K 12/2000 vp

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS TOIMINNASTAAN VUONNA 1999

HELSINKI 2000

ISSN 0356-2999

OY EDITA AB, HELSINKI 2000

EDUSKUNNALLE

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on kertomusvuonna 1999 toiminut allekirjoittanut oikeusneuvos, oikeustieteen lisensiaatti *Lauri Lehtima-ja*, jonka eduskunta 21.11.1997 valitsi tähän tehtävään uudelleen nelivuotiskaudeksi 1.1.1998 – 31.12.2001. Olen toiminut eduskunnan oikeusasiamiehenä 1.10.1995 alkaen. Tämän ajan olen ollut virkavapaana korkeimman oikeuden jäsenen virasta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehinä ovat kertomusvuonna toimineet oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio* ja oikeustieteen tohtori, prosessioikeuden dosentti, varatuomari *Jaakko Jonkka*. Apulaisoikeusasiamiehen toimeen eduskunta valitsi Paunion 21.11.1995 nelivuotiskaudeksi 1.1.1996 – 31.12.1999 sekä Jonkan 2.6.1998 nelivuotiskaudeksi 1.9.1998 – 31.8.2002. Paunio valittiin 3.12.1999 apulaisoikeusasiamieheksi uudelleen vuosiksi 2000 – 2003. Apulaisoikeusasiamiehen tehtävää hoitaessaan Paunio on ollut virkavapaana oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virasta sekä Jonkka vastaavasti oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvoksen virasta.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee antaa joka vuodelta kertomus toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Oikeusasiamiehen toimintakertomuksen kokoonpanoa ja systematiikkaa on viime vuosina uudistettu. Olen pyrkinyt ottamaan huomioon eduskunnalta saatua palautetta sekä kansanedustajien esittämiä toivomuksia. Niinpä kertomuksen yleiskatsauksellisuutta on lisätty ja yksittäisiä tapausselostuksia on tiivistetty. Kertomuksessa koetetaan antaa kuva laillisuusvalvonnan kokonaisuudesta eikä ainoastaan ns. toimenpiteisiin johtaneista kantelutapauksista. Kerrotaan myös oikeusasiamiehen toimivallan rajoista sekä siitä, miksi oikeusasiamies ei ole katsonut voivansa puuttua joihinkin asioihin. Tämänvuotisessa toimintakertomuksessa noudatetaan pääosin samaa rakennetta ja samoja toimitusperiaatteita kuin edellisenä vuonna.

Oikeusasiamiehen toimintaa selostetaan kertomuksessa asiaryhmittäin. Tarkoituksena on samalla antaa yleiskuva kustakin sellaisesta asiaryhmästä tai hallinnonalasta, jolla on ollut kertomusvuonna merkittävä osuus oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Pyrkimyksenä on erityisesti kertoa siitä, mitä uusia paineita on kullakin alalla kohdistunut ihmisten oikeusturvaan sekä minkälaisista asioista ja miksi ihmiset ovat yleensä kannelleet oikeusasiamiehelle.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevassa luvussa taas esitellään kootusti niitä perus- ja ihmisoikeuksia koskevia ongelmanasetteluja ja kannanottoja, joita oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kertomusvuonna ratkaisemiin asioihin tai muuhun toimintaan on sisältynyt. Perus- ja ihmisoikeusjaksossa seurataan perustuslain perusoikeusluvun systematiikkaa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista arvioidaan myös yleiseltä kannalta.

Lakikielen vaikeatajuisuus on usein ollut päänsäryn aiheena ja kritiikin kohteena. Tässä kertomuksessa on pyritty lukijaystävälliseen esitysta-

paan, silläkin uhalla, että oikeudellisen analyysin perinpohjaisuudesta on paikoin jouduttu tinkimään. Kertomusta laadittaessa on lähdetty siitä, että tutkimuksellisiin tai vastaaviin tarkoituksiin täsmällistä ja dokumentoitua tietoa tarvitsevat voivat halutessaan tutustua oikeusasiamiehen päätöksiin ja kannanottoihin koko laajuudessaan. Tiedon hankinnassa tarjoaa apuaan oikeusasiamiehen kanslian tiedottaja (puh. 09 - 432 3335, e-mail: ilta.helkama@eduskunta.fi).

