelmän kokonaisuudistus kokoamalla kaikki maksusäännökset lakiin on tarkoitus toteuttaa vuosina 2014–2015. Viimeistään näiden uudistusten yhteydes-sä tullaan uudistamaan maksuttomien ja maksullisten

*lääkärintodistusten rajanvedon selkeyttäminen. Jos maksusäännöksiä on tarpeen muuttaa jo ennen ma-
nittuja SATA-komitean ehdotuksiin perustuvia uudis-
tuksia, ministeriö pyrkii selvittämään mahdollisuudet
selkeyttää lääkärintodistusten maksullisuutta koskevia
säännöksiä näiden muiden muutosten yhteydessä.*

HOITOON PÄÄSYN AJANKOHDAN TÄSMENTÄMINEN

Hoitotakuuta koskevilla kansanterveyslain ja erikois-
sairaanhoitolain säännöksillä täsmennettiin kuntien
ja kuntayhtymien terveystalvelujen järjestämisvelvol-
lisuutta. Myös potilaan asemasta ja oikeuksista an-
nettua lakia (potilaslaki) muutettiin tässä yhteydessä.
Potilaslain 4 §:n mukaan potilaalle on ilmoitettava
hoitoon pääsyn ajankohta. Jos ilmoitettu ajankohta
muuttuu, on uusi ajankohta ja muutoksen syy ilmoi-
tettava potilaalle välittömästi. Säännös tarkoittaa sitä,
että järjestämisvelvollisuuden täsmentämisen myötä
potilaan pitää saada tietää, milloin hän pääsee hoi-
toon eikä häntä enää voida laittaa odottamaan hoi-
toon pääsyä epämääräiseksi ajaksi. Kun hoitoon pää-
syn ajankohta ilmoitetaan, saadaan myös selville,
täytykö hoitoa mahdollisesti hankkia potilaalle mui-
ta palveluntuottajilta.

OA:n ratkaisukäytännössä on katsottu terveydenhuol-
lon toimintayksikön menetelleen lainvastaisesti ai-
nakin silloin, kun potilaalle ei ole lainkaan ilmoitettu
hoitoon pääsyn ajankohtaa, vaan hänet on jätetty jo-
noon. Ratkaisukäytännössä ei ole myöskään hyväksyt-
ty menettelyä, jossa jonoan asetetulle potilaalle on
kerrottu, että hänelle annettaisiin ilmoitus hoitoajan-
kohdasta kuuden kuukauden sisällä. Valvira on pitänyt
riittävänä sitä, että arvioitu hoitoon pääsyn ajankohta
ilmoitetaan potilaalle kuukauden tarkkuudella.

Potilaslain 4 §:ssä ei ole nimenomaisesti säädetty,
mitä hoitoon pääsyn ajankohdalla tarkoitetaan. OA:n
mielestä pykälän sanamuoto ja sen esityöt puoltaisi-
vat sitä, että potilaalle olisi ilmoitettava se täsmällinen
ajankohta, jolloin hän tosiasiallisesti pääsee hoitoon.

OA esitti STM:n harkittavaksi, olisiko lainsäädäntöä
syytä täsmentää tältä osin. OA pyysi ministeriötä
30.4.2011 mennessä ilmoittamaan, mihin toimen-
piteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta.

OA Jääskeläisen esitys 3.12.2010, dnro 4318/2/10,
esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

LÄÄKETIETEEN OPISKELIJOIDEN TOIMIMINEN TILAPÄISESTI LÄÄKÄRIN TEHTÄVISSÄ

Kuntayhtymä Kaksineuvoisen johtava ylilääkäri pyysi
OA:tä tutkimaan, ovatko voimassa olevat, lääketieteen
opiskelijoiden toimintaa terveyskeskuksissa koskevat
säännökset ja viranomaisten tulkinta näistä säännök-
sistä ristiriidassa kansanterveyslain kanssa vaaranta-
en terveyskeskusten toimintaa ja siten potilasturvalli-
suutta. Hän piti huomattavana epäkohtana sitä, että
lääketieteen opiskelijat voivat toimia terveyskeskuk-
sissa työvoimanvuokrausyritysten kautta, mikä on hä-
nen mielestään tuonut julkiseen terveydenhuoltoon
taloudellisesti ja toiminnallisesti epätarkoituksenmu-
kaista toimintaa.

Valvira ja sen edeltäjä TEO ovat todenneet valvontatoi-
minnassaan, että työvoimanvuokrausyrityksen ja toi-
saalta työntekijän toimipaikan vastuun jakautumises-
sa on paljon epäselvyyksiä ja ongelmia: Sopimukset
työvoiman vuokraamisesta on laadittu usein yleisellä
tasolla ja ne ovat sisällöllisesti tulkinnanvaraisia. Ter-
veydenhuollon toimintayksiköissä luotetaan usein lii-
kaa työvoimaa välittävän yrityksen vastuuseen välitet-
tävien henkilöiden riittävien opintojen ja osaamisen
varmistamisesta. Valvontatoiminnassa on todettu usei-
ta tapauksia, joissa työvoimanvuokrausyrityksen kaut-
ta välitetty opiskelija ei ole suorittanut edes säännök-
sissä vaadittuja vähimmäisopintoja. Vastuusiin liittyvät
epäselvyydet ja väärinkäsitykset ovat johtaneet siihen,
että yrityksen välittämän opiskelijan perehdytys, ohjaus
ja valvonta ovat jääneet riittämättömiksi potilasturvalli-
suutta konkreettisestikin vaarantaneella tavalla.

Valvira yhtyi kantelijan näkemykseen siitä, että lääketieteen opiskelijoiden tulisi toimia palvelussuhteessa sen terveydenhuollon toimintayksikön ylläpitäjään, jossa he toimivat tilapäisesti lääkärin tehtävissä. Valvira totesi, että muutoksen toteuttaminen edellyttäisi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen täsmentämistä.

Terveydenhuollon ammattihenkilöitä valtakunnallisesti valvova viranomainen, Valvira, on katsonut lainsäädännön täsmentämisen tarpeelliseksi. OA esitti STM:n harkittavaksi, olisiko lainsäädäntöä syytä tarkistaa Valviran esittämällä tavalla lääketieteen ja hammaslääketieteen opiskelijoiden osalta. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta.

OA Jääskeläisen päätös 17.9.2010, dnro 3209/2/10*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriö totesi selvityksessään 3.2.2011, että se on käynnistämässä terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevan lainsäädännön uudistamisen ammattihenkilöiden rikostaustojen selvittämisen järjestämiseksi. Tässä yhteydessä tullaan arvioimaan laajemminkin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muutostarpeita. Osana tätä arviota on mahdollista käsitellä myös lääketieteen ja hammaslääketieteen opiskelijoiden tilapäisen työskentelyn edellytyksiä laillistetun ammattihenkilön tehtävissä.

5.10.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiansa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan sekä miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä. Lisäksi tarkoituksena on saada selvitystä hoitotakuun toteutumisesta. OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat.

NIUVANNIEMEN SAIRAALA

Kertomusvuonna OA tarkasti Niuvanniemen sairaalan, joka on toinen valtion mielisairaaloista.

OA piti sairaalan yleisiä rajoitusohjeita (Niuvanniemen sairaalan yleinen järjestys ja ohjeet koskien potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamista) hyvin laadittuina ja informatiivisina. Hän piti myönteisenä ohjeiden julkaisemista sairaalan verkkosivuilla. OA:n mielestä sairaalan rajoitusohjeista tulisi käydä ilmi, että potilaalla on oikeus pitää hallussaan lehtiä ja kännykkää ja hänen oloaan helpottavia esineitä, jos hänen terveydentilansa sen sallii.

Sairaalan osastojen ohjeista OA totesi sen sijaan, että niissä ei kaikilta osin otettu huomioon, että mielen-terveyslain 4a luvun lähtökohtana on ns. laitostavan kielto. Kielto merkitsee sitä, että potilaan oikeuksia ei voida rajoittaa osastojen omilla ohjeilla, vaan rajoituksen on perustuttava lakiin ja ne on tehtävä yksilöllisen harkinnan perusteella. Osastojen ohjeet perustuivat usein siihen, että potilaan on saatava erillinen lupa liikkumiseen sairaalan alueella, omaisuuden hallussa pitoon tai vieraiden vastaanottamiseen. OA totesi, että lain lähtökohta on kuitenkin päinvastainen: Potilasta voidaan kieltää poistumasta tietyn hoitoyksikön tiloista, hänen omaisuuttaan voidaan ottaa haltuun tai hänen yhteydenpitoaan voidaan rajoittaa mielen-terveyslaissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Omaisuuksien haltuunotosta ja yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä valituskelpoinen päätös. OA kehotti sairaalaa välittömästi tiedottamaan potilaille heidän oikeudestaan saada omaisuuden haltuunotosta tai yhteydenpidon rajoittamisesta valituskelpoinen päätös. OA kehotti sairaalaa ottamaan huomioon esittämänsä näkökohdat osasto-ohjeita uudistettaessa. Hänen mielestään osastojen ”lupakäytäntöistä” tulisi mahdollisuuksien mukaan luopua.

OA totesi, että sairaalan esite ”Tietoa Niuvanniemen sairaalasta potilaille ja heidän omaisilleen” sisältää monipuolista tietoa sairaalan organisaatiosta, valvon-

taviranomaisista, mielentilatutkimuksesta ja oikeuspsykiatrisesta hoidosta. Aineisto oli julkaistu myös sairaalan verkkosivuilla.

OA:n mielestä sairaalan esite ja edellä mainitut sairaalan rajoitusohjeet täyttävät yhdessä melko hyvin CPT-komitean (Kidutuksen vastainen komitea, Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) esittämät vaatimukset. Aineistossa ei kuitenkaan selosteta muiden kuin ns. kriminaalipotilaiden hoitoonmääräämismenettelyä. Potilaan oikeuksia koskevan aineiston löytäminen eri lähteistä saattaa myös olla vaikeaa. OA suositti aineiston täydentämistä hoitoonmääräämismenettelyä koskevalla esityksellä. Hän esitti myös harkittavaksi erillisen oikeusturvaoppaan laatimista tai potilaan oikeudelliseen asemaan ja hänen oikeusturvaan- sa liittyvien ohjeiden kokoamista muulla tavoin.

OA kiinnitti sairaalan huomiota henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen väliseen eroon. Henkilöntarkastus merkitsee huomattavasti vakavampaa puuttumista tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kuin henkilöntarkastus.

OA piti potilaan kuukausia tai jopa vuosia kestävää asumista eristyshuoneessa huolestuttavana ja päätti selvittää näin pitkään eristyksessä olleiden potilaiden eristämisen perusteet ja sen mahdolliset vaihtoehdot. OA päätti selvittää erikseen myös potilaiden vaatetusta ja muita olosuhteita heidän ollessaan eristettyinä. Niin ikään OA päätti selvittää, millä tavalla sairaala pystyy vastaamaan vaikeahoitoisten kehitysvammaisten potilaiden ja 18-vuotiaiden nuorten potilaiden erityistarpeisiin. Lisäksi OA päätti pyytää sairaalalta tarkempaa selvitystä vartijoiden toimenkuvasta etenkin hoidossa avustamisessa sekä kuljetus- ja saattotehtävissä. Vielä OA päätti pyytää sairaalalta lisäselvitystä sairaalan kantiiniin tuotteiden myyntihintojen määrittämisestä sekä potilaiden mahdollisuuksista ostaa elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön tulevaa omaisuutta itselleen.

HARJAVALLAN SAIRAALA

Harjavallan sairaalaan 4.9.2008 tehdyllä tarkastuksella kävi ilmi, että sairaalan kuntoutusosastolla 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 ulkoilut, omat vaatteet, kaapin avaimen ja omat tupakat. Potilaan käyttäytymisen seuranta perustui osaston sääntöihin. Jos potilas poikkesi säännöistä viikon aikana neljä kertaa, hän siirtyi yhden tason alaspäin. Jos hän teki ”vakavan rikkeen”, hän putosi välittömästi aloitustasolle.

Vaihekuntoutusjärjestelmän asianmukaisuus mielen-terveyslain kannalta päätettiin selvittää omana aloitteena. Asian selvittämiseksi hankittiin Valviran asiantuntijalausunto. Lausunnon mukaan sairaalan vaihekuntoutushoito oli lähtökohtaisesti asianmukainen hoitokäytäntö valikoitujen, motivoituneiden ja vapaaehtoisesti hoitoon sitoutumaan kykenevien potilaiden hoidossa. Sen sijaan sairaalassa oli menetelty lainvastaisesti, kun hoitoa oli toteutettu potilaiden tahdosta riippumattoman hoidon aikana.

OA antoi kertomusvuonna ratkaisunsa omaan aloitteeseen. OA:n mielestä sairaalassa noudatetulla vaihekuntoutushoidolla oli asianmukaiset tavoitteet, mutta sitä ei vuonna 2002 voimaan tulleen mielen-terveyslain muutoksen jälkeen olisi saanut toteuttaa potilaan tahdosta riippumatta. Hoidossa käytetyt potilaan omaisuuteen, liikkumisvapauteen ja yhteydenpitoon kohdistuneet rajoitukset olivat lainvastaisia sillä osin kuin ne olivat laissa säädettyjen edellytysten sijasta perustuneet osaston omiin sääntöihin. Tutkin- nan aikana sairaala korjasi käytäntönsä lainmukaisiksi (134/2/09*).

5.10.4 RATKAISUJA

RIITTÄVÄT TERVEYSPALVELUT

Kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa säädetyt hoitotakuuvelvoitteet tämentävät riittäviä terveyspalveluja, koska ne määrittelevät hoitoon pääsyn enimmäisajat.

Hoitotakuun toteutuminen

OA arvosteli puutteita hoitotakuun toteutumisessa mm. seuraavissa ratkaisuissa.

OA antoi HUS:lle kolme huomautusta siitä, että potilaat joutuivat jonottamaan kaihileikkaukseen HYKS Silmätautien klinikalle pidempään kuin hoitotakuu sallii. HUS:n mukaan HYKS-sairaanhoidoalueella oli vuonna 2009 aika ajoin kaihileikkauksiin sellaisia jonoja, että erikoissairaanhoidolain mukaiset hoidon aloittamiset viivästyivät. Jonotilanne paheni vuoden lopulla ja jonotusaika oli maaliskuussa 2010 noin kahdeksan kuukautta.

OA:lle kanteli vuodenvaihteen molemmin puolin kolme henkilöä, jotka olivat kaikki jonottaneet kaihileikkaukseen yli hoitotakuun salliman enimmäisajan. Yksi potilas odotti leikkaukseen pääsyä runsaat 10 kuukautta. Potilaat jätettiin odottamaan hoitoa epämääräiseksi ajaksi ja annettuja leikkausaikoja siirrettiin toistamiseen syytä ilmoittamatta. Potilaat joutuivat itse soittamaan nk. jonohoitajalle saadakseen tietoa leikkauksensa ajankohdasta. Soittoaika oli vain kaksi tuntia päivässä, ja puhelin oli yleensä varattu.

OA huomautti, että HUS toimi lainvastaisesti hoidon järjestämisessä ja laiminlöi lakisäätöisiä velvollisuuksiaan. Hän korosti, että kuuden kuukauden määräaika on enimmäisaika, jonka kuluessa lääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä potilaalle. Jos HUS ei pystynyt itse antamaan hoitoa tässä ajassa, sen olisi tullut hankkia hoito joltain muulta palveluntuottajalta siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa säädetään. OA korosti sitä, että potilasta ei saa myöskään laittaa odottamaan hoitoa epämääräiseksi

si ajaksi, vaan hänelle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Jos ilmoitettu ajankohta muuttuu, potilaalle on välittömästi ilmoitettava uusi ajankohta ja muutoksen syy (4422* ja 4653/4/09* sekä 631/4/10*).

OA antoi huomautuksen HUS:lle myös siitä, että lapsen tarvitsema psykiatrinen hoito käynnistyi vasta runsaan vuoden kuluttua siitä, kun lähete oli saapunut ja hänet oli asetettu ensiaikajonoon Lohjan sairaanhoidoalueelle (3356/4/09*).

Useissa ratkaisuissa oli kysymys liian pitkistä odotusajoista kiireettömään suun terveydenhuoltoon. Hoitotakuuvelvoitteitaan suun terveydenhuollossa laiminlöivät Helsinki, Mustasaari, Oulu, Turku sekä Paimion-Sauvon kansanterveystyön kuntayhtymä (3964/4/08*, 1678, 1851*, 3437, 3527 ja 3656/4/09). OA totesi, että terveyskeskuksen menettely, jossa potilas asetettiin hoitojonoon vasta hammaslääkärin tekemän tutkimuksen jälkeen yli viiden kuukauden kuluttua siitä, kun hänen hoidon tarpeensa oli arvioitu, ei ollut kansanterveislain mukainen eikä siten turvannut potilaan oikeutta riittäviin terveyspalveluihin.

Varkauden kaupunki ei kyennyt turvaamaan asukkaidensa oikeutta riittäviin terveyspalveluihin, kun se ei voinut järjestää heille lääkärin vastaanottoaikoja. Kaupungin terveyskeskuksen menettely ei ollut kansanterveislain eikä potilaslain mukaista. OA korosti sitä, että kunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaan useita vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisäätöiset terveyspalvelunsa. Kansanterveislaki velvoittaa tällaisten vaihtoehtoisien tapojen käyttämiseen silloin, kun kunta ei itse voi järjestää palveluja hoitotakuuvelvoitteiden mukaisesti. Kunta voi hankkia terveyspalveluja esimerkiksi toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä (295/4/09*). Samalla tavoin lakisäätöiset velvollisuutensa jättivät täyttämättä Karkkila, perusturvakuntayhtymä Karviainen ja Janakkala (4190/4/08*, 1110*, 1127* ja 2976/4/09*).

Hoitotakuu koskee myös Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiötä (YTHS). OA:lle kanteli opiskelija, jolle ilmoitettiin, että hän joutuisi odottamaan vuoden ajan pääsyä hammaslääkärin vastaanotolle YTHS:n Tampere-Hämeenlinnan terveyspalveluyksikköön. Jonon pituutta perusteltiin hammaslääkärien rekrytointivaikeuksilla.

OA totesi, että opiskelijan oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, kun hän ei päässyt hoitoon hoitotakuun edellyttämässä ajassa, viimeistään kuuden kuukauden kuluessa hoidon tarpeen arvioinnista.

YTHS:n asema opiskelijaterveydenhuollon järjestäjänä perustuu kansanterveyslakiin ja sopimuksiin, jotka se on tehnyt kuntien kanssa. Sopimukset on hyväksynyt STM. Kun YTHS hoitaa terveydenhuollon perusturvaan kuuluvia tehtäviä, sen on tuotettava palvelut niin, että ne vastaavat määrältään ja laadultaan lakien edellyttämää tasoa, huomautti OA. Se on siis velvollinen noudattamaan myös hoitotakuun edellyttämiä määrärajoja. OA korosti, että lain velvoitteista ei voi poiketa sopimuksin. OA huomautti, että STM:n ja kuntien tulee huolehtia, että sopimusteksti ei ole ristiriidassa lain kanssa (1619/4/09*).

STM ilmoitti 4.1.2011, että terveydenhuoltolain voimaan tulua 1.5.2011 YTHS:n ja kuntien välisen sopimusmallin vahvistaa Valvira. STM seuraa nyt valmis-teilla olevan uuden sopimus pohjan oikeellisuutta. STM järjestää kevään 2011 aikana kuntien ja YTHS:n kanssa osana Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelmaa työkokouksia, joissa täsmennetään ja ohjeistetaan yhtenäisiä käytäntöjä hoitoon pääsyn ohjauksesta, välittömän yhteydensaannin varmistamisesta ja hoitoon pääsyn ajankohdan ilmoittamisesta.

Velvollisuus järjestää lääkinnällistä kuntoutusta

Satakunnan sairaanhoitopiirin fysiatrian ja kuntoutuksen ylilääkärin mukaan potilaan lääkinällisen kuntoutuksen järjestämisvastuu oli Vahinkovakuutusyhtiö If:llä, koska se oli myöntänyt potilaalle eläkkeen. Lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisvastuuta ei kuitenkaan voitu OA:n mukaan sitoa ylilääkärin esittämällä tavalla vahinkovakuutusyhtiön tapaturmavakuutuslain nojalla myöntämään eläkkeeseen. Julkisen terveydenhuollon kuntoutusvastuu on lähtökohtaisesti laaja ja yleinen. OA korosti, että julkisella terveydenhuollolla on vastuu niiden potilaiden lääkinällisestä kuntoutuksesta, joilla ei ole oikeutta Kelan tai lakisääteisen vakuutusjärjestelmän kustantamaan kuntoutukseen. Myös Kelan tai muiden kuntoutusta järjestävien

tahojen päätöksenteon, muutoksenhaun tai kantelu-prosessien keston aikana julkisen terveydenhuollon tulee järjestää potilaalle tarpeellinen lääkinällinen kuntoutus. Lääkinällisen kuntoutuksen järjestämisessä selkeä työnjako eri toimijoiden välillä on tärkeää. Selkeä työnjako edesauttaa myös hyvään hallintoon kuuluvaa asioiden joutuisaa käsittelyä (4167/4/08*).

Sikainfluenssarokotusten rokotusjärjestys

OA:lle tuli vuoden 2009 lopulla useita kanteluita A (H1N1) -rokotuksista.

Viidessä kantelussa arvosteltiin valtioneuvoston asetuksessa säädettyä rokotusjärjestystä, joka koski sairautensa vuoksi riskiryhmään kuuluvia 65 vuotta täyttäneitä. Kantelijat katsoivat asetuksen rikkovan räikeällä tavalla iäkkäiden ihmisten perusoikeuksia. THL:n ja STM:n lausuntojen perusteella eri väestöryhmien, myös sairautensa vuoksi riskiryhmään kuuluvien 65 vuotta täyttäneiden, rokotusjärjestyksestä päätettiin lääketieteellisin perustein. OA:lla ei ollut laillisuusvalvojana syytä kyseenalaistaa näitä lääketieteellisiä perusteita. Näin ollen OA katsoi, että rokotusjärjestykselle oli olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy (4359, 4366, 4436, 4459 ja 4608/4/09).

Muissa kanteluissa arvosteltiin perusteita, joiden mukaan Espoon kaupunki jätti osan hammaslääkäreistä rokottamatta, sekä sitä, että Lahden kaupunginorkesterin jäsenet rokotettiin ennen riskiryhmiä.

OA:n mukaan Espoon kaupunki menetteli lainvastaisesti, kun se eväsi osalta hammaslääkäreitä rokotuksen sillä perusteella, että he työskentelivät terveyskeskuksessa vuokrasuhteessa. OA huomautti, että peruste ei ollut sopusoinnussa valtioneuvoston asetuksen kanssa. Asetuksen mukaan ensimmäisinä tuli rokottaa ne terveyden- ja sosiaalihuollon henkilöt, joiden työ liittyy infektiopotilaiden tai infektiopotilaiden välittömään hoitoon. Jos hammaslääkäri hoiti tällaisia potilaita, hänellä oli oikeus rokotukseen, olipa hän kaupungin palveluksessa tai työskenteli terveyskeskuksessa vuokralääkärinä (4245/4/09*).

Espoon kaupungin rokotuskäytäntö ei ollut sopusoinnussa valtioneuvoston asetuksen kanssa myöskään siinä, että kaupunki jätti rokottamatta yksityiset hammaslääkärit riippumatta siitä, millaisia potilaita he tosiasiaassa hoitivat. OA piti tätä kaupungin ratkaisua kaavamaisena (4228/4/09*).

Lahden kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala menetteli vastoin valtioneuvoston asetusta, kun Lahden kaupunginorkesterin jäsenet rokotettiin ennen riskiryhmiä. OA huomautti, että asetuksessa säädetty rokotusjärjestys oli kuntia ehdottomasti sitova eikä siitä saanut poiketa (4351/4/09*).

OIKEUS HYVÄÄN HOITOON

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli usein esillä kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Alaikäisen hoitaminen aikuispsykiatrian osastolla

Kanta-Hämeen keskussairaala menetteli OA:n mukaan lainvastaisesti, kun alaikäistä potilasta hoidettiin aikuispsykiatrian osastolla, koska nuorisopsykiatrian osastolla ei ollut vapaata hoitopaikkaa. OA katsoi, että Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei ollut ottanut vastuuta siitä, että se pystyisi järjestämään nuorisopsykiatrisen osastohoitopaikan myös kiireellisen hoidon tarpeessa oleville alaikäisille. Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnon mukaan vastuun ottaminen näistä potilaista vaatii nuorisopsykiatrisilta osastoilta käytännössä ainakin riittävän kapasiteetin eli riittävästi potilaspaikkoja, riittävän henkilökuntaresursoinnin ja asianmukaiset tilat. Lisäksi osaston toimintaperiaatteen, ”hoitoideologian”, on oltava sellainen, että osastolla pidetään yllä valmius ottaa potilaita hoitoon myös päivystyksellisesti.

OA:n mukaan lapsen oikeuksien sopimus sekä oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ja välttämättömään huolenpitoon merkitsevät julkiselle vallalle asetettua velvoitetta huolehtia siitä, että psykiatrista sairaalahoidtoa on saatavilla sitä tarvitseville

lapsille ja nuorille ja että hoito voidaan myös toteuttaa mielenterveyslaissa säädetyllä tavalla. OA:n mielestä hoidon järjestäminen ei ole perusoikeuksien eikä mielenterveyslain kanssa sopusoinnussa, jos psykiatrisen sairaalahoidon tarpeessa oleva alaikäinen joudutaan sijoittamaan aikuisten osastolle lasten- tai nuorisopsykiatristen osastohoitopaikkojen puutteen vuoksi.

OA korosti, että alaikäisen sijoittamisen aikuisten osastolle tulee aina perustua nimenomaiseen alaikäisen etua koskevaan harkintaan. Jos aikuisten osastolle sijoitetaan psykiatrisen sairaalahoidon tarpeessa oleva alaikäinen, tulee sekä hoitopaikan että annettavan hoidon sisällön olla alaikäisen edun mukaisia. Aikuisten osastolla tulee tällöin olla edellytykset ja valmiudet hoitaa alaikäisiä potilaita. Vain silloin, kun aikuisten osastolle sijoittaminen perustuu alaikäisen hoidon tarpeesta ja hänen edustaan tehtyyn arvioon, ja hoito on toteutettu erityisesti alaikäisen hoitotarpeiden mukaisesti, voidaan hoitoa aikuisten osastolla pitää lain mukaisena.

OA pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta.

OA Jääskeläisen päätös 9.9.2010, dnro 1778/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri ilmoitti 17.12.2010 seuraavaa. Osastopaikkojen riittävyyden turvaamiseksi sairaanhoitopiirissä on ryhdytty seuraaviin toimenpiteisiin: Nuorten tutkimusjaksoja pyritään ajallisesti tiivistämään, mitä lääkäriä on vaikeuttanut. Pyritään pitämään vapaana paikkoja päivystystilanteita varten. Moniammatillista yhteistyötä lastensuojelun kanssa on tiivistetty nuoren turvallisen ympäristön takaamiseksi, mikäli nuorisopsykiatrisen tutkimus/hoidon voidaan toteuttaa avohoidossa. Alustavasti on suunniteltu tilaratkaisuja ylipaikkoja varten, mutta tämä vaatii suunnittelua ja remontointia. Avohoidon kehittämiseksi on aloitettu osastojen ja avohoidon yhteisenä projektina kotiin suuntautuvaa työtä (tutkimuskäyntejä ennen osastojaksoja ja hoitoa kotiin hoitajakson päättymisen jälkeen), jonka tavoitteena on lyhentää osastojaksoja. Avohoidossa on kriisiaikoja kiireellistä hoidon tarpeen arviointia tarvitseville potilaille. Avohoidossa kehitetään ryhmämuotoisia hoitoja.

Sairaalan rakenteellinen turvallisuus

Hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluu myös terveydenhuollon toimintayksikön rakenteellinen turvallisuus. Helsingin terveyskeskus ei ollut OA:n mukaan kaikilta osin asianmukaisesti huolehtinut Marian sairaalan rakenteellisesta turvallisuudesta ennen potilaan tapaturmaa: Potilas pääsi putoamaan noin 10 metrin korkeudella olevasta sairaalan ikkunasta loukaten itsensä erittäin vakavasti. Tapaturman jälkeen sairaalan vuodeosastojen ikkunoiden turvallisuutta parannettiin asianmukaisesti siten, että aikaisemmin kokonaan aukeavat tuuletusikkunat hoitotiloissa varustettiin aukipitolaitteella, joka mahdollistaa ikkunan avaamisen vain hiukan raolleen. Osastojen muiden tilojen matalalla olevista ikkunoista poistettiin kahvat. OA totesi, että potilaan tapaturmalta olisi ilmeisesti välttytty, jos näistä toimenpiteistä olisi huolehdittu jo ennen hänen sairaalaan tuloaan (3494/4/09*).

Huumeriippuvaisen potilaan silmänsairauden hoito

Toisin kuin kantelijat arvioivat, potilaan päihderiippuvuudella ei ollut vaikutusta hänen vaikean silmänsairautensa hoitoon Oulun yliopistollisen sairaalan (OYS) silmätautien klinikalla kahdeksan ensimmäisen hoitopäivän aikana. Tämän jälkeen potilaan osastohoito muutettiin polikliniseksi, arviolta kahta vuorokautta aiemmin kuin muuten olisi tapahtunut. Potilasasiakirjamerkintöjen perusteella syy potilaan osastohoidon päättymiseen ja polikliniseen seurantaan siirtymiseen oli hänen toistuva huumeiden käyttönsä silmäosastolla.

OA:n mukaan terveydenhuollon lainsäädäntöön kuuluu yleisenä periaatteena, että potilaan hoitoa ei voida lopettaa rangaistuksena hänen käyttäytymisestään. Hoitoa ei voida lopettaa pelkästään sen perusteella, että potilas on käyttäytynyt häiritsevästi tai epäasiallisesti, vaan potilaan hoidon tarvetta tulee arvioida lähtien siitä, mitä potilaan terveydentila edellyttää kyseisellä hetkellä. Terveysdenhuollon toimintayksiköllä on toisaalta oikeus ja myös velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin muiden potilaiden ja terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvien turvallisuuden ja toimintayksikön yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi.

OA:lla ei ollut syytä asettaa kyseenalaiseksi silmätautien klinikan hoitohenkilökunnan arviota potilaan käyttäytymisen muodostamasta uhasta muiden turvallisuudelle. Kysymys oli siitä, voitiinko potilaan osastohoitoa tuossa tilanteessa enää jatkaa potilaslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan potilaan siirtymisestä polikliniseen hoitoon päätettiin sellaisessa vaiheessa, jossa osastohoito ei ollut silmän tilan vuoksi enää välttämätöntä. Hänen silmänsairautensa tarpeellista hoitoa päätettiin tuolloin osastohoidon sijasta jatkaa poliklinisesti eli potilaslain 6 §:ssä tarkoitetulla muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Tällä tavalla turvattiin OA:n mukaan myös potilaan oikeutta perustuslaissa säädettyihin riittäviin terveyspalveluihin. Sen vuoksi OA ei katsonut, että OYS:ssa olisi menetelty virheellisesti potilaan osastohoidon lopettamisessa. Kyse ei ollut siitä, että potilasta olisi syrjitty huumeiden käytön vuoksi, ja hän olisi jäänyt ilman tarpeellista hoitoa.

Potilaslaissa säädettyyn potilaan tiedonsaantioikeuteen kuuluu, että potilaan sairauden edellyttäessä vielä hoitoa sairaalasta kotiutumisen jälkeen, hänelle annetaan hoidon toteuttamiseksi niin selkeät jatkohoitohjeet, että hän voi ymmärtää niiden sisällön. Potilaslain mukaiseen laadultaan hyvään hoitoon kuuluu OA:n mielestä se, että tällaiset ohjeet annetaan potilaalle suullisen informaation lisäksi myös kirjallisina.

OA:n mukaan potilaan silmänsairauden lääkehoitoa koskevat jatkohoitohjeet eivät olleet selkeät. Potilas ei saanut tarvitsemaansa antibiootti- ja silmätippareseptejä kuin vasta hakeuduttuaan itse OYS:n silmäpäiväystykseen. Kirjalliset jatkohoitohjeet, jollaiset olisivat olleet erityisen perustellut tämän potilaan kohdalla, hän sai vasta sovitulla kontrollikäynnillä silmätautien klinikalla. Epäselvistä jatkohoitohjeista johtui, että hänen silmänsairautensa hoito ei toteutunut suunnitellulla tavalla kahteen vuorokauteen.

OA Jääskeläisen päätös 30.12.2010, dnro 4631/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Kotikäyntilääkärin menettely

Kantelija oli tyytymätön hänen luokseen kotikäynnin tehneen lääkärin menettelyyn.

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan kantelijan oire, voimakas selkäsärky, jonka vuoksi hän pyysi Helsingin terveyskeskuksesta lääkäriä kotikäynnille, johtui pneumokokkitulehduksesta. Sen tiedon valossa, joka päivystävällä terveyskeskuslääkärillä (10023-lääkäri) oli, hänellä ei ollut kuitenkaan kohtuullisia mahdollisuuksia epäillä kantelijan sairastuvan kyseistä harvinaista tautia.

10023-terveysneuvonnan hoitaja oli arvioinut kantelijan hoidon tarpeen yksinomaan puhelinkeskustelun perusteella eikä katsonut tarkempia tietoja potilastietojärjestelmästä. Kotikäynnille mennessään päivystävällä terveyskeskuslääkärillä oli ainoana lääketieteellisenä esitietonaan hoitajalta saatu tieto kantelijan akuutista selkävivusta. Päivystävällä terveyskeskuslääkärillä ei siis ollut tietoa kantelijan aikaisemmasta kuumeiluvaiheesta ja tämän virtsassa kasvaneesta bakteerista. Jos päivystävällä terveyskeskuslääkärillä olisi päättäessään taudinmäärityksestä ollut käytettävänä näitä tarpeelliset lääketieteelliset esitiedot, ne olivat voineet ohjata hänen päätöksentekoaan toisin: hän olisi voinut aikaisemman virtsatieinfektioepäilyn vuoksi sulkea pois ylempien virtsateiden infektion ja lähettää kantelijan laboratoriotutkimuksiin jo kotikäyntipäivänä. Näin ollen kantelija olisi voinut päästä tapahtunutta nopeammin tarpeelliseen hoitoon.

OA:n käsitys olikin, että päivystävä terveyskeskuslääkäri päätti taudinmäärityksestä puutteellisin esitiedoin. Tarpeellisten esitietojen antamista ei voida jättää kotikäynnin kohteena olevan, usein huonokuntoisen potilaan omalle vastuulle. Kantelija ei edes itse ollut tietoinen virtsassaan kasvaneesta bakteerista.

OA:n mielestä laadultaan hyvään hoitoon kuuluu, että kotikäynnille mennessään lääkäri on tietoinen ainakin potilaan viimeaikaisesta sairaushistoriasta ja perehtyy potilasasiakirjoissa oleviin tietoihin näiltä osin. Kun kunta hankkii perusterveydenhuollon palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, sen palveluksessa olevat terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat oikeutettuja

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) nojalla saamaan käyttöönsä tässä tehtävässään tarvitsemansa tiedot perusterveydenhuollon potilasasiakirjoista.

OA Jääskeläisen päätös 3.12.2010, dnro 4027/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Potilaan äidinkielen ja kulttuuritaustan huomioon ottaminen

Kantelijan ja Helsingin terveyskeskuksen henkilökunnan välillä oli syntynyt väärinkäsityksiä ja riitaa. Ongelmat näyttivät johtuneen kielivaikeuksista ja siitä, että henkilökunta ei halunnut antaa kantelijalle toiselle henkilölle kirjoitettua sairauslomatodistusta. Terveyskeskuksen potilasta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä ja henkilökunnalla on velvollisuus suojella potilaiden henkilötietoja. Sen vuoksi oli ymmärrettävää, että henkilökunta ei halunnut palauttaa kantelijalle todistusta, jossa oli toisen potilaan henkilötiedot. Potilaslain säännös potilaan äidinkielen ja kulttuuritaustan huomioon ottamisesta olisi kuitenkin OA:n mukaan edellyttänyt, että menettelyn syy olisi mahdollisuuksien mukaan selitetty kantelijalle hänen ymmärtämällään kielellä tai muulla tavalla, esimerkiksi esittämällä tärkeimmät asiat kirjallisesti tai soittamalla henkilölle, joka olisi voinut toimia tulkkina.

OA Jääskeläisen päätös 12.8.2010, dnro 676/4/09, esittelijä Håkan Stoor

TIEDONSAANTI- JA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan niin kuin potilaslaissa säädetään. Kanteluissa oli esillä myös psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoittaminen.

Magneettivyyön käyttö vanhuspotilaalla

Kantelija arvosteli sitä, että hoitajat sitoivat hänen 88-vuotiaan äitinsä magneettivyyöllä Tampereen kaupungin Hatanpään sairaalan geriatrisella kuntoutusosastolla. Kantelijan mielestä oli epäinhimillistä käyttää magneettivyyötä sellaisilla potilailla, jotka kykenivät itse liikkumaan.

OA totesi, että vanhusten hoitoa tai hoivaa järjestettäessä ei ole laintasoisia säännöksiä, jotka oikeuttavat rajoittamaan vanhuksen itsemääräämisoikeutta, esimerkiksi rajoittaa hänen liikkumistaan sitomalla häntä. Toisaalta julkiselle vallalle on perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata välttämätön huolenpito kaikille, jotka eivät siihen itse kykene. Välttämätön huolenpito voi joissakin tällaisissa tilanteissa vaatia myös henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen puuttumista. Hoitohenkilökunnan tehtävänä on huolehtia vanhusten turvallisuudesta.

TEO oli antanut ohjeen liikkumista rajoittavien turvavälineiden käytöstä vanhuspotilailla. OA totesi, että viranomaisen ohje ei sinänsä oikeuta itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen ilman laissa annettua oikeutusta. OA:n mukaan ohje sisältää kuitenkin ne periaatteet, joita noudattamalla voidaan estää perusteeton itsemääräämisoikeuteen puuttuminen.

OA:n ratkaisukäytännössä on pidetty hyväksyttävänä esimerkiksi vaikeasti dementoituneen potilaan hoidossa hänen oman turvallisuutensa perusteella toteutettavia rajoitustoimia. Pääperiaate on, että potilaan liikkumista voidaan rajoittaa ainoastaan potilaan turvallisuuden takaamiseksi ja vain siinä määrin kuin se on kulloinkin välttämätöntä. Joka tapauksessa pakottamisen ja rajoittamisen hyväksyttävyydessä olennaisista on toimenpiteen tarkoitus ja se, onko siihen turvaututtu vasta viimeisenä keinona. Jos toimenpiteen tarkoitus on potilaan turvallisuuden takaaminen tai hoitotoimenpiteen mahdollistaminen ja jos toimenpiteellä saavutetaan potilaan kokonaistilanteen kannalta enemmän hyötyä kuin haittaa, voidaan toimenpidettä pitää hyväksyttävänä. Jos sen sijaan tarkoituksena on korvata riittämätöntä henkilökuntaa tai jos toimenpiteestä on kokonaisuutena enemmän haittaa kuin hyötyä, toimenpidettä ei voida hyväksyä.

Valvira totesi, että kantelijan äiti oli Hatanpään sairaalan hoitojaksolla huonomuistinen, ajoittain sekava ja heikko. Hänen kävelynsä oli horjahtelevaa. Valvira yhtyi pysyvän asiantuntijansa lausuntoon ja totesi, että kantelijan äidin hoidossa oli näistä syistä hänen oman turvallisuutensa takaamiseksi perusteltua käyttää magneettivyyötä. OA:lla ei ollut syytä kyseenalaistaa näitä lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja.

Potilaslaissa ei säädetä pakotteista tai rajoitteista. OA totesi, että tällä hetkellä, kun lainsäädäntöä asiasta ei vielä ole, rajoitustoimenpiteissä tulee noudattaa potilaslain periaatteita. Rajoitustoimenpiteen käytön tulee perustua hoitovastuussa olevan lääkärin perusteltuun päätökseen, siitä tulee keskustella potilaan tai hänen edustajansa kanssa ja siitä tulee tehdä asianmukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin. Asianmukaisten potilasasiakirjamerkintöjen tekemisen tärkeys korostuu, kun potilaan itsemääräämisoikeuteen voidaan joutua puuttumaan ilman lainsäädännön suomaa valtuutusta.

Koska magneettivyyön käyttöä on OA:n mukaan pidettävä potilaslaissa tarkoitettuna tärkeänä hoitopäätöksenä ja koska kantelijan äiti ei ollut itse kykenevä ottamaan kantaa vyyön käyttöön, häntä hoitaneiden lääkäreiden olisi tullut ennen vyyön käytöstä päättämistä keskustella asiasta kantelijan kanssa.

OA Jämskäläisen päätös 28.5.2010,
dnro 363/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

DNR-päätöksen tekeminen

Eräissä kantelussa arvosteltiin sairaalan teho-osastolta vuodeosastolle siirtyneelle, hoidostaan päättämään kykenemättömälle potilaalle tehtyä elvyttämättä jättämistä koskevaa päätöstä (DNR-päätös) OYS:ssa.

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan sisätautien ja kardiologian erikoislääkärin tekemä DNR-päätös perustui ensisijaisesti potilaan elämänlaatua rajoittavaan sairauteen sekä tämän alentuneeseen toimintakykyyn, joista erikoislääkärillä ei ollut riittävästi tietoa. Erikoislääkäri ei ollut ennen päätöksen tekemistä kuullut potilaan puolisoa, jolloin olisi voitu selvittää potilaan todellinen toimintakyky, tämän oma tahto ja omaisen mielipide.

OA totesi, että erikoislääkäri oli tehnyt DNR-päätöksen puutteellisten tietojen perusteella. Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan potilaan Alzheimerin tauti ei ollut niin vaikea-asteinen, että sisätautien ja kardiologian erikoislääkäri olisi pelkästään sen perusteella voinut tehdä kyseisen päätöksen. OA korosti tässä yhteydessä yleisesti sitä, että oman elämänsä laatua koskevien päätösten tekeminen kuuluu potilaalle itselleen. Elämänlaatu on kunkin potilaan oma subjektiivinen kokemus, eikä ulkopuolisen ole mahdollista arvioida sitä luotettavasti. Potilaan DNR-päätöstä ei tehty yhteisymmärryksessä hänen puolisonsa kanssa. OA:n mukaan DNR-päätös on potilaslaissa tarkoitettu tärkeä hoitopäätös, joka on tehtävä yhteisymmärryksessä potilaan laillisen edustajan, lähiomaisen tai muun läheisen kanssa silloin, kun potilas ei ole itse kykenevä päättämään hoidostaan. Asianmukaisena menettelynä OA piti sitä, että DNR-päätös kumottiin sitemmin sen jälkeen, kun geriatrian erikoislääkäriä oli konsultoitu potilaan tilasta.

OA totesi, että Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin sitemmin antamat ohjeet DNR-päätöksen toteuttamisesta selkiinnyttävät ja yhdenmukaistavat päätöksen tekomenettelyä. OA piti perusteltuna erityisesti ohjeiden kohtaa, jonka mukaan potilaan tilan muuttuessa DNR-päätös voidaan kumota. Kumotusta päätöksestä tehdään ohjeiden mukaan merkinnät potilasasiakirjoihin ja siitä välitetään tieto myös muihin potilasta hoitaviin yksikköihin.

OA Jääskeläisen päätös 3.12.2010, dnro 4072/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Yhteydenpidon rajoittaminen

Niuvanniemen sairaalan eristysosastoilla ei kantelun mukaan saanut käyttää omaa kännykkää, vaan puhelut oli soitettava sairaalan matkapuhelimella. Potilaan saivat soittaa vain kaksi 10 minuutin puhelua päivittäin.

AOAS totesi, että käytäntö merkitsi potilaan yhteydenpidon rajoittamista. Eräissä tapauksissa saattoi myös olla kyse omaisuuden haltuunotosta. Mielenterveyslain mukaan potilaiden yhteydenpitoa tai omaisuuden hallussapitoa ei voida rajoittaa yleisillä, osasto- tai

sairaalakohtaisilla säännöillä, vaan rajoituksista on päätettävä yksilökohtaisesti mielenterveyslaissa olevien edellytysten mukaan ja lain osoittamassa menettelyssä. Kunnes asiasta säädetään tarkemmin, eristysosaston turvallisuusvaatimukset ja potilaan oikeusturva voidaan AOAS:n mukaan sovittaa yhteen siten, että potilaille ilmoitetaan, että heillä on oikeus saada muutoksenhakukelpoinen päätös yhteydenpidon rajoittamisesta tai omaisuuden haltuunotosta, jolleivät he hyväksi osastolla noudatettavaa käytäntöä. Sairaalassa on myös huolehdittava siitä, että potilaat voivat soittaa puhelunsa siten, että muut potilaan eivät kuule puheluiden sisältöä.

AOAS Paunion päätös 19.2.2010, dnro 2415/4/08, esittelijä Håkan Stoor

Ratkaisussaan toiseen kanteluun AOAS totesi, että psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan ja hänen omaistensa tapaamisten valvomista on pidettävä mielenterveyslaissa tarkoitettuna yhteydenpidon rajoittamisena. Asia on kuitenkin jonkin verran tulkinnanvarainen. Tämän vuoksi asia tulisi voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

OA:n ratkaisukäytännössä on hyväksytty sellainen menettely, että yhteydenpidon rajoittamisesta sovietaan potilaan kanssa, jolloin kyseessä ei ole mielen-terveyslaissa tarkoitettu rajoitus. AOAS totesi, että asiasta olisi kuitenkin tullut tehdä Vanhan Vaasan sairaalassa mielenterveyslain mukainen muutoksenhakukelpoinen päätös, jollei tapaamisten valvomisesta ollut sovittu potilaan kanssa.

AOAS Paunion päätös 19.2.2010, dnro 3605/4/08, esittelijä Håkan Stoor

POTILASASIAKIRJAT

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudet olivat kanteluissa edelleen erittäin paljon esillä. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan perustuslain oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista. Esillä oli myös potilasasiakirjamerkintöjen korjaamisme-

nettely sekä kysymys potilaan oikeudesta saada potilastietoihinsa liittyvät lokitiedot itselleen.

Potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteellisia, koska niistä ei käynyt ilmi potilaalle tehdyn DNR-päätöksen perusteet selkeästi ja riittävässä laajuudessa siten kuin potilasasiakirja-asetuksessa edellytetään (4072/4/09*). Hoitavan lääkärin olisi tullut kirjata potilaan magneettiviyön käytöstä tekemänsä päätöksen perustelut potilasasiakirjoihin. Lisäksi hoitohenkilökunnan olisi tullut tehdä magneettiviyön käytön perusteista ja kestosta joka kerta selkeät ja täsmälliset potilasasiakirjamerkinnät (363/4/09*).

Potilaalle Turun yliopistollisessa keskussairaalassa (TYKS) suoritetusta leikkauksesta laaditusta leikkauksettomuksesta ei ilmennyt, miksi aivokasvaimen poisto oli jäänyt vähäiseksi, vaikka suurempaankin poistoon olisi ollut mahdollisuuksia. Tätä seikkaa voitiin OA:n mukaan pitää sellaisena toimenpiteen aikana tehtynä ratkaisuna, jonka perusteet olisi tullut potilasasiakirja-asetuksen mukaan kirjata potilasasiakirjoihin. Potilaan hoidosta ei ollut myöskään laadittu MRI-kuvauksen jälkeen selkeää ja perusteltua hoitosuunnitelmaa. Potilaan hoidon kannalta selkeän hoitosuunnitelman kirjaaminen olisi ollut perusteltua ja asianmukaista (41/4/09).

Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten mukaan potilaan hoidon tarpeen arvioinnista tulee tehdä merkinnät potilasasiakirjoihin. Mustasaaren terveyskeskuksessa potilaan suun terveydenhuollon tarpeen arvioinnista puhelinpalveluna ei ollut tehty lainkaan potilasasiakirjamerkintöjä. OA piti vakavana puutteena sitä, että terveydenhuoltoa valvova viranomainen, tässä tapauksessa Länsi-Suomen lääninhallitus, ei voinut puuttuvien potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi selvittää potilaan hoidon tarpeen arvioinnin ja jonoon asettamisen asianmukaisuutta. Puuttuvien merkintöjen vuoksi lääninhallitus ei voinut näin ollen antaa OA:lle hammaslääketieteellistä asiantuntijalausuntoa tältä osin. Tämän vuoksi OA ei myöskään itse voinut selvittää potilaan hoidon tarpeen arvioinnin ja jonoon asettamisen asianmukaisuutta ja sitä, oliko tämä tältä osin saanut laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Tästä syystä OA ei voinut myöskään arvioida, oliko potilaan hoitoon osallistunut terveydenhuollon ammattihenkilö menettänyt ammattitoiminnassaan asianmukaisesti (1851/4/09*).

Hangon terveyskeskuksen lääkäri oli merkinnyt kantelijan potilasasiakirjoihin, että kantelijalle oli Ruotsissa asetettu diagnoosi maanis-depressiivinen.

Potilasasiakirja-asetuksen mukaan potilasasiakirjaan tulee merkitä tietojen lähde, jos tieto ei perustu ammattihenkilön omiin tutkimushavaintoihin. Lääkärin merkinnästä puuttui lähde, mutta tiedon perään oli potilaan kantelun vuoksi lisätty kysymysmerkki. OA totesi, että kyseessä oli erittäin arkaluonteinen tieto, joka saattoi leimata potilasta. Tämän vuoksi asetuksen määräystä oli sovellettava tarkoin, ja soveltamisessa oli otettava huomioon yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus ja yksilön oikeusturvaan liittyvän näkökohdat. OA ei pitänyt merkinnän täydentämistä kysymysmerkillä riittävänä toimenpiteenä kantelijan oikeusturvan kannalta. Koska potilasasiakirjasta puuttui asetuksen edellyttämä tiedon lähde, tietoa oli pidettävä henkilötietolaissa tarkoitetulla tavalla puutteellisena. Sen vuoksi hän esitti, että potilasasiakirjoihin joko merkitään tiedon lähde tai tieto poistetaan. Terveyskeskuksesta ilmoitettiin, että kyseessä oleva merkintä poistettiin sittemmin kantelijan potilasasiakirjoista (805/4/08*).

Kantelija, joka toimi äitinsä edunvalvojana, kanteli mm. edunvalvojasta tehtyjä merkintöjä päämiehensä potilasasiakirjoihin Pappilanniemen sairaalassa.

OA katsoi, että ensisijaisesti lääkärin ammattitoimintaan kuuluva kysymys oli arvioida, oliko potilasasiakirjaan tehty merkintä potilaan hoidon kannalta tarpeellinen tai – kun kyseessä oli muuta henkilöä koskeva merkintä – potilasasiakirja-asetuksen edellyttämällä tavalla välttämätön. Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnon mukaan ainakaan edunvalvojan terveydentilaan viittaavia potilasasiakirjamerkintöjä ei voitu pitää kaikilta osin hoidon kannalta välttämättöminä. OA:n mukaan myöskään edunvalvojan maksuasoiden hoitoon liittyvät merkinnät eivät olleet sellaisia potilaan hoidon kannalta tarpeellisia tietoja, jotka tulisi merkitä yleislääketieteen lomakkeelle (1239/4/09).

Potilasasiakirjamerkintöjen korjaamisenettelyssä oli puutteita Espoon terveyskeskuksessa. OA totesi, että potilasasiakirjamerkintä tulee korjata siten, että sekä alkuperäinen että korjattu merkintä ovat myöhemmin luettavissa. Myös korjauksen tekijän nimi, virka-asema,

korjauksentekopäivä ja korjauksen peruste tulee merkitä potilasasiakirjoihin. Silloin kun potilasasiakirjoista poistetaan hoidon kannalta tarpeeton tieto, potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkintä siitä, sen tekijästä ja poistamisajankohdasta (2827/4/08).

Kantelija pyysi Kouvolan seudun terveyskeskuskuntayhtymästä omiin potilastietoihinsa liittyvät lokitiedot kahdelta vuodelta ”selkokielisinä”. Hänelle vastattiin, että hän voi tutustua tietoihin yhdessä johtavan lääkärin kanssa.

OA totesi, että laissa ei ole toistaiseksi yksityiskohtaisia säännöksiä lokitietojen tarkastamisesta. Asiasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa, mutta tarkastusoikeutta koskeva säännös ei ole vielä tullut voimaan. OA:n mukaan potilaalla saattaa kuitenkin olla oikeus tutustua lokitietoihinsa asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten nojalla. Tällöin edellytetään, että potilas osoittaa, että tiedot ovat tarpeen esimerkiksi hoitovirheen selvittämiseksi tai tietojen väärinkäytökseen liittyvän rikosilmoituksen tekemiseksi. Jos kyseessä on asianosaisjulkisuuteen perustuva tiedonsaantioikeus, tiedot on pääsääntöisesti annettava pyydettyssä muodossa. Perustellusta syystä asiakirja voidaan kuitenkin antaa viranomaisen päättämällä tavalla. Tässä tapauksessa OA katsoi, että kuntayhtymä ei ollut menettänyt lainvastaisesti, kun se ilmoitti, että kantelija voi tutustua tietoihin yhdessä johtavan lääkärin kanssa (4058/4/08*).

SALASSAPITOVELVOLLISUUS JA YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Kertomusvuonna oli esillä myös kanteluita, jotka koskivat väitteitä laiminlyönnistä pitää salassa potilaan terveydentilaa koskevat tiedot.

Kantelijan mukaan Haminan terveyskeskuksen lääkäri jätti poistuessaan potilashuoneesta hänen nähtävöiden tietokoneruudun, jolla oli muiden potilaiden tiedot. Lääkäri totesi selityksessään, että ”poistuen katsomaan toista potilasta en mitenkään erikseen muokannut tavallista työympäristöä potilasta varten, eikä

tietokoneesta monen metrin etäisyydellä vakiopaikalla istuvalla potilaalla ole mahdollisuutta katsoa tietokoneruutua (eikä hänen pitäisi edes yrittää, koska asia ei kuulu hänelle)”.

OA totesi, että potilasasiakirjojen käsittelyssä tulee noudattaa henkilötietolaissa säädettyä huolellisuusvelvoitetta siten, että potilassuhteen luottamuksellisuus ja potilaan yksityisyyden suoja turvataan. Potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat potilaslain mukaan salassa pidettäviä. Tällaisia tietoja ei saa jättää sivulisten, kuten toisten potilaiden, nähtäviksi. Tiedot tulee säilyttää potilashuoneessa siten, etteivät sivulliset näe niitä. OA:n käsitys oli, että lääkärin menettely vaaransi potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassa pidettävyyden ja oli omiaan loukkaamaan perustuslaissa jokaiselle turvattua yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa. OA korosti, että lääkärit ovat terveyskeskuksessa keskeisessä asemassa salassa pidettävien potilasasiakirjatietojen käsittelyssä. Tässä tehtävässään heiltä on edellytettävä erityistä huolellisuutta ja tarkkaavaisuutta (1553/4/09*).

Kantelija arvosteli Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän menettelyä. Hänen mielestään kuntayhtymän sairaala rikkoi potilaan yksityisyyttä ja kirjesalaisuutta postittaessaan hänen vaimolleen kirjeen, jonka kuoren päälle oli merkitty ”Sisältää epikriisin”.

OA katsoi, että hyvinvointikuntayhtymän menettely oli lainvastaista. Kuntayhtymän kirjekuoren päällä ollut teksti ”sisältää epikriisin” paljasti lain mukaan salassa pidettävän tiedon siitä, että kirjeen vastaanottajaksi merkitty henkilö oli käyttänyt terveydenhuollon palveluja. Jo pelkkä tieto siitä, että henkilö on ollut hoidossa jossakin terveydenhuollon toimintayksikössä, on salassa pidettävä tieto. Kuntayhtymän menettely oli omiaan loukkaamaan perustuslaissa jokaiselle turvattua yksityisyyttä ja luottamuksellisen viestin salaisuutta (529/4/09).

Kaarinan terveyskeskuksessa noudatettu käytäntö luovuttaa opioidiriippuvaisen potilaan korvaushoidossa käytettävä lääkke hänelle potilashuoneen oven ollessa raollaan ei ollut omiaan turvaamaan hänen yksityiselämänsä suojan toteutumista. Terveyskeskuksessa olisi tullut tiedostaa, että potilashuoneen oven au-

ki pitäminen jaettaessa lääkettä potilaalle, voi loukata hänen yksityisyyden suojaansa ja vaarantaa hänen terveystilaansa koskevien tietojen salassa pidettävyyden (3975/4/08*).

Jyväskylän kaupunki oli määrännyt kantelijan työkyvyn arviointiin, joka oli tarkoitus suorittaa Kuntoutussäätiöllä.

OA totesi, että viranhaltija on velvollinen työnantajan määräyksestä osallistumaan työkykynsä selvittämiseen. Työnantajalla ei kuitenkaan ole oikeutta saada viranhaltijan terveystietoja terveydenhuoltohenkilökunnalta, vaan velvoitettu taho on nimenomaan viranhaltija itse. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain mukaan työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän terveydentilaan koskevia tietoja, jos tiedot on kerätty työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan. Henkilötietolain mukaan arkaluonteisten tietojen, kuten terveystietojen käsittelyyn annettavan suostumuksen on oltava nimenomainen ja yksilöity.

Kantelijalta pyydetyn suostumuksen sananmuodosta ei käynyt selvästi ilmi, mitkä tiedot oli tarkoitettu luovutettaviksi työterveyshuoltoon ja mitkä tiedot työnantajalle. AOAS ei pitänyt hyväksyttävänä, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva suostumus oli sisältöään tulkinnanvarainen. Kaupunki menetteli henkilötietolain vastaisesti, koska se ei huolehtinut siitä, että kantelijalta pyydetty suostumus olisi ollut nimenomainen ja yksilöity (1635/4/08*).

Kantelija oli hakenut Karjaan kaupungilta kuljetuspalvelua vammaispalvelulain mukaan. Asiasta järjestettiin sosiaalivirastossa neuvottelu, johon osallistui myös hallintoylilääkäri. Kokouksesta laaditun muistion mukaan kantelija antoi ylilääkärille suullisesti luvan keskustella psykiatrin kanssa kantelijan sairaudesta ja sen aiheuttamasta toiminnanrajoitteesta. Ylilääkäri lähetti tämän vuoksi kantelijan jättämän lääkärintodistuksen terveyskeskuksessa toimivalle psykiatrille, joka antoi siitä lausunnon. Myöhemmin ylilääkäri lähetti psykiatrille myös kantelijan antaman uuden lääkärintodistuksen ja kantelijan ylilääkärille lähettämät kaksi kirjettä, joissa kantelija mm. arvosteli psykiatrin laatimaa ensimmäistä lausuntoa ja ylilääkärin kannanottoja asiassa. Psykiatri laati viimeksi mainittujen asiakirjojen perusteella uuden lausunnon.