Kertomuksen eri jaksojen esitystavassa saattaa esiintyä epäyhtenäisyyttä. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamiehelle kuuluvia asioita on ollut ratkaisemassa kolme eri henkilöä, allekirjoittanut oikeusasiamies sekä edellä mainitut kaksi apulaisoikeusasiamiestä, kunkin ratkaisijan vastatessa omien ratkaisuselosteidensa laatimisesta. Kukin ratkaisija myös vastaa hänelle keskinäisen asiajaon mukaan kuuluvan asiaryhmän tai hallinnonalan ja siihen kertomusvuonna kohdistuneen laillisuusvalvonnan yleisesittelystä.

Toimintakertomukseen sisällytetyissä henkilökohtaisissa puheenvuoroissa oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet esittävät omia henkilökohtaisia näkemyksiään laillisuusvalvonnan kannalta ajankohtaisista teemoista.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 11 §:n 1 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomukseni eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta vuonna 1999 samoin kuin lainsäädännössä havaituista puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Helsingissä 30.8.2000

Oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja*

Kansliapäällikkö *Ilkka Rautio*

SISÄLLYS

1 PUHEENVUOROT 17

Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja:
Tuomareitakin täytyy valvoa 17

Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio:
Päätöksenteossa lapsen etu esiin 21

Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka:
Missä poliisi? 25

2 KATSAUS VUOTEEN 1999 28
Yleisarvio: Tulosta on tehty 28
Asiajako ratkaisijoiden kesken 28
Johtosäännön uudistus 29
Kantelut ja omat aloitteet 30
Oikeusasiamiehen toimenpiteet 31
Tarkastukset 34
Tiedotustoiminta 34
Lausunnot ja kuulemiset 36
Kansainvälinen toiminta 37
Kertomusvuoden tapahtumia 38
* Vuoden 1998 toimintakertomuksen luovutus 38
* Koulutustilaisuuksia 38
* Kotimaisia vierailuja 39
* Ulkomaisia vierailuja 39
Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta 40

3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA 43

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI 43
* Ihmisoikeudet 43
* Perusoikeudet 45

PERUS- JA IHMISOIKEUSNÄKÖKULMA LAILLISUUS-VALVONNASSA 46
* Oikeusvaltioperiaate (PL 2 §:n 3 momentti) 46
* Yhdenvertaisuus (PL 6 §) 47

* Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §) 50
* Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §) 53
* Liikkumisvapaus (PL 9 §) 54
* Yksityiselämän suoja (PL 10 §) 54
* Uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §) 56
* Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §) 56
* Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §) 58
* Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §) 58
* Omaisuuden suoja (PL 15 §) 60
* Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §) 61
* Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §) 61
* Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §) 62
* Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §) 62
* Vastuu ympäristöstä (PL 20 §) 63
* Oikeusturva (PL 21 §) 64
  A) oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa 65
  B) oikeussuojakeinojen tehokkuus 67
  C) asian käsittelyn joutuisuus 68
  D) asianosaisen kuuleminen 69
  E) päätösten selkeys ja niiden perusteleminen 70
  F) huolellisuus asioiden käsittelyssä 72
  G) neuvonta- ja palveluvelvollisuus 73
  H) rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet 74
  I) virkamiesten esteellisyys 75
  J) viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus 76
  K) virkamiesten käytös 78
Yhteenveto 79

4 TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA JA TEKNINEN KUUNTELU 81

Telepakkokeinot ja niiden valvonta 81
Pakkokeinoista päättäminen 81
Valvontatiedot vuodelta 1999 82
Kannanotot ja toimenpiteet sisäasiainministeriön kertomuksen johdosta 83
Valvontajärjestelmän arviointia 85

5 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN 87

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO 87
Yleistä 87
Tuomioistuimet ja oikeushallinto kertomusvuonna 1999 87
Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta 88
Tarkastukset 90
Lausunto 91
* Todistelun turvaaminen teollis- ja tekijänoikeutta koskevissa asioissa 91
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 91
* Käräjäoikeuden puheenjohtajan puolueettomuus rikosasiassa 91
* Hovioikeuden suullinen käsittely 93
* Äänittämisen kieltäminen käräjäoikeudessa 93
* Syytesidonnaisuus hovioikeudessa 94
* Kansliatuomion antaminen maaoikeudessa 95
* Vahingonkorvausasian lepäämään jättäminen 96
* Alkuperäisasiakirjan vahingoittuminen hovioikeudessa 97
* Riita-asian valmistelun viipyminen käräjäoikeudessa 98
* Käräjäoikeuden puheenjohtajan käyttäytyminen 99
* Otemaksusta tiedottaminen 99
* Lääkärintodistusten jääminen oikeudenkäyntiasiakirjoihin 100
* Hovioikeuden jäsenten yhteydenpito oikeudenkäynnin osapuoliin 100
* Tuomarin ja lautamiesten vastuu tuomioon sisältyvästä virheestä 105
* Ns. pakkosovittelu riita-asian valmistelussa 108
* Kanteen tutkimatta jättäminen 110
* Enimmäisrangaistuksen ylittäminen käräjäoikeudessa 111
* Rikosoikeudenkäynnin asianosaisten henkilöllisyyden salassapito 112
* Tuomari kantelijana 119
* Äänitteiden korvaaminen maksuttomassa oikeudenkäynnissä 121
* Käräjäoikeuden laamannin käytös 122
* Asianosaisen kuuleminen sekä käräjätuomarin neuvontavelvollisuus 122
* Käräjäoikeuden päätösharkinnan viipyminen 123
* Todistelumenettely rikosasiassa 124
* Käräjätuomarin puolueettomuus riita-asian valmistelussa 126
* Virkarikosasian tutkimatta jättäminen 127
* Panttikirjojen lähettäminen postitse 128
* Tuomarin esteellisyys riita-asiassa 128

VANKEINHOITO 130
Vankiloihin kohdistuva laillisuusvalvonta 130
Hallinnonalan oikeustilasta 130
Tarkastustoiminta 131
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 134
* Vangin päihtymystilan selvittäminen 134
* Vangin henkilöntarkastus 134
* Eristäminen kehonsisäisen huumeidenkuljetusepäilyn vuoksi 135
* Rangaistuslaitokseen otetsovan henkilöllisyyden varmistaminen 135
* Vangin siviilityö- ja opintolupahakemusten käsittely 136
* Syyttömyysoletuksen vastainen arviointi koulutukseen valittaessa 136
* Avolaitosmääräyksen peruuttaminen rikosepäilyn perusteella 137
* Vangin ehdonalaisen vapautumisen lykkääminen 138
* Vartijan suhtautuminen hänelle vahinkoa aiheuttaneeseen vankiin 139
POLIISI 140
Poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta 140
Hallinnonalan oikeustilasta 141
Tarkastushavaintoja 142
Poliisin taloudellisia sidonnaisuuksia koskeva lausunto 143
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 144
* Tarjouskilpailuun liittyvän asian selvittäminen 144
* Työntekijän poistaminen turvallisuussyistä työpaikaltaan lentoasemalta 145
* Kiinniottoperusteiden kirjaaminen 146
* Korvaus poliisin pakkotoimenpiteestä 147
* Poliisin käyttäytyminen virkatehtävissä 148
* Kielto toimia epäillyn avustajana esitutkinnassa 149
* Ampuma-aselupien peruuttaminen 150
* Esitutkinnan viivästyminen 150
* Pidätetyn kohtelu 151
* Poliisipäällikön esteellisyys 152
* Lääninpoliisineuvoksen esteellisyys kantelua ratkaistessaan 152
* Takavarikoidun esineen luovuttaminen 153
* Poliisilain mukaisen kiinnioton edellytykset 155
* Kotietsinnän edellytykset ja suostumus pakkokeinon käyttöön 156
* Poliisimiehen epäillyn vesiliikennejuopumuksen selvittäminen 157
* Henkilönkatsastus vihjetiedon perusteella 157
* Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta 158