Kantelija arvosteli ylilääkäriä siitä, että tämä luovutti kantelijan antamat lääkärintodistukset psykiatrille. Kantelijan mielestä hän oli antanut ylilääkärille ai-noastaan luvan "keskustella" psykiatrin kanssa. Erityisesti kantelija arvosteli sitä, että hänen kuljetuspalvelusiaansa koskevat lääkärintodistukset ja psykiatrin siitä laatimat lausunnot tallennettiin terveyskeskuksen potilasrekisteriin.

OA totesi, että kantelijan tarkoittamat asiakirjat olivat salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) mukaan. Salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään. Lääkärintodistuksissa olevien tietojen luovuttaminen on myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietolain mukaan tällaisten henkilötietojen luovuttamiseen vaaditaan rekisteröidyn nimenomainen suostumus.

Henkilötietolain esitöissä ja tietosuojavaltuutetun julkaisemissa ohjeissa korostetaan kirjallisen suostumuksen merkitystä silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. OA:n mielestä suostumuksen ei kuitenkaan aina tarvitse olla kirjallinen. Silloin viranomaisen on kuitenkin näytettävä, että sillä on asiakas- ja henkilötietolaeissa tarkoitettu nimenomainen suostumus luovuttaa tietoja.

Edellä mainitussa muistiossa sosiaalivirastossa järjestetystä kokouksesta ei ollut mainintaa psykiatrille luovutetuista lääkärintodistuksista. Asiassa saadun muun selvityksen perusteella oli kuitenkin katsottava, että kantelija oli antanut ylilääkärille nimenomaisen suostumuksen lääkärintodistusten luovuttamiseen psykiatrille. Sen sijaan ylilääkäri ei ollut esittänyt kantelijan antamaa suostumusta, jonka perusteella hän olisi saanut luovuttaa kantelijalta saamansa kirjeet psykiatrille. Tämän vuoksi ylilääkäri oli menetellyt lainvastaisesti (2822/4/08*).

Kantelija lähetti Nurmijärven kunnan sähköpostiosoitteeseen muistutukseksi otsikoidun viestin, joka oli osoitettu sosiaali- ja terveysjohtajalle. Viestissä kantelija pyysi selvitystä ja korjausta tapahtumiin, jotka liittyivät hänen hoitoonsa terveyskeskuksessa. Asiakirjan vastaanotti hallintosihtööri, joka toimitti sen sosiaali- ja terveysjohtajalle. Hän toimitti sen myös tiedoksi kun-

nanjohtajalle ja vs. hallintojohtajalle. Sosiaali- ja terveysjohtaja vastasi muistutukseen. Vastaus annettiin tiedoksi myös kunnanjohtajalle ja vs. hallintojohtajalle sekä kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnalle.

Julkisuuslain mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoa henkilön terveydentilasta, ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle. Sivullisella tarkoitetaan myös samassa viranomaisessa toimivia henkilöitä, sikäli kuin he toimivat muussa toimintayksikössä tai asiallisesti muissa tehtävissä. Potilaslain mukaan muistutus tehdään terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastavalle johtajalle. OA totesi, että muistutuksen käsittely kuului siten sosiaali- ja terveysjohtajalle, jolle kantelijan kirje oli osoitettu.

OA:n mukaan hallintosihtööri menetteli julkisuuslain vastaisesti, koska tämä toimitti kantelijan sosiaali- ja terveysjohtajalle osoitetusta muistutuksesta kopiot kunnanjohtajalle ja vs. hallintojohtajalle. Myös sosiaali- ja terveysjohtaja rikkoi lakia, kun hän toimitti kantelijan terveystietoja sisältävän muistutusvastauksen tiedoksi kunnanjohtajalle ja vs. hallintojohtajalle sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenille. Kuntalain mukaan luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada nähtäväkseen salassa pidettäviä asiakirjoja, jos ne eivät liity lautakunnassa käsiteltävään asiaan. Muistutuksen käsittely ei myöskään kuulunut kunnanjohtajan tai hallintojohtajan tehtäviin (2096/4/09*).

HYVÄN HALLINNON VAATIMUKSET

Menettelyn asianmukaisuus

Kantelija soitti yöllä Oulaskankaan sairaalan päivystykseen ja pyysi sairaalle lapselleen lähetettää lastenlääkärille. Lääkäri ilmoitti hoitajan välityksellä, että lähetettä jatkotutkimuksiin ei tehdä puhelinkeskustelun perusteella varsinkaan, kun potilaan tilasta saatujen tietojen perusteella asia saattoi odottaa seuraavaan aamuun, jolloin lähete olisi voitu laatia terveyskeskuksessa. Lääkäri tarjoutui kuitenkin arvioimaan lapsen hoidon tarpeen, jos lapsi olisi tuotu päivystykseen.

Kantelija vaati kuitenkin lääkäriltä kirjalliset perustelut siitä, miksi hän ei saanut lähetettä.

OA totesi, että kantelijalle annettiin puhelimitse selvitys päivystystoiminnan perusteista. Otaen huomioon toiminnan luonteen, hoitajan antama informaatio oli tuossa tilanteessa riittävää. Hyvä hallinto olisi kuitenkin edellyttänyt, että kantelijalle olisi myöhemmin annettu selvitys sairaalassa noudatettavasta lähetekäytännöstä joko hänen pyytämällänsä tavalla kirjallisesti tai puhelimitse (3906/4/08).

Kantelija arvosteli HUS:n menettelyä sairaanhoitopiirin strategian ja johtamisjärjestelmän uusimisessa.

AOA katsoi, että HUS:n hallintosäännön kohta, joka koski viran täyttämistä sitä haettavaksi julistamatta, oli ristiriidassa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) kanssa. HUS:n hallitus ei voinut soveltaa hallintosäännön kyseistä määräystä niin, että se täytti varatoimitusjohtajan virat julistamatta niitä julkisesti haettaviksi.

HUS:n hallitus julisti sisäisesti haettaviksi perustamansa HYKS:n sairaanhoitoalueen tulosyksiköiden johtajien sekä palvelujohtajien, resurssijohtajien ja resurssipäällikköiden virat. HUS:n hallituksen menettely oli viranhaltijalain vastainen. Eräänä perusteena viranhaltijalain säätämiseksi oli lain esitöiden mukaan perustuslain säännös, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. AOA totesi, että huolimatta viranhaltijalain täsmällisestä ja yksiselitteisestä sääntelystä, jonka mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, HUS:n virantäyttömenettelyssä valittiin hakutavaksi sisäinen haku. Julkisen hakumenettelyn tavoitteena on turvata hallinnon uskottavuutta ja tasapuolisuutta. Julkinen hakumenettely antaa kaikille virasta kiinnostuneille mahdollisuuden kilpailla tehtävästä yhdenvertaiselta pohjalta avoimessa menettelyssä, jossa kaikkien hakijoiden ansioita verrataan keskenään perustuslain mukaisesti (3215/4/08*).

AOA:n mukaan Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin olisi pitänyt vastata kantelijan esittämään henkilötietojen tarkastuspyyntöön henkilötietolain mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä. Jos sairaanhoitopiirissä olisi katsottu, että tietoja ei voitu antaa henkilötietolain mukaan

sen vuoksi, että kyseessä olevia asiakirjoja ei ollut tallennettu henkilörekisteriin, kantelijan pyyntö olisi tullut käsitellä julkisuuslain mukaisena asiakirjapyyntönä.

Selvityksestä kävi ilmi, että kantelijan tarkastuspyyntö oli kadonnut, minkä vuoksi hän ei ainakaan tapahtumien aikaan ollut saanut pyyntöönsä lainmukaista vastausta. AOA totesi, että hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisille osoitettujen pyyntöjen käsittelyssä noudatetaan huolellisuutta. Huolellisuudesta henkilötietojen käsittelyssä säädetään myös henkilötietolaissa ja hyvästä tiedonhallintatavasta julkisuuslaissa. Sairaanhoidopiirissä ei noudatettu riittävä huolellisuutta kantelijan tarkastuspyynnön käsittelyssä. Tämän vuoksi menettely ei ollut hyvän hallinnon mukaista (1392/4/09).

Kantelija arvosteli Etelä-Karjalan keskussairaalaa siitä, että sairaalasta ei informoitu potilasta kielteisistä maksusitoumuspäätöksistä. Keskussairaalan mukaan tähän oli syynä inhimillinen virhe.

Palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus olisivat kuitenkin edellyttäneet, että keskussairaala olisi ilmoitettu kantelijalle maksusitoumusten epäamisestä ja hänelle varatusta soittoajasta. AOA katsoi, että keskussairaala ei menetellyt tältä osin hallintolain edellyttämällä tavalla huolellisesti. Laiminlyönti olisi voinut välttää toimimalla toisin eli ilmoittamalla kantelijalle kirjallisesti maksusitoumusten epäamisestä ja sen perusteista sekä soittoajasta.

Selvityksen perusteella ei ollut mahdollista arvioida, olisiko kantelija päässyt jatkoselvittelyihin aikaisemmin, jos keskussairaala ei olisi laiminlyöty ilmoittaa hänelle soittoajasta. Vaikka selvittelyt olisivatkin käynnistyneet hoitotakuun puitteissa, sairaalassa ei onnistuttu toteuttamaan kovinkaan hyvin kantelijan kohdalla hyvän hallinnon perusteita. Kantelija joutui itse toistuvasti tiedustelemaan asiansa etenemistä eri osastoilta, ja hänelle ei aina edes pystytty kertomaan, mikä toimintayksikkö kulloinkin vastasi hänen hoidostaan (3049/4/08).

Kantelija teki Kemijärven kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle oikaisuvaatimuksen perusterveydenhuollon ylilääkärin päätöksestä, joka koski kantelijan virkasuhteen päättymistä. Lautakunnan pu-

heenjohtaja ja sosiaali- ja terveysjohtaja eivät ottaneet asiaa lautakunnan käsiteltäväksi. He katsoivat, että irtisanoutumista koskeva erimielisyys oli kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen määräysten tulkintaa koskeva asia, josta kunnallisen pääsopimuksen mukaan oli käytävä paikallisneuvottelu asianomaisen pääsopijajärjestön kanssa.

OA totesi, että ylilääkärin päätöksestä saa kuntalain mukaan tehdä oikaisuvaatimuksen lautakunnalle. Toisaalta viranhaltija ei saa saattaa virkaehtosopimuksen soveltamista koskevaa asiaa oikaisuvaatimuksin käsiteltäväksi. Päätöksen tekeminen siitä, onko asia viimeksi mainitusta syystä jätettävä tutkimatta, kuuluu kuitenkin asianomaiselle toimielimelle, tässä tapauksessa sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysjohtaja ja lautakunnan puheenjohtaja ylittivät toimivaltansa päättäessään olla saattamatta kantelijan oikaisuvaatimusta lautakunnan käsiteltäväksi (3536/4/08).

Mustasaaren terveyskeskuksen ylilääkäri pidatti hammaslääkärin virantoimituksesta. Kunnassa ei tapahtuma-aikaan ollut johtosäännössä määräyksiä virantoimituksesta pidättämisestä. Viranhaltijain mukaan asiasta päättäminen kuului siten kunnanhallitukselle tai väliaikaisesti kunnanjohtajalle. Tämän vuoksi ylilääkäri ylitti toimivaltansa.

Ylilääkäri teki myös rikosilmoituksen hammaslääkäristä. Hammaslääkärinä vastaan nostettu syyte petoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta kuitenkin hylättiin. OA totesi, että rikosilmoituksen voi tehdä kuka tahansa. Jos ilmoituksen tekijä on virkamies, sen tekemistä voi kuitenkin rajoittaa virkatoiminnan yleinen asianmukaisuusvaatimus. Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti. Asianmukaisuuteen kuuluu yleinen huolellisuusvelvollisuus asioiden käsittelyssä. Tästä seuraa puolestaan, että ilmoituksen perusteet on selvitettävä huolellisesti ennen ilmoituksen tekemistä. Ylilääkäri ei selvittänyt riittävän huolellisesti rikosilmoituksen taustalla olleen kunnallisen työ- ja virkaehtosopimuksen määräysten sisältöä. Tämän vuoksi hän rikkoi huolellisuusvelvollisuutensa.

Myöhemmin hammaslääkäri esitti kunnalle korvausvaatimuksen tapahtumista, joihin ylilääkäri oli ollut osallisena. Ylilääkäri ei osallistunut korvausasian kä-

sittelyyn, vaan hän ehdotti terveyslautakunnalle erityisen työryhmän perustamista asian käsittelemiseksi. Yliääkärin ei kuitenkaan tehnyt ehdotusta työryhmän jäsenistä, mutta hän oli ilmeisesti läsnä lautakunnan päättäessä työryhmän jäsenistä. Koska ratkaisusta oli odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa yliääkärille, hän oli esteellinen käsittelemään korvausvaatimuksia. OA:n mielestä yliääkärin ei myöskään olisi tullut osallistua asian käsittelyyn edellä mainitulla tavalla. Vaikka hän ei osallistunut korvausvaatimusten ratkaisemiseen, hänen ei myöskään olisi tullut osallistua asian menettelytapoja koskevaan päätöksentekoon (1299/4/09).

Pitkät käsittelyajat

Kantelija arvosteli Tampereen yliopistollisen sairaalan (TAYS) menettelyä lastensa seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämisessä. OA katsoi, että lasten seksuaalisen hyväksikäytön epäilyjen selvittäminen TAYS:ssa kesti kohtuuttoman kauan, kun epäilyjä selvitetiin runsaat yhdeksän kuukautta. Lapsella on oikeus siihen, että epäily hänen seksuaalisesta hyväksikäytöstään selvitetään asiantuntevasti ja että tätä koskevat tutkimukset suoritetaan kiireellisesti. Paitsi lapsen, myös teosta epäillyn henkilön oikeusturva edellyttää, että tutkinta suoritetaan kiireellisesti. Selityksessä esiin tuodut organisaatioon ja resursseihin liittyvät ongelmat olivat ymmärrettävä syy asian käsittelyn viipymiselle. Organisaatioon ja resursseihin liittyvillä seikoilla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslaki asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää (1480/4/09).

Potilasasiakirja-asetuksen mukaan lähete tulee laatia ja toimittaa jatkohoitopaikkaan viipymättä. Lähete tulee myös kiireettömässä tapauksessa lähettää jatkohoitopaikkaan viiden vuorokauden kuluessa siitä, kun tarve läheteen tekemiseen on todettu. OA katsoi, että Vantaan terveyskeskuksessa meneteltiin lainvastaisesti, kun lasta koskeva lähete laadittiin ja toimitettiin jatkohoitopaikkaan vasta neljän viikon kuluttua siitä, kun sen tekemisen tarve oli todettu. Tämän lakisäateisen velvollisuuden laiminlyönnin vuoksi lapsen oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ja potilaslain mukaiseen laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei tuolloin toteutunut (3804/4/09*).

Kantelija arvosteli HUS:n apuvälineyksikön menettelyä lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineenä käyttämänsä tietokoneen huollossa. OA katsoi tietokoneen huollon viivästyneen kohtuuttomasti. OA totesi, että sairaanhoitopiiriin velvollisuutena on huolehtia siitä, että potilaan tarvitsemat ja hänelle myönnetty apuvälineet ovat käyttökunnossa ilman kohtuutonta viivästystä. Erityisen suurena puutteena OA piti sitä, ettei asian missään vaiheessa tai muutoinkaan selvitetty mahdollisuutta toimittaa kantelijalle korvaavaa apuvälinettä hänen käyttössään olleen tietokoneen huollon ajaksi, etenkin kun kantelijan lakiin perustuva oikeus apuvälineen käyttöön jäi toteutumatta useampana kuukautena (164/4/09*).

Kantelija sai kieltäytymistodistuksen potilasasiakirjamerkintöjen korjaamista koskevaan pyyntöönsä vastan jälkeen, kun OA:n selvityspyyntö oli saapunut Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen. Asian käsittely kesti yli 1,5 vuotta. Kantelijan vaatimus arkistointiin inhimillisen erehdyksen takia ilman, että pyyntöön oli vastattu. AOAS:n mukaan potilasasiakirjamerkintöjen korjaamista koskevan asian käsittely kesti sosiaali- ja terveystoimessa kohtuuttoman kauan. Sosiaali- ja terveystoimen tuli organisoida korjaamispyyntöjen käsittely niin, että asia ei jäänyt vireille (2867/4/08).

Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen ilmoituksen mukaan myöskään muistutusasiaa ei käsitelty loppuun samasta inhimillisestä virheestä johtuen ennen kuin OA pyysi asiasta selvitystä.

AOAS totesi, että muistutuksen käsittely on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Terveystoimen toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavan johtajan on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Selvitysten antamiselle tulee asettaa myös määräaika. Muistutus on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä ja siihen on annettava vastaus kohtuullisessa ajassa. Vastaus on annettava kirjallisesti ja siitä on käytävä ilmi, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty tai ettei muistutus ole antanut aiheita enempään toimenpiteisiin. Vastaus tulee myös perustella.

Muistutukseen vastaaminen kesti lähes vuoden. Näin pitkää käsittelyaikaa ei voitu AOAS:n mukaan pitää kohtuullisena. AOAS korosti olevan erittäin tärkeää, että potilaan tekemään muistutukseen vastataan nopeasti. Näin muistutusmenettelystä tulee potilaalle helppo, nopea ja joustava mahdollisuus saada kokeensa epäkohtaan parannusta. Kohtuullisena aikana voidaan pääsääntöisesti pitää noin kuukautta tai 1–2 kuukautta, jos asia on ollut erittäin ongelmallinen ja vaatinut selvitystyötä. Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuli organisoida myös muistutusten käsittely niin, että niihin voidaan vastata kohtuullisessa ajassa. AOAS totesi vielä, että potilaslain mukaan päätökseen, jolla muistutus on ratkaistu, ei saa hakea valittamalla muutosta. Sosiaali- ja terveystoimen päätöksestä puuttui maininta tästä valituskielosta (2867/4/08).

Kanteluasian käsittely Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla viivästy, kun käsittely kesti yli 1,5 vuotta. Asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt käsittelyn viivästymisen johtuneen kenenkään sosiaali- ja terveysosaston yksittäisen virkamiehen laiminlyönnistä kantelun käsittelyssä, vaan käsiteltävinä olleiden asioiden suuresta määrästä suhteessa lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston henkilöstövoimavaroihin sekä työntekijöiden vaihtuvuudesta.

Kantelijan mielestä lääninhallituksen olisi tullut ilmoittaa hänelle, että hänen vastineessa esittämiään väitteitä ei voida tutkia edellä mainitun asian yhteydessä. Lääninhallitus ei kuitenkaan ollut ylittänyt harkintavaltaansa kantelun käsittelyssä. AOAS kiinnitti kuitenkin huomiota kantelun käsittelyä koskeviin seuraaviin näkökohtiin.

Lainsäädännössä ei ole tarkempia säännöksiä hallintokantelun käsittelystä. Hallintokantelumenettely on joustavampaa kuin varsinaisen hallintoasian käsittely. Näin ollen viranomaisella on harkintavaltaa siitä, kuinka laajasti asiaa on tarpeen selvittää ja minkälaisiin toimenpiteisiin asia antaa aiheutta. Hallintolaissa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden ja asianosaisten oikeuksien turvaaminen edellyttää kuitenkin, että kanteluasiassa pyydetyn vastineen saapumisen jälkeen viranomainen selvittää, sisältääkö vastine sellaisia uusia väitteitä tai vaatimuksia, joiden vuoksi viranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin jo ennen asian

ratkaisemista. Tällaisen selvittämisen merkitys korostuu silloin, kun kantelun käsittelyajat ovat pitkiä ja on odotettavissa, että päätöstä ei voida tehdä pikaisesti vastineen saapumisen jälkeen.

Kanteluasioissa tutkinnan laajuus selviää usein kuitenkin lopullisesti vasta asiaa ratkaistaessa. Tässäkin vaiheessa voidaan tarvittaessa pyytää kantelun kohteelta lisäselvitystä. Tämän vuoksi ei voida edellyttää, että kanteluviranomaisen tulisi aina vastineen saavuttua ilmoittaa kantelijalle, että tiettyjä uusia väitteitä ei tutkita käsiteltävänä olevan asian yhteydessä. Asiassa on kuitenkin ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin silloin, kun vastineesta selkeästi käy ilmi, että asiakirja on siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain mukaan. Viranomaiselta voidaan myös edellyttää kantelijan neuvomista silloin, kun on ilmeistä, että hänen oikeutensa voivat vaarantua laissa asetetun määräajan umpeen kulumisen vuoksi (4035/4/08).

Kantelija arvosteli Lääkelaitosta (nykyisin Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea), koska siltä kesti yli neljä kuukautta tehdä päätös sivuapteekkiluvasta sen jälkeen, kun kaupungin ja sen ympäristön apteekkareille tehdyn kuulemisen määräaika oli umpeutunut.

Lääkelaitoksen mukaan päätöksentekoaikatauluun vaikutti se, että sivuapteekista luopuva apteekkari oli vielä harkinnut toiminnan jatkamista. Selvityksen mukaan apteekkari kuitenkin ilmoitti lopullisen päätöksensä luopumisesta noin kahden viikon kuluttua siitä, kun kuulemisen määräaika oli mennyt umpeen. OA:n mukaan tältä osin päätöksentekoa ei tarvinnut enempää pitkittää. Selvityksestä ei myöskään ilmennyt, mitä asiassa oli tarpeen selvittää vielä tämän jälkeen ja miksi asian selvittämiseen kului lähes neljä kuukautta. OA ei voinut todeta Lääkelaitoksen menetelleen käsittelyn keston osalta lainvastaisesti. Se olisi voinut kuitenkin menetellä toisin ja päättää asiasta tapahtunutta nopeammin. Hallintolain esitoissa todetaan nimienomaisesti, että määräajan asettamisen vaatimuksella pyritään edistämään hallinnon tehokkuutta ja nopeuttamaan asian käsittelyä (557/4/09).

5.11 LAPSEN OIKEUDET

Lapsen oikeuksia koskevat asiat muodostavat yhden oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista. Niiden ratkaisijana toimi ensisijaisesti AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

5.11.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmänkin toimintaympäristöön vaikutti vuonna 2010 lääninhallitusten lakkaaminen ja niiden tehtävien siirtyminen aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastualueisiin. Valtakunnallisella tasolla ohjaus- ja valvontaviranomaiseksi tuli Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), jonka toiminta laajeni myös sosiaalihuollon alueelle 1.1.2010 alkaen. Valtion koulukodit jäivät Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisuuteen (THL) yhdessä 1.3.2010 toimintansa aloittaneen vankilan perheosaston kanssa (laki Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä, 1379/2010).

Kertomusvuoteen ei osunut suuria lainsäädäntöuudistuksia. Lastensuojelulakiin tuli kuitenkin pienehköjä uudistuksia, jotka koskivat mm. sijaishuollon valvontaa (1566/2009), vankilan perheosastoa, lastensuojeluilmoitusta, ns. ennakkollista lastensuojeluilmoitusta sekä viranhaltijan päätöksentekoa (88/2009). Vuoden 2011 alusta alkaen tuli vielä voimaan muutos, joka vahvisti kunnan velvollisuutta avohuollon tukitoimien järjestämisessä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän arvioiman tarpeen mukaisesti (1380/2010). Eduskunnassa oli tuolloin käsiteltävinä vielä lastensuojelua sivuavia lainsäädäntöuudistuksia, jotka koskivat mm. lasten suojelua seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (HE 282/2010 vp) sekä yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten asemaa ja oikeuksia (HE 266/2010 vp). AOA Sakslin antoi vuoden aikana lausuntoja näistä uudistushankkeista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antoi heinäkuussa 2010 kaksi Suomea koskevaa tuomiota, jotka liittyivät isyyden vahvistamiseen. Kysymys oli isyyslain voimaannpanolaissa säädetystä kanneajoista. Ihmisoikeustuomioistuin piti lain ehdottomia kanneajoja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan sisältyvän yksityiselämän suojan vastaisina (EIT *Backlund* ja *Grönmark* -tapaukset 6.7.2010).

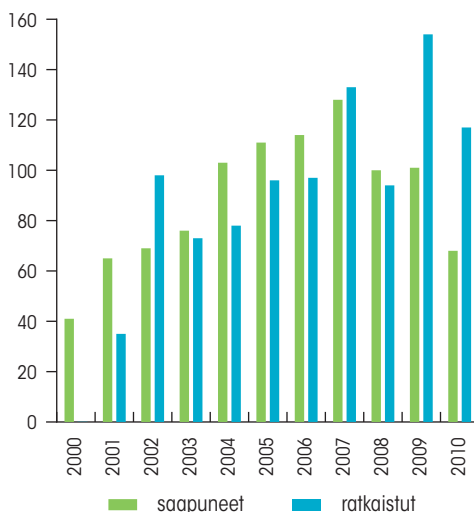
LAPSEN OIKEUKSIEN VALVONNAN KEHITYSNÄKYMÄ

Lapsen oikeuksien sopimuksen voimaannpanoa valvova kansainvälinen YK:n lapsen oikeuksien komitea ilmoitti lokakuussa 2010 varaavansa eduskunnan oikeusasiamiehelle tilaisuuden esittää komitealle kansallista määräaikaishavainto- ja täydentävää aineistoa sekä mahdollisuuden osallistua valmistelutalustaan. Tämä asia oli myös esillä lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aulan vieraillessa oikeusasiamiehen kansliassa 2.12.2010. Samassa yhteydessä keskusteltiin myös lapsen oikeusturvatarpeista. AOA Sakslin antoi lapsen oikeuksien komitealle lausunnon, jossa hän selvitti mm. viimeaikaisia havaintoja lapsen oikeuksien toteutumisesta ratkaisukäytännön perusteella. Hän arvioi myös, että kantelumenettelyä on mahdollista kehittää tulevaisuudessa niin, että lasten olisi nykyistä helpompi itse ottaa yhteyttä oikeusasiamiehen kansliaan, saada neuvoja ja tarvittaessa asiansa tutkittavaksi. Lausunto on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (4086/8/10*).

AOA ja lapsiasiavaltuutettu esiintyivät lapsen oikeuksien komitealle helmikuussa 2011 pidetyssä valmistelutalustaan yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa. He olivat lausunnoissaan yhtä mieltä siitä, että keskinäinen tehtävienjako on tarkoituksenmukaista säilyttää myös tulevaisuudessa.

5.11.2 LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2010 ratkaistiin yli 120 lapsen oikeuksia koskenutta asiaa. Määrä oli jonkin verran edellisvuotta pienempi. Toimenpideratkaisujen osuus oli sitä vastoin huomattavasti edellisvuotta korkeampi, yli 30 %. Lapsen oikeuksia koskevat asiat eivät näy kertomuksen tilastoissa omana ryhmänään, sillä lapsia koskevat laillisuusvalvonta-asiat kohdistuvat tapauksesta riippuen eri viranomaisiin. Lapsia koskevat laillisuusvalvonta-asiat on tilastoitu kantelun kohteena olleen viranomaisen mukaan ja ne ovat siten mukana tilastoissa. Suurin osa lapsen oikeuksia koskevista kanteiluista kohdistuu sosiaalihuollon viranomaisiin. Niiden lisäksi lapsia koskevissa asioissa kannellaan kuitenkin myös esimerkiksi terveydenhuollon, poliisin, tuomioistuimen ja kouluviranomaisten toiminnasta. Päivähoito voi olla sekä opetustoimen että sosiaalitoimen alainen kunnan palvelu.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010

LASTENSUOJELU

Ratkaistuista asioista noin puolet koski lastensuojelua, kuten vuonna 2009. Lastensuojeluasioiden osuus ei siten enää edellisvuosien tapaan kasvanut. Lastensuojelua koskevat asiat jakautuivat laajalle alueelle lastensuojeluilmoituksista sijaishuollon olosuhteisiin ja huostassapidon lopettamiseen.

Lastensuojeluilmoituksen tekeminen on lastensuojelulain 25 §:ssä mainittujen viranomaisten velvollisuus. Näin pyritään turvaamaan mm. kaikkien lasten perusoikeus turvallisuuteen. Lastensuojeluviranomaiset käyttävät harkintavaltaa arvioidessaan ryhtytäänkö ilmoituksen vuoksi selvittämään lastensuojelun tarvetta. Useat lastensuojeluilmoituksista tehdyt kantelut ovat mm. näistä syistä vuoksi todettu aiheettomiksi. Eräissä tapauksissa viranomaisia on kuitenkin ohjattu esimerkiksi selvittämään asiaa ensin vanhempien kanssa, kun se tapauksen luonteen vuoksi on ollut mahdollista (3994/4/09 ja 137/4/10). Kertomusvuonna tulikin voimaan säännös, jonka nojalla voidaan tehdä yhdessä lapsen tai vanhemman kanssa pyyntö lastensuojelutarpeen selvittämiseksi lastensuojeluilmoituksen sijaan (25 a §).

Lastensuojelun avohuollon tukitoimista tehtyjen kanteluiden taustalla on voinut olla asiakasmuistiinpanojen päivittämättä jääminen. Viranomaisen ohjauksessa on painotettu asioiden ajantasaisen kirjaamisen tärkeyttä (2039/4/09). Eräässä tapauksessa puutteet asiakirjoissa olivat AOA:n mukaan lainvastaisia (19/4/09). Avohuollon tukitoimena tehty sijoitus oli toisessa tapauksessa jatkunut pidempään kuin tuolloin voimassa ollut laki salli (3102/4/09). Lastensuojelun avohuollon asiakasperhe oli tehnyt samana päivänä muistutuksen ja kantelun oikeusasiamiehelle. Muistutukseen ei ollut annettu vastausta. AOAS Paurio katsoi, että muistutukseen olisi tullut vastata kohdullisessa ajassa siitä huolimatta, että asia tuli vireille myös kanteluna (3722/4/08).

Ratkaistujen kanteluiden joukossa oli myös monia, joissa vanhemmat olivat tehneet kanteluita lasten kii-reellisistä sijoituksista ja huostaanotoista. Ne olivat kuitenkin usein samaan aikaan käsiteltävinä hallinto-tuomioistuimissa, minkä vuoksi kantelut eivät johta-

neet asian tutkintaan. Sama koski myös huostaanottoja, jotka oli jo ratkaistu lainvoimaisesti.

Erään kaupungin sosiaalitoimessa oli kuitenkin tehty päätös lapsen huostaanotosta ja sijoittamisesta perhehoitoon 18 vuoden ikään asti. Lastensuojelulain mukaan lapsen huostaanotto on voimassa toistaiseksi. Päätöksen virhe korjattiin hallintolain nojalla, mutta vasta useiden pyyntöjen jälkeen. Asiassa ilmeni myös sosiaalityöntekijöiden suuri vaihtuvuus ja viiveet kirjallisten asiakassuunnitelmien toimittamisessa asiakkaille, mitä AOA piti huolestuttavana.

AOA Sakslinin päätös 12.5.2010,
dnro 587/4/09*, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Pienen huostaanotetun lapsen sijoittamispäätöksestä viranomainen oli valittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Lähiomainen, jonka luokse lapsi tuli päätöksen mukaan sijoittaa, kanteli siitä, että sosiaalitoimi viivytti sijaishuoltopäätöksen täytäntöönpanossa. AOA katsoi, että asiassa tuli noudattaa tuomioistuimen päätöstä, joka perustui lakiin ja puolueettomaan arvioon lapsen edusta. Sijoittajakunnalla oli kuitenkin harkintavaltaa siinä, miten täytäntöönpanossa tuli edetä. AOA:n mukaan kunnan tuli käyttää harkintavaltansa sijaishuollon toteutumiseen tuomioistuimen päätöksen mukaisesti. AOA antoi päätöksensä tiedoksi myös aluehallintovirastolle, jotta se saattoi ohjata sijoittajakunnan sosiaalitointa ja valvoa sen menettelyä asiassa.

AOA Sakslinin päätös 24.11.2010,
dnro 2937/4/10, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Erään kunnan sosiaalitoimessa ei ollut käsitelty asianmukaisesti kantelijan hakemusta lasten huostassapidon lopettamisesta. Asiaa oli kyllä selvitetty, mutta lopettamista ei pidetty perusteltuna. Vielä vuodentakaan kuluttua hakemuksestaan kantelija ei ollut saanut valituskelpoista päätöstä asiaan. AOA huomautti sosiaalitointa lainvastaisesta menettelystä, joka ei turvannut kantelijan perusoikeutta oikeusturvaan.

AOA Sakslinin päätös 16.12.2010,
dnro 4082/4/09*, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Noin puolet lastensuojelun asioista koski huostaanotettujen ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten olosuhteita. Pelkästään lasten ja vanhempien yhteydenpidosta ratkaistiin useita kanteluita. Näistä neljään sisältyi toimenpide.

Sosiaaliviranomainen oli menetellyt lainvastaisesti sen vuoksi, että lapsen ja vanhemman puhelimitse tapahtuneen yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty päätöstä. Saman lapsen muuta yhteydenpitoa koskevan valituskelpoisen rajoittamispäätöksen antaminen viipyi kohtuuttomasti (2562* ja 4325/4/09* sekä 1181/4/10*).

AOA kiinnitti huomiota viipymiseen, kun huostaanotettua lasta koskevat kirjalliset asiakassuunnitelmat toimitettiin vanhemmalle vasta puoli vuotta neuvottelun jälkeen. Tässäkin oli kysymys lapsen ja vanhemman välisestä yhteydenpidosta. Samassa ratkaisussa hän saattoi sosiaalitoimen tietoon käsityksensä, jonka mukaan tapaamisten vuoksi vanhemmille suoritettavista matkakorvauksista tuli tehdä valituskelpoinen päätös.

AOA Sakslinin päätös 11.5.2010,
dnro 3619/4/08, esittelijä Minna Verronen

Kaksi omana aloitteena tutkittavaksi otettua asiaa koski myös sijaishuollossa olleiden lasten olosuhteita, joita on selostettu jäljempänä. Niissä oli kysymys erityisen hoidon perusteella tehdyistä rajoitustoimenpiteistä, joista ei ollut tehty erillisiä päätöksiä. Toinen päätöksistä koski myös kameravalvontaa lastenkodissa. Asiasta annettiin myös yksi ratkaisu, jota selostetaan samassa yhteydessä. Muut sijaishuollon olosuhteita koskeneet kantelut eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Vuonna 2010 ratkaistiin myös aiempaa useampi sijaishuollon tai muun sijaishuoltopaikan tekemä kantelu. Eräessä kunnassa toimineesta sijaisperheestä oli annettu negatiivista palautetta sijoittajakunnan sosiaalitoimelle. Sijoittajakunta purki tämän johdosta perheen kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen. AOA:n mukaan perhehoitajien sopivuus on erityisen tärkeää ja sopivuutta tulee seurata. Palautteen antanut kunta oli kuitenkin perustanut antamansa lausunnon pääosin suulliseen tietoon, perheen lapsen koulukäytökseen sekä 4–5 vuotta aiempaan toimeentulo-

lotukiasiakkuuteen. Sijaisperheelle ei ollut tuossa yhteydessä annettu mahdollisuutta vastata heihin kohdistuneeseen arvosteluun. Perhe teki kuitenkin sijoitajakunnalle oikaisuvaatimuksen asian vuoksi. Tämä menettely ei ollut kantelun kohteena. AOA kiinnitti kuitenkin lausunnon antaneen kunnan sosiaalitoimen huomiota hallintoasian huolelliseen ja objektiiviseen käsittelyyn. Hyvän hallinnon periaatteiden kannalta olisi ollut parempi antaa lausunto tiedoksi yhtäikaa sijoitajakunnalle ja sijaisperheelle.

AOA Sakslinin päätös 27.12.2010,
dnro 227/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

Toinen sijaisperhe arvosteli sosiaalityöntekijää, joka heidän mielestään oli antanut vääriä tietoja ja saanut siten perheen ryhtymään sijaisperheeksi. Perhe oli alun perin toivonut adoptiolasta. Näyttää väärien tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta ei saatu. Sosiaalitoimen huomiota kiinnitettiin ohjeistukseen tilanteessa, jossa perhe ottaa vastaan sijaishuoltolapsen sijaan (3471/4/08). Erään sijaishuoltopaikan tekemässä kantelussa katsottiin, ettei lasten mielipidettä ollut selvitetty asianmukaisesti, kun oli tehty päätös heidän sijaishuoltopaikkansa muuttamisesta toiseksi. Asiaa selvitettyä ei kuitenkaan havaittu kuulemisessa lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä (4009/4/09).

HUOLTO- JA TAPAAMISOIKEUS

Lastensuojelua koskevien asioiden jälkeen eniten ratkaistiin lapsen huolto- ja tapaamisoikeusongelmiin liittyneitä kanteluita, joita oli noin neljännes kaikista. Kuten usein ennenkin sosiaaliviranomaisen tuomioistuimen pyynnöstä tekemät selvitykset lapsen olosuhteista huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian käsittelyä varten tai samaan tarkoitukseen laaditut lausunnot olivat usean kantelun aiheena.

Koulupsykologi oli antanut lausunnon lapsen huolto- ja tapaamisoikeusriitaa varten vain toisen vanhemman pyynnöstä. Psykologi oli tavannut lasta useaan kertaan ja arvioinut tätä tavalla, joka olisi edellyttänyt toisenkin huoltajan suostumusta. Annetussa lausunnossa ei kerrottu, että pyyntö oli tullut vain toiselta

huoltajalta eikä toisen kanssa ollut edes keskusteltu. Lausunnon suositus ratkaisuksi huoltoriitaan oli tästä syystä tosiasiaa epätasapuolinen ja puolueellinen.

AOA Sakslinin päätös 18.8.2010,
dnro 4162/4/08, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Toisessa tapauksessa olosuhdeselvitystä tehneet sosiaalityöntekijät olivat menetelleet AOA:n mukaan virheellisesti, koska he eivät olleet tehneet asetuksen edellyttämää yhteistyötä toisen vanhemman asuinpaikan sosiaaliviranomaisen kanssa (913/4/09). Eräs kantelu koski tuomioistuimen pyytämiä tietoja lasten tapaamista ja luonapitoa koskevaa väliaikais määräystä varten. Kysymys oli ns. pikaselvityksestä, joka on kehittynyt oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa. Sosiaalitoimen olisi ollut aiheellista antaa tieto myös pahoinpitelytuomiosta ja kuritusväkivaltaa koskevista lastensuojeluilmoituksista, jotka olivat sen tiedossa (3511/4/08).

Ratkaisua sovittelun järjestämisestä tapaamisoikeuden täytäntöönpanoasian käsittelyn yhteydessä (2881/4/09*) on selostettu tuomioistuinjakson yhteydessä (s. 133).

ADOPTIO-, ISYYS- JA ELATUSASIAT

Vuonna 2010 ratkaistiin vain yksi adoptiota koskeva asia. Käräjäoikeuden notaarin katsottiin menetelleen lainvastaisesti, kun tämä oli adoptiota vahvistaessaan pitänyt samalla voimassa aiemman adoption. Asia oli kirjattu käräjäoikeuden päätökseen. Lapseksiottamislaisissa on kuitenkin säädetty adoption oikeusvaikutuksista. Laissa ei ole annettu tuomioistuimelle mahdollisuutta päättää oikeusvaikutuksista muulla tavoin. Tämä koskee myös niitä tapauksia, joissa kysymys on ns. peräkkäisistä adoptioista.

OA Jääskeläisen päätös 31.5.2010,
dnro 1815/2/08*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Käräjäoikeus oli menetellyt lainvastaisesti vahvistaessaan ulkomaisen isyysratkaisun isyyden tunnustamista koskevan säännöksen nojalla vuonna 2008. Isyyslain kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvat

säännökset tulivat voimaan vasta 1.2.2010. Käräjäoikeus oli samassa yhteydessä myös tunnustanut ulkomaisen elatusratkaisun ns. Bryssel I -asetuksen nojalla. Päätös oli saanut lainvoiman ennen kuin asetuksen mukainen tiedoksiantomenettelyn vähimmäisaika oli kulunut. Ulkomailla asuva vastaaja ei selvityksen mukaan ollut saanut tietoa oikeudenkäynnistä, jossa hänen isyytensä oli vahvistettu ja hänen maksettavakseen oli määrätty elatusapu. OA katsoi notaarin menetelleen lainvastaisesti. Juttu oli senlaatuinen, ettei sitä olisi käräjäoikeuslain 17 §:n mukaan tullut antaa notaarin ratkaistavaksi. Myös käräjäoikeuden laamanni oli tästä syystä menettänyt OA:n mukaan lainvastaisesti.

OA Jämskeläisen päätös 30.12.2010,
dnro 3053/4/08*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Elatusavun perintää koskevaa asiaa (2552/4/08*) on selostettu ulosottoa koskevassa jaksossa s. 206.

TERVEYDENHUOLTO

Myös eräissä terveydenhuollon kanteluissa oli kyse lapsen oikeuksista. Etenkin lasten seksuaalisen hyväksikäytön tutkimusten pitkät käsittelyajat (1480/4/09) sekä lastenpsykiatrisen hoidon huono saatavuus (3356/4/09*) on antanut aiemminkin oikeusasiamiehelle aiheita toimenpiteisiin. Näiden lisäksi terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa on selostettu ratkaisua (3804/4/09*), joka koskee lähetteen laatimista lapselle ja sen toimittamista s. 267.

Terveydenhuoltoon läheisesti liittynyt kantelu koski tiedon antamista (638/4/10). Kantelun mukaan kyse oli asiakirjoista, jotka liittyvät kantelijan lapseen, vaikka saattoivatkin olla tämän isän potilasasiakirjojen yhteydessä. Asiaa on selostettu sosiaalihuoltoa koskevan jakson yhteydessä s. 240. Lainmukainen menettely tietopyynnön johdosta oli laiminlyöty myös eräissä terveydenhuollon kuntayhtymässä. Tietoja oli pyytänyt vanhempi, jolle käräjäoikeuden päätöksellä oli annettu oikeus saada lasta koskevat tiedot (3109/4/08).

POLIISI JA VANKEINHOITO

Myös poliisia koskevien kanteluiden yhteydessä ratkaistiin lapsen oikeuksia koskevia asioita. Lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan tutkinnan suorittamiseen ilman aiheetonta viivytystä kiinnitettiin poliisin huomiota (880/4/09). Muissa tapauksissa kysymys oli lähinnä siitä, miten poliisiin tulee kohdella lapsia ja ottaa heidän etunsa huomioon. Poliisin huomiota kiinnitettiin lapsen hyvinvoinnista varmistumiseen sen vuoksi, että poliisi oli jättänyt noin 10-vuotiaan lapsen yksin kotiin vietyään vanhemman kotoa poliisilaitokselle (1259/4/10).

Huomiota kiinnitettiin myös mahdollisimman lievien keinojen käyttöön tilanteessa, jossa poliisi oli tavannut kaksi 12-vuotiaasta poikaa kaupungilla kello 22 jälkeen. Poliisi oli vienyt heidät selviämisasemalle, josta vanhemmat olivat myöhemmin hakeneet heidät kotiin. Pojat eivät olleet päihtyneitä. Poliisi ei ollut pyrkinytkään ottamaan yhteyttä poikien vanhempiin ja selvittämään, olisiko tilanne ollut hoidettavissa lievemmillä keinolla.

AOA Pajuojan päätös 6.10.2010,
dnro 3643/4/09, esittelijä Juha Haapamäki

Edellisten tavoin poliisiin ei katsottu menetelleen lainvastaisesti, kun poliisi oli tarkastanut alaikäisten nuorten reput, kaatanut alkoholin maahan ja tehnyt jokaisesta lastensuojeluilmoituksen. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota tehdyn lastensuojeluilmoituksen epätasmlisyyteen (2657/4/09). Lainvastaista poliisin menettely oli kuitenkin, kun lasta oli kuulusteltu varaamatta huoltajalle mahdollisuutta olla läsnä (2436/4/08*).

Eräässä tapauksessa 17-vuotias poika oli sijoitettu poliisin säilytystiloissa samaan säilytyshuoneeseen täysi-ikäisten henkilöiden kanssa. AOA katsoi, että lakia, jonka mukaan alle 18-vuotias on pidettävä erillään muista, jollei hänen etunsa muuta vaadi, on arvioitava aina lapsen näkökulmasta. Täysi-ikäisten yhteyteen sijoittamisessa tulee sen vuoksi olla lapsen kannalta joltain etua verrattuna yksinään sijoittamiseen.

AOA Pajuojan päätös 7.9.2010,
dnro 2682/4/09, esittelijä Mikko Eteläpää

Poliisia koskevassa jaksossa on vielä lisäksi mainittu poliisin tiedottamista koskeva ratkaisu (313/4/09), jossa oli kyse lapsesta s. 165.

Vankeinhoitoa koskevassa jaksossa on selostettu ratkaisua alaikäisten vankien erillään pitämisestä. Lain mukaan alaikäiset tulee lähtökohtaisesti sijoittaa laitokseen, jossa heidät voidaan pitää erillään aikuisista vangeista, ja erillään pito laitoksessa tulee toteuttaa, jollei alaikäisen etu muuta vaadi (879/2/08*). Samassa jaksossa on selostettu ratkaisua, jossa todettiin, että vankilan tapaamistilat eivät kaikilta osin tukenet lasten oikeutta pitää yhteyttä vankilassa oleviin vanhempiinsa (824/4/08*).

PÄIVÄHOITO JA KOULU

Vuonna 2010 ratkaistiin neljä päivähoitoa koskenutta kantelua. Näistä yksi koski saamenkielisen päivähoidon järjestämistä (3209/4/08). Sitä on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa, s. 315. Ratkaisussa (3732/4/08) oli kysymys perhepäivähoitoon liittyneestä lapsen pahoinpitelyepäilystä. AOA totesi ratkaisussaan, että kunnallisen päivähoidon henkilökunnalla olisi hyvä olla ohjeistus siitä, miten vaikeissa päivähoidon tilanteissa tulee menetellä.

Opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa on selostettu lapsen asemaa ja oikeuksia kouluissa ja oppilaitoksissa koskeneita ratkaisuja (2948/2/08* s. 308, 3058/4/08* ja 1697/4/09* s. 307 sekä 1713/4/09* s. 309).

Koulun oppilashuollon menettelyä koskeneessa asiassa lapsi oli erotettu määräajaksi koulusta, eikä sosiaalitoimessa vastoin huoltajan toiveita ollut kyetty järjestämään lapselle korvaavaa päiväohjelmaa erottamisen ajaksi. Koulussa oli uskottu, että sosiaalitoimessa oli ollut jo tätä ennen tieto lapsen ongelmista. Sosiaalitoimen mukaan näin ei kuitenkaan ollut. AOA kiinnitti koulun huomiota velvollisuuteen tehdä lastensuojeluilmoitus. Hän pyysi myös koulun rehtoria toimittamaan selvityksen siitä, miten koulun oppilashuollon ja las-

tensuojelun välistä yhteistyötä parannetaan erityisesti niiden tilanteiden arvioimiseksi, joissa on aihetta tehdä lastensuojeluilmoitus.

AOA Sakslinin päätös 12.11.2010,
dnro 2541/4/08*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Rehtori antoi määräajassa pyydetyn selvityksen, jonka mukaan yhteistyö koulun oppilashuollon ja lastensuojelun välillä oli parantunut.

MUUT ASIAT

Sosiaalivirasto oli käsitellyt yli 13 kuukautta kantelijan hakemusta taloudellisen tuen saamiseksi hänen huollossaan ja hoidossaan olevaa lasta varten. Sosiaalivirastolla ei ollut ohjeistusta siitä, miten taloudellinen tuki tällaisessa tilanteessa tulisi järjestää. Asiaa varten oli perustettu työryhmä, ja kantelijan hakemus jätettiin odottamaan sen tulosta. Ohjeiden valmistumisen jälkeen tuki maksettiin taannehtivasti. Viipymisen vuoksi AOA katsoi sosiaaliviraston laiminlyöneen hakemuksen asianmukaisen käsittelyn. AOA kiinnitti huomiota myös siihen, ettei kantelijalle ollut käsittelyaikana annettu selvitystä käytettävissä olleista muista taloudellisen tuen vaihtoehtoista. AOA antoi sosiaalivirastolle huomautuksen. Hän esitti myös, että sosiaalivirasto harkitsisi mahdollisuutta hyvittää kantelijalle pitkästä odotusajasta aiheutuneen haitan.

AOA Sakslinin päätös 12.11.2010,
dnro 4165/4/08*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Sosiaalivirasto ilmoitti määräaikaan mennessä suostuneensa kantelijalle viivästyskorkoa vastaavan hyvityksen.

5.11.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuoden aikana aloitettiin tarkastuskierros yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten ryhmä- ja perheryhmäkoteihin tarkoituksena perehtyä näiden lasten oikeuksien toteutumiseen. Asiassa toimitaan yhteistyössä ulkomaalaisasioiden pääesittelijän kanssa. Tarkastukset tehtiin Siuntion Harjulinna-ryhmäkotiin ja tukiasuntoihin sekä Ingaksen ryhmäkotiin. Samassa yhteydessä kuultiin myös Siitatalon tukiasuntojen ja Kivenlahden perheryhmäkodin henkilökuntaa. Lisäksi tarkastettiin Kotkan vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivat Koivulan ja Laajakosken ryhmäkodit. Lastensuojelulaitoksista tarkastettiin Harvialan koulukoti.

Siuntion Harjulinna-ryhmäkodin tarkastuksen johdosta otettiin omana aloitteena käsiteltäväksi lasten perusopetusta koskevan perusoikeuden toteutuminen Siuntion kunnassa. Muiden tarkastusten johdosta ei otettu asioita tarkempaan selvittelyyn omana aloitteena.

5.11.4 RATKAISUJA

KOULUKOTI EI RAJOITTANUT LIIKKUMISVAPAUTTA LAINMUKAISESTI

Eteläsuomalaisen koulukodin yhteydessä sijaitsevaan erityiseen yksikköön oli sijoitettu tavallista vaikeahoidoisempia lapsia. Lapset viettivät yksikössä vuodesta muutamaa vuoteen pituisen ajan. He eivät saaneet yleensä liikkua yksikön ja siihen kuuluvan piha-alueen ulkopuolella muuten kuin laitoksen henkilökuntaan kuuluvien kanssa. Lapset kävivät koulua ja asuivat erillään muista lapsista. Selvityksen mukaan kysymys oli erityisestä hoidosta, joka sijoittuisi lastensuojelulain erityissäännöksiin perustuvan erityisen huolenpidon ja tavallisen osastohoidon välimaastoon. Asiasta ei tehty muita päätöksiä kuin sijaishuoltopaikkaa koskeva päätös. Asia oli otettu tutkittavaksi oikeusasiamiehen kansliassa tarkastuksen perusteella.

Lasten huolenpito kyseisessä yksikössä ei ollut lastensuojelulain mukaista sen vuoksi, ettei hoitoon kuuluvia lasten liikkumisvapauden rajoituksia ollut toteutettu lastensuojelulain 69 §:n mukaisesti. Vaikka rajoituksia oli myöhemmin vielä lievennetty, tilanne ei hänen arvionsa mukaan ollut olennaisesti muuttunut. Hän piti hoitoa monessa suhteessa lastensuojelulain tarkoitetun erityisen huolenpidon luonteisena. Lastensuojelulain säännöksiä erityisestä huolenpidosta, sen järjestämisestä ja toimeenpanosta ei kuitenkaan ollut noudatettu (72–74 §).

AOAS katsoi, että koulukodissa oli menetelty lainvastaisesti. Hän pyysi THL:ta ilmoittamaan 30.6.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se tai kyseinen koulukoti olivat ryhtyneet asian johdosta.

AOAS Paunio- ja Suonio-päätös 5.3.2010, dnro 433/2/08, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

OA Paunio otti tarkastuksen johdosta omana aloitteena tutkittavaksi myös eteläsuomalaisen yksityisen laitoksen oman erityisen hoitomenettelyn lainmukaisuuden sekä lapsen olosuhteiden lainmukaisuuden hoidon aikana. Laitokseen tullut lapsi voitiin tässä hoidossa sijoittaa erityiseen huoneeseen, josta hänellä ei ollut lupa poistua ilman aikuisen valvontaa. Huoneessa oli kameravalvonta. Hoito saattoi ensimmäillään jatkua 30 päivän ajan. Hoitoa varten tehtiin päätökset liikkumisvapauden rajoittamisesta lastensuojelulain nojalla. Lastensuojelulaitos katsoi, että tästä hoidosta ei varsinaisesti ollut säädetty laissa. Se oli laitoksen mukaan kuitenkin lapsen edun mukainen ja tarpeellinen toimenpide eikä se rajoittanut lapsen oikeuksia enempää kuin oli mahdollista lain nojalla muutoinkin.

Asia siirtyi AOA Sakslinin ratkaistavaksi, joka katsoi, että hoidolla oli puututtu lasten henkilökohtaiseen vapauteen. Koska kysymys oli lapsen perus- ja ihmisoikeudesta, siihen voitiin puuttua vain lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden nojalla. AOA katsoi, että hoidolla oli puututtu lasten vapauteen eristämiseen rinnastettavalla tavalla. Hoito oli kuitenkin voinut kestää huomattavasti pidempään kuin lastensuojelulain mukaisen eristämisen enimmäisaika. Henkilökohtaista vapautta oli siten rajoitettu huomattavasti enemmän kuin liikkumisvapauden rajoittamis-

ta koskevan päätöksen perusteella oli sallittua. Lisäksi oli epäselvää, olivatko laissa eristämislle säädetyt edellytykset täyttyneet kaikissa niissä tilanteissa, joissa kyseistä hoitoa oli käytetty.

AOA:n mukaan toiminta laitoksessa ei kuitenkaan ollut tahallista, vaan kyse oli ennemminkin virheellisistä tai puutteellisista käsityksistä, jotka koskivat lastensuojelulain sisältöä ja tulkintaa sekä niitä vaatimuksia, joita lasten perus- ja ihmisoikeudet asettivat toiminnalle. Hän tyytyi antamaan laitoksen johtajalle vakavan huomautuksen vastaisen varalle. Arviossaan hän otti huomioon sen, että kohteena olleille lapsille ja heidän huoltajilleen oli selvityksen mukaan annettu hoidon ajalta päätös, johon oli ollut mahdollista hakea muutosta, vaikka päätös koskikin vain liikkumisvapauden rajoittamista.

AOA ei ottanut kantaa hoidon kohteeksi joutuneiden lasten mahdollisuuteen saada vapauden menetyksen johdosta hyvitystä tai vahingonkorvausta, mutta hän totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5.5 artikla edellytti, että siinä määritellyn vapaudenmenetyksen kohteeksi joutuneilla on oikeus vahingonkorvaukseen ja että korkein oikeus (KKO) on antanut tätä koskevan ennakkopäätöksen (KKO 2008:110).

Samaa hoitoa koskevan yksittäisen ratkaisun yhteydessä AOA esitti kuitenkin yksityisen lastenkodin ylläpitäjän ja lapsen sijoittajakunnan harkittavaksi hyvityksen suorittamista siinä mainitulle lapselle henkilökohdaisen vapauden menetyksen perusteella. Mainittuja tahoja pyydettiin ilmoittamaan vuoden 2011 kesään mennessä, mihin esitys on johtanut.

AOA Sakslinin päätös 31.12.2010,
dnro 4138/2/09*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

THL ja koulukoti ilmoittivat määräpäivään mennessä, että hoitoa yksikössä oli muutettu niin, ettei lasten liikkumisvapautta enää rajoitettu. THL kertoi olevansa yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriöön, jotta nykyistä pidempikestoisen liikkumisvapauden rajoittamisen mahdollistavasta hoidosta säädettäisiin laissa. Yksityisen lastenkodin asiassa määräaika päättyy vasta kesällä 2011.

KAMERAVALVONTA YKSITYISESSÄ LASTENKODISSA

Edellä selostetussa yksityisen lastenkodin menettelyä koskevassa asiassa AOA Sakslin otti myös kantaa erityistä hoitoa varten varatussa huoneessa olleeseen kameravalvontaan.

Lastensuojelulaissa ei ole suoraan otettu kantaa kameravalvontaan. Lain 58 §:n mukaan lapsen hoito ja kasvatusta on lastensuojelulaitoksessa järjestettävä ja lasta kohdeltava niin, että hänen yksityisyytensä kunnioitetaan.

AOA katsoi, että kameravalvonta voi tietysti edellyttää olla mahdollista, jos valvonta- ja huolenpitotehtävät sitä edellyttävät. Lastensuojelulain mukaan eristettyyn lapseen kohdistuu jatkuva huolenpitovastuu, joka AOA:n mukaan oikeuttaa myös teknisin apuvälinein tapahtuvan valvonnan. Eristäminen on kuitenkin luonteeltaan poikkeuksellista ja lyhytkestoista ja se tapahtuu siihen varatussa erillisessä huoneessa. Jopa kuu-kauden kestävä jatkuva kameravalvonta merkitsi AOA:n mukaan pitkälle menevää puuttumista henkilön yksityisyyteen. Hän katsoi, että tällaiselle puuttumiselle tulee olla lain mukaiset perusteet. Tässä tapauksessa niitä ei ollut. Asiassa otettiin huomioon lastensuojelulain 58 §:n lisäksi henkilötietolain säännökset ja rikoslaista ilmenevät periaatteet sekä yksityiselämän perus- ja ihmisoikeussuojat.

AOA Sakslinin päätös 31.12.2010,
dnro 4138/2/09*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

AOA otti kameravalvontaan kantaa myös eräässä ratkaisussa. Hän arvioi, että kameravalvonnalla, oli sitten kysymys nauhoittavasta tai ei-nauhoittavasta kameravalvonnasta, puututaan aina henkilön yksityisyyteen. Hänen mielestään tällöin tulee aina arvioida, voidaan-ko kameravalvonnan sijasta käyttää muita lapsen yksityisyyttä paremmin huomioivia keinoja. Merkitystä on annettava myös sille, missä tiloissa kameravalvontaa järjestetään. Jos kysymys on lapsen terveyden, hoidon tai turvallisuuden kannalta välttämättömästä valvonnasta, joka ei ole muutoin järjestettävissä, voidaan AOA:n mukaan kameravalvontaan ryhtyä. Kameravalvonnan järjestämiseen tulee siten olla aina palvelun

järjestämisen kannalta perusteltu välttämätön syy. Selvää on, että kameravalvonnan järjestäminen ei saa perustua puutteellisiin henkilöresursseihin laitoksessa.

AOA Sakslinin päätös 15.10.2010,
dnro 1246/4/09, esittelijä Tapio Rätty

SIJAISVANHEMMILLE ASIAKASSUUNNITELMASSA JA -NEUVOTTELUSSA ANNETUT TIEDOT

Kantelija arvosteli häntä itseään koskevien salassa pidettävien tietojen antamista sijaisvanhemmille ilman hänen suostumustaan.

Suunnitelmia koskeviin neuvotteluihin voivat lastensuojelun työntekijän arvion perusteella tarvittaessa osallistua lapsi, vanhemmat ja huoltajat, muut lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavat tai lapsen huolenpitoon keskeisesti osallistuvat henkilöt, muut lapselle tai perheelle läheiset henkilöt sekä viranomais- ja muut yhteistyötahot. Salassa pidettävien tietojen voidaan antaa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella (sosiaalihuollon asiakaslaki, 16 ja 17 § ja julkisuuslaki, 26 §:n 3 mom.).