* Pidättämisen edellytykset 159
* Kadonneen henkilön etsintäkulut 160
* Poliisimiehen kansanedustajaehdokkuus 160
* Tutkinnanjohtajan varomattomuus esitutkinnasta tiedottamisessa 161
* Poliisimies sosiaalilautakunnan jäsenenä 162
* Todistajan kieltäytymisoikeus 162
* Haasteen tiedoksianto ja rikosilmoituksen vastaanotto 163
* Moottoripyörien rakennemuutosten valvonta 163
* Tutkintavankien ruokailu 164
* Poliisin kiinniottaman lapsen kohtelu 164
* Kuvaamiskielto piiritystilanteessa 164
* Poliisimiehen tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnasta päättäminen 165
* Takavarikkopäätöksestä ilmoittaminen ja takavarikoidun omaisuuden palauttaminen 166
* Tutkintavankeudessa olleen ja matkustuskieltoon määrätyn vapauttaminen 167
* Yhdenvertainen kohtelu liikennevalvonnassa 167
* Esitutkinnan jättäminen toimittamatta 169
* Esitutkinnan päättäminen ja päätöksen perusteleminen 170
* Samasta asiasta tehty kantelu ei vaikuta esitutkinnan suorittamisvelvollisuuteen 171
* Pakkokeinot ja kansainvälinen oikeusapupyyntö 171
* Poliisimiehen sopimaton lehtikirjoittelu 173
* Ahvenanmaan poliisipiirin esteellisyys esitutkinnan toimittamisessa 178

SYYTTÄJÄLAITOS 181
Yleistä 181
Syyttäjien toimintaympäristön muutoksista 181
Syyttäjälaitokseen kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta 181
Tarkastukset 183
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 184
* Verohallituksen pääjohtajan ym. syyttämättä jättäminen 184
* Syyttämättäjättämispäätöksen kirjoittaminen 197
* Syyttäjän loppupuheenvuoro ja vastatodistelumahdollisuus 198
* Oikeusasiamiehen ja yleisen syyttäjän toimivaltasuhteet 198

ULOSOTTO JA MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT 205
Ulosotto 205
Velkajärjestely 206
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 207
* Ulosottohenkilökunnan osallistuminen ostajana pakkohuutokauppaan 207
* Viivästys tutkintapyynnön käsittelyssä 208
* Täytäntöönpanoperusteen puutteellisuuden korjaaminen 209
* Vanhentuneen saatavan perintä ulosotossa 210
* Puun myyminen ulosmitatulta kiinteistöltä 211
* Konkurssipesien toimitsijamiesten luettelointi 212
* Ulosottomiehen velvollisuus vastata kirjallisiin tiedusteluihin 214
* Päätöksen perusteleminen määrättäessä selvittäjä velkajärjestelyssä 215
* Huolellisuus annettaessa selvitystä oikeusasiamiehelle 215

SOSIAALIHUOLTO 216
Sosiaalihuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta 216
Hallinnonalan lainsäädäntöuudistuksia 217
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 218
* Toimeentulotukipäätöksen perusteleminen ja vaikeavammaisen kuljetuspalvelut 218
* Toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus ja muutosvaatimuksen käsittelyn viivästyminen 219
* Toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika 220
* Ulkomaalaisen opiskelijan oikeus toimeentulotukeen 221
* Oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen 222
* Oikeus toimeentulotukeen ja sen takaisin periminen 222
* Toimeentulotuen takaisinperintä 224
* Oikeus välttämättömään toimeentuloon 224

SOSIAALIVAKUUTUS 225
Yleistä 225
Laillisuusvalvonta sosiaalivakuutusasioissa 225
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 227
* Vakuutusvalvontaviranomaisen valvontavelvollisuus kattaa myös Euroopan yhteisön oikeuden 227
* Viivästys eläkehakemuksen käsittelyssä 229
* Viivästys asumistukiasian käsittelyssä vakuutusoikeudessa 229
* Liikennevakuutuksen eri korvauslajeista tiedottaminen 230
* Vakuutusoikeuden jäsenten nimien tiedoksisaanti 230
* Tiedottaminen vuorotteluvapaakokeilusta 231

* Työkyvyttömyyseläkettä koskevan päätöksen perusteleminen tarkastuslautakunnassa 232
* Työkyvyttömyyden arviointi 232
* Valtiokonttorin päätöksen perusteleminen 233
* Vakuutuslääkärin esteellisyys 233
* Valtiokonttorin maksusitoumusta koskevan päätöksen perusteleminen, käsittelyn viivästyminen ja asiantuntijalääkärin lausunnon julkisuus 234
* Sairauspäivärahan takaisinperintä 236