Sosiaalitoimen selvityksen mukaan asiakassuunnitelmia laadittiin ja tarkistettiin ja perheen jälleenyhdistämistä sekä vanhemman tuen tarvetta käsiteltiin useaan otteeseen vuosina 2008 ja 2009. Selvityksen mukaan kantelija ei ollut kieltänyt sijaisvanhempien läsnäoloa asiakas-suunnitelmapalaverissa. Silloin, kun hän oli halunnut keskustella itseään ja lastaan koskevista asioista yksin viranhaltijoitten kanssa, kantelijaa koskevat henkilökohtaiset asiat oli jätetty pois sijaisvanhemmille jälleenyhdistämistä asiakassuunnitelmien otteista. AOA katsoi kuitenkin, että pelkästään se, että kantelija ja sijaisvanhemmat olivat läsnä asiakasneuvottelussa, jossa käsiteltiin kantelijaa ja hänen lastaan koskevia asioita, ei vielä merkinnyt, että viranomaiset olisivat saaneet sosiaalihuollon asiakaslain mukaisen suostumuksen tietojen luovuttamiseen sivulliselle.

Julkisuuslain 26 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen voi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja asiakirjasta välttämättömissä määrin toimeksiantosuhteessa toimivalle taholle. Näihin kuuluvat myös perhehoitajat, jotka toimivat viranomaisen ostopalvelusopimuksen tai perhehoitajalain tarkoittaman toimeksiantosopimuksen perusteella. Salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa sosiaalihuollon asiakaslain mukaisin edellytyksin eräissä laissa määritellyissä tilanteissa, vaikka sosiaalihuollon asiakas olisi kieltänyt tietojensa antamisen.

AOA:n mukaan lapsen sijaishuollon järjestämiseen liittyvissä asiakas- tai viranomaisneuvotteluissa voidaan joutua luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja laajastikin eri tahoille. Tällöin voidaan toimia siten, että joillekin neuvottelun osapuolille luovutetaan erisältöisiä asiakirjoja kuin neuvottelun muille osapuolille. Se mitä salassa pidettäviä tietoja kenellekin luovutetaan, riippuu aina lastensuojelutyöntekijän arvion mukaan. Luovutettavien tietojen tulee olla lastensuojelulain 31 §:n 2 momentissa tarkoitetuin tavoin välttämättömiä lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi tai lastensuojelun järjestämiseksi.

AOA katsoi, että viranhaltijat olivat voineet toimittaa asiakassuunnitelmasta jäljennöksen sijaisvanhemmille. Edellytyksenä oli kuitenkin, että tiedot olivat välttämättömiä lapsen sijaishuollon järjestämiseksi tai lapsen ja hänen vanhempansa yhteydenpidon toteuttamiseksi. Kuitenkin se, olivatko tiedot esimerkiksi lääkkeiden käytöstä ja päihitteettömyyden osoittamisesta välttämättömiä lapsen sijaishuollon järjestämisen tai lapsen yhteydenpidon toteuttamisen kannalta, oli hänen mukaansa kuitenkin tulkinnanvaraista. Sama koski sitä, voitiinko mainitut tiedot luovuttaa sivullisille asiakassuunnitelmaan kirjattuina.

Koska asiassa ei voitu enää selvittää, missä yhteydessä ja tarkoituksessa tiedot asiakassuunnitelmaan alun perin kirjattiin, menettelyn lainmukaisuuteen ei ollut mahdollista ottaa kantaa tämän tarkemmin. AOA kiinnitti kuitenkin kunnan sosiaalitoimen huomiota siihen, että tietoja voidaan luovuttaa vain välttämättömissä määrin ja suostumuksen perusteella vain, jos suostumus on nimenomainen.

AOA Sakslinin päätös 28.10.2010,
dnro 767/4/09, esittelijä Tapio Rätty

KEHITYSVAMMAISEN LAPSEN ERITYISHUOLTO-OHJELMA TULEE TARKISTAA TARPEEN MUKAAN

Kantelijan lapsen kuntoutusjaksot kuntayhtymän autismsyksikössä noin kerran kuukaudessa olivat muodostaneet osan kantelijan lapsen kuntoutusta ja perheen jaksamista vuosina 2007–2009. Autismsyksikkö ei ollut kuitenkaan tarjonnut palveluja enää kesän 2009 jälkeen. Myöhemmin lapselle oli tarjottu kuntoutusjaksoja toisen kuntoutuskeskuksen kautta. Kirjallisia päätöksiä vuoden 2009 jaksoista ei vielä ollut tehty, vaikka ne selvityksen mukaan olikin sovittu ja toteutettu suunnitelman mukaan. Aiemmista autismikeskuksesta järjestetyistä kuntoutusjaksoista oli tehty päätökset ennen jakson toteutumista.

Käytössä olleiden asiakirjojen mukaan näytti siltä, että kaupunki ei ollut laatinut erityishuolto-ohjelmaa kantelijan lapselle. Kehitysvammalain 34 §:ssä edellytetään, että jokaiselle erityishuollon tarpeessa olevalle hyväksytään erityishuolto-ohjelma, joka tarpeen mukaan tarkistetaan ja joka laaditaan yhteistyössä huoltajan sekä sosiaalilautakunnan kanssa. Myös asianomaista lasta tulee kuulla ja hänen mielipiteensä selvittää. Kun lapsen hoitomuoto muuttui, kaupungin olisi tullut tehdä uusi arviointi lapsen toimintakyvystä.

Kaupungin antaman selvityksen mukaan kuntayhtymän purkautuminen vuoden 2008 lopussa ei ollut vaikuttanut asiakkaiden erityishuolto-ohjelmien voimassaoloon. Palvelujen järjestäminen turvattiin hallinnollisesta muutoksesta huolimatta. Lapsen tilapäishoidon siirtyminen autismikeskuksesta kuntoutuskeskukseen perustui edellisen päätöksen, joka koski palvelujen tarjoamista ulkopuolisille. Kaupungin mukaan vaihto toteutettiin hoitopaikkojen hyvällä yhteistyöllä, jolla myös lapsen hoitoa koskeva tietotaito siirrettiin autismikeskuksesta kuntoutuskeskukseen.

Kantelijan lapselle oli kuitenkin laadittu palvelusuunnitelma syksyllä 2009 ja sitä oli alun perin tarkoitus arvioida uudelleen vuonna 2010. Palvelusuunnitelman tarkistamista ei kuitenkaan pidetty tarkoituksen mukaisena enää sen jälkeen, kun lapsen suunnitelmiin tuli muutto kehitysvammaisille autisteille tarkoitettuun asumisyksikköön joulukuussa 2010.

AOA arvioi, ettei kuntayhtymän erityishuollon johtoryhmän vuonna 2006 tekemä päätös lapsen erityishuolto-ohjelmaksi ei ollut enää ajan tasalla. Kaupunki oli jo vuodesta 2007 lukien järjestänyt kyseessä olevan lapsen erityishuollon eri tavalla kuin 21.12.2006 tehdystä erityishuolto-ohjelmapäätöksessä oli todettu. Lisäksi erityishuolto-ohjelman tehnyt kuntayhtymä oli purkautunut vuoden 2008 lopussa.

AOA kiinnitti huomiota kaupungin velvollisuuteen tarkistaa kehitysvammaiselle henkilölle laadittua erityishuolto-ohjelmaa tarpeen mukaan. Kehitysvammaisen lapsen palveluntarve voi AOA:n mukaan muuttua nopeastikin, ja aina kun palveluntarve muuttuu, erityishuolto-ohjelmaa tulee tarkistaa. AOA painotti vielä, että ohjelmaan tulee kirjata kaikki erityishuollon toteuttamiseksi tarpeelliset palvelut, ja se on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhdessä lapsen ja tämän huoltajan kanssa. Jos lapselle on laadittu erillinen palvelusuunnitelma, sen sisältö tulee ottaa huomioon erityishuolto-ohjelmaa laadittaessa.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 23 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat vammaisen lapsen erityistarpeet ja oikeuden saada erikoishoitoa. Lapset ovat myös perustuslain 6 §:n 3 momentin perusteella oikeutettuja positiiviseen erityiskohteluun. Lasten perusoikeuksiensa toteutumiseksi saama erityiskohtelu ei siis loukkaa muiden ihmisten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 23 artiklan valossa tämä koskee erityisesti vammaisia lapsia. Tätä tulkintaa tukee myös mainitun sopimuksen 3 artiklassa ilmaistu lapsen edun ensisijaisuuden periaate. Jotta lapsi voisi saada ne palvelut, joihin hänellä on oikeus, tulee julkisen vallan edustajien, kuten kuntien ja kuntayhtymien, panna erityistä painoa lakisäätöisten suunnitelmien laatimiseen ja pitämiseen ajan tasalla.

AOA katsoi kaupungin sosiaalitoimen laiminlyöneen velvollisuutensa laatia kantelijan lapselle erityishuolto-ohjelma hänen huoltonsa yksilölliseksi toteuttamiseksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 34 §:n mukaisesti.

AOA Sakslinin päätös 28.12.2010,
dnro 1518/4/09*, esittelijä Minna Verronen

5.12 EDUNVALVONTA

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelyistä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 5.12.4 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä ellei toisin mainita.

5.12.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrittäessä edunvalvoja edustaa päämiestään myös tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 60 000 henkilöllä on edunvalvoja. Yleisten edunvalvojien osuus edunvalvonnoista on lisääntymässä. Tätä nykyä he hoitavat noin puolet kaikista edunvalvonnoista. Aikuisten edunvalvonnoista yleiset edunvalvojat hoitavat jo noin kaksi kolmasosaa. Yleisessä edunvalvonnassa vajaat 3 000 edunvalvontaa hoidetaan ostopalveluna.

Edunvalvonta-asioita on tullut vireille vuosittain keskimäärin noin 50. Vaikka edunvalvonta on siten kanslian asiaryhmänä verraten pieni, se on laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista kärsivät ikääntyneet ihmiset ovat holhoustoimen merkittävin yksittäinen asiakasryhmä. Toisaalta edunvalvontaan tulee nykyään entistä enemmän mielen-terveysongelmista ja päihdeongelmista kärsiviä nuorehkoja ihmisiä. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

5.12.2 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen laeiksi holhoustoimesta annetun lain ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 203/2010 vp ja LaVM 28/2010 vp). Maistraattien mahdollisuutta myöntää poikkeuksia tai helpotuksia edunvalvojan vuositilivelvollisuudesta lisätään. Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinnin varallisuusraja puolestaan nousee 15 000 eurosta 20 000 euroon. Edelleen holhoustoimilakiin otetaan säännös hyvästä tarkastustavasta, jonka edellyttämässä laajuudessa tilit olisi tarkastettava maistraatissa. Muutoksia tulee myös edunvalvojan palkkiota, maistraatin lupaa edellyttäviä oikeustoimia, edunvalvonnan jatkumisen tarpeen määräaikaista selvittämistä ja yleisten edunvalvojien esteellisyyttä koskeviin säännöksiin. Muutokset tulevat voimaan 1.5.2011.

OA oli vuonna 2009 ottanut omasta aloitteestaan tutkittavakseen edunvalvonnan tarpeellisuutta koskevat määräaikaisselvitykset. Näillä neljän vuoden välein tehtävillä selvityksillä maistraatti osaltaan valvoo, ettei tarpeetonta edunvalvojan määräystä pidetä voimassa. Asia otettiin tutkittavaksi, koska OA oli viime vuosina havainnut, että näitä selvityksiä oli tehty maistraateissa vaihtelevasti: niitä ei ollut välttämättä kyetty resurssisyydestä tekemään laajamittaisesti tai laissa tarkoitettua määräajassa. Oikeusministeriö (OM) toteutti asian selvittämiseksi yhteistyössä Itä-Suomen lää-

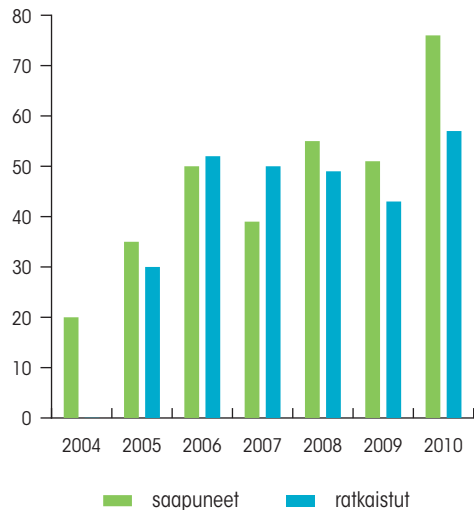
ninhallituksen maistraattien kehittämissyksikön kanssa kyselyn kaikille 25 maistraatille ja antoi lausuntonsa. Koska asia sittemmin eteni eduskunnan käsiteltäväksi, se ei enää antanut aihetta OA:n toimenpiteisiin (1166/2/09).

Oikeusministeri asetti työryhmän suunnittelemaan ja kehittämään edunvalvonnan tuottamistapoja ja ostopalvelujen käytön laajentamista. Työryhmän tehtävänä oli erityisesti selvittää mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja laatia ehdotus ostopalvelujen käytön periaatteista (Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa, Mietintöjä ja lausuntoja 86/2010).

5.12.3 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita tuli vireille enemmän kuin koskaan aiemmin (77), ja niitä myös ratkaistiin aikaisempaa enemmän (57). Toimenpiteisiin johti kahdeksan asiaa. Edunvalvonta-asioissa toimenpideprosentti on alhaisempi kuin kanslian asiaryhmissä keskimäärin. Tämä selittyy pitkälti sillä, että holhousoikeudellisen lainsäädännön ja etenkin edunvalvojalle laissa säädetyn edustus oikeuden sisältö ei välttämättä näyttäydä selkeänä päämiehille ja heidän omaisilleen. Kahdessa toimenpideratkaisussa esitettiin OM:lle holhous-toimilain täsmentämistä. Esitykset koskivat edunvalvojien salassapitovelvollisuuden sisältöä ja päämiehen tietojensaantioikeuden toteuttamisen menettelytapoja. Muut toimenpideratkaisut johtivat käsityksen lausumiseen. Näissä oli kyse menettelytavoista päämiehen asuntoa myytäessä, päämiehen asunnossa olleen irtaimen käsittelystä, päämiehen tietojensaantioikeuden toteuttamisesta, lupa-asian käsittelyaika-arviosta, läheisen läsnäolo-oikeudesta päämiestä kuultaessa ja ongelmista edunvalvonnan hoitamisessa.

Yleisimmin edunvalvontakanteluissa on kyse päämiehelle annettavien käyttövarojen määrästä, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta, päämiehen ja omaisten tiedonsaantioikeudesta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta sekä holhouslupa-asioden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta (mm. neuvonnasta, kuulemi-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

sesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä). Tällaisia asioita ratkaistiin myös vuoden 2010 aikana.

Omana aloitteena otettiin tutkittavaksi kaksi asiaa (972/2/10 ja 973/2/10). Niissä oli kyse päämiehen asunnon ja irtaimen omaisuuden myymisestä. Asioiden käsittely on kesken. Edunvalvontaviranomaisten tarkastuksia ei tehty vuonna 2010.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen alueellisten holhouspäivien osallistujille hyvästä edunvalvontavasta sekä oikeusasiamiehen edunvalvontaa koskevasta ratkaisukäytännöstä OM:n järjestämällä yleisten edunvalvojien kehittämispäivillä ja edunvalvonnan sihteeripäivillä.

5.12.4 RATKAISUJA

ESITYS EDUNVALVOJIEN SALASSAPITOSÄÄNTELYN TÄSMENTÄMISEKSI

Yleinen edunvalvoja oli luovuttanut päämiehensä tietoja tämän pojalle, vaikka päämies ei terveydentilansa vuoksi ollut kyennyt ilmaisemaan suostumustaan tietojen luovuttamiseen. Annetusta asiakirjasta kävi ilmi mm. eläkkeitä, asumistukea, käyttövaroja, yhtiövastikkeita, hoitomaksuja, lehti-tilausta, vuokravakuutta, apteekkilaskuja, vuokraa, palvelumaksuja, terveyskeskuksmaksua ja jalkahoitomaksua koskevia tilitapahtumia. Edunvalvoja perusteli toimintaansa sillä, että edunvalvonnan alkaessa päämiehen lapsilla oli ollut huoli äitinsä rahavarojen riittävydestä laitoshoidon aikana.

OA:n mukaan edunvalvojien salassapitosäännös on tulkinnanvarainen siinä, mitä kaikkea se kattaa. Lisäksi säännöksen perustelut näyttävät antavan edunvalvojalle enemmän harkintavaltaa kuin säännöksen sanamuodon perusteella voisi päätellä. Jos lähtökohtina ovat säännöksen sanamuoto ja perusteluiden esimerkiksi salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista, edunvalvojan menettely oli kritiikille altis, koska hänen luovuttamansa asiakirja oli sisältänyt selkeästi salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia päämiehen taloudellisia ja muita henkilökohtaisia oloja kuvaavia tietoja. Jos taas otettiin huomioon säännöksen perusteluiden vahinkoedellytykseen viittaava maininta, joh-

topäätös oli toinen. Perusteluiden mukaan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ei nimittäin ole kyse, jos on ilmeistä, että tiedon antamisesta ei ole päämiehelle tai hänen läheisilleen haittaa. Tämän perusteella salassapidon arvioinnissa voidaan siten ottaa huomioon tapauskohtainen harkinta.

OA otti päätöksessään huomioon, että sääntely on tulkinnanvaraista ja se jättää edunvalvojalle harkintavaltaa. Luovutetut tiedot olivat suppeita ja ne oli annettu vain kertaluonteisesti lähiomaiselle. Lisäksi tietojen antaminen oli liittynyt ennen muuta tavanomaiseen perheyhteyteen luontaisena osana kuuluvaan läheisten huolenpitoon ja huolestumiseen päämiehestä ja hänen tilanteestaan. OA:lla ei ollut edellytyksiä moitita edunvalvojaa tässä yksittäistapauksessa.

Tapaus antoi kuitenkin aiheen kysyä, onko salassapitosääntely riittävän täsmällistä päämiehen yksityisyyden ja edunvalvojien oikeusturvan kannalta. OA esitti OM:n arvioitavaksi, olisiko sääntelyä tarpeen täsmentää esimerkiksi siten, että ehdottoman salassapitovelvoitteen täsmällinen sisältö ja sitä mahdollisesti lieventävät näkökohdat ilmenisivät mahdollisimman selkeästi laista. Samalla voisi tulla arvioitavaksi myös se, mikä vaikutus voisi olla sillä, että päämies ei kykene ilmaisemaan kantaansa tietojen antamiseen. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys mahdollisesti antaa aihetta (1903/4/09*).

OM ilmoitti, että salassapitosäännös on jo nykyisellään kirjattu vahinkoedellytyksen kaltaisella tavalla joustavaksi. Toisaalta OM ilmoitti kuitenkin vielä erikseen harkitsevansa, olisiko nykyistä salassapitosäännöstä tarpeen täsmentää OA:n esille ottamien huomioiden pohjalta.

PÄÄMIEHEN TIETOJENSAANTIOIKEUS EI TOTEUTUNUT ASIANMUKAISESTI

Päämies ei kertomansa mukaan ollut pyynnöstään huolimatta saanut edunvalvojaltaan jäljennöksiä tiliotteista. Edunvalvontatoimiston mukaan tiliotteita ei lähetetty kotiin varsinkaan niiden päämiesten kohdalla, joilla on vaara tulla hyväksikäytetyiksi. Päämies voi kuitenkin kysellä saldotietoja toimistosta ja käydä siellä tutustumassa edunvalvonnan kirjanpitoon ja tarkas-

tamassa tiliotteitaan. Kantelijalle oli lähetetty tiliotteita aina sinä kuukautena, jona hän oli niitä pyytänyt, mutta säännöllisesti niitä ei ollut lähetetty.

Kyse oli siitä, voitiinko päämiehen tietojensaantioikeutta rajoittaa hänen suojaamiseksi. Tätä oikeutta ei ole laissa kytketty päämiehen kykyyn ymmärtää pyytämiensä tietojen merkitys. OA katsoi, että tietojen antamatta jättämisen perusteeksi ei riitä se, että tiliotteiden lähettämisestä mahdollisesti seuraa päämiehen pyyntöjä käyttää rahoja tiettyihin tarkoituksiin. Muun kuin tietojensaantioikeutta koskevan sääntelyn perusteella määräytyy se, miten nämä päämiehen tahdonilmaukset tulevat käytännössä toteutetuiksi ja mikä mahdollisesti tällöin olisi päämiehen edun mukaista. Siten oli kyseenalaista, voitiinko päämiehen tietojensaantioikeutta rajoittaa päämiehen suojaamisella, kun edunvalvonnan yhtälailla peruslähdekohta on hänen itsemäärämisoikeutensa ja ihmisarvonsa kunnioittaminen.

OA otti kantaa myös siihen, kuinka päämiehen tietojensaantioikeus tulisi toteuttaa käytännössä. Tietopyyntöjen käsittelyssä tulisi tapauskohtaisesti omaksua menettelytavat, joilla parhaiten turvataan päämiehen tosiasiallinen mahdollisuus saada tietoja. Päämiehen tietopyyntö olisi perusteltua toteuttaa ensisijaisesti hänen haluamallaan tavalla, ja tästä voitaisiin poiketa vain erityisistä syistä, mikäli pyyntö olisi käytännössä vaikea toteuttaa. Vastaavasti asiakirjapyyntö tulisi voida esittää jo ennen asiakirjan valmistumista. Tällainen menettely on laissa sinänsä sääntelemättömän hyvän edunvalvontatavan mukaista.

OA saattoi käsityksensä yleisen edunvalvojan ja maistraatin tietoon ja lähetti päätöksen OM:lle sen arvioimiseksi, tulisiko holhoustoimilain sääntelyä päämiehen tietojensaantioikeuden toteuttamisessa noudattavista menettelytavoista täsmentää. Samalla hän saattoi arvioitavaksi, tulisiko yleisten edunvalvojen ja maistraattien edunvalvonta-asiakirjojen salassapidon määräytyä samanlaisin perustein eli julkisuuslain mukaisesti (4208/4/08*).

OM ilmoitti toimittaneensa OA:n tiedonsaantioikeutta koskeneen kannanoton tiedoksi ja toimenpiteitä varten yleisen edunvalvonnan kehittämisyöryhmälle, jonka tehtävänä on mm. neuvoa ja suosituksin ke-

hittää hyvää edunvalvontatapaa. Erilaiselle salassapitosääntelylle OM sen sijaan katsoi edelleenkin olevan olemassa perusteet. Asia ei antanut aihetta OA:n jatkotoimenpiteisiin.

PÄÄMIEHELLÄ ON OIKEUS KÄYTTÄÄ ASIAMIESTÄ TIETOJENHANKINNASSA

Yleinen edunvalvoja ei ollut luovuttanut päämiehen tietoja tämän isälle, koska hän ei ollut varma siitä, että isän esittämä valtakirja oli ollut päämiehen tahdon mukainen. Edunvalvoja viittasi käräjäoikeuden edunvalvonta-asiassa antamaan tuomioon, jossa oli otettu huomioon päämiehen alttius ulkopuolisille vaikutteille. Päämiehelle oli kuitenkin annettu kaikki tiedot, joita hän itse oli henkilökohtaisesti pyytänyt.

OA:n mukaan siitä, että päämiehelle on määrätty edunvalvoja hoitamaan hänen taloudellisia ja eräitä muita asioitaan, ei sinänsä seuraa, että päämies ei voisi valtuuttaa jotakuta hoitamaan tietopyyntöään. Kyse ei ole edunvalvojan kelpoisuuden kanssa ristiriitaan mahdollisesti joutuvasta valtuutukseen perustuvasta asioiden hoitamisesta. Sen sijaan oli tulkinanvaraista, voidaanko edunvalvojan määräämisen taustalla olleiden seikkojen perusteella yleisesti rajoittaa täysivaltaisen päämiehen oikeutta valtuuttaa joku saamaan häntä koskevia tietoja edunvalvojalta. Toisaalta huomion kiinnittäminen tapauskohtaisesti päämiehen valtuutuksen pätevytyteen ei ole sinänsä pois suljettua. Edunvalvojen mahdollisuudet arvioida päämiestensä kykyä antaa valtuutus ovat lähtökohtaisesti laajemmat kuin useimpien muiden viranomaisten, joiden toiminnassa edunvalvonnassa olevan valtuuttajan terveydentila ei välttämättä näyttäydy lainkaan.

Asianmukainen – hyvän edunvalvontatavan mukainen – menettely on OA:n mukaan se, että jos edunvalvoja epäilee valtuutuksen aitoutta, hän ottaa yhteistoimintavelvoitteensa mukaisesti päämieheensä viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi. Nyt tällaiseen yhteydenottoon ei olisi ollut estettä. Koska päämiehelle oli aina annettu tiedot, joita hän oli henkilökohtaisesti pyytänyt, hänen suostumuksensa tai valtuutuksensa pätevyys olisi ollut selvitettävissä suoraan päämieheltä itseltään. OA saattoi käsityksensä yleisen edunvalvojan tietoon (2586/4/08*).

MITA RATKAISUJA

Päämiehen asunnon tyhjentämistä koskevassa asiassa OA katsoi, että asunnon tyhjentämisen tullessa ajankohtaiseksi edunvalvojan tulee tiedustella yhteistoimintavelvoitteensa mukaisesti päämieheltään, mitä irtainta hän haluaa säilytettävän ja onko hänen asunnossaan mahdollisesti muille kuuluvaa omaisuutta. Jos päämies ei ymmärrä asian merkitystä, asiaa voidaan mahdollisuuksien mukaan tiedustella päämiehen läheisiltä. Näin toimimalla voisi olla mahdollista minimoida tilanteita, joissa edunvalvojan silmin arvioimalla vaikuttava päämiehen henkilökohtainen irtain omaisuus joko hävitettäisiin tai se ajautuisi myynnin myötä tahoille, joilla ei ole siihen erityistä tunnesidetä. Tällöin tulisi otetuksi huomioon myös perhe-elämän kunnioittaminen. Samalla olisi mahdollista selvittää irtaimiston omistussuhteita koskevia väitteitä tai kysymyksiä ja välttää mahdollisia varallisuus oikeudellisia ristiriitatilanteita, joita voisi syntyä siinä tapauksessa, että edunvalvoja luovuttaisi jollekin muun kuin päämiehensä omaisuutta (3026/4/08*).

Maistraatin velvollisuudesta antaa neuvontaa päämiehelle oli kyse tapauksessa, joka koski päämiehen oikeutta ottaa edunvalvontaa koskeneeseen kuulemistilaisuuteen mukaan hänelle läheinen henkilö. OA katsoi, että asian asianmukaiseen käsittelyyn, hyvään hallintoon ja neuvontavelvoitteeseen kuuluu, että maistraatti informoi päämiestä kuulemisessa omaksumistaan vakiintuneista menettelytavoista. Jos läheisen läsnäolon salliminen kuulemistilaisuudessa on maistraatin vakiintunut käytäntö, siitä tulisi kertoa päämiehelle omatoimisesti (2171/4/08*).

OA arvioi sekä hallintolainkäyttölain että holhoustoimilain näkökulmasta tapausta, jossa oli kyse päämiehen asunnon myymisestä ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Hallintolainkäyttölain näkökulmasta yleisellä edunvalvojalla ei ollut oikeutta ryhtyä oikeustoimeen ennen muutoksenhakuajan umpeutumista tai vireille pannun muutoksenhaun päättymistä. Holhoustoimilain näkökulmasta edunvalvoja sen sijaan voi ryhtyä luvanvaraiseen oikeustoimeen ennen maistraatin lupapäätöstä, mutta yhtä lailla myös luvan saamisen jälkeen ennen sen lainvoimaisuutta. Oikeustoimen on oltava päämiehen edun mukainen, joten edunvalvo-

jalla on oltava riittävät perusteet olettamukselle, että lainvoimainen lupa tullaan saamaan. Tämä riittävyyden arviointi tulee tehdä yksittäistapauksittain, ja siinä on merkitystä esimerkiksi erilaisilla selvitystoimilla – kuten kiinteistönvälittäjän arvioilla – mutta myös päämiehen omalla kannalla asiaan (3767/4/08*).

Maistraatin käsittelyaika-arviota koskevassa tapauksessa OA katsoi henkikirjoittajan menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti, kun tämä ei ollut riittävästi selvittänyt ja ottanut huomioon olennaisia asian käsittelyaikaan mahdollisesti vaikuttavia seikkoja käsittelyaika-arvioita esittäessään. Käsittelyaika oli lopulta nelinkertainen ilmoitettuun nähden. Henkikirjoittaja olisi OA:n mukaan voinut korjata virheensä ilmoittamalla kantelijalle uuden käsittelyaika-arvion silloin, kun alkuperäinen arvio osoittautui virheelliseksi (4832/4/09*).

Tapauksessa, jossa kantelija epäili edunvalvojansa aiheuttaneen velkaantumista ruokakauppaan, ilmeni, että kaupungin yleisen edunvalvonnan hoitamisessa oli ollut jo pitempään ongelmia. Koska päämiehille aiheutuneita taloudellisia vahinkoja oli korvattu ja kaupunki oli jo ryhtynyt maistraatin edellyttämällä tavalla toimenpiteisiin edunvalvontapalveluiden saattamiseksi asianmukaiseksi, OA ei enemmälti arvioinut edunvalvontapalveluiden järjestämisen asianmukaisuutta. Kantelijan tapauksessa yleisen edunvalvojan toiminta oli OA:n mukaan päämiehen edun vastaisesti vähintäänkin edesauttanut hänen velkaantumistaan. Toisaalta nämä arkielämään liittyneet ostot olivat päämiehen itsensä tekemiä, ja ne olivat koituneet sekä hänen että hänen tyttärensä hyödyksi. Elämänlaadun ylläpitämisen näkökulmasta asiaa voitiin siten tarkastella ainakin jossain määrin toisin kuin edellä. Asiassa ei ollut saatavissa sellaista näyttöä, jonka perusteella OA:lla olisi ollut edellytyksiä ryhtyä tässä yksittäistapauksessa toimenpiteisiin (231/4/09).

5.13 SOSIAALIVAKUUTUS

Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Etuuksista osa perustuu työskentelyyn ja osa Suomessa asumiseen. Sosiaalivakuutusta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojalle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

5.13.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan tehtävistä, kokoonpanosta, rahoituksesta ja asioiden käsittelystä säädettiin vuonna 2010 erillinen laki, joka tuli voimaan 1.1.2011. Muutoksenhakulautakunnassa tuli lainmuutoksen jälkeen käyttöön yhden tuomarin kokoonpano. Lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voi yksin ratkaista asioita, jotka eivät vaadi perusteellista oikeudellista arviointia.

Vuonna 2010 tuli voimaan uusi EU-asetus 883/2004. Asetus vaikuttaa mm. ulkomailla asuvien eläkeläisten sairaanhoidon kustannusvastuisiin. Asetuksen mukaan EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden tulee saada etuutensa mahdollisimman nopeasti. Etuuksien maksaminen voidaan myös aloittaa väliaikaisesti silloin, kun maat ovat eri mieltä siitä, mikä maa vastaa etuuksien maksamisesta. Uutta asetusta sovelletaan, kun EU-kansalainen muuttaa toiseen EU-maahan tai aloittaa siellä työskentelyn 1.5.2010 jälkeen.

Marraskuussa 2010 tuli voimaan laki kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta. Sen mukaan perusturvan riittävyttä arvioidaan jatkossa säännönmukaisesti kerran valikaudessa ennen eduskunta-vaaleja. Ensimmäisen kerran näin tapahtuu vuonna 2011. Arvioinnin sisällyttäminen lakiin perustuu sosiaaliturvan uudistamista pohtineen SATA-komitean ehdotuksiin. Arvioinnissa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimeenpanemat etuudet ja toimeentulotuesta annetun lain mukainen toimeen-

tulotuki. Myös toimeentuloon keskeisesti vaikuttavia muita tekijöitä, kuten esimerkiksi etuuksien verotus otetaan huomioon.

Kelan korvaamaa psykoterapiaa on vuosittain saanut noin 15 000 henkilöä. Vuoden 2011 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä Kela korvaa kuntoutuspsykoterapiaa kaikille 16–67-vuotiaille, jotka täyttävät myöntämisedellytykset. Määrärahojen niukkuus ei enää rajoita uusien asiakkaiden pääsyä psykoterapiaan, koska Kelan harkinnanvaraisena kuntoutuksena korvaama psykoterapia muuttuu lakisääteiseksi. Kielteiseen korvauspäätökseen voi lainmuutoksen jälkeen hakea myös muutosta.

Kuntoutuspsykoterapiaa koskevan lainmuutoksen tavoitteena on tukea ja parantaa kuntoutujan työ- tai opiskelukykyä. Kuntoutuksen keinoin pyritään turvaamaan työelämässä pysyminen tai sinne siirtyminen, työhön paluu tai opintojen edistyminen. Tavoitteena on myös lisätä vapautta valita terapiakäyntien määrä, tiheys ja jaksoitus.

Laki takuueläkkeestä tuli voimaan 1.3.2011. Uusi eläke korottaa vähimmäiseläketason lähes 700 euroon. Kyse on lakisääteisen eläkkeen minimimäärästä. Tämä parantaa erityisesti lapsuudesta saakka sairaiden tai vammaisten asemaa. Takuueläke on uusi eläkemuoto.

5.13.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalivakuutuksen kantelut koskivat pääosin työkyvyttömyyseläkkeitä, sairausvakuutuskorvauksia, asustuksia, vanhempien etuuksia, lääkekulukorvauksia, tapaturmakorvauksia ja kuntoutusta. Opintotuesta, sotilasvammalain mukaisista korvauksista ja sotilasavustusasioista tuli myös jonkin verran kanteluita. Ulkomailla oleskelevan ja Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määrittymiseen liittyvistä kysymyksistä kanneltiin niin ikään.

Arvostelun kohteena oli aiempaan tapaan usein se, että etuushakemus tai valitus oli hylätty. Kanteluissa tuli ilmi mm. tyytymättömyys siihen, että hoitava lääkäri oli arvioinut etuuden hakijan työkyvyttömäksi, mutta eläkelaitoksessa tai muutoksenhakuasteessa

asiantuntijalääkäri oli katsonut, ettei hakija ollutkaan oikeutettu etuuteen. OA ei voi yleensä puuttua etuusratkaisun sisältöön. Ensisijaisesti kantelija ohjataan käyttämään muutoksenhakekeinoja. Toisaalta vastauksissa joudutaan usein toteamaan, että viranomaisen tai tuomioistuin oli ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.

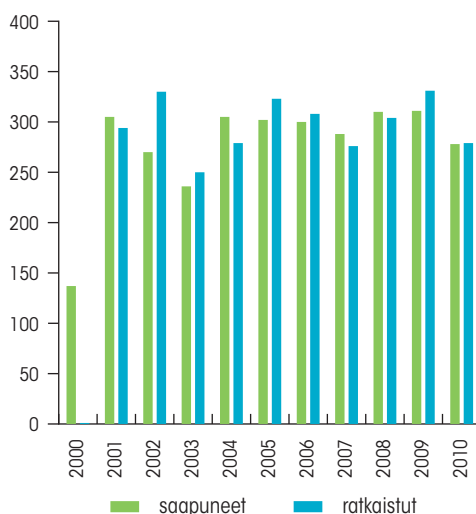
Kanteluissa arvosteltiin viranomaisten menettelyä, etenkin käsittelyn hitautta, palveluperiaatteen noudattamatta jättämistä sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyöntejä. Päätöksen perusteluja koskevia kanteluita tuli edellisiä vuosia vähemmän. Perustelut ovatkin viime vuosina kehittyneet. Käsittelyajat niin Kelassa kuin muissakin sosiaalivakuutuksen laitoksissa olivat edelleen suurin tyytymättömyyden aihe. Kelan viivästyksiä työttömyysturva-asioissa käsitellään s. 292.

Vuonna 2010 tuli vireille 278 sosiaalivakuutusalan kantelua. Luku on jonkin verran edellisvuotta (311) pienempi, mutta jokseenkin samaa tasoa kuin 2000-luvulla muutoin. Asiaryhmään luokiteltuja kanteluita ratkaistiin 279, mikä oli edellisvuotta (331) vähemmän. Alla oleva kuva kertoo saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden määrän kehityksestä viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Ratkaistuista asioista johti toimenpiteeseen 33 eli 11,8 %. Niissä saatettiin viranomaisen tietoon joko ohjaava tai moittiva käsitys havaitusta laiminlyönnistä tai virheellisestä menettelystä, taikka asian todettiin korjaantuneen. Toimenpideratkaistujen osuus on pitkään pysynyt samalla tasolla. Määrä on jonkin verran kaikkien kanteluiden keskimääräistä toimenpideprosenttia alhaisempi.

5.13.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2010 jatkettiin sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuelimien tarkastuksia. AOA Pajuoja tarkasti Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan (TELK). Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan tarkastuksen toteuttivat esittelijät. Tarkastuksissa kiinnitettiin erityisesti huomiota valitusasioiden käsittelyyn ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

TYÖELÄKEASIOIDEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa käsittelyaika on keskimäärin 4,7 kuukautta, jota voidaan pitää hyvänä. Asiat, joissa on kysymys oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen, katsottiin kiireellisemmiksi kuin lainopilliset asiat.

Lautakunnan toimintaa ylläpidetään oikeushallintomaksulla, josta säädetään laissa. Maksu peritään työeläkelaitoksilta. Lautakunnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset jaetaan laitosten kesken niissä maksun määräämisvuotta edeltävänä vuonna vakuutettujen työansioiden ja tulojen perusteella. Maksun vahvistaa Finanssivalvonta, samalla kun se vahvistaa lautakunnan talousarvion. Lautakunnan budjetti mahdollistaa sen, että valitusten määrän lisääntyessä voidaan palkata riittävän nopeasti määräaikaista valmistelijoina ja esittelijöitä.

Lautakunnan puheenjohtaja käy läpi kaikki lainopilliset ratkaisut ja valvoo ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta. Lautakunnassa on järjestetty viime vuosina suullisia käsittelyjä keskimäärin vain kerran vuodessa. Niitä on tehty lähinnä omasta aloitteesta, ja ne ovat koskeneet työsuhteen selvittelyä. Lautakunnassa lasketaan edelleen eläkkeiden määrät laskunauhalle. Lautakunta haluaa näin ylläpitää henkilöstössään eläkkeiden laskemistaitoa myös jatkossa.

Tarkastuksen perusteella lautakunnan antamat päätökset täyttävät ne vaatimukset, joita hallintolainkäyttö mm. perusteluilta edellyttää. Lautakunta käsittelee valitukset perustuslain edellyttämien tavoin ilman aiheutonta viivytystä.

TAPATURMA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan keskimääräinen käsittelyaika on 6,7 kuukautta. Sitä on onnistuttu hieman lyhentämään edellisestä vuodesta, mutta tavoitteena olevaan neljän kuukauden käsittelyaikaan on vielä matkaa. Lautakunnan työmäärää lisää vakuutuslaitoksissa yleistynyt tapa ulkoistaa asia-

kirjojen skannaus esimerkiksi Itella Oyj:lle. Muutos on lisännyt puutteellisten asiakirjojen määrää, minkä johdosta lautakunta joutuu paikkaamaan näitä puutteita täydennyspyynnöin. AOA Pajuoja päätti pyytää Finanssivalvonnalta selvityksen menettelystä, jolla vakuutuslaitokset ovat ulkoistaneet valitusasiakirjojen skannauksen yksityisille yrityksille.

Lautakunta pyrkii perustelemaan omat kannanottonsa täsmällisesti. Tämän vuoksi se kaipasi VakO:lta tarkkoja perusteluja silloin, kun VakO on päättänyt toisenlaiseen arvioon kuin lautakunta. Lautakunnan puheenjohtajan mukaan korkeimman oikeuden lainopilliset päätökset ovat hyvin perusteltuja ja niistä on tehtävissä johtopäätöksiä lautakunnan omaan ratkaisukäytäntöön.

Lautakunnan toiminta todettiin asianmukaiseksi, sen antamat päätökset hyvin perustelluiksi ja kieliasultaan moitteettomiksi.

5.13.4 RATKAISUJA

PITKÄT KÄSITTELYAJAT

Käsittelyaikoja tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon etuuden hakijan näkökulma ja arvioida asian kokonaiskäsittelyaikaa. AOA Pajuoja antoi useita päätöksiä siitä, että Kela ei antanut etuuspäätöksiä viivytyksettä. Kyse oli mm. vanhempainpäivärahasta, lääkekorvauksista, lastenhoidon tuesta, sairauspäivärahasta, asumistuesta ja sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta.

If viivytteli korvauksen maksamisessa

If Vahinkovakuutusyhtiö Oy (If) ei pannut VakO:n myönnteistä korvauspäätöstä toimeen viivytyksettä. Kantelija sai myönteisen päätöksen VakO:ssa lähes kahdeksan vuotta sen jälkeen, kun asia oli tullut If:ssä ensimmäisen kerran vireille. If antoi VakO:n päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen ensimmäisen korvauspäätöksen neljän kuukauden kuluttua. Seuraavat päätökset annettiin vasta puolen vuoden päästä, ja ne olivat maksussa yhdeksän kuukauden kuluttua.

AOA:n mukaan lähes kahdeksan vuotta käsiteltävänä olleessa korvausasiassa tulisi toimia poikkeuksellisen ripeästi ja ottaa päätöksen toimeenpanossa huomioon asian pitkä kokonaiskäsitelyaika. Korvaukset, jotka voidaan maksaa ennakkona, tulisi panna heti maksuun.

AOA totesi lisäksi, että päätöksen toimeenpanoa pitkittää se, että Vako ei aina vahvista päätöksissään ammattitaudin ilmenemisajankohtaa. Tuomioistuimien ottaa kantaa vain siihen, onko valittajalla oikeus korvaukseen. Tämän johdosta korvauksen saaja joutuu joskus käynnistämään uuden valituskierron ilmenemisajankohdasta.

AOA Pajuojan päätös 13.4.2010,
dnro 3247/4/08*, esittelijä Lea Haapkylä

Valtiokonttorin päätös viipyi

Valtiokonttori myönsi kantelijalle tapaturmavakuutuslain perusteella tapaturmaeläkettä marraskuun loppuun 2006. Päätökseen oli merkitty, että asiassa annetaan myöhemmin erillinen päätös tämän ajankohdan jälkeisestä korvattavuudesta. Kantelija valitti päätöksestä Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen Vako:een, joka palautti asian Valtiokonttorille uudelleen käsiteltäväksi. Valtiokonttori antoi Vako:n palautuspäätöksen johdosta uuden päätöksen ja otti vasta tuolloin kantaa marraskuun 2006 jälkeiseen korvattavuuteen.

Valtiokonttori antoi asiassa siis jatkopäätöksen kaksi vuotta ja kolme kuukautta sen jälkeen, kun tapaturmaeläkkeen maksaminen oli päättynyt. Tämän johdosta kantelijalla ei ollut aikaisemmin mahdollisuutta valittaa asiasta ja saattaa oikeuttaan tapaturmaeläkkeeseen vuoden 2006 jälkeiseltä ajalta muutoksenhakuelimien arvioitavaksi. Valtiokonttorin olisi AOA:n mukaan tullut ottaa kantaa vuoden 2006 jälkeisen ajan korvattavuuteen viipymättä sen jälkeen, kun kantelija oli toimittanut lääketieteellistä selvitystä terveydentilastaan tuolta ajalta.

AOA Pajuojan päätös 7.6.2010,
dnro 784/4/09*, esittelijä Lea Haapkylä

Kuntoutuksen oikea-aikaisuus

Kuntoutusjärjestelmä on hajanainen siitä syystä, että alalla on paljon toimijoita. Aikaisempina vuosina OA on kiinnittänyt huomiota siihen, että työterveyshuollon ja kuntoutuksen yhteistyö ei toimi kaikilta osin. Oikeus kuntoutukseen ei myöskään aina toteudu oikeaan aikaan, koska asia pitkittyy muutoksenhaun vuoksi. Koska kuntoutuspalvelut ovat kalliita, vain harvat asiakkaat ottavat riskin ja maksavat kuntoutuskustannukset itse odottaessaan muutoksenhakuasteen päätöstä. AOA Pajuoja katsoi, että muutoksenhakuprosessia tulisi nopeuttaa mm. tehostamalla terveydenhuollon ja Kelan yhteistoimintaa (3794/4/08 ja 1498/4/09).

PUUTTEITA HUOLELLISUUDESSA, NEUVONNASSA, KIELIASUSSA JA PERUSTELUISSA

Kelan Vantaan-Porvoon vakuutuspiiri antoi hoitotuki-asiassa väliaikaisen hylkäyspäätöksen muutoksenhaun ollessa vireillä. Kun asiassa on vireillä valitus muutoksenhakuasteessa, Kela voi antaa väliaikaisen päätöksen vain myönteisenä. Kelan päätös oli tältä osin virheellinen (2472/4/08).

Kelan Laukaan toimisto puolestaan katsoi valituksen rauenneeksi, koska se antoi asiassa oikaisupäätöksen. Toimisto ei kuitenkaan hyväksynyt kaikilta osin valittajan valituskirjelmässä esittämiä vaatimuksia, minkä johdosta sen olisi tullut siirtää asia niiltä osin muutoksenhakulautakunnan tutkittavaksi (4424/4/09*).

Kantelijan saama asiakaspalvelu Kelan Vantaan-Porvoon vakuutuspiirissä ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Kantelija, joka sai vammaistukea, haki vakuutuspiiristä vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta. Toimisto lähetti hänelle kirjeen ja hakemuslomakkeen, joka pyydettiin palauttamaan kahden viikon kuluttua. Kirjeessä ei kuitenkaan kerrottu vammaistuen ja vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen välisestä yhteydestä.

AOA Pajuojaan mielestä kirjeessä olisi tullut kertoa, että lääketieteellisissä arvioinneissa todettiin kantelijan toimintakyvyssä tapahtuneen parantumista, minkä vuoksi vammaistuen myöntämisen edellytykset tuli arvioida uudestaan. Hän totesi lisäksi, että kahden viikon määräaika on lyhyt laajan lääkärinlausunnon hankkimiseksi (2958/4/08).

Kelan Pieksämäen toimisto ilmoitti hakijalle kirjeitse, että hänen toimittamassaan selvityksessä oli käynyt ilmi ammatillisen kuntoutuksen tarve, minkä johdosta asia kuului työeläkelaitokselle, jonne asia siirrettiin. Työeläkelaitos kuitenkin hylkäsi hakemuksen ja palautti asian Kelaan, joka niin ikään hylkäsi hakemuksen. AOA Pajuoja katsoi Kelan ratkaisseensa asian harkintavaltansa puitteissa, mutta totesi, että Kelan kirje työeläkelaitokselle oli sanamuodoltaan epäonnistunut. Siitä saattoi saada sen virheellisen käsityksen, että Kela olisi asiaa siirtäessään ottanut kantaa ammatillisen kuntoutuksen tarpeeseen. Kirje ei täyttänyt hänen mukaansa hyvän hallinnon vaatimuksia (278/4/09*).

5.14 TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Asiaryhmään kuuluu työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainittua perustoimeentulon turvaa. Siinä on siis kyse lailla säädetyn perusoi-
keuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 284.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Jussi Pajujoja* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Juha Niemelä*.

5.14.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖN JA LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSIA

Vuoden 2010 aikana työttömyyden kasvu hidastui ja loppuvuotta kohden työttömyys alkoi vähentyä. Työttömyysaste oli vuoden lopulla seitsemän prosenttiyksikköä. Parantunut työllisyystilanne heijastui työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimintaan. Työttömyysturvahakemusten määrät pienentyivät verrattuna edelliseen vuoteen. Tämä auttoi työttömyyskassoja ja Kelaa saattamaan hakemusten käsittelyajat tasolle, jolla ne olivat ennen taantumaa, ja normalisoimaan hakemuskäsittelyään.

Suotuisasta työllisyyskehityksestä huolimatta pitkäaikaistyöttömyys jatkoi kasvuaan, samoin yli 55-vuotiaiden työttömyys. Myös nuorisotyöttömyys oli huolena. Hallitus kohdensi nuorisotyöttömyyden torjumiseen lisämäärärahoja keväällä 2010. Yrityksille kohdistettu palkkatuki nuorten työllistämiseen – 550 euroa kuukaudessa – otettiin käyttöön, ja taantumasta toipuvia yrityksiä rohkaistiin nuoren työvoiman palkkaamiseen. Puolen vuoden aikana hanke onkin työllistänyt yli 3 000 nuorta.

Uudet säädökset, joiden perusteella omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysturvalla, tulivat voimaan vuoden 2010 alussa. Tuesta tuli suosittu. Vuoden aikana lähes 13 000 opiskelijaa aloitti opis-

kelun sen turvin. Säädösten soveltaminen aiheutti työ- ja elinkeinotoimistoissa hankalia tulkintatilanteita, joista myös kirjoitettiin oikeusasiamiehelle. AOA:n ratkaisuja selostetaan jäljempänä.

Merkittävä lainmuutos koski työssäkäyntialueiden määrittelyä. Työssäkäyntialueiden määrittämisessä luovuttiin kuntakohtaisista rajoista ja siirryttiin kilometrikohtaiseen (80 km) tarkasteluun, minkä katsotaan lisäävän työnhakijoiden yhdenvertaisuutta.

Työmarkkinatuen tarveharkinnasta on käyty paljon keskustelua viime vuosina. Muun muassa SATA-komitea esitti siitä luopumista. Tämä ei ole toteutunut, mutta joulukuussa tuli voimaan uusi asetus, jolla korotettiin tarveharkintaan johtavia tulo- ja tulorajoja. Muutos merkitsee vuositasolla noin 15 000 henkilön työmarkkinatuen nousua. Työmarkkinatuen tarveharkinta tarkoittaa sitä, että tuen suuruuteen vaikuttavat omien tulojen lisäksi myös puolison tulot sekä vanhempien tulot. Esimerkiksi lapsettomalla henkilöllä, jonka puolison tulot ovat 1 800 euroa kuukaudessa, työmarkkinatuki nousi noin 350 eurosta 500 euroon kuukaudessa. Työmarkkinatukea maksetaan työttömälle, joka tulee ensi kertaa työmarkkinoille tai joka ei voi enää saada perus- tai ansiopäivärahaa 500 päivän enimmäisajan täytyttyä tai joka on ollut pitkään työmarkkinoiden ulkopuolella.

Loppuvuodesta 2010 hallitus antoi vielä esityksen, jonka tavoitteen on lyhentää työttömyysetuushakemusten pisimpiä käsittelyaikoja. Laki työttömyysturvasta lain 11 luvun muuttamisesta tuli voimaan 1.3.2011 ja sen mukaan päätös työttömyysetuudesta on annettava 30 päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta. Hakemukset on kuitenkin käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä ja pääsääntöisesti hakemukset käsitellään jo nykyisin 30 päivää lyhyemmässä ajassa.

5.14.2 KANTELUMÄÄRÄN KEHITYS JA TOIMENPIDEPROSENTTI

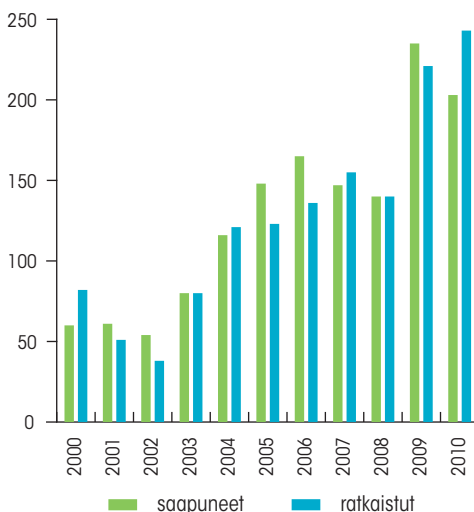
Kertomusvuoden aikana tuli vireille 202 työalan kantelua. Luku on jonkin verran edellisvuotta (236) pienempi, mutta kuitenkin selvästi korkeampi kuin aiemmin 2000-luvulla. Asiar ryhmään luokiteltuja kanteluita ratkaistiin 246, mikä oli edellisvuotta (221) enemmän. Seuraava kaavio (oikealla) kertoo saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden vuotuisen määrän viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Työalan kanteluiden nouseva trendi vastaa oikeusasiamiehen kansliaan saapuneiden kanteluiden yleistä kasvukehitystä. Vuoden 2009 korkeat luvut selittyvät pitkälti työttömyyskassojen käsittelyaikoja koskevien kanteluiden suurella määrällä. Vuonna 2010 mikään yksittäinen asia ei erottunut samalla tavoin, vaikka käsittelyajat niin Kelassa kuin työttömyyskassoissa aiheuttivat edelleen kanteluita.

Työnhakijoiden lisääntynyt asiointi työ- ja elinkeinotoimistoissa näkyi kanteluissa. Erityisesti toimistojen menettely erilaisten työllistämistoimenpiteiden yhteydessä oli aiempia vuosia enemmän esillä. Kokonaisuutena vaikuttaakin siltä, että työhallinnon asiakkaiden tietoisuus kantelumahdollisuudesta on lisääntynyt. He ovat myös tottuneet asioimaan viranomaisten kanssa sähköpostitse. Työalan kanteluista tuli sähköpostitse noin 70 %, kun kanslian keskiarvo oli 54 %.

Ratkaistuista asioista johti toimenpiteeseen 44 eli 17,8 %. Niissä viranomaisen tietoon saatettiin joko ohjaava tai moittiva käsitys havaitusta virheellisestä menettelystä. Määrä vastaa kaikkien kanteluiden ja myös alan keskimääräistä toimenpideprosenttia. Vuoden 2009 korkea luku selittyi työttömyyskassojen käsittelyaikoja koskevilla ratkaisuilla (ks. kaavio oikealla).

Aiempaan tapaan toimenpideratkaisuissa oli usein kyse etuuspäätöksen sisällöstä eli tyytymättömyydestä annettuun päätökseen. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua viranomaisen harkintavallan puitteissa tehtyihin ratkaisuihin eikä muuttaa tai kumota päätöksiä. Kanteluista osa jäi tutkimatta sen vuoksi, että asia oli vireillä muussa viranomaisessa tai tuomioistuimessa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

5.14.3 TARKASTUKSET

Tarkastusten erityisteemana olivat työrikokset. Teema on saanut alkunsa vuonna 2009 ratkaistuista kanteiluista, joissa AOA arvosteli työsuojelupiirin, poliisin ja syyttäjän yhteistoimintaa työrikosten tutkinnassa. Tuoloin hän totesi, että työsuojelurikosten tutkinta on syyteoikeuden nopean, kahden vuoden vanhenemisajan vuoksi tehtävä kiireellisesti. Kiireellisyysvaatimusta korostaa se, että tutkinta jakautuu kahdelle eri viranomaiselle, poliisille ja työsuojelupiirille. Lisäksi syyttäjälle on varattava aikaa mahdollisen syyteharkinnan tekemiseen (oikeusasiamiehen kertomus 2009, s. 241).

Työrikosten tutkintaa vaikeuttaa osaltaan se, että niitä tulee varsin vähän viranomaisten tietoon. Jos rikosten käsittelyä ei keskitetä, on vaarana, että viranomaisille ei synny tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Tätä kysymystä käsitellään syyttäjäjaksossa s. 148.

Työrikosten tutkinnan ongelmana on myös niiden monimuotoisuus. Kysymys voi olla henkeä ja terveyttä uhkaavista työpaikan vaaroista, kuten työturvallisuusrikkoksissa. Tutkinta on luonteeltaan tapaturmatutkintaa, joka voi edellyttää esimerkiksi perehtymistä teknisesti monimutkaisten laitteiden ja järjestelmien toimintaan. Toisaalta kyse voi olla taloudellisesta rikollisuudesta, kuten luvattomasta ulkomaisen työvoiman käytöstä, johon voi liittyä vaikeita vastuukysymyksiä esimerkiksi työn ketjutustapauksissa ja vaativia laskelmia rikoshyödyn laskennassa.

Kysymystä siitä, miten eri työrikosten tutkinta on mahdollista organisoida, käsitellään Helsingin poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä jäljempänä.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖSUOJELUOSASTO

Tampereella tehdyssä tarkastuksessa perehdyttiin sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston toimintaan, eli työsuojelun johtoon ja ohjaukseen ministeriötasolla. Osaston mukaan aluehallintovirastot tekevät vuosittain noin 20 000 työsuojelutarkas-

tusta, joista noin 3 000 on asiakasaloitteisia ja loput tehdään omasta aloitteesta. Median kiinnostus alaa kohtaan on lisääntynyt erityisesti ulkomaalaisia työntekijöitä, häirintää sekä home- ja kosteusvaurioita koskeissa asioissa.

LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTON TYÖSUOJELUN VASTUUALUE

Tampereella tutustuttiin myös työsuojelun vastuualueen toimintaan uudessa aluehallintovirastossa (AVI). Vastuualue korosti, että työsuojelun pitäisi keskittyä valvomaan sitä, että työpaikka on turvallinen eikä puuttua liiaksi esimerkiksi rakennusteknisiin kysymyksiin, kuten aikaisemmin on menetelty. Työpaikoilla esiintyvän väkivallan ja sen uhan torjunnassa avainasemassa on puolestaan varautuminen ennakoon. Asia on tärkeä erityisesti palvelualalla sekä sosiaali- ja terveydenhuoltosektoreilla.

Harmaan talouden valvonnassa vaikeutena on vastuualueen mukaan epäkohtien ilmitulo. Erityisesti ulkomaiset työntekijät ovat usein tyytyväisiä työehtoihinsa, vaikka ne olisivat esimerkiksi työaikalainsäädännön vastaisia. Lisäksi siinä vaiheessa kun poliisi ryhtyy asiaa tutkimaan, työntekijät ovat jo saattaneet palata kotimaahansa.

TYÖRIKOSTEN TUTKINTA HELSINGIN POLIISILAITOKSELLA

Helsingin poliisilaitoksella työrikosjuttujen määrät ovat nousseet tasaisesti. Rikosilmoituksia on runsas sata vuodessa, niistä suurin ryhmä ovat työaika-rikkomukset. Lisäksi on runsaasti työsyörintä- ja työturvallisuusrikkoksia. Poliisilaitos antaa virka-apua myös muille poliisilaitoksille. Laitoksessa on vuosittain käsiteltävänä tavalla tai toisella yli 200 asiaa, joissa on kyse työrikoksesta tai sen epäilystä.

Työrikoksia tutkitaan kahdessa yksikössä, väkivalta- sekä talous- ja omaisuusrikosyksikössä. Työturvallisuusrikoksissa työtapaturmatutkinnat, mahdollinen vamman- tai kuolemantuottamuksen tutkinta ja kuolemansyyn selvittäminen tapahtuvatkin varsin samankaltaisin menetelmin kuin väkivaltatapauksissa.

Väkivaltarikosyksikössä työrikoksia on tutkimassa yksi tutkinnanjohtaja ja kaksi tutkijaa. Kaikki yksikön jutut kulkevat tutkinnanjohtajana toimivan komisarion kautta. Tutkijat ovat erikoistuneita ja keskittyvät yksinomaan työrikosten tutkintaan.

Talous- ja omaisuusrikosyksikössä tutkitaan esimerkiksi luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä ja kiskonnantapaista työsyryntää. Yksikössä tutkinta tapahtuu kahdella jaoksella. Tutkijoita on yhteensä noin 15 ja kummassakin jaoksessa on kaksi tutkinnanjohtajaa. Työrikosasioiden käsittely vie enintään noin 10 % tutkijan työmäärästä.

Poliisilaitoksen mukaan yhteistyö sekä työsuojeluviranomaisen että syyttäjän kanssa on toiminut hyvin. Syyttäjäyhteistyötä on tehostanut työrikosten keskittäminen avainsyyttäjille.

Tarkastuksella esitettiin kehittämisajatuksena, että väkivaltayksikössä tulisi tutkia vain tapaukset, joissa on kysymys vamman- tai kuolemantuottamuksesta. Muiden työrikosten tutkinta kuuluisi pikemminkin talous- ja omaisuusrikosyksikköön.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Asiaryhmän pääesittelijä osallistui lisäksi apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen pitämälle tarkastukselle, jossa kohteena olivat työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjausyksikkö sekä työllisyys- ja yrittäjäyysyksikkö.

5.14.4 RATKAISUJA

KÄSITTELYAIKOJEN SEURANTA

Vuonna 2010 jatkettiin työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen seurantaa Kelassa, työttömyyskassoissa ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa.

Kela

Kela sai loppuvuonna 2009 hakemusten käsittelyajat palautettua tavoittelemaansa yhden viikon keskimääräiseen käsittelyaikaan. Kertomusvuoden alussa oikeusasiamiehen käsiteltäväksi saapui kuitenkin edelleen kanteluita käsittelyn viivästymisestä. AOA pyysi Kelalta yleisellä tasolla selvitystä hakemismääristä ja käsittelyajoista. Selvitys osoitti, että käsittely Kelassa oli uudelleen ruuhkautunut alkuvuodesta 2010. Tilanne oli erityisen vaikea suurimmissa vakuutuspiireissä, kuten Helsingissä, jota myös osa kanteluista koski.

Loppuvuotta kohden Kela kuitenkin onnistui lyhentämään käsittelyaikoja siten, että AOA ei katsonut enää olevan aihetta jatkaa käsittelyaikojen seurantaa. Hän totesi kuitenkin, että vakuutuspiirien väliset erot käsittelyajoissa olivat osin liian suuria Kelan asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. AOA esitti, että Kelan tulisi työntasauksella pienentää vakuutuspiirien välisiä eroja.

AOA Pajuojan päätös 16.12.2010,
dnro 1066/2/10, esittelijä Juha Niemelä

Työttömyyskassat

Työttömyyskassojen seuranta oli jatkoa vuonna 2009 alkaneelle käsittelyaikojen seurannalle. Kassojen tavoitteena oli saada keskimääräinen käsittelyaika palautettua kahteen viikkoon eli tasolle, jolla käsittely oli ennen työttömyyden kasvua. AOA seurasi käsittelyaikoja kassoissa, joita koskevia kanteluita hänellä oli ollut käsiteltävänä, sekä kassojen toimenpiteitä käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Kesään mennessä kassat olivat yleensä saaneet käsittelyajat lyhennettyä 2–3 viikkoon.

Työttömyysturvavalitukset

AOA ratkaisi myös työttömyysturvavalitusten käsitte-lyäikoja koskevan oman aloitteen (4032/2/09). Huolena oli erityisesti se, että työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta oli jo pitkään ratkaissut vuosittain vähemmän asioita kuin sille oli saapunut. Tämän seurauksena lautakunnassa oli 4 500 valitusta odottamassa ratkaisuvuoroa.

Lautakunta ilmoitti palkanneensa lisätyövoimaa ja kehittäneensä käsittelyprosessia. Näillä toimenpiteillä se oli onnistunut tammi–toukokuun aikana lyhentämään asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa 5,7 kuukauteen. Se myös ratkaisi enemmän asioita kuin sille oli saapunut. Kehitys oli siis ollut myönteistä. AOA pyysi kuitenkin lautakuntaa toimittamaan nähtäväksi koko vuoden 2010 tiedot niiden valmistuttua.

Lautakunnan 11.1.2011 toimittamista tiedoista ilmeni, että lautakuntaan saapuneiden asioiden määrä oli laskenut edellisvuodesta. Lautakunta onnistui pienentämään ratkaisuvuoroa odottavien asioiden määrää lähes 600 valituksella. Asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,3 kuukautta.

OMAEHTOISEN OPISKELUN TUKEMINEN TYÖTTÖMYYSTURVALLA

Säännökset omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysturvalla tulivat voimaan 1.1.2010. Ne ovat osa ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta. Uudistuksen tavoitteena on vastata tulevaisuudessa uhkaavaan osaavan työvoiman saatavuusongelmaan ja tehdä aikuiskoulutuksen tuesta sellainen, että se kannustaa osaamisen kehittämiseen. SATA-komitean linjausten mukaisesti on tarkoitus poistaa ero toisaalta työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen, toisaalta työnhakijan itsensä valitseman ja työ- ja elinkeinotoimiston hyväksymän koulutuspäivärahalla tuetun opiskelun välillä.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaat aktivoituivat heti lain tultua voimaan tiedustelemaan toimistoilta omista mahdollisuuksistaan päästä uuden tukimuodon piiriin. AOA:n käsiteltäväksi tulleet tapaukset osoittivat, että uuden lain soveltamisessa oli ongelmia. Niihin oli osittain syynä tiukka aikataulu. Muutokset säädettiin joulukuussa, ja ne tulivat voimaan seuraavan vuoden alussa. Ministeriö järjesti toimistoille ennakoon koulutusta, mutta käytäntö toi nopeasti eteen uusia haastavia tulkintatilanteita.

OA:lle tullee kanteluissa arvosteltiin mm. omaehtoista opiskelua koskevien ratkaisujen perusteluita, toimistojen päätöksentekoprosesseja, etuudesta annettua informaatiota sekä sitä, ettei toimistojen ratkaisuihin voinut hakea muutosta.

Opiskelun hyväksyminen tuetuksi edellyttää, että työvoimatoimisto arvioi opiskelun työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaiseksi ja että opiskelun tukemisesta on sovittu työllistämissuunnitelmassa. AOA totesi, että ratkaistavaksi tulleissa kanteluissa toimistot olivat sinänsä toimineet harkintavaltansa puitteissa. Sen sijaan päätösten perusteluissa oli puutteita. Myös toimistojen ratkaisuprosessit ja ratkaisujen kirjaamistaivat poikkesivat toisistaan.

AOA kiinnitti ministeriön huomiota ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja ratkaisujen asianmukaiseen dokumentointiin. Kun toimistojen ratkaisuista ei yleensä voi valittaa, vaarana on, että soveltamiskäytännössä syntyy perusteettomia alueellisia eroja arvioitaessa hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia, työllistymismahdollisuuksia ja alueella vallitsevaa työllisyystilannetta.

AOA:n mukaan ministeriön tulisi seurata mainittuja seikkoja, kun se kerää toimistoilta palautetta lainmuutosten soveltamisesta ja arvioi säännösten kehittämistarpeita.

AOA Pajuojan päätökset 16.12.2010, dnrot 329/4/10* sekä 350, 372, 841 ja 1355/4/10, esittelijä Juha Niemelä

ASiantuntijalausuntojen hankkiminen

Kantelija arvosteli Keski-Suomen TE-keskusta ja sen alaisia työ- ja elinkeinotoimistoja siitä, että ne eivät olleet hankkineet kantelijan yritykseltä yhtään starttirahalausuntoa vuonna 2008 huolimatta yrityksen ja keskuksen sopimasta puitesopimuksesta.

Keskuksen mukaan kilpailutuksen käynnistämisen jälkeen oli ilmennyt, että toimistoilla oli jo voimassa yksi sopimus, eikä jälkikäteen arvioiden kantelijan yrityksen kanssa olisi tullut tehdä sopimusta. Asiakkaat olivat myös kokeneet hankalaksi asioida kantelijan yrityksen kanssa sen syrjäisemmän sijainnin vuoksi. Kantelija oli tosin ilmoittanut voivansa tulla tarvittaessa kaupunkiin.

Menettely ei ollut lainvastaista. Keskuksen olisi kuitenkin pitänyt ennen kilpailutuksen käynnistämistä havaita toisen sopimuksen voimassaolo ja arvioida muutenkin lausuntotarvetta tarkemmin. Myöskään yrityksen sijainti ei ollut asianmukainen syy olla käyttämättä sen palveluja.

Ministeriö ilmoittikin lausunnossaan muuttavansa ohjeistusta siten, että puitesopimuksissa voitaisiin jatkossa arvioida hankintojen vähimmäismäärä. Tilaajan olisi näin arvioitava palveluntarpeensa nykyistä tarkemmin ja palveluntuottajan olisi helpompaa suunnitella toimintaansa.

AOA Pajuojan päätös 26.5.2010,
dnro 88/4/09*, esittelijä Juha Niemelä

Kielelliset oikeudet

Työhallinnon asiakkaiden kielellisten oikeuksien asianmukainen toteutuminen oli esillä kahdessa ratkaisussa. Tapauksessa 2117/4/09* kantelija oli ilmoittanut Helsingin työ- ja elinkeinotoimistolle äidinkieltensä olevan ruotsi. Hän oli saanut kuitenkin palvelua myös suomeksi. Toimiston mukaan kantelijalle se oli sopinut, eikä hän ollut tehnyt pyyntöä saada palvelua vain ruotsiksi. Asiassa annettu työvoimapoliittinen lausunto sisälsi sekä suomea että ruotsia. AOA:n mukaan toimiston olisi tullut palvella kantelijaa alusta alkaen hänen äidinkielellään eikä edellyttää, että tämä nimenomaisesti vetoaisi kielellisiin oikeuksiinsa. Lisäksi lausunto olisi tullut kirjoittaa yksinomaan ruotsiksi.

Turun työ- ja elinkeinotoimiston kantelijaa palvellut virkailija oli puolestaan laiminlyönyt ohjata kantelijaa ruotsia osaavan virkailijan asiakkaaksi, vaikka sellainen olisi ollut saatavilla (2645/4/10*).

5.15 YLEISET KUNNALLISASIAT

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksentekoa ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa koskevat kantelut ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Lisäksi kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat on usein tilastoitu ryhmään. 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 tai sen yleiseen toimialaan liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Asiaryhmän ratkaisijana oli 1.4.2010 lähtien AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli oikeusasiamiehen sihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

5.15.1 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 perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoi-

minnalle asettavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kaikki kunnat tarvitsevat yhteistyötä vähintäänkin kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa, mutta siitä on säännöksiä myös erityislaeissa. Myös kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja palvelusetelisopimusten muodossa.

Vuoden 2010 alusta tuli voimaan yhteensä neljä kokonaisten kuntien yhdistymistä, joissa oli mukana kymmenen kuntaa. Kuntien määrä oli 342 vuonna 2010. Kuntien hallinnolliset rajat muodostavat maamme alueellisen perusjaotuksen. Kuntajako muodostaa useimpien valtion hallintoviranomaisten, tuomioistuinten ja vaalipiirin määrityksen perustan. Uusi kuntajakolaki (1698/2009) tuli voimaan vuoden 2010 alussa. Lain tarkoituksena on edistää kuntarakenteen uudistumista. Kuntajaon muuttamisen valmistelun painopiste siirtyy aiempaa vahvemmin kunnille. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran kuntajaon muutoksiin, jotka tulivat voimaan vuoden 2011 alussa.

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 (VM) Ministeriö vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä. VM seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

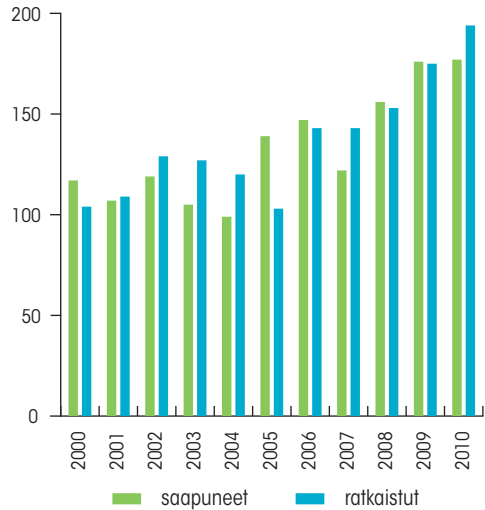
5.15.2 LAILLISUUSVALVONTA

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, rajoitettu valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalt. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallinnon uudistamista koskevat lait tulivat voimaan 1.1.2010 ja samalla myös uudet aluehallintovirastot aloittivat toimintansa. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää. Kuntakanteluita ratkaistiin kertomusvuonna noin 200. Ratkaisujen määrä on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana tasaisesti ja liki kaksinkertaistunut, kun vuonna 2000 kanteluja ratkaistiin noin 100. Omia suurehkoja ryhmiään ovat asukasvalintaa ja pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut.

Useissa kunnallista päätöksentekoa koskevissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuus-syihin 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.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Erään kantelun johdosta OA totesi, että kunnan puolesta kuntien sosiaali- ja terveystoimen yhteistyösopimuksen oli allekirjoittanut kunnanhallituksen puheenjohtaja ilman asianmukaista kunnanhallituksen valtuutusta. Kunnanvaltuuston kokouksen 15.12.2008 päätökset kunnanhallitus oli kokouksessaan 22.12.2008 pannut täytäntöön ilman, että valtuuston pöytäkirja oli asianmukaisesti tarkastettu. Syynä täytäntöönpanolle oli ollut virkavaalista johtunut kiire. Myös tämä menettely oli ollut virheellinen.

OA ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi muuttaa eikä kumota kunnan viranomaisten päätöksiä. Sen sijaan OA voi saattaa valvottavansa tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin. Näiden virheellisten menettelyjen johdosta OA kiinnitti kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan huomiota vastaisen varalle asianmukaisen ja hyvän hallintomenettelyn tärkeyteen kunnallishallinnossa. Virheelliset ja väärät menettelytavat saattavat johtaa tulokintavaikeuksiin tehtyjen päätösten asianmukaisuudesta ja aiheuttaa epäluottamusta hallintoa kohtaan.

Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään on päättänyt ottaa hoidettavakseen. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan eri lakien mukaan on hoidettava. Kuntalain esitöiden mukaan kunnan yleisen toimialan kehitystä ohjaa kunta itse ja viime kädessä hallintolainkäyttö. Kunnan yleiseen toimialaan kuuluu keskeisesti elinkeinopoliittikka. Kunta huolehtii elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisistä edellytyksistä. Elinkeinoiminnan yleisten edellytysten luomisen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Ongelmallisempaa sen sijaan on, missä määrin kunta voi harjoittaa liiketoimintaa tai olla siinä osallisena taikka tukea yksityisiä yrityksiä.

Kunnan elinkeinopoliittista liikkumavaraa rajoittaa erityisen voimakkaasti myös Euroopan unionin kilpailulainsäädäntö. Yrityksille myönnettävät valtiontukia koskevat periaatteet määriteltiin 30.11.2009 asti EY:n perustamissopimuksen 87–89 artikloissa. Lissabonin sopimuksen myötä ne 1.12.2009 lähtien määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109. Euroopan unionin toimin-

nasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltumaton on tuki, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ellei sopimuksessa toisin määrätä.

Kantelun mukaan Paimion kaupunki oli osakkaana Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:ssä ja se oli antanut hankkeeseen taloudellista tukea. OA totesi, että kaupunginhallituksen selvityksestä ei ilmennyt, että yhtiön muut osakkaat olisivat kaupungin tavoin antaneet yhtiölle taloudellista tukea takauksin tai oman pääoman ehtoisin lainoin. Saadun selvityksen valossa näyttäisi siten siltä, että yhtiön maksukyvyttömyydestä aiheutunut taloudellinen riski konkurssiin ajautumisesta oli tullut pääosin kaupungin kannettavaksi.

OA:n mukaan kaupunginhallituksen selvityksen valossa kaupungin päätöksenteossa hiihtotunnelihankkeeseen osallistumisesta ja yhtiölle annettavasta taloudellisesta tuesta ei ollut riittävästi selvitetty sitä, kuuluiko tällaiseen hankkeeseen osallistuminen ja erityisesti toteutuneen yritysrisikin kantaminen kunnan toimialaan. Asiassa ei myöskään ollut selvitetty EU:n valtiontukimääräysten ja -säännösten mahdollista soveltavuutta ja vaikutusta päätösten lainmukaisuuteen. OA:n mukaan hiihtotunnelihankkeeseen osallistumista koskevan päätöksenteon valmistelu oli ollut merkittäviltä osin puutteellista (3843/4/08*).

Myös Pellon kunnan kiinteistöjen kauppaa koskevasa ratkaisussa AOA totesi, että kunnan selvityksen valossa näitä päätöksiä tehtäessä kunnan toimielimissä ei ollut selvitetty Euroopan unionin valtiontukisääntelyn mahdollista soveltuvuutta ja vaikutusta päätösten lainmukaisuuteen. Euroopan komission tehtävänä on valvoa valtiontukia. Kansallisilla tuomioistuimilla saati oikeusasiamiehenä ei ole toimivaltaa arvioida tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Oikeusasiamies voi kuitenkin kiinnittää huomiota kunnan päätöksentekomenettelyyn ja päätösten valmistelun asianmukaisuuteen. Tässä tarkoituksessa AOA kiinnitti yleisellä tasolla kunnanhallituksen huomiota siihen, että erityisesti uusimman korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella valtiontukea koskevien säännösten noudattamatta jättäminen saattaa johtaa päätösten kumoamiseen sillä perusteella, että niiden katsotaan syntyneen virheellisessä järjestyksessä (4208/4/09).

Kantelijat arvostelivat Janakkalan kunnan etuostopää- töstä. AOA totesi, että kunnanhallituksen päätöksen perusteluna olivat vain viittaus yleiskaavatilanteeseen, kauppaehdot ja kiinteistön sijainti. Etuoston kohteena ollut suurin palsta oli pääosin maa- ja metsätalous- maata sekä osittain matkailupalvelujen aluetta. Toinen palsta oli kyläkeskusalue. Kunnan kaavassa alueita ei siten ollut osoitettu etuostolain edellyttämiin tarkoi- tuksiin yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suo- jelukäyttöön. Koska alueen käyttötarkoituksen peruste ei suoraan ilmennyt kaavasta, kunnan olisi tullut pää- töksessään ilmoittaa, mihin suunnitelmiin tai selvityk- siin lain edellyttämät käyttötarkoitukset perustuvat. Kun tämä selvitys puuttui kunnanhallituksen päätök- sestä, sitä ei ollut perusteltu hallintolaissa tarkoitettulla tavalla. Myöskään kunnanhallituksen kantelun johdos- ta antamasta selvityksestä ilmenevät perustelut eivät olleet riittäviä sen arvioimiseksi, oliko kunnan päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä perustunut etuosto- laissa säädettyihin edellytyksiin ja tavoitteisiin.

AOA:n mukaan kunnan menettely oli lainvastainen, koska etuosto-oikeutta koskevaa päätöstä ja kantelun johdosta annettua selvitystä ei ollut perusteltu sillä tavoin, että niiden perusteella olisi ollut mahdollista arvioida mitkä seikat ja selvitykset sekä sovellettavat oikeusohjeet olivat vaikuttaneet asian ratkaisuun ja sitä, oliko kunnanhallituksen harkintavallan käyttö perustunut lakiin (1695/4/09*).

AOA totesi erään kantelun johdosta, että huolimatta kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain täsmällises- tä ja yksiselitteisestä sääntelystä, jonka mukaan virka- suhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenet- telyä, jossa hakuaika on vähintään 14 vuorokautta, Espoon kaupungin virantäytössä ”valittiin” hakutavak- si sisäinen haku ja viikon hakuaika. Saadun selvityk- sen mukaan menettely pohjautui jo viisi vuotta aiem- min kumotuksi tulleeseen virkasääntöön ja sen poh- jalta muodostuneeseen käytäntöön. Kaupunginhalli- tuksen lisäselvityksen mukaan kysymyksessä olisi kui- tenkin ollut yksittäistapaus.

AOA:n mukaan Espoon kaupungin virantäyttö menet- tely oli lainvastainen niin sisäisen hakumenettelyn kuin viikon hakuajan osalta. Laiminlyömillä laissa säädetty julkinen hakumenettely loukattiin julkisen hallinnon perusteita, joilla turvataan hallinnon uskot-

tavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja par- haan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallin- non palvelukseen. Virantäytömenettelyn viikon haku- aika puolestaan perustuessaan viranhaltijalajia ku- motun virkasääntöön perusteella syntyneeseen käy- täntöön oli ollut perustuslaissa säädetyn hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen vastainen (12/4/09*).

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä Savon- linnan kaupunki totesi, että sen henkilöstöhallinnolla oli ollut virheellinen käsitys isyysvapaiden myöntämi- sen perusteista. Havaittuaan kantelijan isyysvapaata koskevassa päätöksenteossa tekemänsä asiaviheen, kaupunki oli ilmoittanut korjanneensa päätöksensä asianmukaisella tavalla. Kaupunki ilmoitti korjanneen- sa myös muiden kaupungin viranhaltijoiden ja työn- tekijöiden isyysvapaiden myöntämisessä tapahtuneet palkanmaksuvirheet. Henkilöstöhallinto oli selvittänyt, että vuosina 2007–2010 palkanmaksuvirheitä oli ta- pahtunut kuusi kappaletta ja nämä virheet oikaistiin. Sen sijaan vuosina 2005–2006 ei ollut tapahtunut yhtään virhettä. AOA piti erittäin positiivisena sitä, että kaupunki havaittuaan virheensä oli korjannut paitsi kantelijan, myös muiden viranhaltijoiden ja työnteki- jöiden kohdalla tapahtuneet virheet (4450/4/09).

AOA totesi, että Kainuun maakunta -kuntayhtymän so- siaali- ja terveyspalvelujen taloustietojärjestelmään perustuva laskutusmenettely ei täyttänyt hyvän hal- linnon perusteisiin sisältyviä hallinnon oikeusperiaat- teita, hallinnon asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua eikä asiakkaiden oikeutta luottamuksensuojaan. Kun- tayhtymän lainvastaisen menettelyn seurauksen kan- telija joutui aiheettoman päivähoidomaksun perinnän kohteeksi ja hänelle aiheutui ylimääräisiä kuluja, jot- ka määrältään olivat tosin muutamia kymmeniä euro- ja. Kysymys oli AOA:n mukaan kuitenkin periaatteelli- nen. Koska kantelijalle aiheutuneet ylimääräiset kulut ja haitta olivat johtuneet kuntayhtymän lainvastaises- ta menettelystä, hän katsoi, että kuntayhtymän tulisi perustuslaissa julkista valtaa velvoittavien hallinnon lainalaisuuteen ja perusoikeuksien edistämismellolli- suuteen nojautuvien syiden vuoksi hyviittää kantelijal- le aiheuttamansa ylimääräiset kulut ja mahdollisesti myös hänelle asiasta aiheutunut haitta.

Kuntayhtymä ilmoitti AOA:lle, että se oli korjannut ta- loustietojärjestelmänsä siten, että väestötiedoista

kerätään muutoslistalle kaikki nykyiset kuntalaiset ja myös seudulta pois muuttaneet. Perintätoimistolle oli annettu tiedoksi OA:n päätös, ja sitä oli pyydetty pidentämään perittävien laskujen maksuaika kohtuulliseksi. Kantelijalle oli maksettu hänen vaatimansa hyvitys (1362/4/09).

Oikeutta asuntoon ei sinänsä ole turvattu yksilöllisenä subjektiivisena oikeutena perustuslaissa eikä myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksin. Oikeus asukasvalintoihin on vuokratalon omistajalla. Julkisella rahoituksella tuettuihin asuntoihin asukkaita valittaessa valinnan perusteista säädetään aravarajoituslaissa. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen taroituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Asukasvalinnassa on asetettava etusijalle asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Asukasvalintaperusteiden noudattamista valvoo kunta. Asukasvalintaa koskevissa kanteluissa OA voi tutkia asukasvalintamenettelyä ja sitä, että asukasvalinta perustuu laissa säädettyihin perusteisiin.

Erään kantelun mukaan kantelijalle oli ilmoitettu, että hänen pojalleen tarjotaan asunto heti, kun tämä saa työtä Helsingistä. Kantelija oli poikansa asukasvalintaperusteena vedonnut myös omaan terveydentilaansa, jonka vuoksi hän piti tärkeänä, että poika asuu lähellä häntä. Kun asunnon saanti viivästyi, kantelija lähetti asuntoasianosastolle kirjeen, johon hän pyysi vastausta. Tähän kirjeeseen ei vastattu eikä myöskään pojan myöhemmin lähettämään kirjeeseen.

AOA korosti, että erityisesti tilanteessa, jossa asiakas odotti vastausta tiedusteluunsa ja jossa hänellä on todettavissa selkeä neuvonnan tarve, hallintolain neuvontavelvollisuus edellyttää, että viranomainen vastaa asiakkaalle ja oikaisee tämän mahdolliset väärinkäsitykset. Kantelijan kohdalla oli kysymys tällaisesta tilanteesta, ja hänen tiedusteluihinsa olisi tullut vastata. Kun asunto-asiaosasto laiminlöi vastaamisvelvollisuutensa, kantelijalle jäi virheellinen käsitys asukasvalintaperusteista ja asukasvalinnassa noudatettavasta menettelystä. Hän oletti, että pojan työpaikan saanti Helsingistä, hänen oma terveydentilansa ja jonoajan pituus olisivat vaikuttaneet asukasvalintaan.

AOA:n mukaan asuntoasianosaston käytäntö oli hallintolain hyvän hallinnon perusteisin kuuluvan viranomaisen neuvonta- ja vastaamisvelvollisuuden vastainen (3436/4/09).

Perustuslain hyvän hallinnon takeisiin nojautuen AOA kiinnitti kunnan vuokratalo-yhtiön huomiota siihen, että vuokrankorotusilmoituksessa tulisi antaa riittävän yksityiskohtaisia tietoja korotuksen perusteista, jotta vuokralaiset voisivat arvioida, onko korotukseen laissa säädetty ja muutoin asianmukaiset perusteet. Niin ikään AOA muistutti yhtiötä siitä, että vuokratalon omistajan tulee lain mukaan kutsua asukkaat koolle vähintään kerran vuodessa, jotta nämä voivat osallistua talousarvion laadintaan ja vuokranmääritykseen. AOA:n mielestä asukaskokouksen koolle kutsuminen oli erityisen tärkeää silloin, kun omistaja joutui korottamaan vuokria niinkin merkittävästi kuin kysymyksessä olevassa kohteessa tapahtui (1102/4/09).

Myös pysäköinninvalvontaa koskevissa asioissa OA voi lähinnä puuttua pysäköinninvalvontaa koskeneeseen menettelyyn. Hän ei voi muuttaa eikä kumota kunnallisen pysäköinninvalvojan päätöksiä. Muutosta niihin haetaan valittamalla hallinto-oikeudelta. OA:lla ei myöskään ole mahdollisuutta tutkia yksityisten osakeyhtiöiden harjoittamaa pysäköinninvalvontaa yksityisillä kiinteistöillä. Toiminnasta ei vielä tällä hetkellä ole laissa erikseen säädetty. Korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2010:23) yksityinen pysäköinninvalvonta on katsottu sallituksi toiminnaksi. Eduskunnalle annettiin vuoden 2010 lokakuussa hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/1010 vp). Se käsitti muun ohella esitykset laiksi julkisesta pysäköinninvalvonnasta ja laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta.

Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 57/2010 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määrittämisestä. Perustuslakivaliokunta katsoi aiempiin lausuntoihinsa ja oikeuskirjallisuuteen viitaten, että hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämän

vuoksi yksityinen pysäköinninvalvonta voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan toteuttaa lakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttamiselle ehdotetulla tavalla ei kuitenkaan ollut sellaisia syitä, jotka puoltaisivat poikkeuslakimenettelyyn turvautumista. Tämän vuoksi lakiehdotus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta tuli perustuslakivaliokunnan mukaan hylätä.

Lakivaliokunta mietinnössään (LaVM 42/2010 vp) piti perustuslakivaliokunnan lausunto ja siinä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen aiheellisenä, että lakiehdotus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta hylätään. Tästä syystä muun ohella hallituksen esitykseen sisältyvän julkisen pysäköinninvalvonnan lakiehdotuksen nimike tuli muuttaa siten, että nimikkeestä poistettiin sanan ”julkinen”. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset lakivaliokunnan mietinnön mukaisina.

OA:n mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä pysäköintivirhemaksukehotuksen allekirjoittamisesta ei ole erityistä säännöstä eikä myöskään siitä, että maksun määränneen pysäköinninvalvojan valvontapulaisen olisi merkittävä maksukehotukseen nimen selvennyksensä. Monissa kunnissa, kuten Tampereella, pysäköinninvalvontaa suoritetaan nimettömänä. Hyvän hallinnon sekä viranomaistoiminnan luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta henkilöllisyyden salaaminen virantoimituksessa ei kuitenkaan ole perusteltua. Näihin näkökohtiin nojautuen AOA Raution vuonna 2004 ja OA Jääskeläisen vuonna 2007 antamissa ratkaisuissa oli korostettu, että pysäköintivirhemaksua koskeva maksukehotus tulisi allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan. Tämä tarkoitti sitä, että allekirjoituksesta tulee olla todettavissa virhemaksun määränneen pysäköinninvalvojan valvontapulaisen henkilöllisyys. Useimmissa tapauksissa allekirjoitus on henkilöllisyyden tunnistettavuuden vuoksi täydennettävä myös nimenselvennyksellä.

OA esitti oikeusministeriön harkittavaksi, että edellä selostetut laillisuusvalvontaratkaisut ja niissä esitetyt perustelut otettaisiin huomioon pysäköinninvalvontaa koskevassa lainvalmistelussa. Hänen mielestään ehdotetun pysäköintivirhemaksupäätöksen sisältöä koskevaa säännöstä tulisi täydentää siten, että säännöksessä määrättäisiin, että pysäköinnintarkastajan nimi tulee mainita päätöksessä (1441/4/09*).

5.15.3 RATKAISUJA

LAHDEN KAUPUNGIN LAINVASTAINEN MENETTELY KUNTALAISALOITTEEN KÄSITTELYSSÄ

AOA:n mukaan kantelijan näkövammaisten liikkumismahdollisuuksia koskevaa kuntalaisaloitetta ei käsitelty kuntalaissa säädetyllä tavalla. Kantelijalle ei ilmoitettu aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä, eikä aloitetta saatettu asianmukaiseen valmisteluun. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi antoi aloitteesta lausunnon, mutta asiaa ei saatettu teknisen ja ympäristötoimialan käsittelyyn ja valmisteluun, vaan asiassa tyydyttiin vain viittamaan toista asiaa koskevaan teknisen lautakunnan vastaukseen.

Lisäksi asian käsittely oli myös hallintolain vastainen, kun kantelijan asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ei vastattu asianmukaisesti ja asian käsittely kaupungin eri viranomaisissa viivästyi aiheettomasti. Kantelijan selkeään ja yksilöityyn kysymykseen ei kaupungin hallituksen pöytäkirjassa annettu vastausta. Asiassa jäi epäselväksi, miten asia oli ratkaistu, kun pöytäkirjassa tyydyttiin vain viittamaan sen esittelyosassa selostettuihin erilaisiin lausuntoihin.

AOA:n mukaan näitä kuntalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä ilmenneitä puutteita ei poistanut eikä korjannut se, että kaupungin hallitus oli myöhemmin antanut samaa asiaan koskevaan valtuustotaloitteeseen vastauksen. Kuntalaisaloitteen käsittelyssä ilmenneiden laiminlyöntien ja puutteellisuuden johdosta kantelijan oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus kunnan asukkaana osallistua sen toimintaan ei toteutunut laissa edellytetyllä tavalla. Kaupungin hallitus laiminlöi siten velvollisuutensa edistää kuntalaisen osallistumisoikeutta. Lisäksi AOA korosti vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista muun ohella olemassa olevan ympäristön liikkumisesteiden poistamisella ja esteettömyyden turvaamisella.

AOA Sakslinin päätös 6.5.2010,
dnro 39/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

SATON LAINVASTAINEN MENETTELY ASUNTOHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ

AOA totesi, että valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa SATOn on noudatettava aravarajoituslaissa säädettyjä asukasvalinta- ja etusijajärjestykseen asettamisperusteita. Niin ikään suorittaessaan laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti asukasvalintaa SATOn tulee noudattaa myös perustuslain hyvän hallinnon takeista johdettavia hallintolain säännöksiä hyvän hallinnon perusteista.

SATO oli järjestänyt asukasvalintansa siten, että internetin kautta lähetetyt asuntohakemukset olivat voimassa vain kuukauden ajan eikä SATO oman ilmoituksensa mukaan henkilöresurssien rajallisuuden vuoksi ehtinyt käsitellä kaikkia hakemuksia tässä ajassa. Ellei asunnonhakija uudistanut hakemustaan, sen voimassaoloaika päättyi. Kantelijan kohdalla hänen 5.7.2008 jättämänsä hakemuksen voimassaoloaika päättyi 4.8.2008 ja hakemus poistui kokonaan järjestelmästä 5.10.2008. Siten syynä siihen, ettei kantelijalle hänen suuresta asunnontarpeestaan huolimatta osoitettu SATOn vuokra-asuntoa ei ollut hänellä oleva maksuhäiriömerkintä, vaan se, että SATO noudattamansa menettelytavan vuoksi ei hakemuksen lyhyenä, kuukauden voimassaoloaikana lainkaan ehtinyt käsitellä kantelijan asuntohakemusta ja arvioida, täyttyivätkö hänen kohdallaan laissa säädetty asukasvalinta- ja etusijajärjestykseen asettamisperusteet.

AOA:n mukaan internetin kautta lähetettyjen asuntohakemusten käsittely SATOssa ei täyttänyt perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua asian asianmukaisen käsittelyn vaatimusta eikä hallintolain hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia. SATOn asuntohakemusten käsittely oli jo lähtökohtaisesti mitoitettu siten, ettei tässä kuukauden hakemusten voimassaoloajassa ehditä niitä kaikkia käsitellä. Menettely oli perustuslain vastainen, kun SATO ei tosiasiallisesti ole toteuttanut sen mukaista velvollisuuttaan käsitellä asiat asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Kehotus saattaa asiansa uudelleen vireille kuukauden välein ei perustu lakiin. Asuntohakemusten käsittelyä ei ole järjestetty myöskään hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti siten, että hallinnossa asioivat saisivat asianmukaisesti hallinnon palvelua.

AOA katsoi, että menettely loukkasi myös asiakkaiden oikeusjärjestykseen perustuvia oikeutettuja odotuksia. Asiakkailta on oikeus luottaa siihen, että heidän hakemuksensa käsitellään asianmukaisesti. Lisäksi asiakkaalle annettava neuvonta ja ohjaus oli puutteellista. Automaattisella vastausilmoituksella, jolla kehoitettiin uudistamaan hakemus, ei kerrottu, että hakemusta ei mahdollisesti lainkaan ehditä käsitellä sen kuukauden pituisena voimassaoloaikana. Ohjaus ja neuvonta antoivat näin ollen väärän kuvan asuntohakemusten tosiasiallisesta käsittelytavasta.

AOA pyysi SATOa ilmoittamaan hänelle 15.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta. Hän saattoi käsityksensä SATOn menettelyn lainvastaisuudesta myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tietoon.

AOA Sakslinin päätös 20.12.2010, dnro 2299/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

SATO ilmoitti AOA:lle, että se oli käynnistänyt contact center -puhelinpalvelun. Palvelu vapautti resursseja asuntojen vuokraustoiminnassa. Hakemusten käsittely niiden yhden kuukauden voimassaoloaikana toteutuu nyt kaikissa tapauksissa. Lisäksi SATO oli AOA:n ratkaisun johdosta käynnistänyt selvitys- ja kehityshankkeen, jolla se pyrkii ottamaan käyttännöksi vastauskirjeen toimittamisen kaikille niille asunnonhakijoille, jotka eivät ole saaneet asuntotarjousta hakemuksen voimassaoloaikana. SATO selvittää mahdollisuutta myös perustelujen esittämiselle vastauskirjeessä kuitenkin siten, ettei hakijoiden ominaisuuksia arvioida.

OIKEUTTA JULKISEEN PYSÄKÖINNINVALVONTAAN EI VOI ANTAA YKSITYISHENKILÖLLE

OA:n mukaan pysäköinninvalvojan on itse todettava virhepysäköinti, jotta hän voi määrätä virhemaksun. Pysäköinninvalvontaa voi suorittaa vain kunnan viranhaltija. OA kiinnitti Mikkelin kaupungin pysäköinninvalvojan huomiota siihen, että pysäköinnin valvontatehtäviä ei voi antaa yksityishenkilölle.

OA:een otti yhteyttä henkilö, joka oli pysäköinyt autonsa veljensä kerrostalon pihaan. Pois lähtiessään hän huomasi tuulilasissa lapun, joka oli otsikoitu "Ilmoitus virheellisestä pysäköinnistä". Lapussa kerrottiin, että virheellisestä pysäköinnistä ilmoitetaan valvontaviranomaiselle ja että seurauksena voi olla pysäköintivirhemaksu. Lapun oli allekirjoittanut taloyhtiön asukas. Kävi ilmi, että Mikkelin kaupungin pysäköinninvalvoja oli tehnyt joidenkin taloyhtiöiden kanssa sopimuksen siitä, että taloyhtiön edustajat ilmoittavat pysäköinninvalvojalle virheellisestä pysäköinnistä talon parkkipaikalla. Yleensä pysäköinninvalvonnasta vastaava viranomainen käy toteamassa virheellisen pysäköinnin ja laittaa autoon maksukehotuksen. Monilla kerrostalojen pihilla autoja pysäköitiin kuitenkin väärin lähinnä iltaisin ja viikonloppuisin, jolloin viranomaisia oli hankala saada paikalle. Tällöin pysäköinninvalvoja päätti taloyhtiön edustajien ilmoitusten perusteella, oliko tapauksissa aiheellista antaa maksukehoitus tai huomautus.

OA totesi, että lain mukaan pysäköinninvalvonta-apulaisen tehtäviin kuuluu ilmoittaa pysäköinninvalvojalle virheellisestä pysäköinnistä ja avustaa pysäköinninvalvojaa valvontaan liittyvissä tehtävissä. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla. Pysäköintivirhemaksulaissa ei kuitenkaan ole säännöstä, joka oikeuttaisi miltään osin antamaan pysäköinninvalvontatehtäviä valvontahenkilöstön ulkopuoliselle taholle. Pysäköinninvalvojalla ei siis ollut lakiin perustuvaa oikeutta tehdä sopimuksia siitä, että pysäköinninvalvojan avustavia tehtäviä annetaan yksityisille henkilöille. Lisäksi maksukehotuksen virheellisestä pysäköinnistä voi lain mukaan antaa vain, kun pysäköinninvalvontahenkilöstöön kuuluva on itse havainnut pysäköintivirheen.

OA pyysi Mikkelin pysäköinninvalvojaa ilmoittamaan 1.10.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen kannanottonsa on antanut aiheita.

OA Jääskeläisen päätös 17.6.2010, dnro 3257/4/08*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Mikkelin kaupungin pysäköinninvalvoja ilmoitti, että kaupunki oli saatuaan tiedon OA:n päätöksestä lopettanut muiden kuin pysäköinninvalvonnan omien vi-

ranhaltijoiden käyttämisen apuna pysäköinninvalvontatehtävissä. Asiasta oli tiedotettu niille kiinteistön omistajille tai haltijoille, joiden kanssa oli aiemmin sovittu menettelystä.

PYSÄKÖINNINVALVOJALLA EI OLE VIRKAMERKKIÄ

Sisäasiainministeriö (SM) ei ollut vahvistanut kunnallisille pysäköinninvalvojille virkamerkkiä, vaikka asia säädettiin sen tehtäväksi jo vuonna 1970. Pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen mukaan pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla SM:n vahvistama virkamerkki sekä ministeriön vahvistaman kuosin mukainen virkapuku tai sen määräämä tunnusmerkki. Virkamerkki on esitettävä tarvittaessa tai vaadittaessa. Ministeriö oli täytännyt asetuksen vaatimukset vain päättämällä pysäköinninvalvojien virkapuvusta ja tunnusmerkistä, mutta ei virkamerkistä.

SM selitti laiminlyöntiään sillä, että säätäminen pelkästä virkamerkistä "ei olisi luonteavaa", ja se halusi lykätä asian harkittavaksi pysäköinninvalvontaa koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä. OA ei pitänyt selitystä hyväksyttävänä, koska kysymys oli voimassa olevassa asetuksessa yksiselitteisesti ministeriölle annetusta tehtävästä.

Ministeriö myös vähätteli virkamerkin merkitystä pysäköinninvalvojien virkapuvun ja tunnusmerkin ohella. Tähän OA totesi, että pysäköinninvalvojille on annettu laissa laajat toimivaltuudet julkisen vallan käyttöön. Ajoneuvon kuljettaja on velvollinen selvittämään vaadittaessa henkilöllisyytensä pysäköinninvalvojille. Hänen on myös pysäytettävä ajoneuvonsa pysäköinninvalvojien antamasta merkistä sekä noudatettava heidän antamaansa muuta merkkiä tai kehotusta. Lisäksi heidän antamansa pysäköintivirhemaksua koskeva maksumääräys pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä. Toimivaltuuksiensa osoittamiseksi pysäköinninvalvojien oli voitava esittää tarvittaessa tai vaadittaessa virkamerkinsä.

SM:n laiminlyönti asettui varsin outoon valoon myös siksi, että kysymys virkamerkin esittämisestä oli nimenomaisesti esillä jo AOA Ilkka Raution päätöksessä vuonna 2004. Rautio piti tuolloin aiheellisena pyrkä vastaisuudessa siihen, että pysäköinninvalvojat ilmoittavat henkilöllisyytensä sitä kysyttäessä ja esittävät myös virkamerkinsä. Hän esitti ministeriölle, että se ottaisi tämän huomioon, kun pysäköinninvalvontaa koskevia säännöksiä uudistetaan. Kun pysäköintivirhemaksua koskevaa asetusta muutettiin vuonna 2007, siihen kirjattiin, että virkamerkki on esitettävä paitsi "tarvittaessa", myös "vaadittaessa".

Nyt oli kuitenkin käynyt ilmi, että koko virkamerkkiä ei ole olemassa, koska ministeriö ei ole sitä koskaan vahvistanut. SM:n laiminlyönnin takia pysäköinninvalvojat eivät voineet täyttää asetuksessa säädettyä velvollisuuttaan pitää virantoimituksessa virkamerkkiä eivätkä osoittaa toimivaltuuttaan virkatehtäväänsä tarvittaessa tai vaadittaessa. Vastaavasti pysäköinninvalvontatehtävien kohteiksi joutuneet eivät ole voineet asetuksessa tarkoitetulla tavalla varmistua siitä, että julkista valtaa käyttää siihen toimivaltainen kunnan virkamies. OA pyysi SM:ää ilmoittamaan 31.12.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

OA Jämskeläisen päätös 22.10.2010,
dnro 419/2/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

SM ilmoitti OA:lle, että perustuslain 80 §:n nojalla ministeriö voi antaa asetuksia vain perustuslaissa tai laissa annetun valtuutuksen nojalla. Voimassa olevassa pysäköintivirhemaksusta annetun lain 3 §:n 4 momentin mukaan kunnallisen valvontahenkilökunnan virkapuvusta ja tunnusmerkistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Laissa ei mainita virkamerkkiä. Pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen mukaan pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla sisäasiainministeriön vahvistama virkamerkki sekä ministeriön vahvistaman kuosin mukainen virkapuku tai sen määräämä tunnusmerkki.

Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa julkisesta pysäköinninvalvonnasta ehdotetaan, että kunnallisen valvontahenkilöstön virkamerkistä säädetään SM:n asetuksella samoin kuin valvontahenkilöstön virkapuvusta ja tunnusmerkistä. SM katsoo, että varsinaista virkamerkkiä koskeva sääntely tulee valmistella pysäköinnin valvontaa koskevan lainsäädännön tultua hyväksytyksi: SM oli liittänyt ilmoitukseensa ministeriössä laaditun asetusluonnoksen kunnallisen pysäköinninvalvojan ja pysäköinnintarkastajan virkamerkistä.

5.16 OPETUS JA KULTTUURI

Opetusalalle kuuluvat opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Opetusalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuja*. Asiar ryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*.

5.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Opetusalalla suunniteltiin ja toteutettiin merkittäviä uudistuksia vuonna 2010. Ne ilmenivät mm. siinä, että opetusministeriön nimi muuttui 1.5.2010 lukien opetus- ja kulttuuriministeriöksi (OKM). Perusopetuksessa suunniteltiin Opetushallituksen (OPH) ja sen pääjohtajan johdolla laajasti valmisteltua tuntijoon Perusopetus 2020 -uudistusta. Uudistus ei ole toistaiseksi toteutunut, mutta keskustelu perusopetuksen tavoitteista jatkuu. Opetusalalle kuuluva arkistolaitos ja Kansallisarkisto arvioivat ja kehittivät julkishallinnon sähköisen arkistoinnin ja kasvavan tietopalvelun myötä omaa rooliaan mm. ohjeistuksen ja Sota-arkiston osalta.

Aluehallinnon muutosta seurattiin laillisuusvalvonnassa tiiviisti. Eri hallinnonalojen henkilöstöä sijoitettiin Aluehallintoviraston (AVI) sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) yksiköihin 1.1.2010 lukien. Opetusalan tehtäviä hoidetaan kummassakin virastossa. AVIn tehtävänä on edistää mm. perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, mihin kuuluu osana opetusalan seuranta ja kanteluiden tutkiminen. ELY vastaa ammatillisesta ja aikuiskoulutuksesta, oppilaitosrakentamisesta, nuorisotyöstä, liikunnasta ja kulttuurialan tehtävistä.

Kunnat ovat perusopetuksen järjestäjinä keskeisessä asemassa. Taloudellinen taantuma on vuonna 2010 ilmennyt myös perusopetuksen palveluissa ja opettajien lomautuksissa. Opettajien lomautuksista päätettiin 15 kunnassa. Ne ovat antaneet aiheita myös hallintokanteluihin ja valituksiin mm. Heinolan, Hämeenkyrön, Kangasalan, Kuopion, Nokian, Paimion sekä Alavieskan ja Ylivieskan koulujen lomautuksista.

Opetushenkilöstön lomauttaminen ei sinänsä ole perusopetuslain tai muunkaan kuntien opetustoimintaa sääntelevän lainsäädännön vastaista. Lomautus edellyttää silti kunnassa osaamista ja harkintaa lasten oikeuksien turvaamiseksi. Lomautuspäätöksiä on pidetty lainmukaisina vain silloin, kun lapsille on kyetty turvaamaan oikeus saada opetusta. OKM on suhtautunut kielteisesti opettajien lomautuksiin myös toisen asteen koulutuksessa eikä pidä niitä oikeana keinona tavoitella säästöjä (opetusministerin vastaus kirjalliseen kysymykseen 159/2010 vp). OPH:kin on vaatinut lomautuksia koskevan sääntelyn tiukentamista.

Virasto- ja koulurakennuksissa on pitkäjänteisiä kosteus-, home- ja sisäilmaongelmia, joihin kanteluratkaisuisa on puututtu. Perusopetuksen järjestäjänä kunnan tulee lain mukaan huolehtia terveellisestä ja turvallisuudesta opetusympäristöstä. Jäljempänä tässä jaksossa käsitellään eräiden Helsingin koulujen sisäilmahaittojen riittämättömät selvittämistä ja poistamista (1697/4/09* s. 307) ja poliisijaksossa Jyväskylän poliisilaitoksen viivytettyä poliisilaitoksen saneeraamisessa (3608/4/08* s. 167).

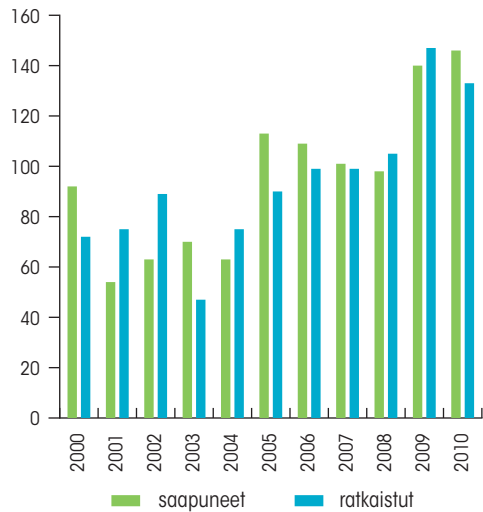
OPH:n tarkastuksella käsiteltiin mm. ammatillisen koulutuksen järjestäjien saamia perusteettomia valtionosuuksia. Koska korkein hallinto-oikeus (KHO) hylkäsi Uudellamaalla toimineen aikuiskoulutuskeskus Adultan valituksen, on Adultan palautettava saamansa kymmenien miljoonien eurojen valtionavut. Edelleen OKM on 15.10.2010 tekemällään päätöksellä hyväksynyt Jalasjärven kunnan tarkastusta koskevan suunnitelman ja myöntänyt OPH:lle siihen erillismäärärahan. Määräraha on tarkoitettu ulkopuolisen tilintarkastusyhteisön palveluiden ja lisäasiantuntemuksen kustannuksiin.

Laki yliopistolain voimaannpanosta tuli voimaan elokuun alusta 2009 ja uusi yliopistolaki palvelussuhde- ja organisaatiouudistuksineen 1.1.2010. Uudistusten myötä syntyivät uudet säätiöyliopistot, jotka pyrkivät hyödyntämään monialaisen yhteistyön ja rahoituksen mahdollisuuksia. Uudistuksiin liittyen esimerkiksi Aalto-yliopiston käynnistämisestä tehtiin useita kanteluita. Myös yliopistojen tarjoamaa opettajakoulutusta on järjestetty uudelleen vuonna 2010, mikä aiheutti Kajaaniissa kanteluihin johtanutta alueellista tyytymättömyyttä.

tömyyttä. Lisäksi ammattikorkeakoulujen puolella on tarkoituksena uudistaa niiden taloudellista ja hallinnollista asemaa (OKM:n raportti 2010:27).

Lasten ja nuorten asema nousi viime vuonna esille monin tavoin. Nuorisolakiin lisättiin 1.3.2010 lukien säännökset paikallisten viranomaisten monialaisesta yhteistyöverkostosta, etsivästä nuorisotyöstä ja siihen liittyvästä tietojen luovuttamisesta. Tavoitteena on parantaa varhaista tukea nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja auttaa nuoria pääsemään heille kuuluvien palvelujen pariin.

Vuonna 2010 uudistettiin myös vapaata sivistystyötä, opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta, opintotukilakia, ammatillista koulutusta, tutkintojen ja muun osaamisen viitekehystä sekä kuvaohjelmalainsäädännön uudistamista koskevia lakeja. Lisäksi OKM antoi eduskunnalle selonteon kulttuurin tulevaisuudesta (VNS 4/2010 vp).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010

5.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Eniten kanteluita kohdistui edellisvuosien tapaan perusopetuksen käytännön järjestelyihin, oppilashuoltoon ja opettajien lomautuksiin sekä yliopistojen uudelleen organisoimisiin ja virantäyttöihin. Yksittäisten kanteluiden aiheina ovat olleet mm. koulumatkojen pituudet ja niiden käytännön mittaamistapa, oppiainevalinnat, yhteisvalinnan hakujen tiukat määräjat sekä ammattikoulutuksen puolella koulutuksen keskeyttämismahdollisuudet ja näyttötutkintojen sisältö. Kanteluita aiheuttavat usein myös koulujen ja vanhempien yhteistyössä syntyneet tietokatkokset.

Opetus- ja kulttuurialaa koskevien kanteluiden määrä on erityisesti kahtena viime vuonna kasvanut selvästi yli sadan, kun määrä vuosikymmenen alkupuolella jäi alle sadan. Ratkaisujen määrä, 133, oli miltei yhtä suuri kuin edellisvuonna (147). Ratkaistuista kanteluista 39 koski yliopistoja ja muita korkeakouluja, 14 opetusministeriötä, 4 perusopetusta, 2 ylioppilastutkintoa ja 84 muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita. Ammattikorkeakouluja ei koskenut suoranaisesti yksikään ratkaistuista kanteluista. Toimenpiteisiin joh-



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

ti yhteensä 28 asiaa, joista 23 johti käsityksen esittämiseen, kaksi esityksen tekemiseen ja kahdessa oli tapahtunut korjaus. Lisäksi tutkittiin yksi oma-aloitteisesti vireille pantu opetusalan asia.

Opetusalan kanteluissa toimenpideprosentti oli noin 21, joka ylittää hieman kanslian keskiarvon (19). Pitkällä aikavälillä toimenpideprosentti on ollut opetusalan sama tai hieman korkeampi kuin kanteluissa yleensä.

5.16.3 TARKASTUKSET

Opetusalanla tehtiin vuonna 2010 neljä tarkastusta, joiden kohteina olivat Helsingin kaupungin opetusviraston ruotsinkielinen linja (12.1.2010), opetushallitus (8.6.2010), Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (16.11.2010).

Helsingin kaupungin opetusvirastossa tarkastuksen teki kaksi esittelijää. Tarkastuksen yhteydessä todettiin, että suurella kaupungilla on edelleen hyvät ja monipuoliset resurssit järjestää ruotsinkielistä perusopetusta. Tarkastuksella keskusteltiin myös siitä, että kouluksaamisen ehkäisemiseksi on jatkuvasti luotava uusia menettelytapoja. Esimerkkinä mainittiin Kiva-Koulu-hanke.

OPH:n tarkastus osoitti, että OKM:n ja OPH:n tehtäväjako kaipaasi selkeyttämistä. Säädosohjauksen tarve tulee jatkossa lisääntymään, vaikka toisaalta opetusalan informaatio- ja tulosohjauksen merkitys on suuri. OPH:ssa kehitys näyttää muutoin olevan myönteistä. Oikeusasiamiehen kansliaan ei ole viime aikoina myöskään tullut OPH:n henkilöstön kanteluita.

Oulussa toteutetussa AVI- ja ELY-virastojen tarkastuksessa ilmeni muun ohella, että asianhallinnan VALDA-järjestelmää ei ollut lupausten mukaan otettu käyttöön vuoden 2010 alusta lukien, kuten valtakunnallisissa ministeriötason suunnitelmissa oli ollut tarkoituksena. Uusien virastojen tietohallinnollinen tuki on keskitetty Mikkeliin AHTI-yksikköön. Sen ja aluehallintovirastojen yhteistyö on uudistusten aikana toimi-

nut kuitenkin vain puutteellisesti. Tietohallinto-ongelmien johdosta tarkastuspöytäkirja lähetettiin tiedoksi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosastolle, joka on omalta osaltaan vastuussa aluehallintouudistuksesta.

Tarkastuksen yhteydessä opetustointia valvovat virkamiehet arvostelivat myös sitä, että lääninhallituksen entiset opetusalan valvontatehtävät on nyt jaettu kahdelle eri virastolle. Kouluverkon harventuminen, etäopetuksen hallinta ja vaikeutunut hallinnollinen yhteistyö voivat tuoda myös uusia oikeusturvaongelmia. Kaikissa Suomen aluehallintovirastoissa opetusalan kanteluita on vuosittain suurin piirtein sama määrä kuin oikeusasiamiehen kansliassa.

5.16.4 RATKAISUJA

YLIOPPILASTUTKINTOLAUTAKUNTA MENETTELI VASTOIN JULKISUUSLAKIA

Ylioppilastutkintolautakunta ei antanut kuolleen ylioppilaskokelaan äidille jäljennöstä kokelaan äidinkielen kokeesta. Lautakunta ei myöskään aluksi antanut äidille asianmukaista päätöstä asiassa.

AOA totesi ylioppilastutkintolautakunnan menetelleen julkisuuslain vastaisesti. Hänen mukaansa jäljennös kokeesta olisi tullut antaa kokelaan äidille. Lisäksi hän esitti ylioppilastutkintolautakunnalle, että sen ohjeita ja määräyksiä tulisi täsmentää. AOA pyysi OKM:tä ja ylioppilastutkintolautakuntaa ilmoittamaan toimenpiteistä asiassa 30.9.2010 mennessä.

AOA Pajuojan päätös 20.4.2010,
dnro 1540/4/09*, esittelijä Jorma Kuopus

Ylioppilastutkintolautakunnan pääsihteeri ilmoitti sittemmin, että pyydetty asiakirja oli annettu kokelaan äidille.

HELSINGIN KAUPUNGIN HOMEKOULUJA EI SANEERATTU RIITTÄVÄN MÄÄRÄTIEOTOISESTI

Erään helsinkiläisen koulun opettaja sairastui vuoden 2007 alussa. Työterveyslääkäri ilmoitti Uudenmaan työsuojelupiirille epäilevänsä, että kyseessä oli ammattitauti. Koulun kosteusongelmat olivat olleet tiedossa jo edellisvuodesta. Opettaja sai siirron toiseen peruskouluun ja aloitti siellä työt syksyllä 2007. Jo lokakuussa hän joutui kuitenkin jäämään sairauslomalle, koska hän sai taas hengitystieoireita. Koulussa oli ollut toistuvia kattovuotoja.

Seuraavana syksynä opettaja siirtyi kolmanteen peruskouluun. Siellä kuume, päänsärky, nivelkivut ja silmäoireet alkoivat muutaman viikon työskentelyn jälkeen. Opettaja joutui jäämään sairauslomalle syyskuussa 2008. Kävi ilmi, että koulun ruokalassa oli ollut laaja vesivahinko. Opettaja tiedusteli, eikä Helsingin kaupunki olisi velvollinen järjestämään hänelle terveelliset työtilat. Kaupunki ei opettajan mukaan ollut myöntänyt homevaurioita, vaikka hän ja useat muutkin olivat saaneet oireita, jotka olivat yhdistettävissä kosteusvauriomikrobeihin.

AOA pyysi kantelun johdosta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL) asiantuntijalausuntoa. Lausunnon mukaan kosteusvaurioissa toimintaa ohjaa ns. Majvik II -suositus. Sen mukaan ehdottomasti tärkeintä on lopettaa altistuminen tai ainakin vähentää sitä olennaisesti. Sairastunutta henkilöä ei sen vuoksi tule siirtää kosteusvaurioita kärsineisiin tiloihin.

THL:n lausunnon mukaan näytteitä oli otettu pikeminkin satunnaisesti kuin johdonmukaisesti. Alkuperäisiä laboratoriotutkimuksia sisältyi aineistoon vain rajoitetusti. Koulujen sisäilman mittausten tulisi koostua riittävästä määrästä näytteitä. Ei käynyt ilmi, oliko näytteidenottoja ja mittauksia tulkittu asianmukaisesti, olivatko mahdolliset löydökset johtaneet tarvittaviin toimenpiteisiin ja olivatko korjaukset todella kohdistuneet havaittujen ongelmien syiden poistamiseen. Kaupungilla ei myöskään ollut täsmällisiä selvityksiä siitä, mitä teknisiä ja rakenteellisia tutkimuksia koulurakennuksissa oli tehty vaurioiden paikallistamiseksi ja korjaussuunnittelun pohjaksi.