LAPSEN OIKEUDET 238
Yleistä lapsen oikeuksien laillisuusvalvonnasta 238
Lastensuojelu 238
Päivähoito 239
Pakolaislapset 240
Terveydenhuolto 240
Opetus 242
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 242
* Huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpidon rajoittamista koskevia ratkaisuja 242
* Perhekodin toiminnan valvonta 245
* Huoltajan suostumus lastensuojelun avohuollon tukitoimien edellytyksenä 246
* Kunnan velvollisuus päivähoidon järjestämiseen 247
* Päivähoitopäätöksiä koskevat puutteet 250
* Lapsen pitäminen poliisin säilössä 252
* Alaikäisten oikeuspsykiatrista hoitopaikkaa koskeva esitys 254
* Yhteydenpidon rajoittaminen huostaanoton aikana ja asianosaisen kuuleminen uskottua miestä määrättäessä 255
* Ryhmäkoot lasten päivähoidossa 256
* Pakolaislasten tilanne 257

TERVEYDENHUOLTO 259
Terveydenhuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta 259
Hallinnonalan lainsäädäntöuudistuksia 260
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 260
* Potilasasiakirjojen lainaaminen terveyskeskuksen johtavan lääkärin yksityisvastaanotolle 260
* Mielentilatutkimuspotilaan yksityisyyden suoja 261
* Psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan kirjeiden pidättäminen sekä potilaan eristäminen 262
* Oikeus saada psykiatrista hoitoa omalla äidinkielellä 263

* Potilaan liikkumisen rajoittaminen 263
* Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan henkilön taloudellisten asioiden hoito 264
* Viivästys asiantuntijalausunnon antamisessa 265
* Potilaan sydänsairauden hoitaminen 265
* Psyykkisesti sairaan ja fyysisesti vammaisen potilaan hoitopaikka ja maksusitoumuspäätöksen perusteleminen 268
* Potilaan suostumus toimia opetuspotilaana 269
* Hampaiden oikomishoidon järjestäminen 271
* Potilaan oikeus saada tarpeellista erikoissairaanhoitoa 272
* Poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta 273
* Leikkauksen asianmukaisuus 275
* Omaisten kuuleminen tärkeitä hoitopäätöksiä tehtäessä 276
* Kehitysvammaisen potilaan hoitaminen 277
* Potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan 279
* Kuolemansyyn selvittämisen viivästykset Länsi-Suomen lääninhallituksessa 280
* Transseksuaalien asema ja lainsäädäntö 282

SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO 285
Yleistä 285
Lainsäädännön muutoksia 285
Sotilasasioita koskeva laillisuusvalvonta 286
Varuskuntatarkastukset 286
Varusmiesten palvelusaikauudistus 287
Palvelusturvallisuus 288
Sotilasterveydenhuolto 288
Sotilasoikeudenhoito 288
Lausunto 289
* Sotilassyyttäjiä koskeva uudistus 289
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 290
* Sotilaan sananvapaus 290
* Varusmiesesimiesten riittämätön valvonta 291
* Tykistöprikaatin juoma-automaattien hoitaminen 293
* Ylimitoitettu sisäjärjestysharjoitus 294
* Varusmiesten hiusten pituus 295
* Varusmiehille annettava ns. rästikoulutus 297
* Oikeusasiamiehen toimivalta ja vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus 298
* Varusmiehen käyttämättä jääneet lomapäivät 299

OPETUS 300
Opetusalan laillisuusvalvonta 300
Hallinnonalan keskeisiä lainsäädäntöuudistuksia 301
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 301
* Tilinpäätöstietojen julkisuus 301
* Hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus 302
* Opintotodistuksen merkintä 303
* Lukion järjestyssääntöjen laillisuus 303
* Opintotukien maksatus ammattikorkeakouluissa opiskeleville 304
* Entisen rehtorin varainkäytön selvittäminen 305
* Työnantajan ja oppilaitoksen tietoverkon käytön valvonta 307
* Työpaikkakiusaaminen 307
* Ammattikorkeakoulun sopimusopiskelujärjestelmä 308
YLEISET KUNNALLISASIAT 310
Yleistä 310
Kunnallishallinnon piirteitä 310
Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta 310
Tulevaisuudennäkymät 311
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 312
* Muistutuksista annetun lausunnon yksilöinti 312
* Kunnan tarkastuslautakunnan jäsenen tietojensaantioikeus 312
* Kunnan aiheuttaman vahingon korvaaminen 313
* Kaupunginhallituksen varapuheenjohtajan esteellisyys 315
* Vedentoimituksen keskeyttäminen 315
* Ilmoituskortin vaatiminen äänestäjältä 317
* Ovelta ovelle -myynnin kieltäminen 317
TYÖ JA TYÖVOIMA 321
Yleistä laillisuusvalvonnasta 321
Hallinnonalan lainsäädäntöuudistuksista 322
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 322
* Työministeriön ja työsuojelupiirin menettely tutkintapyynnön käsittelemisessä 322
* Valituksen toimittaminen työttömyyskassasta työttömyysturvalautakuntaan 323
* Oleskeluluvan voimassaolo työmarkkinatuen maksatuksen edellytyksenä 324
* Työllistämistukea koskevan päätöksen perusteleminen 324
* Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen 325