Selvitysten ja lausuntojen perusteella AOA arvosteli Helsingin kaupunkia riittämättömistä toimista sisäilmahaittojen selvittämiseksi ja poistamiseksi. Kaupungin opetusviraston ja kiinteistöviraston olisi tullut toimia määrätietoisemmin täyttääkseen työturvallisuuslain vaatimukset. Työnantajana sen olisi tullut selvittää ja arvioida työpaikan vaarat sekä huolehtia siitä, että työntekijät ja oppilaat eivät altistu terveydelle vaaraa aiheuttaville biologisille ja muille tekijöille.

AOA Pajuojaan päätös 24.5.2010,
dnro 3058/4/08*, esittelijä Henrik Åström

KOULUN PÄIhteettömyys- OHJELMA SAATTAA OPPILAAT ERIARVOISEEN ASEMAAN

Oppilaan äiti arvosteli kunnan opetustointia siitä, että Selvä Sopimus -toimintaohjelma loukkaa oppilaiden yhdenvertaisuutta.

Selvä Sopimus -toimintaohjelmassa yläasteen oppilas sitoutuu päihteettömyyteen peruskoulun päättämiseen saakka. Hänen huoltajansa sitoutuu samoin allekirjoituksellaan vastaamaan oppilaan viikon pituisen matkan tai muun kotona yhteisesti sovitun, oppilaalle päihteettömyydestä annettavan palkinnon kustannuksista.

Kantelijan mukaan perheiden varallisuus vaihtelee. Hän kertoi ottaneensa yhteyttä koulun rehtoriin. Hän oli halunnut tuoda esiin sen, että monien oppilaiden vanhemmilla oli vaikeuksia saada tarvittavia summia kohti 800–1 300 euroa. Kantelija katsoi myös, että koulu pakottaa perheet ja lapset sopimuksen allekirjoittajaksi, vaikka väittää tämän olevan vapaaehtoista. Hän oli ilmoittanut näkemyksensä rehtorille, että kyse oli leirikoulusta, jolloin jokaisella lapsella pitää olla oikeus matkaan.

AOA katsoi OPH:n tavoin, että ohjelman mukainen toiminta on tosiasiallisesti peruskoulun yläasteen toimintaa. Opettajat olivat osallistuneet ulkomaanmatkoihin lukuvuoden aikana työajalla. Vaikka päihteet-

tömyys opetustyössä ja oppilashuollossa on lapsen edun kannalta lainmukainen tavoite, toimintaohjelma oli tulkinnanvarainen perusopetuksen maksuttomuuden ja oppilaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. AOA:n mukaan toiminta matkoineen ja retkineen tulisi järjestää muulloin kuin koulun opetussuunnitelman mukaisena työaikana tai vaihtoehtoisesti liittää se selkeästi osaksi yläasteen koulutystä. Vanhempiin kohdistuneissa velvoitteissa koulu oli myös mennyt omaa kasvatuksellista tehtäväpiiriään ulommaksi.

AOA Pajuojan päätös 11.8.2010,
dnro 16974/09*, esittelijä Jorma Kuopus

YKSILÖIMÄTÖN LÄVISTYSKIELTO ON VASTOIN PERUSOIKEUKSIA

AOA otti kantaa ammattioppilaitoksen menettelyyn, jossa oppilaitos puuttui järjestysmääräyksellä opiskelijoiden ulkonäköön eli lävistyskiin.

Tekniikan tulosalueen opiskelijoita oli kielletty käyttämästä kasvoissa huuli-, silmäkulma- ja muita lävistyksiä sekä korvarenkaita. Kielto oli voimassa oppilaitoksen työsaleissa, työympäristössä ja työssäoppimisen paikoissa. Lävistyskorut oli poistettava työtuntien ajaksi. Vaatteiden alla olevia ja kielilävistyskiä ei kuitenkaan tarvinnut poistaa. Luokkaopetuksessa, yleisaineiden tunneilla ja ammatin opetukseen liittyvillä teoria-tunneilla lävistysten käyttö oli sallittua. Määräyksiä perusteltiin työturvallisuudella.

AOA katsoi, että lävistyskieltoa voitiin sinänsä perustella työturvallisuudella ja turvallisen oppimisympäristön vaatimuksella. Kiellon tarpeellisuus ja laajuus oli kuitenkin arvioitava kunkin koulutusalan yksittäisen koulutuksen erityispiirteiden pohjalta.

Opiskelijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että lävistyskorujen käyttämistä ja rajoittamista koskevia käytäntöjä perustellaan selkeästi ja asiasta tiedotetaan hyvin. Näin toimimalla vältetään turhilta rajoituksilta ja varmistetaan, että opiskelijat ymmärtävät rajoitusten perusteet.

Lävistyskiellon tarpeellisuus ja laajuus on AOA:n mukaan arvioitava kunkin koulutuksen erityispiirteiden pohjalta. Arvioitava on ainakin, miksi kielto on tarpeen missäkin tilanteessa ja olisiko opiskelijoiden turvallisuus taattavissa muulla tavoin. Tällaista riittävän täsmällistä arviota ei AOA:n tietojen mukaan ole kyseisellä tulosalueella tehty.

AOA pyysi OKM:tä ilmoittamaan vuoden 2010 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös oli johtanut ministeriössä, OPH:ssa ja kyseisessä oppilaitoksessa.

AOA Pajuojan päätös 30.8.2010,
dnro 2948/2/08*, esittelijä Mikko Sarja

HELSINGIN YLIOPISTON ERIKOISHAMMASLÄÄKÄRIKOULUTUS ON ASETUKSENVASTAISTA

Erikoishammaslääkäri kanteli siitä, että Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan vaatimukset suu- ja leukakirurgiaan erikoistuville hammaslääkäreille ovat vastoin erikoishammaslääkäriasetuksen tarkoitusta. Helsingin lääketieteellinen tiedekunta vaatii, että suu- ja leukakirurgiaan erikoistuvilla on sekä hammaslääkärin että lääkärin perustutkinto. Hammaslääkäri oli myös joutunut – muista yliopistoista poiketen – erikoistumisaikanaan työskentelemään osaksi palkatta.

Selvityksen mukaan Helsingin yliopiston suu- ja leukakirurgian erikoistumiskoulutus kaksine perustutkintoineen poikkeaa Turun, Oulun tai Kuopion vastaavasta koulutuksesta. Niissä hammaslääkärit saavat täydentävää koulutusta lääketieteessä. Suu- ja leukakirurgiaan erikoistuvat ovat eriarvoisessa asemassa myös siinä, että muualla kuin Helsingin yliopistossa koulutus tapahtuu koko ajan palkallisessa erikoistumisvirassa.

Eroavuuksista huolimatta sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira hyväksyy yhtäläisesti kaikista koulutusohjelmista valmistuvat suu- ja leukakirurgian erikoislääkärit.

AOA totesi, ettei hammaslääkärin erikoistumiskoulutuksesta annettu asetus (316/2003) vaadi yleislääketieteen tutkintoa. Myös OKM:n kantana oli, että kahden perustutkinnon suorittaminen ei ole nykyaikaisen korkeakoulupolitiikan mukaista.

Pajuoja pyysi OKM:tä ryhtymään toimiin erikoistumisohjelmien yhdenmukaistamiseksi maassamme. Hänen mukaansa ministeriö olisi jo aikaisemmin voinut puuttua hammaslääkäreiden erikoiskoulutuksen poikkeavuuksiin eri paikkakunnilla. Käsitys koulutuksen yhdenmukaistamisen tarpeesta saatettiin myös Helsingin yliopiston tietoon.

AOA Pajuojan päätös 2.9.2010,
dnro 3515/4/09*, esittelijä Jorma Kuopus

LAINVASTAISESTI PERITYT OPINTOMAKSUT HÄMEENLINNASSA

Hauhon kunnassa ei ollut järjestetty taiteen perusopetusta musiikissa, vaan opetus oli ostettu Hämeenlinnan Sibelius-opistolta. Hauhon kunta – joka sittemmin on liitetty Hämeenlinnaan – oli perinyt oppilailta kevästä 2006 lukien omavastuuosuutena 500 euroa lukuvuodelta. Ennen tätä omavastuuosuus oli ollut Sibelius-opiston lukukausimaksun suuruinen.

AOA katsoi, että Hauhon kunnalla ei ollut oikeutta periä oppilailta lukukausimaksuja, koska sitä ei voitu pitää taiteen perusopetuslain tarkoittamana koulutuksen järjestäjänä. AOA esitti Hämeenlinnan kaupungille lakiin perustumattomien virheellisten maksujen hyvittämistä ja pyysi kaupunkia ilmoittamaan toimenpiteistä, joihin se asiassa ryhtyy.

AOA Pajuojan päätös 11.10.2010,
dnro 1713/4/09*, esittelijä Mikko Sarja

Hämeenlinnan kaupunki päätti 29.11.2010 palauttaa maksut mahdollisine perintäkuluineen heti, kun kaikkien asianosaisten yhteystiedot ja palautettavat määrät on saatu selville. Samalla kaupunki lopettaa perintätoimet.

MUITA TOIMENPITEISIIN JOHTANEITA KANTELUITA

Muut toimenpiteisiin johtaneet kanteluasiat koskivat mm. hyvän hallinnon vaatimuksia kirjastolainojen uusimisessa (1302/4/10*), koulutuskuntayhtymän tekemää tuntiopettajan valintaa (1364/4/09), kunnan sivistyslautakunnan virantäyttöä (1409/4/09), yliopistojen valintakoeikirjojen maksullisuutta (1468/4/10), työtodistuksen antamista lehtorille (1878/4/09), museoviraston menettelyä Hämeen linnan vuokraustoiminnassa (1906/4/08), Ateneumin taidemuseon asettamaa kuvauskieltoa (2998/4/08*), Svenska Handelshögskolanin opiskelijoiden kielitaitovaatimuksia (56/4/08), puutteellisia toimenpiteitä koulukiusaamisen ehkäisemiseksi (214/4/09), OPH:n viivyttelyä tutkintomaksun palauttamisessa (544/4/10*) ja lukion tietoverkon valvontaa (640/4/09*).

5.17 KIELIASIAT

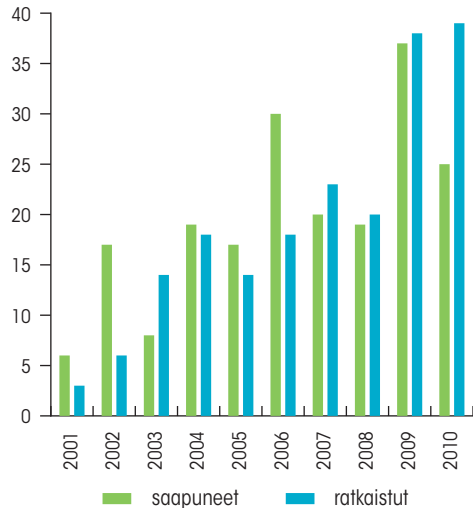
Kieliasiat koskevat ensisijaisesti perustuslaissa turvattua oikeutta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, julkisen vallan velvollisuutta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamista. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä. Kieliasioita ovat myös saamen kielen asemaa koskevat asiat. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Edelleen kieliasioita ovat asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kohdassa 5.17.3 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin ole ilmoitettu.

5.17.1 YLEISTÄ

Oikeusministeriön (OM) demokratia- ja kieliasioiden yksikkö seuraa vuonna 2004 voimaan tulleen kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasia-ineuvottelukunnan kanssa. 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. Tähän mennessä kertomus on annettu vuosina 2006 ja 2009.

Eduskunnalle annettiin kielellisiä oikeuksia koskeva hallituksen esitys laeiksi työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain ja kielilain muuttamisesta (HE 329/2010 vp, TyVM 17/2010 vp). Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset helmikuussa 2011. Kielilakiin on lisätty viittaussäännös, jonka mukaan yleissitovien työehtosopimusten julkaisukielestä säädetään



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010

ensiksi mainitulla lailla. Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta huolehtii jatkossa siitä, että yleissitovat työehtosopimukset julkaistaan joko suomen tai ruotsin kielellä ja käännöksenä toisella kansalliskielellä.

Suomi antoi neljännen määräaikaisraportin alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (SopS 23/1998) täytäntöönpanosta. Raportissa on otettu huomioon OA:n ratkaisukäytäntö kieliasioissa.

5.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kieliasioissa on useimmin kyse ruotsinkielisen asiakaspalvelun puutteista ja oikeudesta käyttää ruotsia, kun asiaa käsitellään viranomaisessa. Asiakaspalvelukantelut liittyvät esimerkiksi tiedusteluihin vastaamiseen, lomakkeisiin ja muuhun informaatioon, kuten ilmoituksiin, esitteisiin, ohjeisiin ja nettisivuihin sekä tiedottamiseen yleensä. Lisäksi kanteluita teh-

dään esitutkinnasta, haasteen ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta, oikeudenkäynnistä, liikennevalvonnasta, ruotsinkielisten asioiden käsittelyajoista ja viranomaisten välisen kirjeenvaihdon kielestä. Myös yliopistojen kielikiintiöistä ruotsinkielisille ja yliopistojen asettamista ruotsinkielen taitoa koskevista vaatimuksista kannellaan lähes vuosittain. Tämänkaltaisia asioita ratkaistiin myös vuonna 2010.

Kieliasioita ratkaistiin 42, ja toimenpiteisiin niistä johdettiin 23 (54,8 %). Toimenpideprosentin kasvuun edellisvuodesta (23,7 %) ei ole osoitettavissa erityistä syytä (ks. kaaviot seuraavalla sivulla). Suurin osa kaikista ratkaisuista koski nytkin ruotsin kielen asemaa. Erityisesti esillä olivat automaattisen liikennevalvonnan kielikysymykset, joita koski kuusi ratkaisua. Oikeutta palveluun suomen kielellä koski neljä tapausta. Niistä toimenpiteisiin johdettiin yksi kunnan tiedottamista koskenut tapaus.

Saamen kielen asemasta oli kyse yhdessä päivähoidossa koskeneessa ratkaisussa. Omana aloitteena otettiin tutkittavaksi saamenkielisten uutisten esittämisaikankohta koskeva asia (3709/2/10). Mainittakoon, että Saamelaiskäräjien saamen kielineuvosto myönsi ensimmäisen saamen kieliteko -palkinnon Metsähallitukselle. Palkinnolla annetaan tunnustusta saamenkielisten palveluiden ja saamen kielen aseman edistämisen hyväksi tehdystä työstä Suomessa. Palkintoperusteluiden mukaan Metsähallitus on ansiokkaasti toteuttanut saamen kielilain velvoitteita ja saamen kielen asemaa verkkoviestinnässään, asiakaspalvelussaan ja tiedotustoiminnassaan.

Englannin kielen käytöstä oli kyse sairaalan yksikön nimeä koskeneessa tapauksessa. Toisessa tapauksessa OA piti kielilain vastaisena sitä, että tuomioistuinten sähköpostijärjestelmä oli reagoinut vanhaan osoitteeseen lähetettyyn sähköpostiin ainoastaan englanninkielisellä virheilmoituksella. OA:n mukaan virheilmoituksen automaattista lähettämistä voitiin pitää kielilain tarkoittamana yleisölle annettavana tiedotteena (537/4/10*).

OA teki perehtymiskäynnin OM:n demokratia- ja kieliasioiden yksikköön. Svenska Finlands Folktingin edustajia vieraili OA:n kansliassa keskustelemassa ruotsin kielen asemaan liittyvistä kysymyksistä.

Vuoden aikana kieliasioissa ei tehty erikseen varsinaisia tarkastuksia. Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään kuitenkin vakiintuneesti osana muuta tarkastustoimintaa huomiota asiakkaan oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellään. Tämä korostui kertomusvuonna, kun perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteemana olivat kielelliset oikeudet ja hyvän kielikäytön vaatimus (ks. jakso 3.5 s. 105).

5.17.3 RATKAISUJA

SAIRAALAN YKSIKÖN NIMI EI VOI OLLA VAIN ENGLANNIKSI

OA otti kantelun johdosta kantaa siihen, oliko laillista, että Tampereen yliopistollisen sairaalan yhdellä yksiköllä on vain englanninkielinen nimi, Stroke Unit.

Arvioinnin lähtökohdat

OA:n tehtävä ei sinänsä ole ottaa kantaa siihen, millä nimellä kyseistä yksikköä tulisi kansalliskielillä nimitellä. Sen sijaan asiaa voitiin arvioida siltä osin kuin kyse oli laissa säädettyjen edellytysten noudattamisesta. Arvioinnissa oli siten merkityksellistä ensinnäkin kielellisten perusoikeuksien näkökulmasta ennen muuta se, miten kyseisen yksikön nimeäminen nyt omaksutulla tavalla toteuttaa kielellisiä oikeuksia ja edistää kansalliskielten käyttämistä sekä suhteutuu viranomaisten tiedottamisessa käytettävälle kielelle asetettuihin vaatimuksiin. Perusoikeutena niin ikään turvatun hyvän hallinnon näkökulmasta kyse on puolestaan palveluperiaatetta, neuvontaa ja hyvän kielikäytön vaatimusta koskevasta kysymyksestä.

Kielellisten oikeuksien näkökulma

Kielellisiä oikeuksia koskeva sääntely ei lähde pelkästään siitä, että kaksikielisen viranomaisen tulee palvelua molemmilla kansalliskielillä, vaan yhtä lailla siitä, että yksikielisen viranomaisen tulee antaa palvelua virka-alueensa mukaisesti määrätyillä kielellä. Sekä yksi- että kaksikielinen viranomainen voi aina antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilain mi-

nimivaatimukset edellyttävät. Tämä voi tarkoittaa myös vieraskielistä palvelua. Vierailla kielillä ei lähtökohtaisesti kuitenkaan voida syrjäyttää kansalliskieliä.

Viranomaisen ja sen toimintayksikön nimen tehtävä on osaltaan kuvata viranomaisen toimintaa. Nimi on siten kielilain tarkoittamalla tavalla osa viranomaisen yleisölle suuntaamaa viestintää ja tiedottamista. Viranomaisesta kertovien kylttien ja opasteiden avulla asiakasta ohjataan viraston sisällä oikeaan asiointipisteeseen. Kyse on siten samalla neuvonnasta. Erilaiset opasteet, joissa viranomaisen tai sen toimintayksikön nimi esiintyy, saattavat olla sellainen hallinnossa asioivan ensikontakti itse viranomaiseen, jonka perusteella hän muodostaa käsityksensä viranomaisesta ja sen toiminnasta. Viranomaisen nimi ei siten ole vähämerkityksinen asia.

Stroke Unit esiintyy yksikön nimenä sairaalan tiloissa asiakkaille suunnatuissa opasteissa. Se on siten yleisön nähtävissä asiakkaiden ohjaamistarkoituksessa pystytettynä viitoituksena. Vaikka yksikköön ei hakeudutakaan suoraan ja ainoastaan yksikön nimen perusteella, vaan ensiapupoliklinikan kautta, eikä toimintayksikön nimellä siten ole välittömästi vaikutusta potilaan ohjautumiseen tarvitsemiinsa palveluihin, mainituissa opasteissa on OA:n mukaan kuitenkin kyse yleisölle annettavasta oleellisesta tiedosta, jonka antamisessa tulee noudattaa kielilain vaatimuksia. Viranomaisen tulee kaikessa yleisölle suunnatussa toiminnassa oma-aloitteisesti osoittaa ulospäin, että palvelua annetaan kielilaissa säädetyn mukaisesti virka-alueen perusteella määrätyllä kielellä.

Hyvän hallinnon näkökulma

Hallintolain tarkoittamaan palveluperiaatteeseen kuuluva asianmukainen palvelu ja asiakkaiden tarpeista lähtevä asiakaslähtöisyys palveluiden järjestämisessä sekä neuvontavelvoitteen asianmukainen täyttäminen puolestaan edellyttävät selkeän ja ymmärrettävän kielien käyttämistä edellä kuvatussa yleisölle suunnatussa viestinnässä ja opastuksessa. Pelkästään englannin käyttäminen näissä yhteyksissä ei täytä tätä vaatimusta, vaikka englannin kielen opiskelulla sinänsä onkin vahva sija Suomessa.

Koska viranomaisen toimintayksiköstä kertovilla opasteilla asiakasta ohjataan esimerkiksi viraston sisällä oikeaan asiointipisteeseen, kyse on yleisölle annettavasta oleellisesta tiedosta, jonka antamisessa tulee noudattaa hallintolain hyvälle hallinnolle asettamia vaatimuksia. Opasteet tulee siten laatia ymmärrettävällä kielellä.

Johtopäätökset

Ainoastaan englanninkielisen nimityksen antamista viranomaiselle tai sen toimintayksikölle ja nimityksen esiintymistä sellaisenaan yleisölle suunnatussa tiedottamisessa voitiin OA:n mukaan arvostella usein perustein. Menettely ei ole ensinnäkään sopusoinnussa sen perustuslaissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Toiseksi menettely ei ole kielilain nimenomaisen säännöksen tarkoittamalla tavalla omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä.

Kolmanneksi menettely ei toteuta kielilain sääntöä siitä, että viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti osoittaa yleisölle käyttävänsä viranomaisen virka-alueen mukaisesti määräytyvää kieltä. Neljänneksi menettely ei täytä hallintolain vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta sekä ymmärrettävästä kielestä näissä yhteyksissä. Viidenneksi menettely ei ole perustuslain edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.

OA viittasi myös kaksikielisen viranomaisen tiedottamisesta koskevan kielilain 32 §:n perusteluihin, joiden mukaan yksikielisten kuntien tai yksikielisten viranomaisten julkisessa tiedottamisessa käytävä kieli määräytyy yksikielisen virka-alueen kielen mukaan, sekä 33 §:n 1 momenttiin, joka koskee viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikenumerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien kieltä.

Edellä todetusta seurasi kantelussa tarkoitettussa yksittäistapauksessa, että Stroke Unit viranomaisen toimintayksikön nimityksenä ei OA:n mukaan ollut kielil-

lisiä oikeuksia eikä hyvää hallintoa koskevan sääntelyn mukainen. Asiassa ei ollut mahdollisuutta arvioida, aiheutuisiko nimityksen muuttamisesta ongelmia – ja jos, niin minkälaisia – eikä sitä, mikä niiden oikeudellinen merkitys voisi olla. OA korosti myös sitä, että edellä esitetty on tarkoitettu ennen muuta yleisemmäksi, periaatteelliseksi kannanotoksi, vaikka arviointi juontaakin juurensa yksittäiseen viranomaiseen kantelussa kohdistetusta arvostelusta.

OA saattoi päätöksensä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin kannanotto mahdollisesti antoi aihetta. Lisäksi hän lähetti päätöksensä tiedoksi OM:lle, valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskukselle (4032/4/08*).

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ilmoitti muuttaneensa Stroke Unit -nimen aivoverenkiertohäiriöyksiköksi.

POLIISIIN TULEE KAKSIKIELISELLÄ ALUEELLA PUHUA SUOMEA JA RUOTSIA

Kielilain mukaan viranomaisen on kaksikielisellä alueella käytettävä ja osoitettava käyttävänsä kaikesa toiminnassaan suomea ja ruotsia. Tämä kattaa OA:n mukaan sekä viranomaisen kirjallisen että suullisenkin toiminnan.

Kaikkien nuorten kielelliset oikeudet eivät toteutuneet marraskuussa 2008 Espoossa, kun poliisit käyttivät vain suomen kieltä keskeyttäessään naapureita metelöinnillään häirinneiden noin viidenkymmenen nuoren öiset juhlat. Poliisien olisi pitänyt esittää poistumiskäskyt sekä suomeksi että ruotsiksi. Kun poliisi kehottaa joukkoa hajaantumaan ja ilmoittaa, mitä käskyn noudattamatta jättämisestä seuraa, tieto on joukkoon kuuluvien näkökulmasta tärkeä saada omalla kielellä.

Toisaalta poliisin voi ymmärrettävästi olla vaikea turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen täysin aukottomasti silloin, kun paikalla on paljon ihmisiä ja tilanteet muuttuvat jatkuvasti. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan tullut ilmi, että tilanne olisi ollut sillä ta-

valla vaarallinen tai nopeatempoinen, että kielellisten oikeuksien turvaamisesta ei olisi voitu huolehtia asianmukaisesti.

Viranomaisen on turvattava kielelliset oikeudet ilman että niihin tarvitsee vedota

Poliisit kertoivat käyttäneensä vain suomea, koska tapahtuman alkuvaiheessa heidän tietoonsa ei ollut tullut, että joku olisi halunnut käytettävän myös ruotsia. Poliiseilla vaikutti olleen myös sellainen käsitys, että kaksikielisellä alueella voisi toimia ensisijassa suomeksi, kun taas ruotsin käyttö edellyttäisi nimenomaista merkkiä siitä, että henkilöt ovat ruotsinkielisiä – ellei peräti sitä, että he vetoavat kielellisiin oikeuksiinsa.

Kielilain tarkoitus on kuitenkin, että viranomaiset turvaavat kielelliset oikeudet ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Viranomaisen tulee oma-aloitteisesti osoittaa käyttävänsä molempia kansalliskieliä sekä kirjallisesti että suullisesti. Sitä paitsi OA:n saaman selvityksen mukaan poliisin tietoon oli sitemmin tullut, että jotkut nuorista olisivat halunneet käytettävän myös ruotsia. Yksi nuori oli jopa soittanut hätäkeskukseen kieliongelman vuoksi. Viimeistään tässä vaiheessa poliisien olisi OA:n mukaan tullut kiinnittää huomiota siihen, että nuorten kielelliset oikeudet toteutuvat.

OA:n mukaan tapahtumien kulku osoitti, että poliisilla ei ollut riittävää halua, kykyä tai ymmärrystä toteuttaa kielellisiä perusoikeuksia. Yksi poliisimiehistä oli pitänyt ruotsin kielen vaatimusta lähinnä kiusantekona, jolla haluttiin vaikeuttaa poliisin työtä.

Kielelliset oikeudet tapahtumapaikalla, kiinnioton yhteydessä ja sakotettaessa

OA korosti, että poliisilla on erittäin tärkeä tehtävä ihmisten oikeusturvan takaamisessa. Yksittäiset poliisimiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa. Siksi on tärkeää, että heillä on riittävä kyky toimia molemmilla kansalliskielillä ja että ihmisillä on tosiasiallinen mahdollisuus asioida poliisin kanssa omalla kielellään.

Kielellisiin oikeuksiin on kiinnitettävä sitä enemmän huomiota, mitä voimakkaammin poliisi puuttuu ihmisten perusoikeuksiin. Kun edetään poistumiskäskyjen antamisesta tapahtumapaikalla kiinniottoon ja sakkotukseen niskoittelun vuoksi, vaatimukset kasvavat.

Kun nuoria kuulusteltiin ja sakotettiin, heidän kielellisiin oikeuksiinsa olisi tullut kiinnittää erityistä huomiota. Poliisilaitoksella kiinniotettujen äidinkieli oli jo tiedossa tai helposti selvitettävissä. Rangaistusvaatimukset annettiin kuitenkin suomeksi.

Poliisin ohjauksessa ja koulutuksessa on kiinnitettävä huomiota kielellisiin oikeuksiin

OA piti huolestuttavana sitä, että sen enempää sisäasiainministeriö (SM) kuin lääninhallituksen poliisi-osastokaan, poliisitoimen ensisijaiset laillisuusvalvojat, eivät nähneet tapahtuneessa huomautettavaa.

OA lähetti päätöksensä Länsi-Uudenmaan poliisilaitokselle, SM:n poliisiosastolle, Poliisihallitukselle ja Poliisiammattikorkeakoululle tiedoksi ja otettavaksi huomioon poliisin ohjauksessa ja koulutuksessa.

Tausta

Tapaus oli aikanaan esillä tiedotusvälineissä. Poliisien menettelystä kanteli OA:lle kolme nuorta ja Folktinget (3795/4/08)*.

AUTOMAATTINEN NOPEUSVALVONTAJÄRJESTELMÄ TOIMI KIELILAIN VASTAISESTI

OA:n tutkittavana oli useita kanteluita poliisin automaattisesta kameravalvonnasta kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Tapauksille oli yhteistä, että ruotsia äidinkielenään puhuvan henkilön saamassa rikesakkomääräyksessä esimerkiksi poliisiyksikön nimi, teko-kunta- ja paikka, rikkomuksen laatu ja yhteystieto olivat olleet vain suomeksi. Myös ruotsinkielisissä sakon vastustamisohjeissa käräjäoikeuden nimi ja yhteystie-

dot olivat olleet vain suomeksi. Yhdessä tapauksessa ruotsinkielinen henkilö oli joutunut menemään kaksi kertaa poliisiasemalle saadakseen rikesakkomääräyksen ruotsiksi, eikä asiaa siltikään saatu asianmukaisesti hoidettua. Laitoksella oli toimittu ruotsiksi, mutta rikesakkomääräys oli ollut osin suomeksi ja siihen oli liitetty lista, johon suomenkieliset sanat oli käännetty ruotsiksi.

OA:n mukaan poliisin automaattisen liikennevalvontajärjestelmän tuottamat rikesakkomääräykset olivat kielilain vastaisia silloin, kun sakotettavan kieli oli ruotsi. Näissä tapauksissa järjestelmä täytti valmiiseen lomakepohjaan tiedot pääosin suomeksi. Lähettäessään rikesakkomääräyksen kameravalvonnan perusteella poliisin tulee kielilain mukaan kuitenkin käyttää vastaanottajan kieltä, jos se on tiedossa, tai molempia kansalliskieliä.

Kantelijoilla olisi ollut oikeus saada rikesakkomääräys tiedoksi alun perin kokonaisuudessaan ruotsiksi. Asianmukaista ei ollut sekään, että henkilö joutui tulemaan poliisilaitokselle kahdesti, koska järjestelmä ei tuota oikeanlaisia asiakirjoja. Näin hänelle koitui ylimääräistä haittaa siitä, että hän halusi pitää kiinni kielellisistä perusoikeuksistaan. Hyvän hallinnon ja kielilain vastaista oli sekin, että asiakas sai sekakielen asiakirjan, johon oli liitetty käännös vääränkielisistä sanoista. OA painotti, että asiakirjan tulee olla kielellisesti selkeä ja eheä kokonaisuus.

OA:n saamissa selvityksissä vedottiin tietojärjestelmän ongelmiin, jotka olivat poliisin ylijohdon tiedossa jo ennen vuotta 2008, jolloin järjestelmä otettiin valtakunnallisesti käyttöön. OA ei pidä hyväksyttävänä sitä, että tämän kaltaisia tietojärjestelmiä otetaan käyttöön perusoikeuksien kannalta keskeneräisinä. Yksilön oikeusturvaan liittyvät seikat, kuten kielelliset oikeudet, korostuvat erityisesti silloin, kun on kyse rikosprosessuaalisesta menettelystä.

OA katsoi, että SM:n poliisiosasto oli hyväksyessään otettavaksi käyttöön kielellisten oikeuksien kannalta puutteellisen tietojärjestelmän aiheuttanut kielilain vastaisten asiakirjojen syntymisen liikennevalvonnessa. Se oli siten laiminlyönyt huolehtia kielilain edellyttämällä tavalla omatoimisesti siitä, että äidinkieltään ruotsinkielisten henkilöiden kielelliset oikeudet

toteutuvat automaattisessa liikennevalvonnassa myös käytännössä. Koska tienkäyttäjät oli kielellisin perustein asetettu eriarvoiseen asemaan eikä menettelylle ollut perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävää perustetta, ministeriö oli menettänyt myös syrjintäkiellon vastaisesti. SM:n olisi myös tullut ryhtyä aktiivisiin vaihtoehtoisin toimenpiteisiin, joilla kielelliset perusoikeudet olisi voitu turvata siihen asti, että järjestelmä toimii asianmukaisesti. Kaiken kaikkiaan SM ei ollut turvannut kielellisten perusoikeuksien toteutumista automaattisessa liikennevalvonnassa. Näistä syistä OA antoi SM:lle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Poliisihallituksen tietoon OA saattoi käsityksensä, että koska järjestelmän puutteet olivat olleet jo pitkään tiedossa eikä järjestelmän kuntoon saattamisen aikataulu ollut selvillä Poliisihallituksen tullessa vuoden 2010 alusta asiassa vastuulliseksi tahoksi, sen olisi tullut ryhtyä aktiivisemmin sellaisiin tarpeellisiin toimiin, joilla olisi voitu minimoida käytössä olevan järjestelmän puutteista liikenneturvallisuuskeskusten toiminnalle johtuvia haittoja (2523/4/08* ja 3301/4/08*; samaa asiaa koskivat myös 3382/4/09, 3744/4/09, 1437/4/10* ja 3068/4/10).

SAAMENKIELISEN PÄIVÄHOIDON JÄRJESTÄMINEN

Oulun kaupunki ei ollut järjestänyt kantelijan lapselle kokonaan saamenkielistä päivähoitopaikkaa. Lapselle oli sinänsä järjestynyt päivähoitopaikka, mutta kantelija ei ollut tyytyväinen saamenkielisen päivähoidon määrään. Selvityksen mukaan kaupunki oli toiminut yhteistyössä saamelaislasten vanhempien kanssa ja järjestänyt saamenkielistä päivähoitoa. Se oli ollut valmis lisäämään saamenkielistä päivähoitoa, mikäli useampi asiakas olisi halunnut sitä lisättävän.

AOA totesi, että lasten päivähoidosta annetussa laissa ei ole määritelty yksityiskohtaisesti sitä, miten saamenkielinen päivähoito tulee kunnassa järjestää. Kunnan on huolehdittava siitä, että päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Edelleen kunnan on huo-

lehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä. Säännöksessä ei tehdä alueellisia rajoituksia saamenkieliselle päivähoidolle, vaan säädös velvoittaa kaikkia Suomen kuntia.

Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on ns. subjektiivinen oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka. Tällaista päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapselle lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Ehdotonta velvollisuutta tähän ei kunnalla kuitenkaan lain mukaan ole. Subjektiivinen oikeus koskee siis alle kouluikäisten vanhempien oikeutta saada lapselleen päivähoitopaikka. Sen sijaan vanhempien oikeus ei ulotu päivähoidon järjestämispaikkaan tai järjestämistapaan.

Päivähoitolaissa on erikseen asetettu kunnalle velvollisuus huolehtia siitä, että päivähoitoa voidaan antaa saamenkielellä. Sosiaalihoitolain mukaan yksikielissä kunnissa ja kuntayhtymissä järjestetään sosiaalihuolto kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän sosiaalihoolto järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että asiakas saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

AOA arvioi, oliko saamenkielellä toteutettua lasten päivähoitoa ollut saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää ja toisaalta oliko kaupunki ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin saamenkielisen päivähoidon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Arvioinnissa oli otettava huomioon myös muut saamenkielen ja saamelaisien asemaan liittyvät säännökset.

AOA:n mukaan epäselväksi oli jäänyt, miten paljon saamenkielinen hoitaja olisi ollut päivittäin tekemisissä kantelijan lapsen kanssa. Toisaalta oli todennäköistä, että saamenkielinen hoitaja ei olisi ollut koko-aikaisesti päivittäin lapsen kanssa. Lainsäädäntö ei tarjoa yksiselitteistä vastausta siihen, miten kaupungin tulee yksittäistapauksessa toteuttaa päivähoitolaissa säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että päivähoitoa voidaan antaa saamenkielellä, ja mitä käytännössä tarkoittaa velvollisuus ottaa huomioon vanhem-

pien ja muiden huoltajien toiveet. AOA:n mukaan lais-
sa ei ole nimenomaista perustetta olla järjestämättä
yhdelekin lapselle enemmän saamenkielistä päivä-
hoitoa sitä vaadittaessa.

Merkityksellistä oli se, että päivähoitolaissa on erik-
seen asetettu kunnalle velvollisuus huolehtia siitä,
että päivähoitoa voidaan antaa saamenkielellä, vaika
sosiaalihuoltolain mukaan yksikielisissä kunnissa
ja kuntayhtymissä järjestetään sosiaalihuolto kunnan
tai kuntayhtymän kielellä.

Lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta johtuen AOA
ei katsonut kaupungin menetelleen lainvastaisesti
siinä, että se ei ole heti ryhtynyt muihin kuin selvi-
tyksessään esittämiin toimenpiteisiin kantelijan ha-
kiessa lapselleen kokonaan saamenkielistä päivä-
hoitoa syyskuussa 2008. Tähän arvioon oli vaikutta-
nut se, että kantelija oli muuttanut Oulusta pois jo
lokakuussa 2008.

AOA kiinnitti päätöksessään kuitenkin huomiota saa-
men kielen erityisasemaan ja päivähoitolakiin perus-
oikeuksien näkökulmasta seuraavalla tavalla.

Muutoksenhakuoikeuden osalta AOA totesi, että mikäli
katsotaan, että päätös siitä, millä kielellä päivähoitoa
lapselle järjestetään, on osa lapsen päivähoitoon ot-
tamista koskevaa päätöstä, tulisi asiakkaalla olla mah-
dollisuus myös hakea muutosta päätökseen ja saa-
da asiasta oikeudellisesti sitova ratkaisu. Oikeusturvan
toteutumisen näkökulmasta asiakkaan oikeus saada
perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta olisi tur-
vattava lailla selkeästi. Näin ei ole asianlaita kuiten-
kaan tällä hetkellä, vaan epäselvää on mm., mistä
päivähoitoa koskevista asioista viranhaltijan täytyy
tehdä päätös ja onko toimielimen päätöksestä mah-
dollista valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuksien
epäyhtenäiset ratkaisut tutkittavaksi ottamisessa ovat
oikeuskäytännön kannalta erityisen ongelmallisia ja
voivat muodostua asiakkaan oikeusturvan kannalta
kohtuuttomiksi, koska sosiaalihuoltolain mukaan päi-
vähoitoa koskevilla asioilla ei ole mahdollista valit-
taa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. AOA saattoi käsi-
tyksensä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tietoon
huomioon otettavaksi varhaiskasvatuspalvelulainsääd-
ännön kokonaisuudistuksessa.

Vielä AOA korosti, että kunnan on otettava huomioon
palvelujen järjestämisessä yhdenvertaisen kohtelun
ja syrjinnän kiellon vaatimukset sekä asiakaslaissa
säädetty oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta
laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua
ilman syrjintää. Julkisen vallan on myös tuettava per-
heen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien
mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöl-
linen kasvu. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuk-
sien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä turvaa-
misessa on otettava huomioon saamelaiden erityis-
asema alkuperäiskansana ja edistettävä heille perus-
tuslain mukaan kuuluvaa oikeutta ylläpitää ja kehit-
tää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

AOA saattoi STM:n tietoon ja huomioon otettavaksi
varhaiskasvatuspalvelulainsäädännön kokonaisu-
distuksessa näkemykset saamenkielisen päivähoiton
epätasa-arvoisesta asemasta verrattuna suomen- ja
ruotsinkieliseen päivähoitoon. Asian valmistelussa tu-
li ottaa huomioon saamen kielen asema perustuslais-
sa ja kansainvälisissä sopimuksissa erityistä suojaa
nauttivan pienen vähemmistönä olevan alkuperäis-
kansan äidinkielenä, joka on kansainvälisesti luokitel-
tu uhanalaiseksi kieleksi.

AOA Sakslinin päätös 16.12.2010,
dnro 3209/4/08*, esittelijä Minna Verronen

KIELELLISET OIKEUDET EIVÄT TOTEUTUNEET VANKILASSA

Erään kanteluasian tutkinnan yhteydessä ilmeni, että
vanki oli tehnyt valvomatonta tapaamista koskevia ha-
kemuksiaan ruotsin kielellä. Vangin käyttämä hake-
muslomake, virkamiesten hakemuksista antamat lau-
sunnat ja hakemuksiin tehdyt päätökset olivat kuiten-
kin suomenkielisiä. OA otti asian kielellisten oikeuk-
sien kannalta tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Vankilan johtaja oli sitemmin antanut määräyksen
hakemuslomakkeen kääntämisestä. OA totesi, että
nykyinen kielilaki ja Turun vankilaa koskeva sääntely
kaksikielisistä osastoista ovat olleet voimassa vuoden
2004 alusta lukien. Koska määräys lomakkeiden kää-

tämisestä oli annettu vasta lähes viisi vuotta myöhemmin ja vasta OA:n käynnistämisen asian tutkinnan johdosta, vankila oli laiminlyönyt kielilain mukaisen veloitteensa huolehtia oma-aloitteisesti vankien kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Myös päätökset olivat kielilain vastaisia, koska niitä ei ollut laadittu hakijan käyttämällä kielellä.

Sen sijaan hakemuksiin annetut lausunnot oli voitu laatia vankilan sisäisellä työkielellä. OA kuitenkin korosti sitä, että jos lausunnot ovat kiinteä osa asiassa annettavaa ratkaisua, myös ne tulee laatia suoraan asian käsittelykielellä eli vangin käyttämällä kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Vangin kielelliset oikeudet toteutuvat joka tapauksessa niin, että vangilla on pyynnöstä oikeus saada näistä lausunnoista käännös (3088/2/08*).

OA päätti erikseen vielä omasta aloitteestaan selvittää kielellisten oikeuksien toteutumisen kaikissa selaisissa vankiloissa, joissa on kaksikielinen osasto (3459/2/10). Asian käsittely on kesken.

SÄHKÖISTEN POISSAOILOILMOITUSTEN KIELI

OA on aiemmin (2575/4/06* ja 63/4/07) ottanut kantaa sähköisten poissaoloilmoitusten käyttöön ja kieleen todeten, että silloin, kun kaksikielisessä viranomaisessa työskentelevä virkamies hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta lähettää automaattinen poissaoloilmoitus, on ilmoitus kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi.

OA:n tietoon tuli, että Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) asiaa oli kuitenkin tulkittu niin, että poissaolovastaus voi olla pelkästään suomeksi. OA otti asian tutkittavaksi omasta aloitteestaan. VATT perusteli OA:lle tulkintaansa sillä, että VATT:illa ei tutkimuslaitoksena ole viranomaistehtäviä siinä mielessä, että se käyttäisi julkista valtaa eli päättäisi jonkun eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. OA:n mukaan toiminnan luonteella eli sillä, että VATT ei käytä julkista valtaa, ei ollut asian arvioinnissa merkitystä. Sen

sijaan ratkaisevaa oli se, että VATT on kielilaisissa tarjoitettu tämän lain soveltamisalaan kuuluva valtion viranomainen.

OA:n mukaan asiassa ei ilmennyt sellaista uutta, jonka johdosta tilannetta olisi VATT:in kaltaisten valtion laitosten osalta tullut arvioida eri tavoin kuin aiemmissa ratkaisuissa oli tehty. Esimerkiksi Metsäntutkimuslaitoksessa oli sitä koskeneen kantelun (3941/4/09) käsittelyn seurauksena annettu koko henkilöstölle ohje poissaoloilmoitusten käyttämisestä molemmilla kansalliskielillä. OA saattoi käsityksensä VATT:in tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin kannanotto oli antanut aihetta (2809/2/08*).

VATT toimitti tiedoksi OA:n päätöksen johdosta laaditun ohjeen sähköpostin poissaoloilmoituksen sisällystä. Ohjeessa on mm. malleja poissaoloilmoitusten laatimiseksi sekä suomeksi että ruotsiksi.

KUNNAN KAKSIKIELINEN TIEDOTTAMINEN OLI PUUTTEELLISTA

Kantelija piti kaksikielisen kunnan suomenkielistä tiedottamista puutteellisenä, koska kunnan tiedotuslehdessä monista asioista oli kerrottu ja ilmoitettu vain ruotsiksi. Kyse oli OA:n mukaan kunnan lakisääteisen tiedottamisvelvoitteen hoitamisesta. Se, julkaiseeko kunta erillistä verraten harvakseltaan ilmestyvää tiedotuslehteä, jäi kunnan harkintaan, mutta tiedottamisessa tulee noudattaa kielilain säännöksiä viranomaisen tiedottamisen kielestä. Lehdestä ilmeni, että osa kunnan julkaisemasta aineistosta oli kaksikielistä tai osittain sellaista, osa taas vain ruotsinkielistä. OA:n mukaan kunnan tiedotustoiminta ei kaikilta osin täyttänyt suomenkielisten kuntalaisten kielellisiä oikeuksia, mikä oli johtunut ennen muuta kunnan tiedotuslehden toimituksellisen työn riittämättömästä valvonnasta. OA korosti lehden vastaavana toimittajana toimineen kunnanjohtajan roolin merkitystä kielellisten oikeuksien toteutumisen varmistamisessa kunnan tiedottamistoiminnassa (1795/4/09*).

MITA RATKAISUJA

Työvoimahallintoa koski kaksi toimenpiteeseen johtanut tapausta. Toisessa kantelija ei ollut saanut työ- ja elinkeinotoimistossa palvelua ruotsiksi, koska neuvonnassa olleen henkilön mukaan ruotsinkielentaitoista virkailijaa ei ollut paikalla. Sittenkin ilmeni, että tämä tieto ei ollut pitänyt paikkaansa. Nyt menettely oli OA:n mukaan muodostunut sekä kieli- että hallintolain vastaiseksi, kun asiakasta ei ollut ohjattu ruotsinkielentaitoisen virkailijan puheille asian hoitamiseksi, vaikka sellainen olisi ollut tavoitettavissa (2645/4/10*). Toisessa tapauksessa AOA Pajuoja kiinnitti työ- ja elinkeinotoimiston huomiota siihen, että sen olisi tullut palvella kantelijaa omaloitteisesti ruotsiksi. Lisäksi kantelijan saama työvoimapolitiittinen lausunto olisi tullut laatia kokonaisuudessaan yksinomaan ruotsiksi eikä osin suomeksi ja osin ruotsiksi (2117/4/09*).

Kansaneläkelaitosta (Kela) koski niin ikään kaksi tapausta, joista toisessa AOA Pajuoja kiinnitti Kelan huomiota siihen, että etuuskäsittelyn keskittämisessä tulisi ottaa huomioon toimistojen kielelliset valmiudet asian ratkaisemiseen siten, että päätöksen sanavalinnoissa ei tapahdu virheitä (3229/4/08*). Toisessa tapauksessa AOA:n sijainen Paunio katsoi, että kantelija ei kaikilta osin ollut saanut asiaa hoitaessaan asianmukaista palvelua äidinkielellään (2958/4/08).

Poliisia koski tapaus, jossa oli kyse tulkkauksen järjestämisestä. Tavaratalossa oli otettu kiinni kaksi henkilöä petoksesta epäiltyinä. Kiinnioton perusteet oli kerrottu suomeksi toiselle epäilylle, jota puolestaan oli pyydetty tulkkamaan asia venäjäksi toiselle epäilylle, koska tämä ei ollut kunnolla ymmärtänyt englantia. AOA Pajuoja katsoi, että kanssaepäillyn käyttämiseen kääntämistehtäviin on syytä suhtautua varovasti ja ensisijaisesti on pyrittävä käyttämään käännös- ja tulkkaukspalveluja tarjoavia tahoja esimerkiksi puhelin-tulkkauksella (3513/4/08*).

Finanssivalvonnan tiedottamista koskeneessa tapauksessa OA korosti sitä, että kaksikielisten viranomaisten tulisi pyrkiä lähtökohtaisesti siihen, että tiedottaminen tapahtuisi molemmilla kansalliskielillä samanaikaisesti. Muussa tapauksessa kielelliset perusoikeudet ja kielellinen yhdenvertaisuus vesittyvät (3284/4/08).

Toimenpiteisiin johtivat myös mm. tapaukset, joissa oli kyse tullipiirin menettelystä verotuspäätöksen antamisessa (1247/4/09), poliisin menettelystä väliaikaisen ajokiellon määräämisessä (2466/4/09), sosiaalikeskuksen asiakaspalvelusta ja neuvonnasta (708/4/09), terveyskeskuksen menettelystä potilaan äidinkielen ja kulttuuritaustan huomioon ottamisessa (676/4/09) sekä hyvää tilintarkastustapaa koskevien suositusten julkaisemisesta molemmilla kansalliskielillä (930/2/10*).

5.18 VEROTUS

Asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin maahantuonnin yhteydessä kantama auto-verotus on tilastoitu tullin asiaryhmään. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi 1.4.2010 lähtien AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

5.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Jo viime vuosikymmenellä aloitettua Verohallinnon uudistamishanketta jatkettiin 1.9.2010 voimaan tulleella uudella Verohallinnosta annetulla lailla, jonka myötä Verohallinto on kaikessa verotuksessa toimivaltainen viranomaisena. Verohallinnon sisällä tehtävät jaetaan yksiköiden kesken. Niiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Verohallinnosta annetun lain mukaan verotusta varten on valtiovarainministeriön (VM) alainen Verohallinto, jonka virka-alueena on koko maa. Yhteisöjen verotuksen toimittamista ja verovalvontaa varten on Yritysverotusyksikkö. Verotarkastusyksikkö suorittaa verotarkastuksia ja verovalvontaa. Verojen ja maksujen kantoa, perintää ja tilittämistä hoitaa Veronkantoyksikkö. Veronsaajien oikeudenvallontayksikön tehtävänä on muun ohella valvoa valtion, kunnan, seurakunnan ja Kansaneläkelaitoksen oikeutta verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa. Näiden yksiköiden toimialueena on koko maa. Sen sijaan luonnollisten henkilöiden verotuksen toimittaminen ja verovalvonta suoritetaan Uudenmaan, Itä-Suomen, Länsi-Suomen, Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen verovirastoissa. Toteutettu uudistus merkitsi myös Verohallituksen lakkauttamista. Verohallinnon yhteisiä tehtäviä varten on muun ohella Tietohallintoyksikkö, Esikunta- ja suunnitteluyksikkö, Yhteiset palvelut-yksikkö ja Sisäisen tarkastuksen yksikkö. Myös niiden toimialueena on koko maa.

Verohallinnon uudistamisen viimeisenä vaiheena on valtakunnallisen Verohallinnon oikaisulautakunnan muodostaminen mahdollisesti vuoden 2013 alussa. Tässä yhteydessä myös verovirastot poistuisivat ja luonnollisten henkilöiden verotuksen toimittaisi Verohallinnon Henkilöverotusyksikkö.

VM toimii asiantuntijana Suomen veropolitiikan tavoitteiden asettamisessa, vastaa verolainsäädännön valmistelusta sekä osallistuu verohallinnon kehittämiseen. VM asetti 18.9.2008 verotuksen kehittämissiivtyöryhmän toimikaudelle 1.10.2008–31.12.2010. Sen toimeksiantona oli arvioida verotuksen kehittämistarpeita ottaen huomioon väestön ikääntyminen, talouskasvun lähteet ja niiden muuttuminen, kestävä kehityksen aiheuttamat haasteet sekä talouden avoimuuden kasvu ja kansainvälistyminen. Kehittämissiivtyöryhmä antoi loppuraporttinsa 21.12.2010. Siinä se esitti kokonaisarvion verojärjestelmän kehittämisestä ja täydensi kesäkuussa antamassaan väliraportissa esitettyjä linjauksia etenkin asumisen verotuksen, kuntaverotuksen, valmisteverotuksen sekä perintö- ja lahjaverotuksen osalta. Työryhmä esitti myös arvion esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksista tulonjakoon ja verotuottoihin.

5.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ratkaistiin runsaat 60. Kantelujen määrä on jonkin verran alentunut edellisiin vuosiin verrattuna. Toimenpiteisiin johti neljä kantelua. Huolimatta verolainsäädännön vaikeaselkoisuudesta ja verotuksen luonteesta massamenettelynä, jossa suuri määrä asioita käsitellään lyhyen ajan kuluessa, kantelujen määrä ja myös toimenpideratkausten määrä on melko pieni (ks. kaaviot seuraavalla sivulla). Ilmeisesti verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn sekä hallinnon uusien palvelukanavien vuoksi sen asiakkaat eivät ole kokeneet tarvetta kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen.

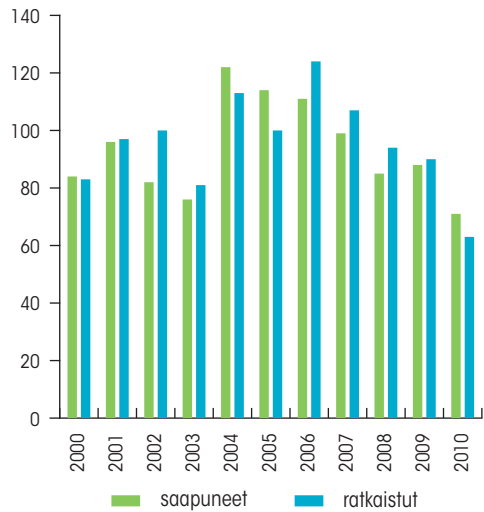
Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Joissakin kanteluissa arvosteltiin yhtiöissä tehtyjä verotarkastuksia ja niihin perustuvia jälkiverotuksia. Kan-

telut 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 muutoksenhakukeinona. 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 valtiovarainvaliokunnan arvioita.

Eläkkeiden ja etuuskien verotus koettiin monissa kanteluissa epäoikeudenmukaiseksi, kun niiden verotusta verrattiin vastaavan suuruisen palkkatulon verotukseen. Annetuissa vastauksissa pyrittiin selostamaan erilaisista vähennyksistä johtuvaa palkkatulon lievempää verotusta. Edelleen Ruotsista maksettavien eläkkeiden verotus aiheutti tyytymättömyyttä. Vastauksissa selostettiin Pohjoismaiden verosopimuksen muutosta ja valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 18/2008 vp) siitä esitettyjä kannanottoja.

Eräissä kanteluissa arvosteltiin kaupunginjohtajan päätöstä kantelijan kunnallisverosta vapauttamista koskevaan hakemukseen. Päätöksessä viitattiin Verohallinnon todistukseen, jonka mukaan kantelijalla ei ollut veroja tai maksuja suorittamatta. Päätöksen perusteluna oli, että tämän vuoksi enemmän lausunnon antaminen hakemuksesta raukesi. Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupunginjohtaja noudatti kaupungissa yleisesti noudatettua käytäntöä, jonka mukaan vain maksuunpannuista maksamattomista veroista myönnetään vapautus. Koska tällaisia veroja ei ollut, päätöksessä oli todettu, ettei asiassa ollut lausuttavaa.

AOA:n mukaan kaupungin menettely oli vastoin verotusmenettelystä annetun lain veronhuojennussäännöstä sekä oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa todettua vakiintunutta tulkintaa, jonka mukaan verosta vapauttaminen ei edellytä, että vero olisi maksamatta. Kaupungissa noudatettu menettely ei vastannut veronhuojennussäännöksen tarkoitusta, jonka mukaan verotuksessa tulee voida ottaa huomioon myös vero-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

velvollisen todellinen veronmaksukyky. Kaupungin virheellisen menettelyn seurauksena kantelijan hake-musta ei käsitelty asianmukaisesti eikä hän saanut vastausta esittämiinsä perusteisiin, joiden nojalla hän katsoi olleensa oikeutettu kunnallisverosta vapaut-tamiseen. AOA antoi kaupungille huomautuksen sen lainvastaisesta laiminlyönnistä selvittää verosta va-pauttamista koskevien hakemusten ratkaisemisen perusteena oleva keskeinen seikka (629/4/09).

Ajoneuvoverotusta koskeissa kantelussa arvosteltiin edelleen veronmaksun laiminlyönnistä seuraavaa käyttökieltoa. Vastauksissa selostettiin ajoneuvovero-lain säännöksiä sekä OA Jääskeläisen AOA:nä teke-mää päätöstä vuodelta 2006 (1511/4/04*) sekä päätöksen johdosta Ajoneuvohallintokeskuksen ja VM:n antamia ilmoituksia. Kun joillekin kantelijoille oli ajoneuvoverolaissa säädetyn ajoneuvoverorikko-muksen perusteella määrätty sakkoa, vastauksissa viitattiin myös korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisuun (KKO 2009:44). Sen mukaan ajoneuvoverorikkomus on rangaistava vain tahallisenä. KKO totesi ratkaisus-saan, että sellaisen ajoneuvon kuljettaminen, josta on eräntynyt ajoneuvoveroa suorittamatta, ei ole tuottamuksellisesti tehtynä rangaistava.

5.18.3 RATKAISUJA

ESITYS VM:LLE VALTION VIRASTOJEN AUKIOLOSTA ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISEKSI

Eräissä kantelussa arvosteltiin Verohallinnon toimi-pisteiden aukioloa Lapissa. Pohjois-Lapin verotoimis-ton yksiköt ovat auki siten, että Pohjois-Lapin verotoi-misto Kemijärvellä on avoinna kello 9.00–16.15. Ve-rotoimiston Ivalon, Kittilän ja Sodankylän toimipisteet ovat avoinna arkisin maanantaisin ja tiistaisin kello 9–15. Muonion ja Sallan toimipisteet ovat avoinna arkisin maanantaisin kello 9–15.

Verohallinnon pääjohtajan päätöksen 30.1.2009 mukaisesti Verohallinto oli antanut VM:tä kuultuaan ohjeet ja määräykset sen toimintayksiköiden aukiolo- ja palveluajkojen yhtenäistämiseksi. Ohjeiden ja mää-

räysten 1. kohdan mukaan Verohallinnon yksikön ja toimintayksikön päätoimipaikan tulee olla avoinna kello 9.00–16.15 välisenä aikana. Muu toimipaikka voidaan pitää avoinna edellistä rajoitetummin.

AOA totesi, että viime vuosina toteutetuilla lainmuu-toksilla Verohallinnon hallintorakenteita on uudistet-tu ja ne on järjestetty joustaviksi. Verohallinto on yksi viranomainen, jonka toimialueena on koko maa. Tarkoituksena on ollut kehittää verotusmenettelyä ja Verohallinnon töiden järjestelyä nykyajan asetta-mien muutostarpeiden ja uuden tietotekniikan suo-mien mahdollisuuksien mukaisesti. Toimintoja pyri-tään suuntamaan Verohallinnon perustehtävän kan-nalta mielekkäällä tavalla uudelleen. Tällä tavoitel-laan paitsi tehokkuutta myös työn vaikuttavuuden ja verotuksen yhtenäisyyden lisäystä. Samalla voidaan reagoida myös niihin erilaisiin toimintaympäristön muutoksiin, joiden seurauksena palvelu-, osaamis-, valvonta- ja muut tarpeet sekä ammattitaitoisen työ-voiman saatavuus vaihtelevat eri puolilla maata.

Ehdotus laiksi Verohallinnosta on ollut perustuslaki-valiokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunta tote-si, että perustuslain valtionhallintoa koskevilla yleisillä säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa valtiohallinnon joustava kehittäminen. Verohallinnosta annetun lain sääntely, jonka mukaan Verohallinnon organisaatio ja yksiköiden tehtävät voivat määräytyä toiminto- tai aluejaon taikka vero- ja maksuvelvollisten ryhmittelyn perusteella, täytti valiokunnan mielestä perustuslain vähimmäisvaatimukset.

Hallintolain palveluperiaate ja palvelun asianmukai-suuden vaatimus edellyttävät asiakaskeksisyyden ohella asioinnin ja asian käsittelyn järjestämistä siten, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksel-lisesti. Palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää huo-miota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Asiointi on järjestettävä myös alueellisesti yhtäläisellä tavalla.

Verohallinnon järjestämistä koskeva lainsäädäntö täyttää perustuslain valtionhallintoa koskevan sään-nöksen vaatimukset, jonka tarkoituksena on nimen-omaisesti todettu olevan valtionhallinnon joustava kehittäminen. Verohallinnon toimintaa ja asiointika-navia onkin eri tavoin pyritty kehittämään siten, että

asiakkaiden henkilökohtaisen asioinnin tarve viranomaisessa on vähentynyt. Toisaalta palvelujen saatavuutta on pyritty turvaamaan myös pienissä verotointipisteissä siten, että ne ovat auki joihinkin arkipäivinä. AOA:n mukaan tällainen asiointipalvelujen järjestäminen täyttää myös hallintolain palveluperiaatteen vaatimukset asiakaslähtöisyydestä ja viranomaisen toiminnan tuloksellisuudesta. Sen sijaan Verohallinnon asiointipalvelujen järjestäminen on ongelmallinen virastojen aukiolosta vuonna 1994 annetun asetuksen säännösten kannalta arvioituna.

Asetuksen pääsäännön mukaan virastojen tai niiden osien, myös paikallisten toimipisteiden, tulee olla arkisin avoinna kello 8–16.15. Vain mikäli aukioloaikaa halutaan asiakaspalvelutehtävien tai muiden erityisten syiden perusteella pidentää, virasto voidaan avata kello 9.00 ja sulkea viimeistään kello 20.00. Virasto voidaan vain tilapäisesti pitää arkisin suljettuna tai lyhentää aukioloaikaa. Kun Verohallinnon yksiköiden tai toimintayksiköiden päätoimipaikat ovat arkisin avoinna kello 9.00–16.15 ja muut toimipaikat vielä tätä rajoitummin, Verohallinnon yksiköiden aukioloajat eivät täytä asetuksen vaatimuksia.

AOA:n mukaan tämä sama ongelma on todettavissa myös muussa valtionhallinnossa, esimerkiksi poliisihallinnossa ja ulosottovirastoissa.

AOA piti tilannetta epätydyttävänä. Valtion virastojen aukiolosta annettu asetus on tullut voimaan vuonna 1994 eli ennen perustuslakia ja hallintolakia. Asetuksessa ei otettu huomioon pyrkimystä valtionhallinnon joustavaan kehittämiseen, viranomaisten uusien palvelukanavien kehittämistä eikä viranomaisten toimintaympäristön muuttumista. AOA:n mukaan asetuksen soveltaminen saattaa johtaa nykyisten palveluiden heikentymiseen juuri alueilla, joilla ei ole asiakasmäärien vuoksi tarkoituksenmukaista ylläpitää kaikki arkipäivät avoinna olevia palvelupisteitä. Tämä puolestaan johtaisi alueellisesti epätasa-arvoiseen palvelujen saatavuuteen.

Asiaa on lisäksi arvioitava perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua myös mm. asuinpaikkaan katsomatta (HE 309/1993 vp. s. 44/1). Pelkkä maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustus-

lain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluu myös asuinpaikan valitsemisen vapaus (esim. PeVL 59/2001 vp. s. 2/1). Perustuslain vaatimusten kannalta on ongelmallista, jos hallinnon palveluiden joustava kehittäminen samalla merkitsisi sitä, että palvelun käyttäjät asetetaan eri asemaan palvelujen alueellisen kattavuuden ja niiden saavutettavuuden kannalta. Palvelupisteiden aukioloaikoihin liittyvien järjestelyjen tulee turvata alueellisesti yhdenvertaiset palvelut sekä palvelut niille henkilöille, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollista.

Valtion virastojen aukiolosta annettu asetus näyttäisi estävän asiointipalvelujen joustavan ja taloudellisen kehittämisen. AOA ei pitänyt myöskään pitänyt tyydyttävänä ratkaisuna sitä, että voimassa olevaa asetusta ei sovelleta.

Tämän epäkohdan korjaamiseksi AOA esitti VM:lle, että se ryhtyy pikaisesti arvioimaan valtion virastojen aukiolosta annettua asetusta selostettujen perustuslain säännösten, hallintolain palveluperiaatteen vaatimusten ja viranomaisten toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten kannalta sekä ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 15.3.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on johtanut.

AOA Sakslinin päätös 20.12.2010,
dnro 1690/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

VM ilmoitti AOA:lle, että se on käynnistänyt valmistelutyön asetuksen muuttamiseksi. Valmistelua varten on kutsuttu koolle edustajat keskeisistä asiakaspalveluvirastoista tai niitä ohjaavista ministeriöistä. Ryhmässä on myös yhteispalvelun asiantuntemusta. Valmisteluryhmään kuuluu edustajia oikeusministeriöstä, VM:stä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Verohallinnosta sekä Poliisihallituksesta. Näiden kautta tulevat edustetuiksi tuomioistuinlaitos, syyttäjälaitos, ulosottovirastot, oikeusaputoimistot, poliisihallinto, aluehallintovirastot, maistraatit, Verohallinto, elinkeino- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Myös muita ministeriöitä ja virastoja kuullaan asiassa myöhemmin. VM:n tavoite on, että asetusmuutos voisi tulla voimaan loppuvuodesta 2011.

VM JA TULLIHALLITUS – LAIMINLYÖNTEJÄ ASIAKASPALVELUSSA

Kantelijan mukaan hänen kotimaakuntansa Pohjois-Savon alueella ei voinut maksaa veroja ilman lisäkustannuksia. Vaikka eduskunnan säätämään lakiin perustuva asetus määräsi yksiselitteisesti maksupaikaksi Kuopion tullitoimipaikan, tulli kuitenkin ilmoitti, ettei heillä ollut toimipistettä Kuopiossa.

Itäisen tullipiirin selvityksen mukaan Kuopion tullin toiminnot järjestettiin 1.7.2009 lukien siten, että toimipaikalla luovuttiin kiinteästä asiakaspalvelusta. Alueella toimiva liikkuva tullivalvontaryhmä hoiti varsinaisen tullitehtävät. Ryhmä toimi Savon ja Pohjois-Karjalan alueella.

AOA totesi, että Itäinen tullipiiri ryhtyi kantelun johdosta toimenpiteisiin, jotta Kuopion tullitoimipaikasta olisi saatavassa lakiin ja asetukseen perustuvaa palvelua. Vuoden 2010 helmikuun alusta Kuopion tullitoimipaikka oli ottanut vastaan verojen ja muiden maksujen suorituksia rajoitettuna aukioloaikana keskiviikkoin kello 9–12. Tästä palvelusta oli ilmoitettu Verohallinnon ja tullin kotisivuilla. Oikeusasiamiehen kansliasta tehdyn puhelinyhteydenoton perusteella Itäisen tullipiirin toimipaikkojen yhteystietoja täydennettiin ja niihin lisättiin 1.12.2010 myös Kuopion tullin yhteystiedot ja ilmoitus rajoitetusta palvelusta. AOA:n mukaan tullipiiri oli siten pyrkinyt korjaamaan puutteellisen asiantilan asianmukaisella tavalla.

VM:n ja Tullihallituksen selvitysten mukaan Tullihallitus oli ilmoittanut ministeriölle 29.3.2007 yhdeksän tullitoimipaikan, myös Kajaanin ja Joensuun lakkauttamisesta. VM ilmoitti 10.11.2008, että se jättää ratkaisut Tullihallituksen tehtäväksi. VM:n veronkannosta antaman asetuksen määräyksiin ei asiassa kiinnitetty huomiota. Tullihallituksen 11.11.2008 antamassa päätöksessä määrättiin muista kuin valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista. Päätös tuli voimaan 1.1.2009. Sen mukaan tullitoimipaikkoja ei ollut Kajaanissa eikä Joensuussa, vaikka VM:n veronkannosta annetun asetuksen mukaan myös nämä tullitoimipaikat ottivat vastaan ilman kuluja verojen suorituksia. VM muutti asetustaan 29.10.2010 annetulla ja 1.11.2010 voimaan tulleella asetuksella.

AOA totesi, että VM:n veronkannosta annetussa asetuksessa ilmoitetut tiedot olivat miltei kahden vuoden ajan virheelliset Kajaanin ja Joensuun tullitoimipaikkojen osalta. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus ei voinut tänä aikana niissä toteutua, koska tullitoimipaikkoja ei enää ollut. Asiassa oli kysymys perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvän hallinnon takeisiin nojautuvan hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen asianmukaisesta toteuttamisesta. VM ei lausunnossaan ilmoittanut perustetta sille, miksi se ei ryhtynyt välittömiin toimenpiteisiin saattaakseen asetuksensa vastamaan tosiallista tullitoimipaikoista annettavaa asiakaspalvelua. AOA:n mukaan VM:n olisi tullut ryhtyä tapahtunutta ripeämmin toimenpiteisiin oman asetuksensa muuttamiseksi.

Niin ikään AOA kiinnitti Tullihallituksen huomiota siihen, että sen tulee antaessaan määräyksiä tullitoimipaikoista varmistua siitä, että niissä toteutuvat lakiin perustuvat asiakaspalvelut. Tullihallitus antaessaan 11.11.2008 määräyksen muualla kuin valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista laiminlöi tämän velvollisuutensa.

AOA Sakslinin päätös 9.12.2010, dnro 4353/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

VEROHALLINTO PERI EDELLEEN LAINVASTAISESTI VEROJA OSAKEYHTIÖN PERUSTAJILTA JA HALLITUKSEN JÄSENILTÄ

OA oli toimiessaan AOA:na päätöksessään 12.6.2008 todennut, että Verohallinnon menettely verovastuuseen määrittämisessä oli lainvastainen, kun osakeyhtiön perustajana ollut osakas tai hallituksen jäsen oli määrätty vastuuseen veroista, jotka olivat syntyneet toiminnasta osakeyhtiön rekisteröinnin jälkeen. OA antoi Verohallinnolle huomautuksen tästä lainvastaisesta menettelystä. Verohallinto ilmoitti hänelle 28.10.2008, että sen tietojärjestelmiin tullaan tekemään muutos, jonka seurauksena osakeyhtiön perustajaosakkaat eivät enää ole vastuussa yhtiön velvoitteista.

Huolimatta tästä OA:n päätöksestä ja Verohallinnon ilmoituksesta, jonka mukaan tietojärjestelmää muutetaan verovastuiden osalta, kantelijoiden kohdalla tapahtui jälleen ulosottoperintä, kun vielä edelleenkin virheellisesti määrättyjen verovastuiden johdosta heille lähetettiin ulosottoviraston 7.12.2008 päivätyt ulosottoasian vireilletuloilmoitukset. Verohallinnon nyt antaman lausunnon mukaan kantelijat määrättiin edelleen tietojärjestelmässä olleiden määritysten perusteella verovastuuseen osakeyhtiöiden veroista, jotka olivat syntyneet osakeyhtiöiden rekisteröinnin jälkeen. Nämä maksuunpanopäätökset tehtiin ennen Verohallinnon käyttöönotettavia manuaalisia korjaustoimia. Henkilöiden ja yhteisöjen asiakastietokannassa olevat eri osakeyhtiöiden verovastuut koottiin listaksi. Niiden perusteella tehtiin manuaaliset poistopäätökset. Tämä lista toimitettiin verovirastoille keväällä 2009.

Verohallinto poisti kantelijoiden pyyntöjen perusteella virheelliset verovastuut ilman aiheutonta viivytystä. Kantelijoille aiheutui kuitenkin Verohallinnon lainvastaiseksi todetusta tietojärjestelmästä johtuen vielä edelleen aiheettomia ulosottoperintöjä. Niistä vapautukseen kantelijat joutuivat ottamaan yhteyttä Verohallintoon. Kantelijat eivät ole ilmoittaneet, että heille olisi Verohallinnon menettelystä seurannut suoranaista taloudellista vahinkoa, mutta heille aiheutui siitä joka tapauksessa ylimääräistä haittaa ja vaivaa. Kantelijat joutuivat jälleen ryhtymään itse toimenpiteisiin saadakseen Verohallinnon lainvastaiseksi todetun virheen korjatuksi.

OA:n mielestä Verohallinnon olisi viimeistään hänen päätöksensä 12.6.2008 jälkeen tullut ryhtyä kiireellisiin toimenpiteisiin lainvastaisen menettelynsä korjaamiseksi. Kuitenkin vielä noin puolen vuoden kuluttua ja vieläpä samat kantelijat joutuivat jälleen samaan lainvastaiseen menettelyyn perustuneen ulosotto-perinnän kohteeksi. OA:n mukaan Verohallinnon tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijoille lainvastaisella menettelyllään aiheuttamansa haitta ja vaiva. Hyvitys voi olla rahallinen korvaus tai aineeton toimenpide, kuten pahoittelu ja anteeksipyyntö. Verohallinnon selvityksestä ei ilmene, että se olisi tällä tavalla ottanut vastuuta lainvastaisesta menettelystään ja pyrkinyt palauttamaan kantelijoiden luottamusta toimintaansa.

OA Jääskeläisen päätös 13.12.2010,
dnro 1244/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Verohallinto ilmoitti OA:lle, että se oli lähettänyt kantelijoille pääjohtajan kirjeen, jossa Verohallinto oli pahoitellut virheellisestä menettelystään kantelijoille aiheutunutta haittaa ja vaivaa.

5.19 YMPÄRISTÖASIAT

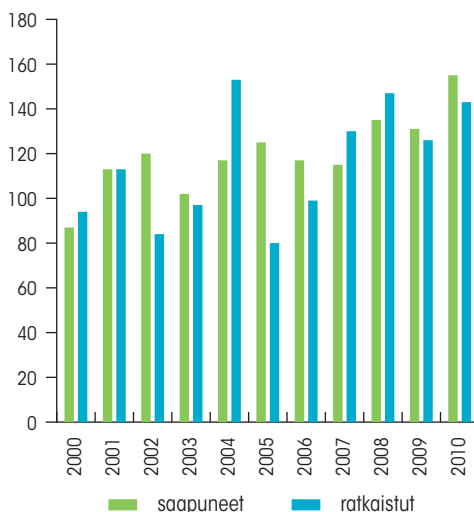
Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuolto-asiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalous-asioihin on liukuva. Ympäristöasiat kuuluivat 1.4.2010 alkaen AOA *Maija Sakslinin* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

5.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Vuonna 2010 ympäristöhallinnon toiminnassa näkyivät 1.1.2010 voimaan tulleet valtion ympäristö- ja aluehallinnon organisaatiomuutokset. Ympäristöasioissa annettiin useita hallituksen esityksiä, kuten esitys uudeksi jätelaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, maastoliikennelain muuttamiseksi sekä mm. hallituksen esitykset Selkämeren ja Sipoon korven kansallispuistojen perustamiseksi. Hallituksen esitys ympäristönsuojelulain muuttamiseksi siten, että ns. hajajätevesiasetuksesta myönnettäisiin aikaisempaa enemmän helpotuksia, nosti julkiseen keskusteluun asetuksessa jätevesien käsittelylle asetetut vaatimukset. Tämä näkyi myös kanteluissa. Siltä osin kuin kysymys oli eduskunnan käsiteltäväksi annetusta lakiehdotuksesta, oikeusasiamies ei puuttanut asiaan, sillä hänen tehtäviinsä ei kuulu eduskunnan lainsäädäntötyön valvonta.

5.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä (YM) sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Monissa kanteluissa OA:tä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Se ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Monesti OA:ltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Niin ikään OA:tä pyydettiin puuttumaan sellaiseen asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken tai asianomaisella oli vielä käytettävissään lain tarjoamat muistutukseteko- ja valitusmahdollisuudet. OA ei kuitenkaan yleensä puutu toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan, jollei kysymys ole asian käsittelyn aiheuttomasta viivästyksestä.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa.

Ratkaistujen kanteluiden määrä jäi hieman pienemmäksi kuin saapuneiden uusien kanteluiden määrä. Määrät vaihtelevat vuosittain. Ympäristökantelujen määrä on ollut pitkään kasvussa. Toimenpideratkaisujen määrä on niissä yleensä ollut korkeampi kuin muissa asiaryhmissä keskimäärin (ks. kaaviot edellisellä sivulla).

Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen joiden sovellettavana on usein samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Lisäksi kantelun kohteena olevat tapahtumat ja siten myös asian tutkiminen ulottuvat usein pitkälle aikavälille. Menettelyssä havaitaan tavallisesti pieniä virheitä, vaikka vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia ei todeta.

Vuonna 2010 joka viides kantelu antoi aiheutta OA:n toimenpiteisiin. Useimmiten huomiota kiinnitettiin hyvän hallinnon vaatimukseen tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

Kantelut koskivat yleisimmin rakennus- ja ympäristölupa-asioita, rakennus- ja ympäristövalvontaa ja kaavoitusta sekä jätehuoltoon ja jätevesien käsittelyyn liittyviä asioita. Niiden osuus oli noin kolmannes ratkaisuisista.

5.19.3 TARKASTUKSET

AOA Sakslin teki tutustumiskäynnin vuoden alusta toimintansa aloittaneeseen Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Tutustumisen kohteena olivat erityisesti sen ympäristö ja luonnonvarat sekä liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueet, jotka hoitavat entiselle ympäristökeskukselle ja tiepiirille sekä lääninhallituksen liikenneosastolle kuuluneita tehtäviä.

5.19.4 RATKAISUJA

YMPÄRISTÖKESKUS VOI EHDOTTAA YKSITYISEN LUONNON-SUOJELUALUEEN PERUSTAMISTA

Kantelija arvosteli sitä, että Uudenmaan ympäristökeskus oli hänen mukaansa tehnyt esityksen yksityisen luonnonsuojelualan perustamiseksi hänen maillaan, vaikka luonnonsuojelulain mukaan yksityisen luonnonsuojelualan voidaan pääsääntöisesti perustaa vain maanomistajan hakemuksesta tai hänen suostumuksellaan. Luonnonsuojelualan olisi perustettu siksi, että maanomistajan tilalla sijaitsevassa humalatarhassa esiintyi Suomesta hävinneeksi luokiteltu perhoslaji, humalakiekkäriäinen.

Ympäristökeskus ei ollut AOA:n mukaan tältä osin menettelyt lainvastaisesti tai muutenkaan virheellisesti. Perustuslain mukaan jokaisella on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Luonnonsuojelulain mukaan ympäristökeskuksen tehtävänä oli edistää ja valvoa luonnonsuojelua alueellaan. Ympäristökeskus oli vain ehdottanut maanomistajalle, että tämä hakisi yksityisen luonnonsuojelualan perustamista mailleen. Ympäristökeskus olisi myös voinut itse panna vireille suojeleasian ja pyytää maanomistajan suostumusta luonnonsuojelualan perustamiseksi.

Ennen ehdotuksensa tekemistä ympäristökeskuksen palkkaama tutkija oli käynyt selvittämässä perhosen esiintymistä maanomistajan humalatarhassa. Humalatarha sijaitsi hänen pihapiirissään. Tutkija oli käynyt humalatarhassa useaan otteeseen ja useita tunteja

kerrallaan ilman, että maanomistajalta oli pyydetty siihen lupaa tai edes kerrottu hänelle tutkimuksesta. Ympäristökeskuksen olisi AOA:n mukaan tullut huolehtia siitä, että sen virkamiehet, työntekijät ja sen palkkaamat henkilöt tietävät, ettei kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella saa suorittaa tutkimuksia tai selvityksiä ilman maanomistajan lupaa. AOA saattoi tämän ympäristökeskuksen tietoon.

AOA Sakslinin päätös 15.10.2010,
dnro 1938/4/08*, esittelijä Erkki Hännikäinen

ROMUTYNNYRIEN KÄSITTELYN YMPÄRISTÖLUPAKÄYTÄNNÖN EPÄYHTENÄISYYS

Kantelijayhtiö (jälj. yhtiö) arvosteli ympäristöministeriötä (YM) ja alueellisia ympäristökeskuksia romutynnyrien käsittelyyn liittyvissä ympäristölupa-asioissa sekä romutynnyrien käsittelyn ja siihen sovellettavien säännösten valvonnassa.

Yhtiö kerää, pesee ja kunnostaa käytettyjä peltitynnyreitä, joissa on säilytetty öljytuotteita, liuottimia tai muita kemikaaleja. Kantelun mukaan ympäristöviranomaisten toiminta ympäristölupa- ja valvonta-asioissa ei ollut tasapuolista, ja yhtiölle asetetut lupaehdot olivat syrjiviä, kun vastaavaa toimintaa harjoittavien romuliikkeiden sallittiin toimia huomattavasti lievemmin ehdoin.

YM:n ja alueellisten ympäristökeskusten selvityksistä ilmeni, että romutynnyreitä ottivat vastaan metalliromuyritykset, jätahuoltoyritykset ja ongelmajätteiden käsittelijät. Näihin toimintoihin myönnettyjen ympäristölupien lupamääräyksissä oli vaihtelua eri ympäristökeskusten välillä. Useimmissa ympäristöluvuissa ei ollut annettu erillisiä määräyksiä romutynnyrien käsittelystä tai pesusta. YM totesi, että jos asiaa ei ympäristöluvassa ole mainittu, yritykset eivät saa ottaa vastaan vaarallisten aineiden jäämiä sisältäviä. Eräs ympäristökeskus totesi kuitenkin selvityksessään otta-neensa romun käsittelijöiden ympäristöluvuissa huomioon myös puhdistamattomia öljy- ja kemikaalisäiliöitä koskevan kysymyksen ja sisällyttäneensä lupamääräyksiin esimerkiksi kiellon ottaa niitä vastaan.

Ympäristöluvanvaraisia laitoksia valvottiin pääasiallisesti laitosten määräaikaistarkastusten yhteydessä tai tarkastamalla yritysten vuosiraportit. Ympäristökeskusten tarkastuksissa ei ollut havaittu romutynnyreistä aiheutuvia ongelmia. Ympäristökeskusten tietojen mukaan myöskään kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset eivät olleet havainneet romutynnyreitä koskevia ongelmia. Vaikka ongelmia selvitysten mukaan ei ollut havaittu, eräiden ympäristökeskusten selvitysten perusteella oli pääteltävissä, että jonkin verran myös haitallisten aineiden jäämiä sisältäviä tynnyreitä on voinut mennä romuttamoille valutettuina.

AOA katsoi, että käytöstä poistettujen tynnyreiden käsittelyyn liittyvä ympäristölupakäytäntö oli epäyhtenäistä. Metalliromun käsittelylaitosten ympäristölupaasioiden yhteydessä olisi ollut syytä selvittää nyt tapahtunutta yksityiskohtaisemmin, sisältäkö hakemuksen mukaiseen toimintaan tosiasiallisesti myös käytöstä poistettujen, haitallisia aineita sisältävien tynnyrien käsittelyä, sekä harkita tarkoin, voitaisiinko myös niiden (ongelmajätteiden) käsittelyyn myöntää lupaa, ja antaa mahdolliseen tällaiseen lupaan liittyvät lupamääräykset. Siinäkin tapauksessa, että toiminnan ei ole ollut tarkoitus sisältää tällaista käsittelyä, lupamääräykseen olisi ollut aiheellista sisällyttää nimenomaisen kiellon ottaa käsiteltäväksi haitallisia aineita sisältäviä tynnyreitä tai määräys toimittaa ne edelleen ongelmajätelaitokseen. Lupaviranomaisten käsitellessä uusia vastaavia toimintalupia tai aiempien lupien tai lupamääräysten muuttamista tai tarkistamista on näihin romutynnyreitä koskeviin seikkoihin tarpeen kiinnittää tähänastista suurempaa huomiota.

Lupakäytäntöä voitiin pitää epäyhtenäisenä, koska tynnyreiden kunnostustoimintaa harjoittavalle yritykselle tyypillisesti asetettavat lupamääräykset olivat haitallisia aineita sisältävien tynnyreiden osalta tiukemmat kuin tällaisia tynnyreitä todennäköisesti jossain määrin tosiasiallisesti vastaanottavien romuliikkeiden lupamääräykset.

Käytöstä poistettuihin tynnyreihin liittyvien toimintojen valvonta ei ole ollut riittävää. Valvonnassa ei ainakaan ole tarkastusten yhteydessä kiinnitetty riittävästi huomiota määräystenvastaisen tynnyreidenkäsittelyn havaitsemisen kannalta olennaisiin seikkoihin.

AOA totesi, että lupa- ja valvontamenettelyä koskevaa hallintotoimintaa voitiin pitää perustuslain 6 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä tarkoitettujen yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimusten kannalta ongelmallisena.

AOA saattoi YM:n ja ympäristölupa-asioita nykyisin hoitavien aluehallintovirastojen sekä valvontatehtäviä hoitavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tietoon käsityksensä ympäristölupa- ja valvontasioissa ilmenneistä epäkohdista yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun kannalta.

AOA Sakslinin päätös 29.10.2010,
dnro 2985/4/08, esittelijä Jouni Toivola

KUULUTUS YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Uudenmaan ympäristökeskus oli kuuluttanut puutteellisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja arviointiohjelman vireille tulosta hankkeesta, joka koski laajamittaista ylijäämämassojen läjitystä ja maainesten ottoa Espoon Kulmakorvessa.

Alueella oli ennestään maanläjitysalue, mutta nyt sitä laajennettaisiin olennaisesti. Alueelta louhittaisiin ensin kalliota, minkä jälkeen aluetta täytettäisiin ylijäämämailla. Hankealueen suuruus oli 137 ha, mikä sitemmin laajeni 207 hehtaariksi. Louhintamäärä oli 33 miljoonaa kiintokuutiometriä. Louhoksen pohja oli noin 20–40 m maanpintaa alempana ja louhinnan kesto noin 35 vuotta. Läjitysalueen lakikorkeus oli 125 metriä merenpinnan yläpuolella ja läjitystoinnin kesto noin 100 vuotta. Läjitysmäärä oli 78 miljoonaa kiintokuutiometriä.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan kuulutuksesta on käytävä ilmi mm. riittävästi yksilöidyt tiedot hankkeesta, sen sijainnista ja hankkeesta vastaavasta. Ympäristökeskuksen kuulutuksessa oli selostettu nykyisellä läjitysalueella jäljellä oleva läjityskapasiteetti ja lupatilanne sekä todettu arvioitavista vaihtoehdoista, että ns. O-vaihtoehdossa louhinta ja läjitys tehdään nykyisten louhinta- ja läjityssuunnitelmien mu-

kaisesti. Kuulutuksen mukaan vaihtoehto 1 ”perustuu uusiin maainestenoito- ja läjityssuunnitelmiin”. Aluetta louhitaan nykyisten lupien mahdollistamaa louhintasyvyvyyttä syvemmältä, ja alue täytetään sen jälkeen ylijäämämassoilla.

AOA:n mukaan vaihtoehdon 1 kuvaus ei ollut asetuksessa tarkoitettu ”riittävästi yksilöity tieto hankkeesta”, kun otettiin huomioon hankkeen laajuus ja kesto sekä sijainti. Ympäristökeskuksen kuulutuksessa, joka koski sitemmin suoritettua ympäristövaikutusten arviointia, hankkeen kuvausta oli huomattavasti parannettu.

AOA Sakslinin päätös 31.12.2010,
dnro 3102/4/08, esittelijä Erkki Hännikainen

RAKENNUSVALVONNAN VARMISTUTTAVA NAAPUREIDEN KUULEMISESTA

Kantelija arvosteli Rääkkylän kunnan rakennustarkastajaa siitä, että tämä ei ollut kuullut häntä ja hänen vaimoaan naapurin omakotitalon rakennuslupahakemuksen johdosta eikä myöskään varmistunut siitä, että naapuri oli suorittanut kuulemisen.

Hakija oli rakennuslupahakemusta jättäessään suullisesti kertonut käyneensä henkilökohtaisesti ilmoittamassa naapureille rakennushankkeesta ja hän oli rukannut hakemuslomakkeen kohtaan ”naapureiden kuuleminen” vaihtoehdon ”rakennushankkeesta tiedotettu naapureille, saatu naapureiden kannanotto rakentamiseen (LIITE)”. Hakemukseen ei kuitenkaan ollut liitetty naapureiden allekirjoittamia kuulemislomakkeita eikä liitteenä ollut muutakaan naapureiden antamaa selvitystä heidän kuulemisestaan tai kannastaan.

OA totesi, että rakennuslupahakemuksen vireille tulosta ilmoittaminen kuuluu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 65 §:n 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Tätä varten on käytössä omat lomakkeensa. Rakennusvalvontaviranomaisen suorittama ilmoittaminen ei kuitenkaan pykälän 3 momentin mukaan ole tarpeen siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee tällöin tarkistaa, että

kuuleminen on asianmukaisesti suoritettu ts., että kaikki tarpeelliset naapurit on kuultu, rakennushanke on kuulemisessa riittävästi yksilöity ja naapureille on tarvittaessa esitetty pääpiirustukset (niistä ainakin asemapiirros ja julkisivupiirustukset).

Rakennustarkastaja oli selvityksessään viitannut myös hakijan ja toisen naapurin jälkikäteen antamiin selvityksiin naapureiden kuulemisesta.

OA:n mukaan hakijan ilmoitus tällaisesta naapureiden kuulemisesta saattoi sinänsä pitää paikkansa, mutta rakennusvalvontaviranomaisen tulee myös ennen rakennusluvan myöntämistä voida tarkistaa, että kuuleminen on suoritettu ja että se on suoritettu asianmukaisesti. Käytännössä tämä edellyttää naapureiden kirjallista selvitystä heidän kuulemisestaan, eikä suullinen kuuleminen ja pelkkä hakijan oma ilmoitus siitä tällöin riitä. Rakennusvalvontaviranomaisen suorittamasta kuulemisesta voidaan luopua ainoastaan silloin, kun hakija on esittänyt laissa tarkoitetun selvityksen kuulemisesta hakijan toimesta. Kun tästä ei ollut esitetty asianmukaista selvitystä ja kun rakennustarkastaja ei ole tämän jälkeen varmistanut naapurien kuulemisesta, hän on menetellyt virheellisesti. Rakennustarkastajan olisi tullut pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan naapureiden kirjallisella selvityksellä heidän kuulemisestaan ja, jollei täydennystä olisi toimitettu, kuulla itse naapureita.

OA kiinnitti vastaisen varalle rakennustarkastajan huomiota naapureiden kuulemisen asianmukaiseen varmistamiseen.

OA Jääskeläisen päätös 12.4.2010, dnro 3631/4/08*, esittelijä Erkki Hännikäinen

PALSTANAAPURIN KUULEMINEN TOIMENPIDELUPA-ASIASSA

Kaupungin rakennusvalvontaviraston lupayksikön päällikkö oli myöntänyt toimenpideluvan rakentaa siirtola-puutarha-alueelle mökki vanhan pois purettavan puutarhamajan paikalle. Korkein hallinto-oikeus (KHO) oli siirtola-puutarhayhdistyksen valituksen ja rakennuspaikan palstanaapurin tekemän purkuhakemuksen joh-

dosta antamissaan päätöksissä katsonut, että rakennuspaikkaa vastapäätä olevien ja viereisten palstojen haltijoita olisi tullut kuulla toimenpidelupahakemuksen johdosta. AOA totesi, ettei hänellä ollut aihetta arvioida asiaa toisin kuin KHO oli tehnyt. AOA saattoi käsityksensä rakennusvalvontaviraston lupayksikön silloisen päällikön ja lupa-asiassa käsitelijänä olleen arkkitehdin tietoon.

AOA Sakslinin päätös 17.5.2010, dnro 4257/4/08, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

METSÄNKÄYTTÖILMOITUSTA KOSKEVA LUONNONSUOJELUASIA TULEE VALMISTELLA JA RATKAISTA HUOLELLISESTI JA ASIANMUKAISESTI

Kantelija arvosteli silloisen Uudenmaan ympäristökeskuksen (nyk. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen) toimintaa Lohjan kaupungissa sijaitsevan tilan metsänkäyttöilmoituksiin liittyvää menettelyä koskevassa asiassa.

Ympäristökeskus antoi lokakuussa 2004 kantelijan toukokuussa 2004 tekemään metsänkäyttöilmoitukseen liittyvän, luonnonsuojelulain 72 a §:n mukaisen päätöksen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan määrittämisestä ja alueen metsän käytöstä. Päätöksessään ympäristökeskus rajasi metsänkäyttöilmoituksen mukaisen kuvion 1 hakkuun ulkopuolelle. Ympäristökeskuksen mukaan hakkuut häviittäisivät tai merkittävästi heikentäisivät liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Päätöksen mukaan kuvio sisältyi Palanufkallio-alueeseen, joka oli varattu vuonna 1995 vahvistetussa Länsi-Uudenmaan seutukaavassa SI-merkinnällä luonnonsuojelualueeksi.

Kantelijan valitettua päätöksestä Helsingin hallinto-oikeus kumosi joulukuussa 2005 tekemällään päätöksellä ympäristökeskuksen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Kumoamis- ja palauttamispäätös perustui siihen, että ympäristökeskuksella oli ollut erheellinen käsitys seutukaavan suojelualuevarauksen laajuudesta sekä metsälain soveltamisesta koko kyseisellä alueella. Hallinto-oikeuden mukaan

kartta-aineistosta kävi ilmi, että vain pohjoisosa kuviosta 1 sisältyi suojeluvarauksen alueeseen. Kantelija valitti asiassa vielä KHO:een, joka päätöksellään kesäkuussa 2006 hylkäsi valituksen. Kantelun johdosta annetun ympäristökeskuksen selvityksen mukaan ympäristökeskuksen päätöksen liitteenä olleessa kartassa kuvio 1 oli kokonaan seutukaavan SL-alueella ja ympäristökeskus ei ollut kiinnittänyt riittävästi huomiotaan virheelliseen karttarajaukseen.

AOA totesi, että ympäristön- ja luonnonsuojeluasioissa päätöksen perusteena oleviin asiakirjoihin sisältyvät kaavoihin tai muuhun kartta-aineistoon merkityt aluerajaukset ovat usein päätöksen sisällön kannalta olennaisia tosiseikkoja. Sen vuoksi asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa tulee olla riittävän huolellinen (tämänkaltaisia tosiseikkoja koskevien) virheellisyyksien välttämiseksi.

Asian riittävä ja asianmukainen selvittäminen

Ympäristökeskus teki palautetussa asiassa päätöksen kesäkuussa 2007. Päätöksessä todettiin metsänkäyttöilmoituksen käsittelyn rauenneen ympäristökeskuksessa. Päätöksen mukaan pohjoisosa kuviosta 1 sisältyi 1995 vahvistetun Länsi-Uudenmaan seutukaavan suojelualueeseen eikä metsälakia voida soveltaa tällaisella kaavassa osoitetulla suojelualueella. Kuvion eteläosa ei kuulunut kaavan suojeluvaraukseen ja sen saisi ympäristökeskuksen mukaan hakata metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti, koska siellä ei ollut liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikkoja.

Kantelija valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka toukokuussa 2008 tekemällään päätöksellä kumosi ympäristökeskuksen päätöksen. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan YM oli 8.11.2006 vahvistanut Uudenmaan maakuntakaavan ja samalla kumonnut voimassa olleen seutukaavan. Lainvoimaisessa maakuntakaavassa ei kantelijan tilalle ollut osoitettu suojelualuevarausta. Hallinto-oikeus katsoi, että metsänkäyttöilmoitusta ei ollut voitu jättää käsittelemättä ympäristökeskuksen päätöksessä mainituin perustein.

AOA totesi, että asian ratkaisu ympäristökeskuksessa oli perustunut puutteellisiin tietoihin maakuntakaavoitukseen liittyvistä seikoista ja korosti, että perustulaisissa perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu asian riittävä ja huolellinen selvittäminen päätöstä valmisteltaessa. Myös hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Vuoden 2004 ilmoitusta koskevan asian käsittelyaika

Kantelija valitti Helsingin hallinto-oikeuden joulukuussa 2005 tekemästä päätöksestä KHO:een. KHO pysytti kesäkuussa 2006 antamallaan päätöksellä hallinto-oikeuden päätöksen, jolla toukokuussa 2004 tehtyä metsänkäyttöilmoitusta koskeva asia oli palautettu ympäristökeskukselle. Ympäristökeskus ratkaisi palautetun asian kesäkuussa 2007. Asian uudelleen käsittely ympäristökeskuksessa kesti lähes vuoden. Ympäristökeskuksen selvityksestä tai muista asiakirjoista ei ilmennyt seikkoja, joiden perusteella näin pitkää käsittelyaikaa voitaisiin pitää asianmukaisena, kun otettiin huomioon luonnonsuojelulain 72 a §:n säännös asian käsittelemisestä viipymättä. AOA katsoi, että palautettu asia olisi tullut käsitellä huomattavasti nopeammin.

Lopputulos

AOA saattoi Uudenmaan ympäristökeskuksen tehtäviä nykyään hoitavan Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon käsityksensä huolellisuudesta sekä riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä asioita valmisteltaessa ja siitä, että metsänkäyttöilmoitus on käsiteltävä viipymättä.

AOA Sakslinin päätös 30.9.2010,
dnro 2127/4/08, esittelijä Jouni Toivola

KIRJEIDEN SIIRTÄMISESTÄ VUOKRATALOYHTIÖLLE OLISI TULLUT ILMOITAA

Kantelijoiden Kokemäen kaupunginhallitukselle ja viranhaltijoille lähettämiin kirjeisiin, jotka koskivat kaupungin vuokrataloyhtiön asuntojen vikoja ja puutteita, ei ollut vastattu eikä niiden johdosta muutenkaan ollut otettu heihin yhteyttä.

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Kantelussa tarkoitettu vuokrataloyhtiö on yksityisoikeudellinen osakeyhtiö, vaikka kaupunki omistaa sen osakekannan. Yhtiö tai sen isännöitsijä eivät hoitaneet kyseisessä asiassa perustuslaissa tarkoitettua julkista tehtävää. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulunut valvoa kyseisen vuokrataloyhtiön menettelyä esimerkiksi asuntojen kuntoa tai korjaustarvetta koskevista asioista, joiden käsittely ja ratkaiseminen kuuluivat ensisijaisesti kyseiselle yhtiölle.

Kantelussa tarkoitettujen asuntojen kuntoa koskevat kirjeet oli toimitettu tiedoksi ja toimenpiteitä varten edellä tarkoitettulle kiinteistöyhtiölle. Kaupungin käsityksen mukaan kiinteistöyhtiö oli ryhtynyt toimiin kirjeiden johdosta ja asunnoissa oli tehty korjauksia.

OA totesi, että viranomaisen siirtäessä sille saapuneen asiakirjan hallintolain mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle siirrosta tulee ilmoittaa asiakirjan lähettäjälle. Siirrettäessä vuokra-asuntojen kuntoa koskevia kirjeitä yksityisoikeudelliselle kiinteistöosakeyhtiölle kysymys ei tosin nimenomaisesti ollut asiakirjan siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta siitä huolimatta voitiin katsoa, että olisi ollut hallintolain sekä hyvän hallinnon perusteiden mukaista ilmoittaa siirtämisestä kirjeiden lähettäjälle.

OA saattoi käsityksensä Kokemäen kaupunginhallituksen tietoon.

OA Jääskeläisen päätös 8.1.2010, dnro 666/4/08*, esittelijä Jouni Toivola

ASUNNON TARKASTUKSESTA PERITTY MAKSU

Kokemäen kaupungin terveystarkastaja oli suorittanut kaupungin kiinteistöyhtiön omistamassa vuokra-asunnossa asunnontarkastuksen vuokralaisen pyynnöstä. Terveystarkastaja oli perinyt tarkastuspöytäkirjasta häneltä maksun.

Terveyslainsuojelulain mukaan kunnalla on oikeus periä hyväksymänsä takson mukainen maksu kiinteistön omistajalta asunnossa tai muussa oleskelutilassa suoritetusta mittauksesta, näytteenotosta, tutkimuksesta ja selvityksestä, joka liittyy terveyshaittojen selvittämiseen.

OA totesi mm., että vuokra-asuntojen asukkaat eivät ole asuntojen tai asianomaisen kiinteistön omistajia. Taksaan perustuvaa maksua tarkastuskäyntiin liittyvistä toimenpiteistä tai tarkastuspöytäkirjasta ei siten olisi pitänyt periä maksua vuokralaiselta.

OA saattoi terveystarkastajan tietoon käsityksensä tämän virheellisestä menettelystä.

OA Jääskeläisen päätös 8.1.2010, dnro 666/4/08*, esittelijä Jouni Toivola

NIMITYSMUISTIO OLI PUUTTEELLINEN

Asumisen rahoitus- ja kehittämisselityksessä (ARA) laaditussa nimitysmuistiossa oli jätetty huomatta esiin kantelijan yli 14 vuoden kokemus esimiestehtävistä. OA totesi, että oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ja syrjinnän kiellostä sekä tasapuolisuuden ja puolueettomuuden vaatimuksista seuraa, että päätöksen perusteluina toimivassa muistiossa tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Vertailumuistio oli ollut ainakin osin puutteellinen kantelijan esimieskokemuksen osalta. Koska esimieskokemus ei ollut ainoa harkinnassa vaikuttanut

tekijä, asia ei antanut aihetta muuhun kuin että OA kiinnitti ARAn huomiota huolellisuuteen nimitysmuutoksia laadittaessa.

OA Jääskeläisen päätös 29.11.2010,
dnro 409/4/09, esittelijä Mikko Sarja

VIRKAMIEHEN TYÖKYKYÄ ARVIOITIIN VASTOIN HENKILÖTIETOLAKIA JA HYVÄÄ HALLINTOA

Ympäristökeskuksen henkilökunnan terveydentilan määräraikaistarkastuksen yhteydessä tehtiin ylitarkastajan työkyvyn arviointi. Hänen lähiesimiehensä vajaan sivun mittaisessa lausunnossa kuvattiin hänen työnsä sisältöä ja todettiin, että heikentynyt liikkumiskyky ei estänyt suoriutumista poikkeamispäätösten valmistelusta ja esittelystä, koska työ tehtiin lähes poikkeuksetta toimistotyönä. Huono liikkuminen esti maastokäynnit, mutta nämä tapaukset olivat satunnaisia ja ne voitiin tarvittaessa hoitaa toisten henkilön toimesta.

Osastopäällikön neljä sivua pitkän lausunnon johdanto-osassa selostettiin laajasti ylitarkastajan palvelukseen tuloa vuonna 1983, hänen nimitystään vakituisen virkaan, silloisia tehtäviään ja työssä suoriutumistaan, työuransa kehittymistä ja sairauslomiaan. Lisäksi lausunnossa selostettiin muun ohella nykyisiä työtehtäviä ja selviytymistä työssä. Loppuanalyysinä todettiin, että ylitarkastajan työ on liian vaativaa hänelle eikä hän selviydy tehtävistään, mikä kuormittaa lähimpiä työtehtäviä, osastoa ja jopa koko virastoa. Lausunnossa esitettiin myös sen laatijan arvioita ylitarkastajan yksityiselämästä, hänen luonteenpiirteistään ja ulkoisesta olemuksestaan.

OA totesi, että henkilötietolainsäädännöllä toteutetaan henkilötietojen suojaa. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain mukaan työnantaja saa käsitellä vain välttämättä työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin tai jotka johtuvat työtehtävien

erityisluonteesta. Tällä tarpeellisuusvaatimuksella on pyritty varmistamaan työntekijöiden yksityisyyden suojan riittävä taso. Lisäksi käsiteltävien henkilötietojen tulee olla virheettömiä. Tällä tarkoitetaan sitä, etteivät tiedot ole virheellisiä tai vanhentuneita.

Henkilön työkyvyn arviointi perustuu henkilötietoihin. Henkilötiedot ovat kaikenlaisia tietoja, jotka tunnustetaan tiettyä työntekijää koskeviksi. Työntekijän työkykyä arvioidaan usein lääketieteellisin perustein. Työkykyyn liittyvät kuitenkin myös fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky sekä ammatillinen osaaminen. Oikeuskirjallisuuden mukaan työkykyä koskevia henkilötietoja tulisi käsitellä ja työntekijän yksityisyyteen tulisi puuttua aina niin vähän kuin mahdollista.

Ympäristökeskuksen ylitarkastajan terveydentilan toteamista koskevan määräyksen mukaan tarkoituksena oli erityisesti arvioida tämän liikkumisen vaikeutumisen vaikutus työtehtävien hoitamisen edellytyksiin. Osastopäällikön lausunnon johdanto-osan tiedot, joissa kuvattiin vuodesta 1983 lähtien ylitarkastajan virkauraa, hänen silloisia ja myöhempiä tehtäviään sekä niistä suoriutumista sekä sairauslomia eivät olleet tarpeellisia tämän nykyisten työtehtävien edellyttämän työkyvyn arvioinnin kannalta. Myöskään lausunnosta ilmenevät osastopäällikön luonnehinnat ylitarkastajasta henkilönä eivät olleet tarpeellisia tietoja.

Hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Kielenkäytön asiallisuus edellyttää, ettei viranomainen tai virkamies käytä loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Osastopäällikön lausunto sisälsi asiattomia ilmauksia, eikä siten näiltä osin täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa hyvän kielenkäytön vaatimusta. Virkamieslain mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. OA katsoi arvioidessaan osastopäällikön laatiman lausunnon asiasisältöä ja esittämistapaa kokonaisuudessaan, ettei tämä menetellyt lausunnon antamisessa asianmukaisesti.

OA antoi nykyisen yksikön päällikönä toimivalle ympäristölakimiehelle huomautuksen vastaisen varalle henkilötietolainsäädännön ja hallintolain vastaisesta menettelystä. Lisäksi hän kiinnitti nykyisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huomiota henkilötie-

tolainsäädännön periaatteisiin työntekijöiden henkilö tietojen käsittelyssä ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan hyvän kielenkäytön vaatimukseen viranomaistoiminnassa.

OA Jämskeläisen päätös 9.4.2010,
dnro 3778/4/08, esittelijä Ulla-Maija Lindström

YMPÄRISTÖNSUOJELULAISSA TARKOITETUN VIREILLEPANON KÄSITTELY VIIVÄSTYI

Kantelijat arvostelivat Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen menettelyä maanrakennusyritykselle toukokuussa 2009 myönnetyn määräaikaisen ympäristöluvan nojalla harjoitetun louhinta- ja murskaustoiminnan valvonnassa. Ympäristökeskuksen antaessa selvityksensä kantelun johdosta lokakuussa 2010 vireillepanoasiaa ei ollut vielä ratkaistu. Määräaikaisen ympäristöluvan voimassaolo oli päättynyt jo marraskuussa 2009 ja luvassa tarkoitettu louhinta ja murskaus oli lopetettu. Lisäksi toiminta-aikana tehtyjen melumittausten perusteella toiminnassa ei ollut havaittu melutasoihin liittyviä epäkohtia.

Perustuslaissa tarkoitettuun hyvään hallintoon kuuluu, että hallintoasiaa käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Myös hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kysymyksessä oli asia, jossa selvitetään ja ratkaistaan, olisiko valvonnassa mahdollisesti tarvetta antaa ympäristönsuojelulain 84 §:n mukainen kielto tai määräys vai ei. Tällaisen asian saattaminen vireillepano-oikeuden nojalla valvontaviranomaisen valituskelteisellä päätöksellä ratkaistavaksi on keskeinen naapuruston asukkaiden käytettävissä oleva keino valvoa oikeuksiaan. Sen vuoksi mainitunlaista asiaa valmisteltaessa on erityisesti huolehdittava asian joutuisasta käsittelemisestä.

AOA katsoi, että vireillepanoasian käsittely oli aiheetomasti viivästynyt. AOA saattoi tämän käsityksensä Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös Keski-Uudenmaan ympäristölautakunnalle.

AOA Sakslinin päätös 11.11.2010,
dnro 2502/4/08, esittelijä Jouni Toivola

LAUSUNTOASIAN KÄSITTELY VIIPYI AIHEETTOMASTI

Kantelijat arvostelivat Oulun kaupungin teknistä keskusta poikkeamislupahakemusta koskevan lausuntoaasian käsittelyssä. Kantelijat olivat jättäneet tammi-kuussa 2007 Oulun kaupungin rakennusvalvontavirastoon poikkeamislupahakemuksen, joka koski omakotitalon, rantasaunan ja talousrakennuksen rakentamista. Teknisen lautakunnan asiana oli antaa siitä lausuntonsa ja toimittaa hakemus alueelliselle ympäristökeskukselle käsiteltäväksi. Kantelun teko hetkellä maaliskuussa 2008 asiaa ei ollut saatettu teknisen lautakunnan ratkaistavaksi.

Kantelussa tarkoitettua rakennuspaikan alueelle oli valmisteilla osayleiskaava, jota tul taisiin sen voimaan tultua käyttämään suoraan rakennuslupan myöntämisen perusteena (ilman poikkeamismenettelyä). Kaupunginvaltuusto hyväksyi yleiskaavan toukokuussa 2007.

Hyväksymispäätöksestä tehtiin lukuisia valituksia Oulun hallinto-oikeuteen. Myös kantelijat olivat valittajina. Kaupunginhallitus määräsi syyskuussa osayleiskaavan tulemaan voimaan valituksen kohteena olevia alueita lukuun ottamatta. Kantelussa epäiltiin, että kaupunki oli viivyttänyt lausuntoaasian käsittelyä niin kauan, että on voinut vedota tehtyyn valitukseen.

AOA totesi perustuslain ja hallintolain edellyttävän, että hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hyvään hallintoon kuuluu periaate, jonka mukaan asioiden käsittelyssä on pyrittävä joutuisaan käsittelyyn. Toisaalta asian laatu ja laajuus sekä sen edellyttämät toimenpiteet voivat joissakin tapauksissa sinänsä olla peruste pitkäänkin käsittelyaikaan.

Kantelijoiden poikkeamislupahakemusta koskevan lausuntoasian tullessa vireille ja heidän täydennettyään hakemusta kaava-asia oli tulossa lähiaikoina käsiteltäväksi kaupunginvaltuustossa. Poikkeamislupahakemusta koskevaa lausuntoasiaa valmisteltaessa asiaa on tullut selvittää riittävästi ennen sen saattamista teknisen lautakunnan ratkaistavaksi. Osayleiskaavan hyväksymistä (tai mahdollista hylkäämistä) koskevalla valtuuston ratkaisulla voi tyypillisesti olla tuntuvaa merkitystä kaavan alueella sijaitsevaan kiinteistöön kohdistuvassa poikkeamislupahakemuksessa esitetyn maankäyttöratkaisun hyväksymisedellytyksiä koskevan harkinnan kannalta.

AOA ei pitänyt moitittavana sitä, että ennen poikkeamislupalausuntoasian ratkaisemista odotetaan, että juuri ratkaistavaksi tulevassa kaava-asiaa annetaan valtuuston päätös, ja valitusajan kuluttua selvitetään, onko osayleiskaavasta tehty valituksia hallinto-oikeuteen, onko kaavan hyväksymispäätös tullut lainvoimaiseksi ja miltä osin vaille lainvoimaa jäänyt kaava voitaisiin mahdollisesti määrätä tulemaan voimaan. On perusteltua, että kunnan lausunto poikkeamislupasiassa perustuu siihen ajankohtaiseen kaavoitustilanteeseen, jonka vallitessa lupaviranomaisenkin jonkin ajan kuluttua ratkaisee poikkeamislupa-asian.

Jos kaupunki tällaisessa tapauksessa edellä mainitun tavoin siirtää kohtuullisesti lausuntoasian ratkaisemista, ratkaisun viipymiselle on ollut hyväksyttävä syy. Lausuntoasian ratkaisemista ei kuitenkaan voi siirtää kovin pitkään, vaan kysymyksessä tulee olla tilanne, jossa ratkaisua varten valmistellun lausuntoasian ratkaisemista juuri vähän ennen kaavoitustilanteen muuttumista voidaan pitää lupa-asian käsittelyn kannalta selvästi epätarkoituksenmukaisena.

AOA totesi, että poikkeamislupahakemusta koskevan lausuntoasian ratkaisemisen siirtäminen yhtäältä hyvin pian valtuuston päätettäväksi tulevan osayleiskaava-asian käsittelyvaiheeseen sekä toisaalta kaavan lainvoimaisuuskysymykseen ja osittaiseen voimaansaattamiseen liittyvien seikkojen vuoksi ei tässä tapauksessa ole merkinnyt aiheettonta viivytystä.

Sen sijaan lausuntoratkaisun siirtäminen siinä tarkoituksessa, että jädään odottamaan kaavavalitusasian ratkaisemista valitusviranomaisessa, ei vastaa viivy-

tyksetöntä käsittelyä koskevaa vaatimusta. Myöskään poikkeamislupahakemusasia koskevan kanteluasian käsittely eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei ole hyväksyttävä peruste lykätä poikkeamislupahakemusta koskevan lausuntoasian tai lupa-asian käsitte- lyä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Poikkeamisluvan hakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hakija saa lupahakemuksensa riittävän joutuisasti toimivaltaisen lupaviranomaisen käsiteltäväksi ja saa kohtuullisessa ajassa lupaviranomaisen ratkaisun. Sikäli kuin lupaviranomaisen ratkaisu on kielteinen, hakijalla on mahdollisuus valittaa siitä.

AOA totesi, että poikkeamislupahakemusta koskeva lausuntoasia olisi tullut saattaa teknisen lautakunnan ratkaistavaksi ja lähettää hakemusiakirjat lausuntoineen alueelliselle ympäristökeskukselle joutuisasti kantelijoiden marraskuussa 2007 tapahtuneen kuulemisen jälkeen. Kun näin ei ollut menetelty, AOA katsoi, että lausuntoasian käsittely oli aiheettomasti viivästynt.

AOA saattoi Oulun kaupungin teknisen lautakunnan ja teknisen keskuksen tietoon käsityksensä lausuntoasian käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä.

AOA Sakslinin päätös 1.6.2010,
dnro 1137/4/08, esittelijä Jouni Toivola

SELVITYS- JA ASIAKIRJAPYYNTÖJÄ EI KÄSITELTY ILMAN AIHEETONTA VIIVÄSTYSTÄ

Kantelija arvosteli Lopen kunnan ympäristöpäällikköä ja ympäristölautakuntaa siitä, että se oli aiheettomasti viivytellyt kallion louhintatoimintaa koskevan selvityspyyntöihin vastaamisessa ja asiaa koskevien asiakirjojen luovuttamisessa. AOA totesi, että perustuslaissa tarkoitettuun hyvään hallintoon kuuluu, että hallintoasia käsitellään ilman aiheettonta viivytystä. Myös hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheettonta viivytystä. Selvityspyyntöihin vastaaminen ja ottamisalueen tilanteen selvittäminen oli kestänyt varsin pitkään eli noin kolme vuotta. Asian viipymiseen näytti

osaltaan vaikuttaneen se, että kunnan ympäristötoimen teetettyä konsulttiselvityksiä kantelija oli teettänyt omia selvityksiä ja kyseenalaistanut ympäristötoimen teettämien selvitysten oikeellisuuden.

Kunnan ympäristötoimi oli tämän johdosta pitänyt tarpeellisenä vielä teettää konsultilla uuden selvityksen. Asian selvittäminen oli edellyttänyt kunnan valvontaviranomaiselta ryhtymistä tavanomaista valvontatoimenpidettä perusteellisempaan selvittämistyöhön. Pelkästään tällä seikalla ei AOA:n mukaan kuitenkaan voitu perustella selvityspyynnön käsittelyajan pitkittymistä kolmeksi vuodeksi.

Ympäristöpäällikkö ja ympäristölautakunta katsoivat selvityksissään asian käsittelyn pitkittymisen osaltaan johtuneen kunnan ympäristötoimen vaikeasta resurssitilanteesta suhteessa työmäärään. Tämän johdosta AOA totesi, että vetoamista viranomaisen työ- tai henkilöresurssitilanteeseen ei yleensä voida pitää hyväksyttävänä perusteena ylittää kohtuullisia käsittelyaikoja. Tämä tulee ottaa huomioon tehtävien organisoinnista ja hallinnon resursseista päätettäessä.

AOA katsoi, että selvityspyyntöä ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Julkisuuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Ympäristöpäällikön mukaan kantelijalle tultiin selvityspyyntöihin annettavan vastauksen yhteydessä antamaan ne asiakirjat, joita sille ei ollut vielä toimitettu. AOA totesi, että sikäli kuin ympäristötoimi ei ollut luovuttanut kaikkia niitä hallussaan olevia julkisia asiakirjoja, joita kantelijan asiakirjapyyntöissä oli riittävästi yksilöiden pyydetty, asiakirjapyyntöjen käsittelyssä ei kaikilta osin ollut menetelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Julkisuuslain mukaan tieto julkisista asiakirjoista on annettava mahdollisimman pian ja joka tapauksessa julkisuuslaissa tarkoitetun määräajan (14 tai 30 pv) kuluessa. Viranomainen menettelee virheellisesti, jos se ei anna asiakirjoja säännöksessä edellytetyssä ajassa. Jos asiakirjapyyntöä ei yksiselitteisesti ilmene, mitä asiakirjoja pyyntö koskee,

viranomaisen tulee kehottaa pyytäjää yksilöimään pyyntönsä sekä tarvittaessa avustaa pyytäjää yksilöimään asiakirjat, joista hän haluaa tiedon.

AOA saattoi Lopen kunnan nykyisen ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja ympäristöpäällikön tietoon käsityksensä selvityspyynnön käsittelyn aiheettomasta viivästyttämisestä ja oikeasta menettelystä asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.

AOA Sakslinin päätös 26.8.2010,
dnro 1738/4/08, esittelijä Jouni Toivola

OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI

Raision kaupunginhallitus hylkäsi toukokuun 2006 lopussa antamallaan päätöksellä kantelijan hakemuksen asemakaavan muuttamiseksi. Kantelija teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen kesäkuussa 2006. Kaupunginhallitus käsitteli oikaisuvaatimuksen vasta toukokuussa 2008 ja hylkäsi sen.

OA:n mukaan perustuslain ja hallintolain mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain ja hallintolain viivytyksettömyysvaatimukset ilmentävät myös yleisempää hyvään hallintoon kuuluvaa periaatetta, jonka mukaan asioiden käsittelyssä on pyrittävä joutuisaan käsittelyyn. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Oikaisuvaatimusmenettelyllä pyritään joustavaan ja joutuisaan menettelyyn. Toisaalta asian laatu ja laajuus sekä sen edellyttämät toimenpiteet voivat joissakin tapauksissa sinänsä antaa aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan.

Oikaisuvaatimuksen käsittely kesti vuoden ja 11 kuukautta. Asiakirjoista ei ilmennyt sellaisia asian laatuun tai laajuuteen taikka tehtyihin toimenpiteisiin liittyviä syitä, joiden perusteella näin pitkää käsittelyaikaa olisi voitu pitää asianmukaisena. Kaupunginhallituksen mukaan oikaisuvaatimusta ei tuotu kaupunginhallituksen käsiteltäväksi kohtuullisessa ajassa asian valmistelussa tapahtuneen erehdyksen vuoksi.

OA katsoi, että oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty ilman aiheutonta viivytystä ja saattoi tämän käsityksen Raison kaupunginhallituksen tietoon.

OA Jääskeläisen päätös 27.1.2010, dnro 136/4/08, esittelijä Jouni Toivola

LAKIEHDOTUKSEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN VALVONTA EI KUULU OA:LLE

Kantelijat arvostelivat ympäristönsuojelulakiin ehdotettua siirtymäsäännöstä, jonka mukaan 68 vuotta täyttäneet henkilöt vapautettaisiin ns. hajajätevesiase- tuksen mukaisista jäteveden käsittelyvaatimuksista. Muutosta pidettiin perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon vastaisena. Kanteluissa arvosteltiin myös muutoksen perusteluja. AOA totesi, että lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslakivaliokunnalle, joka antaa laista ja sen säätämisyjärjestyksestä lausuntonsa. Muutoin lakiehdotuksissa on kyse sellaisista poliittisista valinnoista, joihin OA:n tehtävänä ei ole puuttua. Lakien sisällön hyväksymisestä päättää eduskunta.

Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa – tarkasteltuaan ensin valiokunnan aikaisempaa käytäntöä ja ikärajoille esitetyjä perusteluita – että lakiehdotus ei ollut tältä osin perustuslain vastainen ja että laki voitiin säätää taval- lisen lain säätämisyjärjestyksessä. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen muutettuna, mutta näiltä osin hallituk- sen esityksen mukaisena.

AOA Sakslinin päätökset 11.10.2010, dnrot 3436* ja 3298/4/10*, esittelijä Erkki Hännikäinen

AOA:lla oli lisäksi käsiteltävänä kolme kantelua (2911, 3254 ja 3521/4/10) entisen ympäristöminis- terin mahdollisesta harhaanjohtamisesta hajajäteve- siasetusta annettaessa. Näiden kanteluiden ratkaisu siirtyi kuitenkin vuoden 2011 puolelle.

5.20 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 ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeiden turvallisuutta ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia.

Näiden asioiden ratkaisijana toimi 1.4.2010 alkaen AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

5.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Kiinteistöjen kirjaamisasiat siirtyivät käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitoksen (MML) maanmittaustoimistoille vuoden alusta. Kirjaamisasioiden siirto vahvistaa MML:n asemaa kiinteistöasioissa ja luo osaltaan edellytyksiä sähköisille toimintatavoille kiinteistön kaupassa, panttauksessa ja kirjaamisen menettelyssä. Eduskunta hyväksyi sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamisen menettelyä koskevat lait (96–99/2011), joiden voimaantulosta säädetään erikseen. Kiinteistön kauppakirja voidaan tehdä sähköisesti MML:n ylläpitämässä asiointijärjestelmässä. Sähköisessä kaupassa ei käytetä kaupanvahvistajaa ja lainhuudatus tulee vireille ilman eri hakemusta. Paperimuotoiset panttikirjat voidaan korvata sähköisillä panttikirjoilla. Kiinnitystä ja sähköisen panttikirjan siirtoa koskevat hakemukset voidaan tehdä sähköisesti asiointijärjestelmässä. Hallituksen esityksen (HE 146/2010 vp) mukaan lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen vuoden kuluttua siitä, kun ne hyväksyttiin ja vahvistettiin.

Aluehallintoa uudistettiin vuoden alusta. MMM:n toimialalla työ- ja elinkeinokeskuksilla (TE-keskus) olleet viranomais tehtävät siirtyivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus) ja lääninhallitusten tehtävät aluehallintovirastoille (AVI).

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (210/2010) tuli voimaan 1.4.2010. Lailla kumottiin maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa annettu

laki (1558/1991). Kunta velvoitettiin eräin poikkeuksin perustamaan muiden kuntien kanssa maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi yhteistoiminta-alue, jollei toiminnallista kokonaisuutta voida muutoin muodostaa sen alueella. Toiminnallinen kokonaisuus muodostuu alueesta, jolla toimii vähintään 800 maatalousyrittäjää ja jossa tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi henkilöä. Yhteistoiminta-alueen on aloitettava toimintansa viimeistään 1.1.2013.

Eduskunta hyväksyi lain eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain muuttamisesta (1087/2010), se tuli voimaan vuoden 2011 alusta. Lain mukaan Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) voi luovuttaa julkisen tietoverkon välityksellä eläinlääkärirekisteristä tiedon eläinlääkäriammattin harjoittajan nimestä ja tunnusnumerosta sekä ammatinharjoittamisoikeudesta ja sen rajoittamisesta.

Eduskunnan käsiteltävänä oli hallituksen esitys laeiksi rikoslain 17 luvun muuttamisesta ja eläintenpitorekisteristä sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 97/2010 vp). Lailla rikoslain 17 luvun muuttamisesta (14/2011) lakiin lisättiin säännös törkeästä eläinsuojelurikoksesta. Lievää eläinsuojelurikosta koskevaa säännöstä täsmennettiin siten, että eläimelle aiheutetun kärsimyksen, kivun tai tuskan tulee olla vähäistä. Eläintenpitokieltola koskevia säännöksiä muutettiin mm. niin, että törkeästä eläinsuojelurikoksesta tuomittu on samalla pääsääntöisesti tuomittava eläintenpitokieltoon. Laissa eläintenpitokieltorekisteristä (21/2011) säädetään Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämästä eläintenpitokieltorekisteristä ja sen käyttötarkoituksesta, rekisterin tietosisällöstä sekä tietojen luovuttamisesta ja poistamisesta rekisteristä. Julkisuuslain mukaan eläintenpitokieltorekisteriin talletetut tiedot ovat salassa pidettäviä.

Suomen ja Ruotsin välinen uusi rajajokisopimus tuli voimaan 1.10.2010. Sopimus kattaa vesi- ja kalastusasiat ja korvaa maiden välillä vuonna 1971 tehdyn sopimuksen. Sopimuksen olennaisena osana on kalastussääntö. Kalastusta Tornionjoen kalastusalueella hallinnoivat Lapin ELY-keskus Suomessa ja Fiskeriverket ja Norrbottenin läänin lääninhallitus Ruotsissa. Vesilupa-asioissa sovellettava lainsäädäntö ja lupaviranomaiset määräytyvät kummankin maan kansallisen lainsäädännön mukaan. Sopimus turvaa alueen asuk-

kaille kuitenkin laajat osallistumisoikeudet myös rajan toisella puolella käsiteltäviin vesilupa-asioihin. Valitusmahdollisuus lupapäätöksistä ulotettiin muihin kuin korvauskysymyksiin.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta (HE 271/2010 vp). Ehdotuksen mukaan valan tai vastaavan vakuuksien antaneen kalastuksentralvojan toimivaltuudet ja asema määriteltäisiin nykyistä selkeämmin vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Kalastuksentralvojalta edellytettäisiin alan koulutusta ja kalastuksentralvojalta asetettaisiin kelpoisuusvaatimukset sekä hyväksymisedellytys. Kalastuksentralvojen toiminnan viranomaisvalvontaa suorittaisivat MMM ja ELY-keskus. Kalastuksentralvojan toimivaltuuksiin lisättäisiin oikeus antaa huomautus ja näyttömääräys sekä mahdollisuus luopua toimenpiteistä. Vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan kalastuksentralvontaan liittyviä toimivaltuuksia supistettaisiin nykyisestä. Hallituksen esityksessä viitattiin vuodelta 2006 olevaan AOA Jääskeläisen kannanottoon, jossa kiinnitettiin huomiota kalastuksentralvontaa koskevan lainsäädännön puutteisiin erityisesti kalastuksentralvojan aseman ja toimivaltuuksien osalta ja jonka mukaan kalastuksentralvoja koskevaa lainsäädäntöä on tarpeen täydentää vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Lisäksi AOA esitti harkittavaksi, tulisiko kalastuksentralvontaa koskevia säännöksiä tarkistaa siten, että kalastusviranomaisilla ja kalastuksentralvoilla olisi rajatusti mahdollisuus jättää ilmoittamatta havaitsemansa rikkomus poliisille ja antaa rikkomuksen johdosta huomautus.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 237/2010 vp). Ehdotuksen mukaan yhdistämällä Metsästäjien keskusjärjestö ja riistanhoitopiirit muodostettaisiin Suomen riistakeskus, joka olisi itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Sen toimialueena olisi koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta ja sillä olisi aluetoimistoja. Julkiset hallintotehtävät eriytettäisiin Suomen riistakeskuksen julkisten hallintotehtävien päällikön alaisuuteen. Lisäksi säädettäisiin yhdistyslain osittaisesta soveltamisesta riistanhoitoyh-

distyksiin. Metsästyslakiin tehtäisiin myös perustuslain edellyttämät muutokset.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys laiksi Suomen metsäkeskuksesta (HE 260/2010 vp). Ehdotuksen mukaan nykyisistä alueellisista metsäkeskuksista muodostettaisiin koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio Suomen metsäkeskus. Sinne siirrettäisiin osa Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion tehtävistä. Nykyisissä metsäkeskuksissa harjoitettava liiketoiminta eriytettäisiin selkeästi Suomen metsäkeskuksen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta siirtymäajan kuluessa. Suomen metsäkeskuksessa olisi liiketoimintayksikkö ja julkisen palvelun yksikkö, joka muodostuisi keskusyksiköstä ja alueyksiköistä.

Hallituksen esitykseen 260/2010 vp liittyy hallituksen esitys laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (HE 261/2010 vp). Ehdotettua lakia sovellettaisiin Suomen metsäkeskukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietoja sisältävien metsätietojen käsittelyyn. Tietojen ja asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin julkisuuslakia. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietolakia, ellei ehdotetussa laissa toisin säädettäisi.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 247/2010 vp). Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteot elintarviketurvallisuudesta (VNS 3/2010 vp) ja ruokapolitiikasta (VNS 6/2010).

5.202 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2010 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 74, mikä vastaa edellisvuosina vuosittain vireille tulleiden kanteluiden määrää. Vuoden aikana ratkaistiin 69 asiaa. Kantelun kohteina olivat useimmiten maanmittausasiat ja niiden jälkeen maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukiin liittyvät asiat ja eläinsuojeluasiat. Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri toimituslajeja, useimmiten kuitenkin yksityistietoimituksia. Muissa kante-

luissa oli kysymys esimerkiksi kuntien tielautakuntien toimituksista, maatalouden tukijärjestelmistä, tukihakemusten käsittelystä ja tukien valvonnasta, eläinsuojeluvalvonnasta sekä kalastusluvista ja kalastuksenhoitomaksusta.

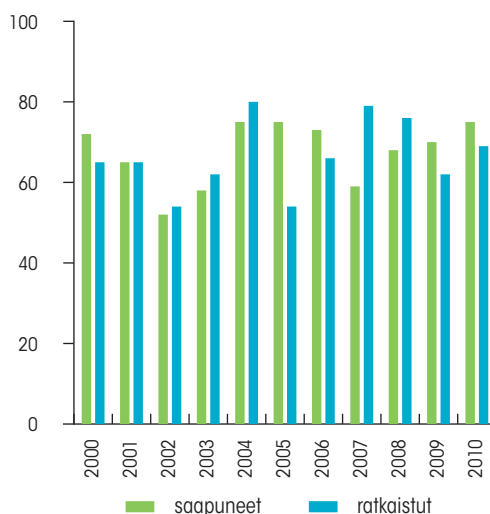
Kantelut koskivat mm. MMM:tä, Maaseutuvirastoa (Mavi), Eviraa, MML:tä, TE/ELY-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia, kunnaneläinlääkäreitä ja läänineläinlääkäreitä, Metsäntutkimuslaitosta sekä Metsähallitusta, alueellisia metsäkeskuksia ja metsänhoitoyhdistyksiä. Metsähallitus, alueelliset metsäkeskukset ja metsähoitoyhdistykset kuuluvat OA:n valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asiaryhmään on luettu pääsääntöisesti myös maa- ja metsätalouden oikeuksien menettelyä koskevat kantelut.

Osassa kanteluista oli kysymys hyvästä hallinnosta ja kielellisistä oikeuksista. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin asioiden joutuisaan ja asianmukaiseen käsittelyyn.

Vesijätön lunastustoimituksessa oli esitetty pyyntö tie- ja venevalkamaoikeuden siirtämisestä rasitetun tilan alueella. AOA katsoi, että toimituksesta laadittu toimituspöytäkirja oli puutteellinen siten, ettei siitä ilmenyt vaatimuksia ja lausumia, jotka rasitetun tilan omistaja oli esittänyt rasiteoikeuden siirtoa koskeneen pyynnön johdosta. Samoin rasiteoikeuden siirtoa koskenut pyyntö olisi ollut tarpeen kirjata pöytäkirjaan tapahtunutta tarkemmin. Lisäksi toimitusinsinöörin päätös rasiteoikeuden siirtämisestä oli perusteltu osin puutteellisesti (3201/4/08).

Toimitusinsinööri oli saanut maanmittaustoimistoon kaksi päivää ennen toimituskokousta saapuneen kantelijan kirjeen vasta toimituskokouspäivänä kokouksen jälkeen. AOA kiinnitti maanmittaustoimiston huomiota asiakirjojen huolelliseen käsittelyyn niin, että toimituskokouksessa käsiteltäväksi tarkoitetut asianosaisten kirjeet toimitetaan ajoissa toimitusinsinöörille (159/4/09).

Toimituksessa oli annettu valitusosoitus, jonka tiedot maanmittaustoimiston telekopionumerosta ja katuosoitteesta numeron osalta olivat olleet virheellisiä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Virheestä ei aiheutunut kantelijalle oikeudenmenetystä. AOA kiinnitti toimitusinsinöörin huomiota huolellisuuteen niin, ettei valitusosoituksissa käytetä tiedoiltaan vanhentuneita asiakirjapohjia. Maanmittaustoimiston tuli huolehtia siitä, että numeropalveluissa on ajantasainen tieto sen telekopionumerosta (2576/4/10).

AOA katsoi, että kaupungineläinlääkärin menettelystä eläinsuojeluasioissa tehtyjen kanteluiden käsittely oli viivästynyt aiheettomasti lääninhallituksessa. Kantelujen käsittelyajat olivat yli 2 vuotta 11 kuukautta, noin 2 vuotta 5 kuukautta ja yli 1 vuosi 9 kuukautta. Resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voitu perustella poikkeamista perustuslain 21 §:n määräyksistä. Myös tuolloin viranomaisen on pyrittävä resurssien kohdentamisella tai työn organisoinnilla siihen, että asiat voidaan käsitellä kohtuullisessa ajassa (1634/4/08).

AOA arvosteli menettelyä eläinten terveysvalvontaohjelman noudattamisen valvonnassa. Läänineläinlääkäri oli tehnyt havaitsemistaan laiminlyönneistä tutkitappyynnön poliisille noin kolme viikkoa ennen syyteoikeuden vanhentumista asiassa. AOA katsoi, että mikäli valvonnassa todetut lainvastaisuudet antavat aiheita valvontaviranomaisen toimenpiteisiin, tulee niihin ryhtyä hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi AOA kiinnitti läänineläinlääkärin huomiota eläinten terveysvalvontaohjelmaa koskevien ilmoitusten asianmukaiseen kirjaamiseen ja arkistointiin aluehallintovirastossa (4193/4/08).

OA:n päätös Metsähallituksen maksullisesta puhelinpalvelusta (1520/4/09*) on selostettu kohdassa 5.23.1.

5.20.3 TARKASTUKSET

AOA Sakslin teki perehtymiskäynnit Eviraan ja Uudenmaan ELY-keskukseen, joissa hänelle esiteltiin niiden toimintaa. Tilaisuuksissa keskusteltiin mm. hallintokantelujen käsittelystä ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta Evirassa ja Uudenmaan ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen maaseutu ja energia -yksikössä.

5.20.4 RATKAISUJA

TOIMITUSPÖYTÄKIRJAN ANTAMINEN TOIMITUKSEN AIKANA

Toimitusinsinööri ilmoitti, että hän laatii lunastustoimituksen alkukokouksen pöytäkirjan lopulliseen muotoon vasta toisen toimituskokouksen jälkeen ja toimittaa kantelijalle jäljennöksen lopulliseksi katsomastaan pöytäkirjasta. Koska toimitusta jatkettiin vasta 1 vuoden ja 5 kuukauden kuluttua alkukokouksesta, AOA:n mielestä olisi ollut perusteltua toimia niin, että kantelijalle olisi toimitettu ennen jatkokokousta jäljennös alkukokouksen pöytäkirjasta.

Kiinteistönmuodostamislaisia ja -asetuksessa ei ole säännöksiä pöytäkirjan valmistamisesta toimituksen aikana sellaisesta toimituskokouksesta, jossa toimituksen käsittely siirretään jatkokokoukseen ilman, että kokouksessa tehtiin ratkaisu, josta saa valittaa erikseen toimituksen kestäessä. AOA totesi tällöin menettävän yleisesti niin, että toimitusinsinööri laatii pöytäkirjan toimituskokouksesta ennen seuraavaa kokousta, ja asianosaisella on mahdollisuus pyynnöstä saada jäljennös pöytäkirjasta ennen jatkokokousta. Pöytäkirja luetaan myös seuraavassa toimituskokouksessa ja sitä koskevat asianosaisten huomautukset merkitään tuon kokouksen pöytäkirjaan.

Toimituksessa tehdyt ratkaisut ja sopimukset esitellään saapuvilla oleville asianosaisille sitä mukaa kuin toimitus edistyy. Mikäli asianosainen ei ole läsnä kokouksessa, hänen näkökulmastaan saattaa olla tärkeää, että hänellä on mahdollisuus saada jäljennös kokouksen pöytäkirjasta ennen jatkokokousta. Asianosaisella voi olla tarve saada pöytäkirja yksittäisestä toimituskokouksesta toimituksen aikana myös silloin, kun toimituskokousten välinen aika on pitkä, tai kun toimituksessa on useita kokouksia ja toimituksen kokonaiskäsitteilyaika muodostuu sen vuoksi pitkäksi.

AOA piti kerrottua menettelytapaa toimituspöytäkirjan valmistamisessa ja antamisessa toimituksen aikana asianosaisten näkökulmasta joustavana ja palvelumyönteisenä. Se myös turvaa hyvän hallinnon, palve-

luperiaatteen ja asianosaisen tiedonsaantioikeuden toteutumista toimituksessa. AOA saattoi käsityksensä toimitusinsinöörin ja Etelä-Suomen maanmittaustoitton tiedon.

AOA Sakslinin päätös 31.5.2010,
dnro 881/4/08, esittelijä Mirja Tamminen

TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY TE-KESKUKSESSA

Kantelijat pyysivät kirjallisesti tietoa siitä, kuka tai ketkä olivat tehneet heistä aiheuttomaksi osoittautuneen ilmoituksen Kainuun TE-keskuksen kalatalousyksikölle. Kalataloustarkastaja kieltäytyi ilmoittamasta kantelijoille niiden henkilöiden nimiä, joiden kanssa käymässä keskustelussa hän oli kuullut epäilyn harjoitetun kalastuksen laillisuudesta. AOA:n mukaan kalataloustarkastaja menetteli virheellisesti, kun hän kieltäytyttyään antamasta pyydettyä tietoa ei ollut ilmoittanut kantelijoille kieltäytymisen syytä. Hänen olisi tullut lisäksi tiedustella kantelijoilta, halusivatko nämä asian siirrettäväksi TE-keskuksen ratkaistavaksi.

Kalataloustarkastaja ja TE-keskus ilmoittivat kanteluasian käsittelyn yhteydessä, ettei TE-keskuksella ollut pyydettyä asiakirjaa, koska kysymys oli ollut vapaa-muotoisessa keskustelussa ilmi tulleesta epäilystä, jota ei ollut kirjattu. AOA totesi, että julkisuuslain säännökset koskevat lähtökohtaisesti vain tallennettua tietoa. Julkisuuslaista ei suoraan ilmene päätöksen tekovelvollisuutta silloin, kun viranomainen ei voi an-

taa tietoa asiakirjasta siitä syystä, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Korkein hallinto-oikeus on katsonut eräissä julkaisemattomissa päätöksissään, että myös tällaisessa tilanteessa oikeussuojakeinona on asian saattaminen julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitetun viranomaisen ratkaistavaksi.

Kun viranomainen ilmoittaa, että asiakirjaa tai tietoa siitä ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole, kysymys on oikeastaan siitä, pitääkö viranomaisen ilmoitus paikkansa eikä viranomaisen kieltäytymisestä antaa tietoja. Kysymys siitä, onko viranomaisella pyydettyä asiakirjaa, voi sisältää tulkintaa myös siitä, onko asiakirja viranomaisen hallussa julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla. Tällaisissa tilanteissa tiedon pyytäjän oikeusturva edellyttää mahdollisuutta saattaa asia hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

AOA:n mukaan tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, ettei tietoa asiakirjasta voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

AOA saattoi käsityksensä kalataloustarkastajan tietoon ja kiinnitti Kainuun ELY-keskuksen huomiota asiakirjapyyntöjen asianmukaiseen käsittelyyn.

AOA Sakslinin päätös 2.7.2010,
dnro 3180/4/08, esittelijä Mirja Tamminen

5.21 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

5.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

LIIKENNE

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) liikennehallintoon perustettiin vuoden 2010 alusta lukien kaksi uutta virastoa eli Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi). Liikennevirastoon yhdistettiin Merenkululaitoksen, Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon toiminnat. Trafi puolestaan syntyi Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE), Ilmailuhallinnon, Rautatieviraston ja Merenkululaitoksen meriturvallisuustoimintojen yhdistämisestä.

Ilmailulaitos Finavia, Varustamoliikelaitos Finstaship ja Merenkululaitoksen sisäinen tuotantotoiminta muutettiin kokonaan valtion omistamiksi osakeyhtiöiksi. Finavia Oyj:n tehtävänä on ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen ilmatilassa.

Eduskunnan hyväksymässä ajokorttilainsäädännön kokonaisuudistuksessa säännökset koottiin yhteen lakiin, joka sisältää säännökset kuljettajakoulutuksesta ajokortin menettämiseen. Uuden lain myötä ajokorttien voimassaoloaika lyhenee. Henkilöautojen, moottoripyörien, mopojen ja traktorien ajokortit ovat voimassa 15 vuotta kerrallaan. Kuorma-autojen ja linja-autojen ajokortit ovat voimassa 5 vuotta. Ajokorttiin hyväksyttävä valokuva ei saa olla 15 vuotta vanhempi.

Autokoulujen luvat ovat valtakunnallisia ja toistaiseksi voimassa olevia. Luvat myönnetään joko kevyemmän ajoneuvoryhmän tai raskaan kaluston kuljettajaope-

tukseen tai molempiin. Poikkeuksena on mopo-opetus, jota voi tarjota tavallista autokoululupaa kevyemmillä vaatimuksilla, ns. mopokoulutusluvalla.

Raskaan ajoneuvoyhdistelmän ja linja-auton kuljettajien 70 vuoden yläikäraja poistui helmikuussa 2010. Kuorma- ja linja-auton ajo-oikeutta voidaan jatkaa korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan 70 ikävuodesta lähtien. Ajo-oikeutta jatkettaessa on esitettävä aina lääkärintodistus. Yläikärajan poistaminen liittyi EU:n ajokorttidirektiiviin, jonka mukaan yläikärajasta on luovuttava viimeistään vuoden 2013 alussa.

Uusille taksinkuljettajille on vuoden 2010 alusta lähtien tullut pakollinen koulutus ajoluvan saamiseksi. Uusilta ajolupaa hakevilta kuljettajilta vaaditaan vähintään 30 tunnin koulutus. Taksinkuljettajan ajolupa on voimassa viisi vuotta kerrallaan. Ajoluvan uusiminen edellyttää vähintään päivän jatkokoulutuksen ja se koskee kaikkia taksinkuljettajia. Nykyiset henkilöauton ammattiajoluvat on vaihdettava uusiin ajolupiin viiden vuoden aikana.

Katsastuslain uudistamisen myötä autokorjaamoille tulee mahdollisuus tehdä ajoneuvojen määräaikaikatsastuksia. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi myöntää katsastukseen oikeuttavat toimitukset, jotka ovat voimassa toistaiseksi. Trafi valvoo sekä yksittäisen katsastusaseman että katsastajan toimintaa. Samoin Trafi tekee valvontakäyntejä katsastuspaikoille ja voi ottaa hyväksytyn tai hylätyn auton uudelleen omaan tarkasteluunsa.

Tieliikenteen turvallisuudessa on tapahtunut viime vuosina myönteistä kehitystä. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan liikenneonnettomuuksissa kuoli 270 ja loukkaantui 7 661 ihmistä. Kuolleita oli 11 ja loukkaantuneita 387 vähemmän kuin vuonna 2009.

VIESTINTÄ

Teleyritysten uudet yleispalveluvuorotteet tulivat voimaan heinäkuun alusta. Muutoksen jälkeen laajakajastayhteys kuuluu perusviestintäpalveluihin samalla tavalla kuin puhelinpalvelu tai posti. Yleispalveluyrityksiksi nimettyjen teleyritysten on pystyttävä tarjoamaan

jokaiseen vakinaiseen asuntoon ja yrityksen pysyvään toimipaikkaan kohtuuhintainen ja laadukas laajakais-tayhteys. Viestintämarkkinalain mukaan yleispalvelu-yritys nimetään, jos kohtuuhintaista ja laadukasta tar-jontaa ei voida muulla tavoin taata.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen uudeksi posti-laiksi, jolla tehdään lainsäädäntöön Euroopan unio-nin postidirektiivin uudistuksesta johtuvat muutokset. Postin viisipäiväinen jakelu säilyy. Velvoite viisipäi-väiseen jakeluun on yleispalveluyritykseksi nimetyllä postiyrityksellä.

Uusi postilaki turvaa postin jakelun tavallista lähem-mäksi kotia 75-vuotiaille ja liikuntaesteisille. Posti-laatikoiden sijoitteluun ei ole luvassa muutoksia ja kerrostaloasuntojen luukkujakelu säilyy. Postitoimipai-kat tulee esityksen mukaan sijoittaa siten, että asiak-kaat voivat asioida niissä kohtuullisen matkan pääs-sä asunnostaan.

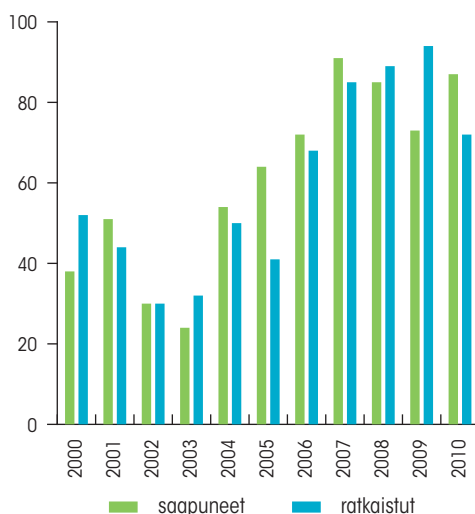
Näkö- ja kuulovammaisille tarkoitetut ääni- ja teksti-tyspalvelut laajenivat televisiossa. Aiemmin ääni- ja tekstityspalveluja tarjosi vain Yleisradio Oy. Muutetun viestintämarkkinalain mukaan palvelut on liitettävä kaikkiin valtakunnallisella toimiluvalla lähetettäviin kanaviin, joilla on toimiluvassa velvollisuus lähettää uutis- ja ajankohtaisohjelmia.

Kuulovammaisten palvelemiseksi tietty osa suomen-tai ruotsinkielisistä ohjelmista tulee tekstittää. Näkö-vammaisten palveluja parannettiin kuvailutulkkauksel-la tai muuttamalla suomeksi tekstitettyjen ulkomaais-ten ohjelmien teksti ääneksi.

5.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on joskus vaikeaa esimer-kiksi posti- ja yleisradiotoiminnassa.

Postipalvelulaissa säädetyn postitoiminnan harjoitta-minen kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin. Näin ollen esimerkiksi Itella Oyj:n kirjepostin jakelu kuuluu oi-keusasiamiehen toimivaltaan, mutta päivälehtien kul-jetusta ja jakelua koskeva asia ei kuulu.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Yleisradio Oy kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin on kysymys yleisradiolaissa tarkoitettua julkisen palvelun erityisistä tehtävistä. Sen sijaan yksittäisten ohjelmien sisällön valvominen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

Yhä enenevä osuus kanteluista ja yhteydenotoista tulee sähköpostitse. Liikennettä ja viestintää koskevista kanteluista noin 75 % saapui sähköpostitse vuonna 2010, kun osuus kaikista kanteluista oli noin 55 %.

Vuoden 2010 aikana ratkaistiin yhteensä 72 liikennettä ja viestintää koskevaa kantelua. Ne koskivat mm. Viestintäviraston ja silloisen Merenkululaitoksen, AKE:n, Tiehallinnon, Helsingin kaupungin liikennelaitoksen ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan menettelyä sekä televisiomaksuja ja postin jakeluhäiriöitä.

Kanteluiden määrä on kasvanut viimeisten vuosien aikana. Vuonna 2010 saapui 87 kantelua, kun luku vuosikymmenen alkupuolella oli alhaisimmillaan 20–30 tasolla (ks. kaavio edellisellä sivulla).

LVM:n hallinnonalan toimenpideprosentti on ollut vaihteleva, keskimäärin kansian keskiarvon tasoa. Luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia, joten pitkälle meneviä päätelmiä ei luvuista voi tehdä (ks. kaavio edellisellä sivulla).

5.21.3 RATKAISUJA

TRAFI

Virheitä perävaunun katsastuksessa

Kantelija arvosteli AKE:n menettelyä perävaunun katsastuksessa. Hän kritisoi AKEä myös siitä, että hänen vahingonkorvausvaatimuksiinsa ei ollut asianmukaisesti vastattu.

AOA totesi, että perävaunun tyyppikatsastuksessa oli aikanaan menetetty ajoneuvon rekisteröinnistä annetun asetuksen vastaisesti. Tyyppirekisteritietoihin ei ollut merkitty tietoa perävaunun renkaiden koosta tai kantavuusluokasta, ja perävaunuun oli hyväksyt-

ty säännösten vastaiset renkaat. Määräaikaikatsastuksissa ei ollut havaittu renkaiden olevan säännösten vastaiset.

Katsastuksessa olisi tullut tarkastaa ajoneuvon rekisteröintitodistukseen merkityt tekniset tiedot. Koska tiedot puuttuivat tyyppirekisteröintitodistuksesta, rengastietoja ei ilmeisesti tarkastettu lainkaan ennen vuotta 2008. Katsastukset olivat siis tältä osin puutteellisia.

Kantelijan sähköpostiviesteihin ei myöskään vastattu hallintolain palveluperiaatteen edellyttämällä tavalla eikä vahingonkorvausasiaa käsitelty olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. AKE oli kuitenkin suorittanut kantelijalle korvauksen, joten tältä osin asia ei antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin.

AOA pyysi AKEä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin sähköpostitse vireille tulevien asioiden kirjaamisessa, seurannassa ja vastaamisessa oli tarkoitus ryhtyä.

AOA Pajuojan päätös 26.4.2010, dnro 2752/4/09, esittelijä Kari Huttunen

AKEn toimintaa jatkava Trafi ilmoitti 21.6.2010 otta-neensa käyttöön uuden asioiden ja asiakirjojen hallin-tajärjestelmän. Viraston työntekijät olivat saaneet oh-jeet ja koulutuksen järjestelmän käyttämisestä. Säh-köpostitse tulevat katsastuksiin ja ajoneuvoteknisiin seikkoihin liittyvät kysymykset ohjataan yhteen sähkö-postilaatikkoon, jonka seuranta on keskitetty yhden palveluryhmän vastuulle.

AKEn huolimaton menettely

Kantelija katsoi AKE:n menetelleen virheellisesti, kun se ei pystynyt selvittämään hänen asiansa tapahtu-makulkua sitä hoitaneiden virkamiesten siirryttyä toi-siin tehtäviin.

Asiaa oli käsitelty AKE:ssä kaksi eri kertaa. Päätöstä ei ensimmäisellä kerralla kirjattu kirjaamisjärjestelmään, asiakirjoja ei arkistoitu eikä niitä sittemmin enää löy-tynyt. Kantelijalle ei ilmeisesti ollut ilmoitettu, mihin toimenpiteisiin oli asiassa ryhdytty. Asiaa käsitelleen tarkastusinsinöörin erottua AKE:n palveluksesta käsit-tely oli jäänyt kesken.

AOA totesi, että asianmukaisen käsittelyyn sisältyy yleinen huolellisuusvaatimus. Asiakirjat tulee kirjata ja säilyttää siten, että kaikki käsittelyvaiheet ovat selvitettävissä jälkikäteen. Asiakirjat eivät luonnollisesti-kaan saa viranomaisessa kadota. Viranomaisen velvollisuus on myös huolehtia, että virkatehtävät suoritetaan henkilövaihdoksista riippumatta. Edelleen hyvä hallinto edellyttää tiedusteluihin vastaamista ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Pajuojan päätös 28.10.2010,
dnro 1271/4/09, esittelijä Raino Marttunen

Virkanimitysmenettelyn puutteet Ilmailuhallinnossa

Kantelussa pyydettiin tutkimaan, oliko Ilmailuhallinto menetellyt lainvastaisesti nimittäessään koulutustarkastajan virkaan henkilön, joka ei täyttänyt työnantajan hakuilmoituksessa vahvistamia kelpoisuusehtoja. Laaditussa perustelumuiustiossa ei ollut mainittu muita viranhakijoita kuin valittu henkilö eikä vertailtu hakijoiden ansioita. Hakuilmoituksessa määritettyjä edellytyksiä ei voitu kantelun mukaan muuttaa kesken viran täyttöprosessin siten, että olisi voitu perustella kelpoisuusvaatimukset täyttämättömän henkilön valintaa.

Toisessa kantelussa pyydettiin tutkimaan, oliko Ilmailuhallinto menetellyt lain ja hyvän hallintotavan vastaisesti nimittäessään ensin lupakirjatarkastajan viransijaiseksi ja sittemmin lupakirjatarkastajan vakinaiseen virkaan henkilön, joka ei ollut hakijoista työnantajan vahvistamiin kelpoisuusehtoihin nähden ansioltaan pätevin.

AOA totesi, että laissa tai asetuksessa ei ollut säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia kyseisiin virkoihin. Haettavaan virkaan voi kuitenkin liittyä muita vaatimuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Sikäli kuin nämä otetaan huomioon nimitysasiassa, ne tulee mainita jo hakuilmoituksessa. Koska valtion virkanimityksissä ei ollut säännönmukaisia muutoksenhaakeinoja, on hakijoiden oikeusturvan kannalta tärkeää, että jo hakuilmoitusten sisältöön kiinnitetään riittävästi huomiota.

Nimityspäätöksiä koskevista asiakirjoista ei kummasakaan tapauksessa lähemmin ilmennyt, miten hakijoiden ansiovertailu oli suoritettu. Toisessa nimitysasiassa oli laadittu nimitysmuistio, mutta siinä hakijoita ei vertailtu keskenään.

Nimitysmuistiolla on tärkeä merkitys nimitysten jälkivalvonnan, kuten laillisuusvalvonnan ja tasa-arvolain noudattamisen kannalta. Mikäli nimityksestä ei ole laadittu muistiota, valintaperusteiden asianmukaisuuden kontrollointi on vaikeaa.

AOA:n mukaan molemmissa nimityksissä olisi tullut laatia muistiot, joista ansiovertailun suorittaminen olisi ilmennyt. Nimitysmuistion perusteella virkaa hakeneilla on mahdollista tutustua nimityspäätöksen perusteluihin.

Valtionhallinnossa nimitysmuistio tulee laatia niin, että harkinnan perusteet ilmenevät siitä riittävän tarkasti. Päätöksen objektiivisuudesta tulee voida jälkikäteen varmistua. Varsinkin lupakirjatarkastajan nimityksessä perustelut olisivat olleet tarpeellisia, koska muilla hakijoilla oli nimitettyä henkilöä selvästi enemmän aiempaa työkokemusta.

AOA arvosteli myös sitä, että koulutustarkastajan nimitysasiassa hakuilmoituksen valintakriteereitä muutettiin hakuprosessin edetessä.

AOA saattoi käsityksensä virheellisistä menettelyistä Trafín tietoon, jolle Ilmailuhallinnon tehtävät olivat siirtyneet.

AOA Pajuojan päätös 27.9.2010,
dnrot 973 ja 1841/4/08, esittelijä Raino Marttunen

LIIKENNEVIRASTO

Valtionrautatiet (VR) on esimerkki organisaatiosta, jossa yksityistäminen on supistanut oikeusasiamiehen valvontavaltaa. Valtionrautatiet toimi vuoteen 1989 saakka liikenneministeriön alaisena valtion keskusvirastomuotoisena laitoksena.

Nykyisin rautatieliikennettä hoitaa VR-Yhtymä Oy tytäryhtiöineen. Se on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka toimii osakeyhtiölainsäädännön periaatteiden mukaisesti ja liiketaloudellisin perustein. VR-Yhtymä harjoittaa Suomessa rautatieliikennettä valtion rataverkolla.

Oikeusasiamiehen toimivallassa muutokset ilmenevät niin, että Valtionrautateiden menettely eläkeläisalennuksen antamisessa tutkittiin (1283/4/93), kun taas VR-Yhtymän menettelyä samassa asiassa ei enää tutkittu (3422/4/04). Henkilöliikenteestä vastaava tytäryhtiö VR Henkilöliikenne ei siis hoida oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää, joten oikeusasiamies ei yleensä ole toimivaltainen tutkimaan sitä koskevia kanteluita.

Henkilöliikennettä koskeva asia voi kuitenkin poikkeuksellisesti tulla oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Rautatieyhtys on EU-säännösten perusteella velvollinen turvaamaan mm. matkustajien turvallisuuden ja esteettömyyden. Näiden säännösten kansallisesta toimeenpanosta vastaavat viranomaiset kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavaltaan, joten niihin liittyviä asioita voi edelleen tulla oikeusasiamiehen tutkittaviksi.

Junaliikenteen esteettömyys

Kantelija katsoi, että vammaisilla oli puutteelliset mahdollisuudet matkustaa VR:n junissa. Hänen mukaansa ketään ei saanut ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan vammaisuuden perusteella. Julkisen liikenteen tuli palvella kaikkia.

Liikenneviraston selvityksen mukaan VR-Yhtymä on pyrkinyt helpottamaan ja lisäämään vammaismatkustajien palveluita niin junissa kuin asemillakin. Kaluston rajallisuus on kuitenkin estänyt tarjoamasta täydellistä palveluverkkoa. Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välisessä henkilöliikennesopimuksessa kuitenkin edellytetään, että uutta kalustoa hankittaessa otetaan huomioon esteettömyystarpeet.

EU:n rautatievastuuasetuksen tarkoituksena on, että myös henkilöillä, jotka ovat vammaisia tai muusta tekijästä johtuen liikuntarajoitteisia, tulisi olla samanlai-

set mahdollisuudet matkustaa rautateitse kuin muilla kansalaisilla. Rautatieyhtysten ja aseman haltijoiden on asetuksen mukaan otettava huomioon vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet, jotta voidaan varmistaa heidän pääsynsä kaikkeen rakennettuun ympäristöön ja kuljetuskalustoon.

Liikennevirastossa on valmisteilla EU:n uusiin vaatimuksiin perustuva esteettömyyskartoitus, joka antaa tietopohjaa suunniteltaessa toimenpiteitä asemien ja asema-alueiden esteettömyyden parantamiseksi. Uudet esteettömyysvaatimukset otetaan huomioon uusien ja perusparannettavien asema- ja laiturialueiden suunnittelussa.

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on myös pitänyt tärkeänä, että rautatievastuuasetuksen velvollisuutta antaa apua vammaiselle tai liikuntarajoitteiselle henkilölle sovelletaan Suomessa kaikessa rautatieliikenteessä. Valiokunnan mukaan säännökset johtavat parempaan palvelutasoon sekä lähi- että kaukoliikenteessä ja turvaavat vammaisten ja liikuntarajoitteisten mahdollisuuksia liikua.

AOA katsoi, ettei asia tällä hetkellä antanut aihetta toimenpiteisiin ottaen huomioon junaliikenteen esteettömyyden kehittämiseksi suoritettua ja käynnissä olevia toimenpiteitä.

AOA Pajuojan vastaus 29.3.2010,
dnro 4068/4/09, esittelijä Raino Marttunen

ITELLA OYJ

Postinjakelun häiriöt

Kantelijan postinjakelussa oli ollut toistuvasti häiriöitä, joita ei ollut hänen valituksistaan huolimatta saatua korjatuksi. Itella Oyj:n selvittelyistä huolimatta syytä ei ollut löydetty ja virheet olivat jatkuneet kantelijan postin erityisseurannasta huolimatta.

Jakelun puutteista oli AOA:n mielestä voinut aiheutua kantelijalle monenlaista haittaa. Ensinnäkin postin virheellinen jakaminen merkitsee aina perusoikeutena turvatun kirjesalaisuuden vaarantumista. Toiseksi

kantelija ei ollut voinut olla varma siitä, että hän oli saanut esimerkiksi kaikki laskut ajallaan, mikä merkitsi luottamuksen horjumista postipalveluihin. Kolmanneksi ylimääräistä vaivaa oli aiheutunut siitä, että kantelija oli toistuvasti joutunut virheistä reklamoimalla peräänkuuluttamaan oikeuttaan asianmukaiseen postipalveluun. Neljänneksi jakeluhäiriöistä oli voinut aiheutua myös konkreettista taloudellista haittaa viivästysmaksuina laskujen maksun viivästytyä.

AOA katsoi, että Itella Oyj ei ollut kyennyt kaikilta osin täyttämään lakisääteistä postipalveluveloitettaan asianmukaisesti. Jos kirjelmähetkyt eivät reklamatioista ja postilähetysten erityisseurannasta huolimatta tule perille eikä syitä siihen kyetä löytämään, ei voida puhua postipalvelulain tarkoittamasta hyvälaituisesta postipalvelusta. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Itella Oyj:n tietoon. Lisäksi hän esitti, että yhtiö ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin puutteellisen postinjakelun hyvittämiseksi kan-

telijalle. AOA pyysi yhtiötä ilmoittamaan vuoden 2011 tammikuun loppuun mennessä toimenpiteistä, joihin se on asiassa ryhtynyt.

AOA Pajuojaan päätös 7.12.2010,
dnro 2808/4/09, esittelijä Mikko Sarja

Itella ilmoitti kirjeessään 23.12.2010 toteuttaneensa kattavan testin tutkiakseen kantelijan raportoimia postikulkuongelmia. Asiassa ei ollut kuitenkaan tullut esiin mitään sellaista, joka olisi osoittanut Itella Oyj:n toiminnassa olleen puutteita. Postinsaantiongelmat saattoivat johtua monista eri syistä. Kirjeen mukaan Itella Oyj ei ole vastuullinen tapahtumiin, joiden ei voitu osoittaa tapahtuneen sen toiminnassa.

5.22 KIRKOLLISIASIAT

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajujoja*. Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Henrik Åström* toimi asiaryhmän pääesittelijänä.

5.22.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

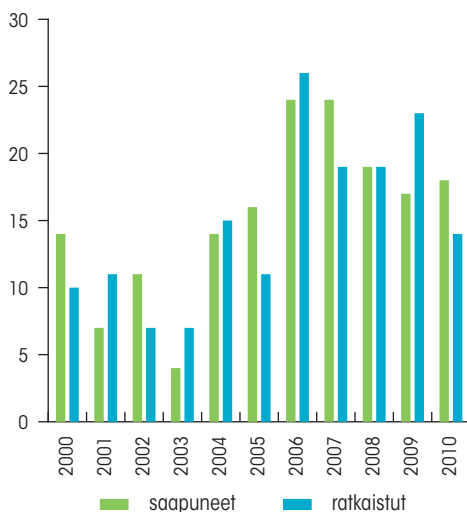
Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisten yhdyskuntien toimintaa. Uskonnollisiin yhdyskuntiin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustaa. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Uskonnonvapauslain lisäksi ortodoksisista kirkkoa säätelee erityislaki, laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa. Siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evankelisluterilaiseen valtionkirkkoon. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Kirkollisia asioita koskevien kanteluiden määrä on vuosittain parinkymmenen luokkaa. Vuonna 2010 kirkolliskanteluista saapui 18 ja ratkaistiin 14. Toimenpiteisiin johti kaksi kantelua.

5.22.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET

Maaliskuussa käytiin poikkeuksellisen tiukka uuden arkkipiispan vaali. Arkkipiispaksi valittu Turun piispa Kari Mäkinen sai 593 ääntä ja Helsingin yliopiston dogmatiikan professori Miikka Ruokanen 582 ääntä. Uuden arkkipiispan toimikausi alkoi kesäkuun alussa. Syyskuussa Helsingin uudeksi piispaksi vihittiin Suomen ensimmäinen naispiispa Irja Askola.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2010



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2010

Evangelisluterilaisen kirkon seurakuntavaalit pidettiin marraskuussa. Seurakuntavaalien äänestysprosentti kohosi edellisten vaalien 14–15 %:n tasolta 17 %:iin. Uutta vaaleissa oli se, että äänioikeutettuja olivat ensi kertaa 16–17-vuotiaat nuoret. Nuorten äänestysprosentti koko maassa oli 15 %. Tyttöjen äänestysprosentti on 17 % ja poikien 13 %.

Lokakuussa Ylen Ajankohtaisen kakkosen homokeskustelu laukaisi kirkosta eroamisen aallon. Vuoden 2010 aikana evangelisluterilaisesta kirkosta erosi ennätysmäärä, noin 80 000 henkeä, suuri osa heistä homokeskustelua seuranneina viikkoina. Vuoden lopulla evangelisluterilaiseen kirkkoon kuului 78 % väestöstä.

5.22.3 RATKAISUJA

TURUN MIKAELINSEURAKUNNALLE MOITTEET TURVAPAIKAN MYÖNTÄMISESTÄ

Kantelija arvosteli Turun evangelisluterilaisen Mikaelinseurakunnan kirkkoherran toimintaa turvapaikka-asiassa. Seurakunta oli ottanut huostaansa Suomesta karkotuspäätöksen saaneen 31-vuotiaan kurdimiehen. Ulkomaalaisvirasto ei ollut antanut miehelle oleskelulupaa eikä turvapaikkaa ja hallinto-oikeus oli hylännyt miehen valituksen. Kirkkoherran mukaan viranomaisistutkinta oli ollut puutteellista, ja miehen karkottaminen takaisin Iraniin olisi vaarantanut hänen henkensä ja terveytensä.

AOA totesi, että turvapaikan hakemisesta ja sen myöntämisen perusteista sekä asiassa toimivaltaisista viranomaisista säädetään ulkomaalaislaissa. Kirkolla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta eikä toimivaltaa antaa turvapaikkaa ihmisille, joita ollaan karkottamassa Suomesta.

Seurakunta ja kirkkoherra vetosivat Suomen ekumeeninen neuvosto ry:n Kirkko turvapaikkana -nimiseen julkaisuun. AOAn mukaan julkaisussa käytetään turvapaikan käsitettä tavalla, joka voi aiheuttaa väärinkäsityksiä. Julkaisusta saattaa syntyä käsitys, että kirkolla on enemmän toimivaltaa turvapaikka-asioissa kuin

sillä lain mukaan on. Myös Kirkkohallitus totesi lausunnossaan, ettei kirjanen ole evangelisluterilaisen kirkon virallinen turvapaikkaohjeistus.

AOA Pajuojan päätös 9.4.2010,
dnro 3741/4/08*, esittelijä Henrik Åström

KUNNAN JA SEURAKUNNAN YHTEINEN NUORISO-OHJAAJA

Vapaa-ajattelijain liitto ry arvosteli kantelussaan Sauvon kuntaa ja Sauvo-Karunan evangelisluterilaista seurakuntaa yhteisen nuoriso-ohjaajan toimen järjestelyistä. Sauvon kunta haki nuoriso-ohjaajaa 9.2.2009 päivätyllä hakuilmoituksella. Hakuilmoituksen mukaan nuoriso-ohjaajan toimeen valittavan tuli olla evangelisluterilaisen kirkon konfirmoitu jäsen.

Yhdistys pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, rikkooko kunnan ja seurakunnan yhteinen virka perustuslakia. Yhdistyksen mukaan kunnan työtehtävään valittaisiin henkilö uskonnon perusteella.

Selvityksestä ilmeni, että Sauvo-Karunan seurakunta oli sitemmin irtisanonut kunnan kanssa tehdyn sopimuksen. Seurakunta oli palkannut oman nuoriso-ohjaajan, jolle kuuluu myös perhetyötä. Sauvon kunnan mukaan asia oli yhteisen viran osalta rauennut.

AOA Pajuojan vastaus 17.2.2010,
dnro 631/4/09, esittelijä Henrik Åström

PASTORI SUODATTI SÄHKÖPOSTIVIESTEJÄ

Kantelija lähetti pastorille, kirkkoherralle ja piispalle lukuisia sähköpostiviestejä. Viestit koskivat evangelisluterilaisen kirkon oppia, raamatun asemaa ja virallista uskoa. Lopulta kantelija oli saanut pastorilta viestin, jossa pastori ilmoitti suodattavansa sähköpostisuodattimella kantelijan tarpeettomat viestit.

Selvityksen mukaan kantelija ei ollut tyytyväinen pastorilta saamiinsa vastauksiin. Hän oli pyytänyt jatku-

vasti uusia vastauksia, vaikka pastori oli ilmoittanut vastanneensa kysymyksiin parhaan kykynsä mukaan ja esittänyt, että samaa asiaa koskevat toistuvat yhteydenotot lopetetaan.

AOA totesi, että laillisuusvalvojalla ei ole toimivaltaa puuttua evankelisluterilaisen kirkon opillisiin kysymyksiin tai niitä koskevaan keskusteluun. Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu vain kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten hallintokäytännön laillisuuskysymysten arviointi. Kirkkolain mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään, jollei kirkkolaista muuta johdu.

Saadun selvityksen perusteella AOA:n mukaan ei voida arvioida, missä laajuudessa kyse oli kirkon opillisista kysymyksistä. Siksi AOA ei ottanut kantaa siihen, kuuluiko kirjeenvaihto oikeusasiamiehen toimivaltaan vai ei.

AOA kuitenkin totesi, että piispan toimeksiannosta tuomiokapitulin lakimiesasessori oli käynyt pastorin kanssa työnohjauksellisen keskustelun. Keskustelussa oli yhteisymmärryksessä todettu, ettei sähköpostin suodatus ole asianmukaista. Pastori olikin ilmoittanut poistavansa käytöstä suodatuksen, jolla estettiin kantelijan viestien saapuminen. Asia ei antanut aihetta AOA:n enempiin toimenpiteisiin.

AOA Pajuojan vastaus 30.3.2010,
dnro 3701/4/09, esittelijä Henrik Åström

5.23 MUUT ASIAT

5.23.1 RATKAISUJA

MINISTERI TOIMI ESTEELLISENÄ

OA moitti liikenneministeriä siitä, että tämä osallistui esteellisenä valtioneuvoston päätöksentekoon Enon ja Pyhäselän kuntien liittämisestä Joensuun kaupunkiin.

OA:n mielestä ministerin olisi tullut mieltää, että hän ei voi osallistua saman kuntaliitosasian päätöksentekoon sekä valtuutettuna kuntatasolla että ministerinä valtioneuvostossa. Kun hän oli osallistunut asian päätöksentekoon Joensuun kaupunginvaltuustossa, hänen olisi tullut jäävätä itsensä asian käsittelystä valtioneuvostossa. OA kiinnitti ministerin huomiota siihen, että esteellisyyssyyskysymyksiä tulee vastaisuudessa harkita huolellisesti.

Virkamies on hallintolain mukaan esteellinen mm. silloin, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa erityisestä syystä vaarantuu. Tällainen syy voi olla virkamiehen osallistuminen asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Säännöstä sovelletaan myös valtioneuvoston jäseniin.

Kunnan hallinto perustuu sen asukkaiden itsehallintoon. Usein oman kunnan lakkauttamista saatetaan vastustaa kiivaasti. OA:n mielestä kuntaliitosasian luonne ja merkitys korostavat vaatimusta siitä, että asian valmistelu ja päätöksenteko tapahtuvat asianmukaisesti ja puolueettomasti yleistä luottamusta herättävällä tavalla.

Kun valtioneuvosto päätti kesäkuun puolivälissä 2008 Enon ja Pyhäselän kuntien liittämisestä Joensuun kaupunkiin, päätöksestä valittiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) ja vaadittiin päätöksen kumoamista mm. ministerin esteellisyyden vuoksi. Päätöksellään joulukuun alussa 2008 KHO hylkäsi valitukset. Se piti ministeriä esteellisenä osallistumaan asian päätöksentekoon valtioneuvostossa, mutta ei kuitenkaan pitänyt hänen jääviyttään sellaisena menettelyvirheenä, että valtioneuvoston päätös olisi sen vuoksi pitänyt kumota.

Ministerin esteellisyydestä kanneltiin myös OA:lle. Kun KHO oli jo todennut esteellisyyden, OA:n tehtäväksi jäi vain ministerin menettelyn moittivuuden arviointi.

OA Jääskeläisen päätös 12.5.2010,
dnro 3988/4/08*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

PALUUMUUTTAJALLA EI OLE AUTOMAATTISESTI KOTIMAASSA ÄÄNIOIKEUTTA EU-VAALEISSA

OA:lle kanteli henkilö, joka ei ollut voinut äänestää Suomen vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa, koska Espanjan viranomaiset olivat ilmoittaneet hänen käyttävän äänioikeuttaan Espanjassa. Kantelija oli kuitenkin muuttanut Espanjasta takaisin Suomeen jo vuonna 2004 ja tehnyt maahanmuuttoilmoituksen maistraatille.

AOA totesi ratkaisussaan, että Suomessa noudatettu käytäntö europarlamenttivaalien äänioikeuden määrittymisestä perustuu Suomea velvoittavaan direktiiviin, joka on asianmukaisesti toimeenpantu vaalilailla. Direktiivin mukaan äänestäjä voi käyttää äänioikeuttaan joko kotimaassaan tai siinä EU-maassa, jossa asuu. Jotta kukaan ei voi äänestää kahdesti samoissa vaaleissa, jäsenvaltiot vaihtavat tietoja siitä, kumman maan vaaliluetteloon äänestäjä on merkitty.

AOA:n tutkittavana olleessa tapauksessa kantelija ei ollut tiennyt, että muuttoilmoitus Väestörekisterikeskukseen (VRK) ei palauta äänioikeutta eurovaaleissa Suomeen, vaan hänen olisi tullut virallisesti ilmoittaa Espanjan viranomaisille halustaan siirtää äänioikeutensa takaisin kotimaahan.

AOA korosti, että äänioikeus on keskeinen perusoikeus, jolla toteutetaan yksilön oikeutta mielipiteen vapauteen ja oikeuteen osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Europarlamenttivaaleja koskeva äänioikeusmenettely on todettu hankalaksi ja menettelyä tultaneen komission uudella direktiivin säädösmuutosehdotuksella ennen vuoden 2014 europarlamenttivaaleja merkit-

tävästi yksinkertaistamaan. Asiantilaan on siis odotettavissa muutos. Jos direktiivin muutoshanke ei kuitenkaan etene suunnitellusti, oikeusministeriön olisi harkittava, miltä osin Suomen lainsäädäntöä voitaisiin muuttaa ennen seuraavia EU-vaaleja, jotta kansalaisten äänioikeus toteutuu tosiasiallisesti.

VRK:n tiedottaminen ei ole riittävää

Kantelijan tapauksessa lopputulos olisi voinut olla toinenkin: hän olisi voinut äänestää, jos hän olisi saanut tiedon äänioikeuden siirtämiseen vaadittavasta mahdollisesta ilmoituksesta ja ajankohdasta, jolloin ilmoitus on viimeistään tehtävä.

AOA katsoikin, että VRK:n tiedottaminen on riittämätöntä kantelijan ja muissa samankaltaisissa tapauksissa, joissa henkilö voi perustellusti luulla, että äänioikeus siirtyy Suomeen virallisella muuttoilmoituksella.

AOA kehotti oikeusministeriötä (OM) ja VRK:ta huolehtimaan hyvissä ajoin ennen vuoden 2014 europarlamenttivaaleja siitä, että EU-kansalaiset saavat asianmukaista ja riittävää tietoa äänioikeutensa perusteista ja äänioikeutensa käyttämisestä sekä menettelystä Suomessa toteutettavissa vaaleissa. Hyvä tiedottamiskäytäntö voisi olla esimerkiksi seuraava: Kun VRK saa muilta jäsenvaltioilta direktiivin mukaiset ilmoitukset niistä Suomen kansalaisista, jotka ovat ilmoittaneet käyttävänsä äänioikeuttaan muissa jäsenvaltiossa, mutta väestötietojärjestelmän tietojen mukaan asuvat Suomessa, VRK lähettäisi heille henkilökohtaisen kirjeen, jossa kerrotaan Suomen vaalimenettelystä. Kirjeen liitteenä voisi olla toimivaltaiselle viranomaiselle palautettava lomake, jossa henkilö voi pyytää hänen merkitsemistä Suomeen vaaliluetteloon ja poistamista muun jäsenvaltion vaaliluettelosta.

AOA:n mielestä olisi hyvä jos OM tiedottaessaan vuoden 2014 europarlamenttivaaleista, voisi kehottaa EU-kansalaisia varmistamaan, että he ovat asianmukaisesti rekisteröityneet äänestäjäksi. Samalla ministeriö voisi tiedottaa esimerkiksi oikeudesta tulla merkityksi Suomen vaalirekisteriin ja menettelystä tämän oikeuden toteuttamiseksi.

AOA Sakslinin päätös 25.8.2010, dnro 2018/4/09*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

JULKISUUSPERIAATE EI TÄYSIN TOTEUDU VALTIOLLE.FI-PALVELUSSA

Arvioinnin kohteena oli kahden kantelun perusteella valtionhallinnon sähköinen rekrytointijärjestelmä Heli, joka toimii Valtiolle.fi -internetportaalin kautta. Valtiolle.fi -palvelussa ilmoitetaan valtion avoimista työpaikoista. Helissä avoinna oleviin virkoihin/tehtäviin sekä valtion erikseen haettavaksi julistamattomiin alle vuoden määräaikaisiin tehtäviin on mahdollista hakea Valtiolle.fi -palvelun kautta. Työnhakija voi siten myös jättää avoimen hakemuksen em. sähköiseen palveluun. Avoinna olevien työpaikkojen selaaminen ei vaadi työnhakijan tunnistautumista/rekisteröintiä. Sen sijaan tietyn tehtävän/viran hakeminen sekä työnhakijan avointen hakemusten jättäminen järjestelmään edellyttää ns. vahvaa tunnistautumista joko pankkitunnistuksella tai varmennekortilla (sähköinen henkilökortti).

Koska myös tyhjälle hakulomakkeelle pääsy edellytti vahvaa tunnistautumista, vaikei hakemusta lopulta edes jätettäisi, AOA arvioi järjestelmää erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen ja hyvän tiedonhallintatavan näkökulmasta.

Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tämä tiedonsaantioikeus on ehdoton, eikä viranomaisella ole harkintavalttaa siinä, antaako se tiedon julkisen asiakirjan sisällöstä. Tiedon pyytäjän ei pääsäännön mukaan tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään.

AOA totesi, että oikeus tietoon perusoikeutena tulee erilaisia järjestelmiä käyttöönotettaessa ottaa huomioon mm. siten, että julkiset asiakirjat ovat helposti saatavissa. Julkisuuslain säännös viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa korostaa sellaisten tiedonjakelukanavien käyttöä, joiden avulla kansalaiset voivat helposti saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Viranomaisten on myös huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat tarpeen mukaan saatavissa esimerkiksi yleisissä tietoverkoissa tai muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Hyvän hallinnon palveluperiaatteen lähtökohdat ovat puolestaan, että asia-

kas saa hallinnon palveluja asianmukaisesti ja viranomaisen suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että asiointi tapahtuu sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannuksia säästäten.

Edellä todettuun nähden AOA:n mukaan voitiin perustellusti kysyä, miksi jo tyhjälle hakemuslomakkeelle pääseminen edellyttää vahvaa tunnistautumista, vaikkei hakemusta tehtäisikään, eli miksi kyseinen tyhjä lomake ei voisi olla nähtävillä kaikille avoimella Valtiolle.fi -sivustolla (ja tulostettavissa sieltä) vastaavasti kuin avoimet työpaikat ja Heli-ohjeet ovat kaikkien vapaasti tutustuttavissa ilman tunnistautumisvelvoitetta. Asiakkaan näkökulmasta lomakkeen saatavuus edellä kuvatulla tavalla olisi omiaan edistämään hyvää hallintoa ja julkisuusperiaatteen toteutumista tehokkaalla tiedonsaantia julkisista asiakirjoista, kun henkilön ei tarvitsisi erikseen tehdä ministeriölle tyhjää lomaketta koskevaa asiakirjapyyntöä. Samalla tämä edistäisi myös hallinnon tehokkuutta, kun ministeriön ei tarvitsisi käsitellä tällaisia asiakirjapyyntöjä.

Nyky aikaan huonosti sopivana voitiin AOA:n mukaan pitää ajattelua, jossa henkilön – sikäli kuin hän ei halua käyttää pankkitunnuksia tunnistautumisessa – tulisi erikseen tehdä viranomaiselle asiakirjapyyntö saadakseen asiakirjan, joka on kiistatta julkinen ja jo julkaistu viranomaisen ylläpitämällä verkkosivuilla. Tällaisissa tapauksissa tunnistautumisvaatimus toimii tosiasiasa julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen esteenä. Henkilö, joka ei halua käyttää pankkitunnuksia, joutuisi siten tarpeettomasti näkemään ylimääräistä vaivaa julkisen lomakkeen nähdäkseen tai saadakseen, mitä ei voida pitää hyvän hallinnon eikä julkisuusperiaatteen mukaisena.

Hyvän tiedonhallintatavan näkökulmasta AOA totesi edellä mainitun lisäksi, että hyvä tiedonhallintatapa on viranomaiselle asetettu velvoite, jonka tavoitteena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Sillä on siten asiakkaan näkökulmasta tosiasiallinen yhteys mm. siihen, että asiakirjapyyntöt saadaan käsiteltyä lain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja laissa erikseen säädettyjen määräaikaisten puitteissa. Viranomaisen sisäistä työskentelyä ohjaamaan tarkoitettu velvoite näyttäytyy siten hallinnon ulkopuolelle julki-

suusperiaatteen asianmukaisena toteuttamisena yksittäisissä tapauksissa. Hyvällä tiedonhallintatavalla on AOA:n mukaan yhtymäkohta myös hyvän hallinnon palveluperiaatteen siihen lähtökohtaan, että asiointi tapahtuu sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannuksia säästäten.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi, että työnhakulomakkeen julkaisemisesta viranomaisen verkkosivuilla ja sitä, kuinka tiedon saaminen tästä lomakkeesta on asiakkaan näkökulmasta tosiasiallisesti toteutettu, voidaan tarkastella myös hyvää tiedonhallintatapaa koskevana kysymyksenä. AOA:n mukaan ei ole hyvän tiedonhallintatavan mukaista julkaista viranomaisen verkkosivuilla julkisia asiakirjoja tavalla, jossa asiakirjaan pääsy on tosiasiallisesti kuitenkin rajoitettu tunnistautumisvelvoitteella ilman todellista esimerkiksi tietoturvallisuuteen liittyvää syytä.

AOA saattoi edellä mainitut käsityksensä valtiovaraministeriön (VM) tietoon. Samalla AOA kiinnitti ministeriön huomiota niihin näkökohtiin, joita tietosuojavaletutettu oli asiassa hankitussa lausunnossa tuonut esiin. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen ja tietosuojavaletutetun näkemysten johdosta on ryhdytty.

AOA Pajuojan päätös 9.11.2010,
dnrot 3661* ja 3999/4/08*, esittelijä Mikko Sarja

VM ilmoitti, että hakulomaketta koskevin osin asia oli korjattu siten, että Valtiolle.fi -sivuille on päivitetty kaikkien nähtäväksi mallit hakemuslomakkeista pdf-liitteinä. Lisäksi ministeriö ilmoitti, että tietosuojavaletutetun kanssa on käynnistetty vuoropuhelu mainitussa lausunnossa esiin nostettujen kysymysten ratkaisemiseksi. Asia ei antanut aihetta AOA:n jatkotoimenpiteisiin.

MUUTTOILMOITUSTA KOSKEVIA OHJEITA SYYTÄ TÄSMENTÄÄ

Kantelija oli tyytymätön siihen, että useat viranomaiset lähettivät postia hänen kotiosoitteeseensa väestötietojärjestelmään ilmoitetusta postiosoitteesta huolimatta.

Väestötietolainsäädännössä ei ole erikseen säädetty siitä, mitä väestötietojärjestelmään tallennettua osoitetta viranomaisen tulee käyttää yhteydenpidossaan asiakkaaseen. Postiosoitteen ilmoittaminen on vapaaehtoista. Toisaalta organisaatiot päättävät itse, mikä toimitetuista osoitteista sopii parhaiten heidän käyttö-tarkoitukseensa. AOA:n mukaan asiaa oli tarkasteltava hallintolaissa säädettyjen luottamuksensuojan, palveluperiaatteen ja neuvontavelvoitteen näkökulmasta.

Luottamuksensuojan näkökulmasta AOA totesi, että se, että väestötietolainsäädäntö mahdollistaa erilaisten osoitetietojen ilmoittamisen väestötietojärjestelmään, luo ilmoittajalle perustellun odotuksen siitä, että osoitetietojen saajat toimivat ilmoitetun mukaisesti.

Palveluperiaate puolestaan korostaa asiakaslähtöisyyttä. Väestötietolainsäädäntö mahdollistaa erillisen postiosoitteen ilman, että asiaa olisi tarpeen perustella. Asiaksnäkökulmasta voitiin AOA:n mukaan lähteä siitä, että henkilö, joka nimenomaan haluaa ilmoittaa postiosoitteekseen toisen osoitteen kuin kotiosoitteen, on tehnyt asiassa tietoisin valinnan, jonka perusteena voi olla postinkulun varmistaminen tai muu tärkeä syy. Ilmoittajan voidaan arvioida itse kykenevän arvioimaan parhaiten, mistä osoitteesta posti hänet parhaiten kulloinkin tavoittaa. Toisaalta hänen vahingokseen vastaavasti jää, jos hän ei huolehdi postiosoitteensa ajantasaisuudesta.

Neuvonnan näkökulmasta taas AOA totesi, että muuttoilmoituslomakkeen täyttöohjeissa on kyse tämän asian vireillepanoon liittyvästä neuvonnasta.

AOA katsoi, että luottamuksensuoja, palveluperiaatteen mukaisen asiaksnäkökulman huomioon ottaminen ja neuvontavelvollisuus edellyttävät vähimmilläänkin sitä, että muuttoilmoituksen tekijä saa ilmoi-

tusta tehdessään – eli lakisäateistä velvoitettaan täyttäessään – riittävästi tietoa siitä, mikä erillisen postiosoitteen ilmoittamisen käytännön merkitys tosiasiasa on ja vaatiiko postin saaminen ilmoitettuun postiosoitteeseen häneltä mahdollisesti vielä muita toimenpiteitä. Tämän vuoksi AOA piti tärkeänä, että postiosoitteen luovuttamista ja sen käyttöä kuvattaisiin tarkemmin muuttoilmoitukseen liittyvässä ohjeistuksessa. Lisäksi ohjeistusta olisi perusteltua tarkentaa myös siten, että siitä ilmenisi, miten ilmoittajan tulisi toimia varmistaakseen aukottoman postinkulun ilmoittamaansa postiosoitteeseen.

AOA saattoi käsityksensä postiosoitteen ilmoittamisesta koskevan ohjeistuksen täsmentämisen tarpeellisuudesta VRK:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta. Asian yleisemmän merkityksen vuoksi AOA lähetti päätöksen tiedoksi myös hallinnon kehittämisestä vastaavan VM:n ja kantelussa mainittujen yksittäisten viranomaisten tietoon.

AOA Sakslinin päätös 30.4.2010,
dnro 3438/4/08*, esittelijä Mikko Sarja

VRK ilmoitti, että muuttoilmoitukseen liittyvää ohjeistusta tullaan postiosoitteen käytön osalta tarkentamaan siten, että asiakkaalle jo muuttoilmoitusta tehdessä kerrotaan erillisen postiosoitteen käytön periaatteet. Asia tullaan huomioimaan myös internet-palvelua kehitettäessä. Muuttopuhelimen osalta ohjeistus on jo toteutettu. Muuttoilmoituslomakkeen täyttöohjeeseen lisätään informaatiota postiosoitteen käytöstä seuraavan painoksen yhteydessä. Täyttöohjeessa tullaan lisäksi mahdollisimman aukottoman postinkulun varmistamiseksi suositamaan edelleenlähettämissopimuksen tekemistä Itella Oyj:n kanssa sekä kertomaan palvelun tilaamisesta aiheutuvista kustannuksista. Myös VRK:n tietopalveluasiakkaiden kanssa keskusteltaessa tullaan korostamaan postiosoitteen käytön merkitystä. AOA päätti, että asia ei anna aihetta jatkotoimenpiteisiin.

VANGIN OSOITETIEDON MERKITSEMISEN VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄÄN

Kantelija arvosteli maistraatin ja ulosottoviraston menettelyä hänen osoitetietojensa merkitsemisessä ja tarkastamisessa. Hän oli lähettänyt asianmukaisen muuttoilmoituksen joutuessaan vankilaan. Tästä huolimatta hänen osoitteensa oli jäänyt tuntemattomaksi ulosotossa ja hänen velkansa oli palautettu varattomuus- ja tuntemattomuusesteellä palautettu velkojalle. Seurauksena oli ollut maksuhäiriömerkintä luottotietorekisterissä.

Koska muuttoilmoituslomakkeella ei ollut merkitty erillistä postiosoitetietoa, ei vankilan osoitetta ollut kirjattu kantelijan postiosoitteeksi vaan ainoastaan ns. olinpaikkatiedoksi tilanteessa, jossa hänen kotikuntalainen mukainen asuinpaikkansa ei katsottu muuttuneen. Vankilassa olo oli arkaluontoinen tieto eikä se kirjautunut väestötietojärjestelmään muuta kuin kooditietona.

Sittenkin kantelija oli puhelimitse ilmoittanut uudeksi asuinsoitteen vankilan työsiirtolan osoitteesta. Tämä osoite oli puolestaan merkitty rekisteriin sellaisenaan hänen asuinsoitteen (vakainainen osoite) eikä siis postiosoitteeseen.

Siihen, miksi maistraatti oli samanlaisen ilmoituksen perusteella samanlaisessa tilanteessa tehnyt väestörekisteriin erilaiset merkinnät, ei ole saatu täyttä selvyyttä. Selvää oli, että kantelijan tarkoituksena oli ollut saattaa väestötietojärjestelmään osoitetiedot osaltaan ajan tasalle ja hänellä oli ollut perusteltua syytä olettaa, että tämä tieto välittyy viranomaisille, kuten ulosottoviranomaiselle, asianmukaisesti niin kuin muiden henkilöiden vastaavat ilmoitukset välittyvät. Tämä viranomaisen velvollisuus suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia on turvattu hallintolain 6 §:ssä. AOA totesi, että oli ymmärrettävää, ettei hän ollut merkinnyt osoitetta myös postiosoitteelle varattuun kohtaan, koska lomakkeessa kehoitetaan postiosoitteen merkitsemiseen vain, jos se on eri kuin uusi asuinsoite (eli "lähiosoite").

Näin ollen maistraatin olisi tullut merkitä kantelijan itse ilmoittama osoite hänen postiosoitteeseen väestötietojärjestelmään. Mikäli maistraatin mielestä kan-

telijan ilmoitus oli tulkinnanvarainen, kantelijalta olisi tullut pyytää lisäselvitystä ennen merkinnän tekemistä. Maistraatin menettely oli hallintolain vastaista.

Ulosottoviraston menettelyn ei todettu olleen tuolloin voimassa olleen ulosottolain säännösten vastaista, mutta AOA päätti yleisesti selvittää menettelyä ulosottovirastoissa tapauksissa, joissa velallisen osoite ei ole tiedossa ja velallisen vankilassa olo ei näy väestörekisterin merkinnöistä selkokielisenä. Erikseen selvitetään yhtäältä väestötietojärjestelmän käytön kehittämisen mahdollisuudet ja toisaalta menettely, jolla ulosotossa varmistetaan laitoksissa olevien oikeus tulla kuulluksi ja saada tietoa täytäntöönpanosta.

AOA totesi vielä, että 1.3.2010 voimaan tullut väestötietojärjestelmästä ja VRK:n varmennepalveluista annettu laki merkitsee sitä, että vangilla, jolla ei ole muuta asuinsoitetta kuin vankilan osoite, ei ole edes omasta pyynnöstään mahdollisuutta saada väestötietojärjestelmään merkittyä vankilan postilokero- tai katuosoitetta postiosoitteeseen. Tämä vaikeuttaa huomattavasti esimerkiksi vankien tiedonsaantia viranomaisilta ja voi vaarantaa heidän perusoikeuksiaan kuten oikeuttaan tulla kuulluksi viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Tilannetta ei voida pitää yhdenvertaisuusperiaatteenkaan kannalta tyydyttävänä.

Tämän vuoksi AOA päätti ottaa erikseen omana aloitteena selvitettäväksi, miten vankien oikeudet tässä tapauksessa voidaan turvata ja onko asiaa koskevaa sääntelyä tarvetta muuttaa.

AOA Sakslinin päätös 14.10.2010, dnro 626/4/09*, esittelijä Riitta Lämsäsiirjä

VIRANOMAISET TARJOSIVAT EDELLEEN LAINVASTAISESTI MAKSULLISIA PUHELINPALVELUJA

OA antoi OM:lle huomautuksen siitä, että puhelinneuvonnan maksuttomuus ei vieläkaan toteutunut kaikkina ministeriön hallinnonalan viranomaisissa. Samasta syystä OA antoi huomautuksen myös maa- ja metsätalousministeriölle (MMM) ja Metsähallitukselle. OA arvosteli myös Kouvolan seurakuntayhtymän puhelin-

palvelun maksullisuutta. OA antoi huomautuksen myös yksityisen katsastusaseman lainvastaisesti maksullisesta puhelinpalvelusta ja Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE) valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä.

OA:lle oli tehty useita kanteluja viranomaisten maksullisista puhelinnumeroista. Hallintolain mukaan viranomaisen neuvonnan tulee olla maksutonta.

OM:lle jo toinen huomautus

OM:n hallinnonalan puhelinratkaisu perustui maksulliseen 010-yritysnumerointiin. Ministeriön selvityksen mukaan sen hallinnonalalla oli yhteensä 120 virastoa, joissa ei ollut lainkaan käytössä lisämaksuttomia 0100- tai 050-numeroita.

Maksuton yhteydenotto viranomaisiin tai virkamiehiin oli mahdollista 0100-vaihteen kautta. Vaihteet olivat kuitenkin ruuhkaisia, joten asiakkaalle oli usein nopeampaa soittaa suoraan asiaa hoitavan virkamiehen maksulliseen yritysnumeroon. Lisäksi virastoista lähetetyissä kirjeissä oli saatettu ilmoittaa ainoastaan asiaa hoitavan virkamiehen suora maksullinen yritysnúmero. Myös internetsivuilla ja puhelinluetteloissa ilmoitetuissa yhteystiedoissa ja puhelujen hinnoissa oli puutteita. OM:n hallinnonalan puhelinpalvelu ei siten käytännössä edelleenkään täyttänyt maksuttomuuden vaatimusta.

Ministeriö oli asettanut elokuussa 2010 hallinnonalan puhelinnumeroinnin kehittämistyöryhmän. Sen tehtävänä on laatia ja suunnitella sellaiset numeroinnin ratkaisut, jotka turvaavat kansalaisten mahdollisuuden saada hallintoasioiden neuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyvissä kysymyksissä normaalien puhelukustannusten puitteissa.

OA piti tätä työryhmän tavoitteenasettelua sinänsä myönteisenä. Hän totesi kuitenkin, että OM:n toimenpiteet asiassa olivat pahasti myöhässä. Hallintolaki ja sen edellyttämä puhelinneuvonnan maksuttomuus tuli voimaan jo 1.1.2004. Ylimmän laillisuusvalvojan ensimmäinen kannanotto asiasta annettiin kesällä 2005. OA antoi OM:lle 21.12.2007 huomautuksen sen viivytelystä saattaa hallinnonalan puhelinneuvontaa maksuttomaksi.

Hän teki 23.5.2008 esityksen kaikille ministeriölle, jotta ne saattaisivat hallinnonalan puhelinpalvelut maksuttomiksi.

Vasta noin viiden vuoden kuluttua ensimmäisestä puhelinpalvelun maksullisuutta koskevasta OA:n kannanotosta ja noin kahden ja puolen vuoden kuluttua hänen OM:lle antamastaan huomautuksesta ministeriö oli asettanut työryhmän, jonka tavoitteenasettelu vastaa sitä, mitä neuvonnan maksuttomuus viranomaisen puhelinpalvelulta edellyttää.

OA pyysi ministeriöitä ilmoittamaan hänelle 25.2.2011 mennessä, kuinka sen hallinnonalan puhelinpalvelun maksuttomuuden toteuttaminen on edistynyt.

OA Jääskeläisen päätös 30.12.2010, dnrot 347* ja 763/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

OM:n ilmoituksen mukaan puhelinnumeroinnin kehittämistyöryhmän työn perusteella ministeriö ja hallinnonala ovat korjanneet puhelinnumeroinnissa ja puheluiden maksullisuudessa ilmenneitä puutteita. Helmikuussa 2011 lisämaksuttomia 0100-palvelunumeroiden määrää oli lisätty syksyllä 2010 käytössä olleesta 25 numerosta 56 numeroon. Näiden lisäksi vielä neljä uutta numeroa on varattu ja tulossa käyttöön keväällä 2011. Syksyllä 2010 neuvontakäytössä oli 050-alkuisia numeroita 85 ja helmikuussa 2011 näitä numeroita on 172. Näiden ja jo käytössä olevien numeroiden avulla hallinnon asiakkaat voivat olla yhteydessä oikeushallinnon viranomaisiin ja virkamiehiin ilman ylimääräisiä maksuja. Syksyllä 2010 noin 120 hallinnonalan toimipistettä oli lisämaksuttomien puhelinratkaisujen ulkopuolella. Helmikuussa 2011 tällaisia toimipisteitä oli enää jäljellä muutama, henkilövahinkoasiain neuvottelukunta, Salon oikeusavun Someron toimipiste ja Ålands förvaltningsdomstol. Näiden toimipisteiden numerointi ja neuvonta oli työllä ja niiden oletettiin tulevan 0100-numeroinnin piiriin vielä helmikuun 2011 aikana. Kehittämistyöryhmä on edelleen kiinnittänyt hallinnonalan virastojen ja virkamiesten huomiota oikeuden neuvontanumeroiden ja hintatietojen ilmoittamiseen.

Myös Metsähallitukselle ja MMM:lle huomautus

Metsähallituksella oli käytössä pelkästään maksullisia 0205-yritysnumeroita. Metsähallitus vetosi siihen, että sen tehtäviin sisältyy vain vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä sisältäviä ns. varsinaisia hallinto-tehtäviä. Myös MMM viittasi tähän ja totesi, että koska vain vähäinen osa Metsähallituksen tehtävistä oli varsinaisia viranomaistehtäviä, puhelinpalvelusopimukset ovat liiketoiminnassa käytetyn periaatteen mukaisesti maksullisia.

OA:n mukaan hallintolaissa säädetty maksuton neuvontavelvollisuus ei rajoitu vain julkisen vallan käyttöä käsittäviin viranomaistehtäviin, vaan se ulottuu myös viranomaiselle kuuluviin palvelutehtäviin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Metsähallituksen velvollisuutena oli siten antaa maksutonta puhelinneuvontaa sen kaikkien julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvässä asiointissa.

OA totesi, että huolimatta siitä, että Metsähallitus ilmoitti olevansa tietoinen puhelinneuvonnan maksuttomuutta koskevista OA:n kannanotoista, joista ensimmäiset annettiin jo vuonna 2005, se ei vielä ole ollut ryhtynyt toimenpiteisiin saattaakseen puhelinneuvontansa lainmukaiseksi.

Perustuslain nojalla MMM on vastuussa hallinnonalan asianmukaisesta toiminnasta. Metsähallitus on MMM:n hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Huolimatta OA:n MMM:lle jo 23.5.2008 lähettämästä esityksestä ja ministeriön kantelun johdosta antaman lausunnon ilmoituksesta, jonka mukaan se tulee kiinnittämään Metsähallituksen tulosohjauksessa huomiota sen puhelinneuvonnan maksuttomuuteen, Metsähallituksen puhelinpalvelu ei edelleenkään täyttänyt neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksia. Myös MMM oli siten laiminlyönyt velvollisuutensa.

OA pyysi Metsähallitusta sekä MMM:tä ilmoittamaan hänelle 25.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aiheita.

OA Jämskeläisen päätös 30.12.2010,
dnro 1520/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

MMM ilmoitti OA:lle, että Metsähallitus oli käynnistänyt toimenpidesuunnitelman, jonka tuloksena Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien puhelinpalvelu muuttuu maksuttomaksi 1.1.2012 lukien. Luontopalvelujen numerointi muuttuu maksuttomaksi. Myös Metsähallituksen vaihe muuttuu maksuttomaksi. Sen kautta saa yhteyden Metsähallituksen kirjaimoon. Villin Pohjalan myyntinumeron rinnalle perustetaan 020 69 -alkuinen palvelunumero, jota kautta asiakkaat saavat lupatuotteita ilman puhelun lisämaksua. Muut Metsähallituksen numerot säilyvät ennallaan. MMM tulee valvomaan toimintasuunnitelman toteutumista tulosohjauksen yhteydessä.

Puhelinpalvelun maksuttomuus koskee myös seurakuntia

Kirkkolain mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään. Neuvonnan maksuttomuus perustuu hallintolakiin.

Kouvola seurakuntayhtymän puhelinvaihteen numerona ja kaikkien seurakuntayhtymän palvelujen sekä yhtymän henkilökunnan puhelinnumeroina ilmoitettiin 0207-alkuiset lisämaksulliset yritysnumerot. OA:n mukaan seurakuntayhtymän puhelinpalvelu ei täyttänyt hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksia ja oli siten lainvastainen siltä osin kuin siinä annetaan hallintoasian hoitamista koskevaa neuvontaa tai vastataan asiointia koskeviin tiedusteluihin.

Tämä OA:n päätös oli hänen ensimmäinen seurakuntayhtymän puhelinpalvelun maksuttomuutta koskeva kannanottonsa. Tämän vuoksi hän tyytyi saattamaan käsityksensä Kouvola seurakuntayhtymän puhelinpalvelun maksullisuuden lainvastaisuudesta sen tietoon. Hän oli ilmoittanut ratkaisustaan myös Kirkkohallitukselle ja pyytänyt siitä tiedottamaan ratkaisusta muille seurakunnille ja seurakuntayhtymille.

OA Jämskeläisen päätös 30.12.2010,
dnro 273/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kouvolan seurakuntayhtymä ilmoitti OA:lle, että se on käynyt neuvottelut operaattorin kanssa hallintoasioiden puhelinpalvelun saattamisesta maksuttomaksi. Operaattori oli esittänyt, että seurakuntayhtymä siirtyy näissä asioissa käyttämään 0206-alkuisia lisämaksuttomia puhelinnumeroita. Muissa numeroissa siirtyään ilmoittamaan liittymien mobiilinumeroita. Muutokset suoritetaan niin pian kuin se on teknisesti mahdollista.

Yksityisen katsastusaseman puhelinpalvelu ja AKE:n valvontavelvollisuus

AKE, 1.1.2010 lähtien Liikenteen Turvallisuusvirasto (Trafi), oli ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain nojalla myöntänyt yhtiön eri katsastusasemille toimiluvan suorittaa ajoneuvojen katsastusta. Ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain nojalla katsastuslupan haltijan on laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava hallintolakia. Ajoneuvojen rekisteritoiminnasta annetun lain mukaan AKE oli antanut yhtiön toimipisteille luvan rekisteröintitoiminnalle. Myös tämän lain mukaan sopimusrekisteröijän on tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava hallintolakia.

Yhtiön palvelunumerosta annettiin yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä, kuten ajoneuvojen katsastusta ja rekisteröintiä, koskevaa neuvontaa. Tästä neuvontapalvelusta yhtiö peri 2,50 euroa minuutilta lisättynä paikallisverkkomaksu tai matkapuhelinmaksu. Hallintolain nojalla viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on nimenomaisesti säädetty maksuttomaksi. Yhtiön puhelinneuvontapalvelu oli siten lainvastaisesti maksullinen.

Ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvoi AKE ja 1.1.2010 lähtien Liikenteen turvallisuusvirasto. Vastaavasti ajoneuvojen rekisteröinnistä annetun lain mukaan rekisteröintitoimintaa valvoi 31.12.2009 asti AKE ja sen jälkeen Liikenteen turvallisuusvirasto.

AKE oli kantelun johdosta antamassaan lausunnossa katsonut, että yhtiön neuvontapalvelu ei täyttänyt hallintolain maksuttomuuden vaatimusta. Siitä huolimatta AKE ei ollut ryhtynyt sille laissa säädettyihin valvontatoimenpiteisiin.

OA antoi yhtiölle huomautuksen vastaisen varalle sen lainvastaisesti maksullisesta puhelinpalvelusta. Niin ikään hän antoi AKElle huomautuksen sen valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä yhtiön puhelinneuvonnassa.

OA Jääskeläisen päätös 18.3.2010,
dnro 3467/4/08, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Liikenteen turvallisuusvirasto ilmoitti OA:lle, että se oli pyytänyt yhtiön selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt saattaakseen julkisia hallintotehtäviä koskevan puhelinneuvontansa perustuslain 21 §:n ja hallintolain 8 §:n mukaisesti maksuttomaksi. Viraston käsityksen mukaan yhtiön ajoneuvojen katsastus- ja rekisteröintiasioissa antama neuvonta ei ollut hallintolain edellyttämällä tavalla maksutonta.

Yhtiö oli vastannut Liikenteen turvallisuusvirastolle kirjeellään. Yhtiön vastaus ei tyydyttänyt virastoa. Tämän vuoksi se oli kehottanut yhtiötä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sen katsastus- ja rekisteröintiasioissa antaman neuvonnan muuttamiseksi maksuttomaksi viimeistään 31.12.2010 uhalla, että virasto voi ryhtyä asiassa katsastusluvasta annetun lain 21 §:n ja rekisteröintitoiminnasta solmitun sopimuksen mukaisiin sanktiotoimenpiteisiin.

Liikenteen turvallisuusviraston ilmoituksen mukaan yhtiö oli ilmoittanut, että sen katsastusta ja rekisteröintiä koskeva puhelinpalvelu muutetaan maksuttomaksi 1.4.2011 mennessä.

HÄTÄKESKUSPÄIVYSTÄJÄ KÄYTTÄYTYI ASIATTOMASTI HÄTÄPUHELUN AIKANA

AOA antoi hätäkeskuspäivystäjälle huomautuksen asiattomasta käytöksestä hätäpuhelun aikana. Päivystäjän käyttämät ilmaiset olivat AOA:n mukaan sisällöltään ja äänensävyiltään täysin asiattomia ja sopimattomia. Niitä voi pitää halventavina, vähättelevinä ja hätäkeskukseen soittaneen henkilön ihmisarvoa loukkaavina.

Isä oli joutunut lähtemään lastensa kanssa turvakotiin puolisonsa väkivaltaisuuden ja aggressiivisuuden johdosta. Kun hän seuraavana päivänä meni kotiinsa hakemaan lisää vaatteita lapsilleen ja itselleen, hän joutui soittamaan useita kertoja hätäkeskukseen ja pyytämään apua, koska hänen puolisonsa ryhtyi aina uudestaan huitomaan, käymään päälle ja uhkailemaan.

Kaksi ensimmäistä puhelua vastaanottaneet päivystäjät olivat AOA:n mukaan toimineet lain ja tehtävien mukaisen harkintavallan puitteissa. Puhelujen aikana oli yhdessä soittajan kanssa päädytty siihen, että juuri sillä hetkellä apua ei tarvittu tilanteen rauhoittamiseksi. Miestä neuvottiin soittamaan tarvittaessa uudestaan. Myöskään neljännessä, viimeisessä, hätäpuhelussa ei AOA:n mukaan ollut arvostelemista. Sen puhelun perusteella paikalle hälytettiin poliisi.

Sen sijaan kolmannen hätäpuhelun vastaanottaneen päivystäjän käytös antoi aiheen huomautukseen. Puheluun vastannut päivystäjä oli kysynyt puhelun aikana mieheltä mm.: ”Otat sä naiselta pataan?” Hän myös tiedusteli miehen ja tämän puolison painoa.

Hätäkeskuspäivystäjä kertoi halunneensa selvittää, ettei kyseessä ollut sellainen epäsuhta, että nainen painaa selvästi enemmän kuin mies. Tällaisessa tapauksessa olisi hänen mukaansa voinut ajatella, että nainen todella saattaa aiheuttaa miehelle fyysistä vahinkoa. Päivystäjä ei sanojensa mukaan käsittänyt, miksi mies soittaa ja pyytää apua, jos nainen ei ole häntä painavampi. Saatuaan tietää, että osapuolet olivat samanpainoisia, päivystäjä oli todennut soittajalle: ”No niin, silloinhan se on tasapeli.”

AOA:n mukaan hätäkeskuspäivystäjän tehtävä edellyttää korostetun asiallista käyttäytymistä. Vaatimus on erityisen painava siksi, että hätäpuhelun soittaja on avun saannissa sen varassa, millaiseksi päivystäjä tilanteen arvioi. Kiireellisyysarvioinnissa tulee siksi pidättäytyä vähättelemästä soittajan tilannetta, vaikka päivystäjä arvioisikin tilanteen sellaiseksi, että välittömät toimenpiteet eivät ole tarpeen.

AOA katsoi, että päivystäjän kommentit ilmensivät vähättelevää suhtautumista naisen väkivaltaan miestä kohtaan. Lisäksi voi nähdä syrjintäkiellon vastaista suhtautumista ja erilaiseen asemaan asettamista sukupuolen perusteella siinä, että päivystäjä ei sanojensa mukaan käsittänyt, miksi mies soittaa ja pyytää apua, jos nainen ei ole häntä painavampi.

AOA Pajuojan päätös 10.5.2010,
dnro 1799/4/09*, esittelijä Mikko Eteläpää

LIITE 1**SUOMEN PERUSTUSLAIN
OIKEUSASIAMIEHISTÄ 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 soveltuvien osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §**Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus**

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §**Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät**

Oikeusasiamiehen tulee valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja 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 virkatoimen laillisuuden valvonta**

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §**Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu**

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnan-syyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §**Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely**

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnan-oikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata

valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

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 valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on 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 esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan 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 kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos 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 tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksi-

sä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

2 LUKU Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 § Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (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 apulaisoikeusasiamiehiä ja apulaisoikeusasiamiehen 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 käsiteltävänänsä 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 noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

5 LUKU Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 § Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

LAKI VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN JA EDUSKUNNAN OIKEUSASIA- MIEHEN TEHTÄVIEN JAOSTA

(21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)
- 2) pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ

(5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 § Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 § Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä
- 2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 § Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 § Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 § Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

LIITE 2**EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JA
APULAIISOIKEUSASIAMIESTEN VÄLINEN TYÖNJAKO**

Oikeusasiamies **Petri Jääskeläinen**
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä

Apulaisoikeusasiamies **Maija Sakslin**
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- lapsen oikeuksia
- verotusta
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- ulkomaalaisasioita
- saamelaisasioita
- tullia

Apulaisoikeusasiamies **Jussi Pajuoja**
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- sosiaalivakuutusta
- syyttäjälaitosta
- puolustuslaitosta, rajavartiolaitosta ja siviilipalvelusta
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- kirkkoa

LIITE 3

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

LAUSUNNOT

Eduskunnan lakivaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 54/2010 vp laiksi rikoslain 2 c luvun muuttamisesta (1762/5/10)

Oikeusministeriölle

- työryhmämietinnöstä 2009:17 ”Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta” (4746/5/09)
- Lausunto Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston jäsenen ja varajäsenen nimeämisestä (4749/5/09)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamiseksi (4914/5/09)
- muistiosta ”Kirjeäänestys ulkosuomalaisille” (157/5/10)
- työryhmämietinnöstä 2009:19 ”Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö” (161/5/10)
- arviomuistiosta ”Resursseja säästävä menettely, jossa rikoksen varhainen tunnustaminen voisi läpinäkyvässä menettelyssä johtaa rikoksesta muutoin seuraavaa rangaistusta lievempään rangaistukseen” (208/5/10)
- Rasistiset rikokset -työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi Euroopan neuvoston tietoverkko-rikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta (461/5/10)
- mietinnöstä 2010:9 ”Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö” (576/5/10)
- työryhmämietinnöstä 2010:2 ”Ehdotus turvallisuustutkintalaiksi. Onnettomuustutkintatyöryhmän mietintö” (632/5/10)
- työryhmämietinnöstä 2010:36 ”Sovitteludirektiivin täytäntöönpano” (1652/5/10)
- työryhmämietinnöstä 2010:34 ”Lasten suojeleminen seksuaaliselta riistolta ja hyväksikäytöltä” (1775/5/10)
- työryhmämietinnöstä 2010:45 ”Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen. Ehdotus oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamiseksi.” (2087/5/10)
- työryhmämietinnöstä 2010:51 ”Säädöskokoelmalain uudistaminen. Työryhmän mietintö.” (2233/5/10)
- julkaisusta 2010:48 ”Puolustuskyvyttöä henkilöä koskevien raiskaussäännösten muuttaminen” (2330/5/10)

- työryhmämietinnöstä 2010:60 ”Tuomittujen siirto, valvontatoimenpiteet ja vaihtoehtoiset seuraamukset. Puitepäätösten kansallinen täytäntöönpano. (2555/5/10)
- selvityksestä 2010:59 ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu” (2877/5/10)

Sisäasiainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta (146/5/10)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (664/5/10)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain 48 §:n muuttamisesta (1815/5/10)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kotoutumisen edistämisestä (1949/5/10)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (”paluudirektiivin täytäntöönpano”) (2242/5/10)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (2321/5/10)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain 50 §:n muuttamisesta (2423/5/10)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- luonnoksesta Valtioneuvoston asetukseksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta; hallituksen politiikkariihen terveyskeskuspalvelun suorittamista koskevan tarkistuksen täytäntöönpano (4724/5/09)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi biopankkilaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (808/5/10)

- ehdotuksesta ”Lastensuojelun kansalliset laatusuosituksot” (4296/5/10)

Valtiovarainministeriölle

- Valtionhallinnon tietoturvaluisuuden johtoryhmän (VAHTI) luonnoksesta ”Valtionhallinnon tietoturvaluisuuden kehitysohjelma vuosille 2010–2015” (1869/5/10)
- Kansalaisen yleisneuvontapalvelu -hanketyöryhmän luonnoksen yleisneuvontapalvelun maksuttomuus/maksullisuudesta (2067/5/10)
- Valtionhallinnon tietoturvaluisuuden johtoryhmän (VAHTI) luonnoksesta ”Sosiaalisen median tietoturvaohje” (3404/5/10)

Ulkoasiainministeriölle

- Euroopan neuvoston Ad hoc -komitean luonnoksesta naitiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja niiden vastaista toimintaa koskevaksi yleissopimukseksi (4871/5/09)
- Suomen 5. ja 6. määräaikaisraportin laatimiseksi YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle (CAT) (309/5/10)
- YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle (OHCHR) laadittavaa lausuntoa varten temaattisesta tutkimuksesta naitiin kohdistuvasta syrjinnästä lain säädännössä ja käytännössä (1261/5/10)
- YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä (TSS) oikeuksia koskevan yleissopimuksen Suomen 6. määräaikaisraportin laatimiseksi YK:n antamien uusien raportointiohjeiden pohjalta (1579/5/10*)
- täydennyslausunto Suomen 5. ja 6. määräaikaisraportin laatimiseksi YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle (CAT) (1864/5/10)
- luonnoksesta Suomen 5. ja 6. määräaikaisraportiksi YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle (CAT) (2246/5/10)

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (2763/5/10)
- Euroopan neuvoston (EN) ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaatamista valmistelevan työryhmän mietinnöstä (3215/5/10)

Lapsiasiavaltuutetulle

- vastaus kyselyyn ihmisoikeus- ja laillisuusvalvontatoimijoiden toiminnan lapsiystävällisyydestä (1180/5/10)

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- AOA *Sakslin* 16.6.2010 hallituksen esityksestä HE 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (2037/5/10)
- OA *Jääskeläinen* ja AOA *Pajuoja* 28.9.2010 oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2009 (2935/5/10)
- OA *Jääskeläinen* 3.12.2010 hallituksen esityksestä HE 205/2010 vp laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta sekä laki-aloitteesta LA 28/2008 vp Laki kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta (3939/5/10)
- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 8.12.2010 hallituksen esityksestä HE 222/2010 vp esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (4073/5/10)
- Oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää* 9.12.2010 hallituksen esityksestä HE 224/2010 vp poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4191/5/10)

Lakivaliokunnassa

- Oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen* 15.6.2010 hallituksen esityksestä HE 54/2010 vp laiksi rikoslain 2 c luvun muuttamisesta (2112/5/10)
- Esittelijäneuvos *Raino Marttunen* 3.12.2010 hallituksen esityksestä HE 225/2010 vp sotilaskurinpitolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4082/5/10)
- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 9.12.2010 hallituksen esityksistä HE 222/2010 vp esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi; HE 224/2010 vp poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä HE 226/2010 vp laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4095/5/10)

Hallintovaliokunnassa

- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 9.12.2010 hallituksen esityksestä HE 222/2010 vp esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi; HE 224/2010 vp poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä HE 226/2010 vp laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4119/5/10)

Puolustusvaliokunnassa

- Esittelijäneuvos *Raino Marttunen* 2.12.2010 hallituksen esityksestä HE 225/2010 vp sotilaskurinpitolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa

- AOA *Sakslin* 18.5.2010 valtioneuvoston kirjelmästä U 44/2008 vp ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (yhdenvertaisuusdirektiivi) (1744/5/10)

MUUT KUULEMISET

Oikeusministeriössä

- Oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*
26.5.2010 kuultavana tutkintavankeustyöryh-
mässä
- Oikeusasiamiehensihteeri *Juha Niemelä*
4.10.2010 kuulemistilaisuudessa vakuutusoi-
keuslain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriössä

- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Håkan Stoor*
9.12.2010 kuulemistilaisuudessa mielenterveys-
lain muutoksesta (4158/5/10)

LIITE 4**TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA****KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT**

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 6 511

Vuonna 2010 vireille tulleet asiat	4 492
– kantelut oikeusasiamiehelle	4 034
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	45
– omat aloitteet	63
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	60
– muut kirjoitukset	290
Vuodelta 2009 siirtyneet asiat	1 633
Vuodelta 2008 siirtyneet asiat	391

Ratkaistut asiat 4 360

Kantelut	3 960
Omat aloitteet	52
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	58
Muut kirjoitukset	290

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 2 151

Vuodelta 2010	1 694
Vuodelta 2009	457

Muut käsitellyt asiat 155

Tarkastukset ¹	68
Kanslian hallintoasiat	67
Kansainväliset asiat	20

¹ Tarkastuspäiviä 58

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat		3 960
Sosiaaliturva		765
– sosiaalihuolto	486	
– sosiaalivakuutus	279	
Poliisiviranomaiset		694
Terveystuomioruokaviranomaiset		441
Vankeinhoitoviranomaiset		315
Työvoimaviranomaiset		243
Tuomioistuimet		220
– yleiset tuomioistuimet	200	
– erityistuomioistuimet	–	
– hallintotuomioistuimet	20	
Kunnalliset viranomaiset		194
Ympäristöviranomaiset		143
Opetusviranomaiset		133
Ulosottoviranomaiset		96
Syyttävöviranomaiset		89
Liikenne- ja viestintöalan viranomaiset		72
Maa- ja metsätöusviranomaiset		69
Veröviranomaiset		63
Ulkomaalaisviranomaiset		60
Edunvalvontaviranomaiset		57
Tulliviranomaiset		40
Ylimmät valtioneimet		37
Sotilasviranomaiset		37
Julkiset oikeusavustajat		23
Kirkolliset viranomaiset		14
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		10
Muut valvottavat viranomaiset		145

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet		52
Vankeinhoitoviranomaiset		14
Sosiaaliturva		8
– sosiaalihuolto	7	
– sosiaalivakuutus	1	
Poliisiviranomaiset		7
Terveystieteiden viranomaiset		7
Tuomioistuimet		3
– yleiset tuomioistuimet	3	
Sotilasviranomaiset		3
Työvoimaviranomaiset		2
Kunnalliset viranomaiset		1
Opetusviranomaiset		1
Edunvalvontaviranomaiset		1
Tulliviranomaiset		1
Muut valvottavat viranomaiset		4
Ratkaistut asiat yhteensä		4 012

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut	3 960
----------	-------

Toimeenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 746)	
---	--

– syyte	–
– huomautus	47
– käsitys	646
– esitys	11
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	42

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 2 223)	
---	--

– virheellistä menettelyä ei todettu	369
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 854

Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 991)	
--	--

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	111
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	532
– ei yksilöity	164
– siirto oikeuskanslerille	30
– siirto valtakunnansyyttäjälle	13
– siirto muulle viranomaiselle	10
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	56
– raukesi muulla perusteella	75

Omat aloitteet	52
----------------	----

– syyte	–
– huomautus	2
– käsitys	21
– esitys	19
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	4
– lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	2
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	14
– raukesi muulla perusteella	–
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	–

SAAPUNEET ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaaliturva		800
– sosiaalihuolto	522	
– sosiaalivakuutus	278	
Poliisiviranomaiset		666
Terveysturvaviranomaiset		464
Vankeinhoitoviranomaiset		359
Tuomioistuimet		209
– yleiset tuomioistuimet	176	
– hallintotuomioistuimet	33	
Työvoimaviranomaiset		203
Kunnalliset viranomaiset		177
Ympäristöviranomaiset		155
Opetusviranomaiset		146
Ulosottoviranomaiset		99

LIITE 5

TARKASTUKSET

Tuomioistuimet

- Helsingin hovioikeus
- Helsingin kärjäoikeus
- Pohjanmaan kärjäoikeus
- Vaasan hovioikeus

Syyttäjälaitos

- Pirkanmaan syyttäjänvirasto
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Valtakunnansyyttäjänvirasto (poliisirikosten tutkintajärjestelyt)

Poliisihallinto

- Helsingin poliisilaitoksen Itäinen poliisipiiri
- Helsingin poliisilaitos (työrikosten tutkintajärjestelyt)
- Keskusrikospoliisi (3 kertaa)
- Liikkuva poliisi
- Poliisihallitus
- Poliisihallitus (laillisuusvalvonnan vastuualue)

Vankeinhoito

- Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankila (2 kertaa)
- Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankila (terveydenhuolto)
- Helsingin poliisilaitoksen Töölön säilytysuoja (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen Porvoon poliisiaseman poliisivankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Joensuun pääpoliisiaseman poliisivankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)

- Juuan vankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Keravan vankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Kymenlaakson poliisilaitoksen Kotkan pääpoliisiaseman poliisivankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Lieksan poliisiaseman poliisivankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Nurmeksien poliisiaseman poliisivankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Pyhäselän vankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)
- Rikosseuraamusalan koulutuskeskus
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö
- Suomenlinnan vankila
- Vaasan vankila (ennalta ilmoittamaton tarkastus)

Ulosottotoimi

- Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ulosottovirasto
- Pohjois-Karjalan ulosottovirasto
- Valtakunnanvoudinvirasto

Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos

- Jääkäriprikaati
- Kaartin Jääkäriyrykmentti
- Kainuun Alueoimisto
- Kainuun Prikaati
- Lapin rajavartioston Rajajääkärikomppania
- Maanpuolustuskorkeakoulu
- Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- Pääesikunnan Oikeudellinen osasto

Ulkomaalaishallinto

- Espoon kaupungin ryhmäkoti Ingas (alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanotto)
- Kotkan vastaanottokeskus
- Kymenlaakson poliisilaitoksen Kotkan pääpoliisi-aseman ulkomaalaisasiat
- SPR:n ylläpitämä Siuntion ryhmäkoti ja tukiasunto-yksikkö, Harjulinna (alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanotto)

Sosiaalihuolto

- Harvialan koulukoti
- Kärkullan hoitokoti
- Kärkullan kuntayhtymä
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (2 kertaa)
- Vantaan kaupungin Koisorannan palvelukeskus

Terveydenhuolto

- Itä-Suomen aluehallintoviraston Kuopion toimipaikan sosiaali- ja terveydenhuolto
- Niuvanniemen sairaala
- Niuvanniemen sairaalan nuoriso-osasto

Sosiaalivakuutus

- Eläketurvakeskus
- Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
- Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Työvoima ja työttömyysturva

- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue
- Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto

Opetustoimi

- Helsingin kaupungin opetusviraston ruotsinkielinen koulutuslinja
- Opetushallitus
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (osaaminen ja kulttuuri toimintayksikkö)
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (opetustoimen oikeusturva-asiat)

Muut tarkastuskohteet

- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- Läntinen tullipiiri
- Oikeusministeriön demokratia- ja kieliasioiden yksikkö
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

LIITE 6

KANSLIAN HENKILÖKUNTA

Kansliapäällikkö

Kuopus Jorma OTK, VT (1.1.–31.3.)
Romanov Päivi OTK, VT (1.4. alkaen)

Esittelijäneuvokset

Kuopus Jorma OTK, VT
(virkavapaalla 1.1.–31.3.)
Kallio Eero OTK, VT
Marttunen Raino OTK, VT
Haapkylä Lea OTK, VT
Länsisyrjä Riitta OTK, VT

Vanhemmat

oikeusasiamiehensihteerit

Åström Henrik OTK, VT
(osa-aikainen 31.8. saakka)
Ojala Harri OTK, VT
Hännikäinen Erkki OTK
Tamminen Mirja OTK, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK
Haapamäki Juha OTK, VT
Linnakangas Aila OTK, VTK (30.5. saakka)
Aantaa Tuula OTK, VT
Kurki-Suonio Kirsti OTT
Stoor Håkan OTL, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen Kari OTK, VT
Lindström Ulla-Maija, OTK
Toivola Jouni OTK
Pölonen Pasi OTT, VT
Verronen Minna OTK, VT
Pirjola Jari OTL, FM (virkavapaalla 7.1.–31.8.)
Rita Anu OTK, VT

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
Geisor-Goman Astrid OTK (31.8. saakka)
Räty Tapio OTK (9.8. alkaen)

Neuvontalakimiehet

Wirta Pia OTK, VT
Romakkaniemi Jaana OTK, VT

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
(virkavapaalla 6.4.–3.12.)
Suutarinen Pirkko VN
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT (6.4.–22.12.)

Arkistonhoitaja

Pärssinen Marja-Liisa VN

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Karhu Päivi

Osastosihteerit

Ahola Päivi

Stern Mervi (virkavapaalla 1.7.–30.9.)

Forsell Anu

Toimistosihteerit

Helin Leena (30.9. saakka)

Raahenmaa Arja

Salminen Virpi

Keinänen Kristiina

Salminen Sirpa (virkavapaalla 29.4. alkaen)

Kaukolinna Mikko

Hellgren Johanna

Hokkanen Pirjo (15.2. saakka)

Mäkelä Tiina (22.2. alkaen)

Myllymäki Helena (1.5. alkaen)

Kataja Seija (1.7.–30.9.)

ASIAHAKEMISTO

A

adoptio 272
Ahvenanmaa 166, 231
ajokielto 160, 164, 318
ajoneuvo 208
ajoneuvon katsastus 344
alaikäinen 171, 257, 273
allekirjoitus 217, 239–240
ampuma-ase 162–163
apuväline 267
asiakasmaksu 238–239, 251
asiakaspalvelu 217, 318, 323
asiakassuunnitelma 235, 271, 277
asiakirja 138, 193, 217–218, 334, 339
 ks. myös julkisuus
asiamies 186, 188
asianosainen 240
asukasvalinta 299, 301
asuminen 283, 299, 331
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) 331
aukioloaika 321
autovero 222–223

D

DNR-päätös 260

E

elatus 206, 272
erikoishammaslääkärikoulutus 308
erikoissairaanhoito 215
erillään pitäminen 171
eristäminen 275–276
esitutkinta 150, 158, 164–165
esteellisyys 140, 144, 266, 351
esteettömyys 300, 345

etuosto 298
EU-oikeus 223
EU-vaalit 351

H

haastemies 144
hallintokantelu 268
hammashuolto 255
harkintavallan käyttö 271
henkilönkatsastus 161–162
henkilötiedot 136, 208, 241, 332
hoitopäätös 260
hoitotakuu 252, 255
hovioikeus 142
huolellisuus 206, 232, 263, 265–266,
 331, 339, 344
huoltaja 272
huolto- ja tapaamisoikeus 272
huostaanotto 271
huumetestaus 160–161, 242
huutokauppa 208
hyvitys 274–275, 298, 309
hyvä edunvalvontatapa 281–282
hyvä hallinto 192, 206–207, 217, 232,
 239–242, 265, 268, 271, 283, 287–288,
 298–299, 301, 311, 314, 332, 334
hyvä hoito 246, 258–259
hyvä kielenkäyttö 311
hyvä tiedonhallintatapa 352
hyvä tilintarkastustapa 318
häätäkeskuslaitos 113, 168, 359
häätäpaikannus 113

I

ihmisarvo 281
ilmoitusvelvollisuus 331
isyys 272
Itella Oyj 346
itsemääräämisoikeus 281

J

julkisen vallan käyttäminen 245
julkisuus 133, 136, 138, 218, 240–241,
306, 341, 352
ks. myös asiakirja

K

kahlehtiminen 184
kameravalvonta 276, 314
Kansallisarkisto 217
Kansaneläkelaitos (Kela) 287–288, 292, 318
kantelu 144, 163, 340
kehitysvammahuolto 237–239, 278
keikkalääkäri 245
kielelliset oikeudet 294, 311, 316
kiinniotto 166–167, 313, 318
kiinteistöasia 297
kiireellinen hoito 246–247
kilpailutus 294
kirjaaminen 187, 192, 270, 293, 340
kirjeenvaihto 173, 186–187
kirjesalaisuus 263
kirkko 349
kotietsintä 159–160
kotirauha 205, 326
kotiuttaminen 215
koulu 274, 307
koulukoti 275
kuljetuspalvelu 234
kunnallisvero 320
kunta-asia 300, 317
kuntoutus 278, 287
kuolemansyyn selvittäminen 248, 250
kuolemansyyn toteaminen 248
kurinpitomenettely 181
kuuleminen 179, 206, 272, 283, 328–329
kuulutus 328
käräjäoikeus 132–133, 138, 143–144
käsittelyaika 163, 227, 231–232, 250,
267–268, 274, 283, 286, 292–293, 329
ks. myös viivästys
käyttäytyminen 168, 359
käännyttäminen 227

L

laatusuositus 235
lainvoima 132, 283
lapsi 158, 190, 255, 267, 275, 278
lastensuojelu 239, 270–271, 273–276
lausunto 223, 272
ks. myös liite 4
Liikennevirasto 345
liikkumisvapaus 275
liikkuva poliisi 160
lukukausimaksu 309
luonnonsuojelu 326, 329
luottamuksensuoja 216, 237–238, 298, 354
lähete 267
lävistyskielto 308
lääke 195–196, 198
Läkelaitos 268
lääkinnällinen kuntoutus 256, 267
lääkärinlausunto 251
lääninhallitus 340

M

maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 357
Maahanmuuttovirasto (Migri) 227
maanmittaustoimitus 339–340
maasta poistaminen 227
maksu 331
maksusitoumus 266
metsä 329
Metsähallitus 357
mielenosoitus 166
ministeri 351
muistutus 264, 267, 270
muutoksenhaku 287, 293, 315
määräaika 160
määrärahat 236

N

neuvonta 138, 222, 239, 266, 283,
287–288, 299, 301, 311, 318, 354
ks. myös palveluperiaate
nimi 311
normaalisuusperiaate 173

O

ohjeistus 234, 240
oikaisumenettely 266, 335
oikeudenkäynti 136
oikeusapu 132
oikeusministeriö (OM) 356
omaishoito 236
opiskelija 252, 255, 308
oppilashuolto 274

P

paluumuuttaja 351
palveluperiaate 266, 287, 294, 311, 321, 354
ks. myös neuvonta
palvelusuunnitelma 235, 278
perhe-elämän kunnioittaminen 283
perheenyhdistäminen 227
perhehoito 271
perheyhteys 281
perintä 206–207
perus- ja ihmisoikeudet 336
perusopetus 307, 309
perusteleminen 192, 195, 293, 298, 339
poikkeamislupa 333
poissaoloilmoitus 317
poistumislupa 176
poliisi 273, 313, 318
poliisirikos 165
poliisivankila 157–158
postinjakelu 346
potilas 252, 255–256, 258–260, 263
potilasasiakirja 195, 198, 259–260,
262–263, 267
potilastiedot 263

psykiatrinen sairaanhoito 255, 257, 261
puhelin 226
puhelinneuvonta 355, 357
puhelu 188
puolustusvoimat 215–216
ks. myös varusmies
pysäköinninvalvonta 299, 301–302
päihdehuolto 242
päivähoito 237, 274, 315
pääkäsitely 140, 142
päämiehen etu 283
päättöksenteko 222, 226, 234,
239–240, 297–298
pöytäkirja 339–340

R

Rajavartiolaitos 218
rajoitustoimenpide 237
rakennuslupa 328
rakentaminen 329
riittävät terveyspalvelut 246–247, 255, 257
rikosilmoitus 266
Rikosseuraamuslaitos 193
Rikosseuraamusvirasto 207
ruumiinluovutustestamentti 249

S

saamelaisuus 315
sairaala 311
sakko 313–314
salassapitovelvollisuus 166, 206, 241, 259,
263–264, 281
SATO 301
selvittämiselvollisuus 329
seurakunta 349, 357
siirtäminen 216, 331
sijoittamispäätös 171
sikainfluenssarokotus 256
simputus 216
sisäasiainministeriö (SM) 302
sitominen 260

sosiaalihuolto 238–241
sovittelu 143
suhteellisuusperiaate 185, 208
suostumus 198, 264, 272, 277
suurlähetystö 226
syrjintä 314–315, 336, 359
syyteoikeus 150, 164
syyttäjä 150
syyttömyysolettama 181
sähköposti 132, 173, 206, 317, 349
säilöönotto 226–227

T

takavarikko 160
tapaturmakorvaus 286–287
TE-keskus 294, 341
telepakkokeino 113
terveydenhuolto 214–215, 273
terveyshaitta 331
tiedoksianto 144
tiedonsaantioikeus 198, 352
tiedottaminen 165, 317–318, 351
tietojenhankinta 282
tietojenkäsittely 352
tietojensaantioikeus 281
tietojärjestelmä 314
toimeentulotuki 231–234, 239–240
toimivalta 224, 266
Trafí 344–345, 358
tulkitseminen 318
tulli 222, 224, 318
Tullihallitus 323
turvapaikka 349
tutkintavankeus 157, 174, 182, 186, 188
työ- ja elinkeinotoimisto 293–294
työkyvyn arviointi 264
työsuojelu 167
työttömyyskassa 292
työttömyysturva 292–293
työturvallisuus 307
työvoimahallinto 294, 318
täytäntöönpano 208, 271

U

ulkomaalainen 157, 226–227
ulosmittaus 206
ulosotto 160, 205–208

V

vaatetus 157, 199
vahingonkorvaus 129, 207, 275
vahinkoedellytys 281
vainajan säilyttäminen 249
vakuutuslaitos 286
valeosto 123
valituskelpoisuus 133, 138
valitusoikeus 287
valitusosoitus 339
valokuvaaminen 205
valtakirja 282
Valtiokonttori 287
valtioneuvosto 297
valtiovarainministeriö (VM) 323
valtuutus 297
valvomatón tapaaminen 188–189, 193
valvonta 276, 327, 340
valvontaviranomainen 173, 186
valvottu koevapaus
valvottu tapaaminen 174
vammaispalvelu 234–235
vanhentuminen 150, 164
vanhustenhuolto 235–236
vankeuslaki 190
vankeusrangaistus 208
vanki 173–174, 176–177, 179, 181–196,
198–202, 316
vankitietojärjestelmä (Vati) 187, 192
vapaudenmenetys 157
varusmies 214–216
ks. myös puolustusvoimat
velallinen 205
verotus 318, 321, 323
viestintä 311

viivästys 150, 164–165, 193, 206–207,
214–215, 226, 231, 242, 271, 273, 287,
300, 333–335, 340, 344

ks. myös käsittelyaika

viranhaku 265, 298, 331, 349

virantoimituksesta pidättäminen 226, 266

virkamerkki 302

virkanimitys 345

virkasuhde 245

Väestörekisterikeskus (VRK) 351

väestötietojärjestelmä 355

Y

yhdenvertaisuus 298, 307, 318, 336

yhteydenpito 188, 190, 261, 271, 277

yksityiselämän suoja 263, 276, 281

yksityisyyden suoja 263–264

yleinen edunvalvoja 281–283

yleinen järjestämisvastuu 236

yliopisto 308

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS) 255

ylioppilastutkinto 306

ympäristölupa 327

ympäristönsuojelu 333

ympäristövaikutusten arviointi 328

Ä

äänestäminen 198

äänioikeus 351

äänittäminen 140



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FI - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eo-a-kirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>