* Työttömyyskassan velvollisuus toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti työttömyysturva-asiassa 325
* Työttömyyskassan menettely päivärahan maksamisessa 326
* Työttömyysturvalautakunnan jäsenen esteellisyys 327
* Kohtuus ja luottamuksensuoja työttömyyspäiväraha-asiassa 328

VEROTUS 331
Yleistä 331
Toimintaympäristö ja sen muutokset 331
Verotukseen kohdistuva laillisuusvalvonta 331
Tulevaisuudennäkymät 332
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 332
* Verotarkastajan sivutoimi 332
* Huolellisuus saatavien perinnässä 333
* Verotusasiakirjojen salassapito 333
* Ajoneuvohallintokeskuksen suoritteiden maksullisuus 334
* Kuuleminen ja päätöksen perusteleminen maahantuontiveroja ja autoveroa määrättäessä 334
* Käsittelyaika ja kirjeisiin vastaaminen muuttoauton maahantuonnissa 336
* Tullin neuvontavelvollisuus auton haltuunotossa 337

ULKOMAALAISASIAT 338
Yleistä 338
Ulkomaalaisten määrä 338
Lainsäädännön muutokset 338
Ulkomaalaisasioita koskeva laillisuusvalvonta 339
EU-jäsenyyden vaikutus ulkomaalaishallintoon 340
Ihmisoikeusnäkökulman tärkeys 340
Lausunto 341
* Ulkomaalaislain muuttaminen (HE 88/1999 vp. ja laki 114/2000) 341
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 341
* Oleskelulupahakemuksen käsittelyn keskeytyminen 341
* Turvapaikanhakijoiden karkotuksen täytäntöönpano 342
* Käännytyspäätöksen täytäntöönpanijan vastuu 342

LIIKENNE JA VIESTINTÄ 344
Yleistä 344
Toimintaympäristö ja sen muutokset 344
Liikennettä ja viestintää koskeva laillisuusvalvonta 344

Tulevaisuudennäkymät 344
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 345
* Liikennejärjestelyt rock-tapahtuman aikana 345
* Tielaitoksen päätös lauttaliikenteen palvelutasosta 346
* Yleisradio-ohjelma ja oikeudenkäynnin puolueettomuus 347
* Joukkoliikenteen tarkastusmaksun periminen 348
YMPÄRISTÖASIAT 351
Yleistä 351
Ympäristöasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta 351
Tulevaisuudennäkymät 352
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 352
* Lunastuskorvausta koskevan toimituksen aloittaminen 352
* Kunnan valvontavelvollisuus ympäristöasioissa 353
* Ympäristökeskuksen johtajan sijaismääräyksen peruuttaminen 356
* Kotikunnan vaikutus jätemaksun suuruuteen 359
* Järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapauttaminen 360
* Yhdenvertaisuus jätemaksuja määrättäessä 361
* Ympäristökeskuksen kirjeen selkeys 362
* Asemakaavan noudattamisen valvonta 362
* Asemakaavavalituksessa esitetty esteellisyysväite 363
* Hyvän hallinnon vaatimukset rakennusvalvonnassa 363
* Vanhojen metsien suojeluohjelmasta tiedottaminen 364
* Naapurin kuuleminen rakennuslupa-asiassa 364
* Asunto-osakeyhtiön kuuleminen ennen korjauskehotusta 365
* Konsertti- ja kesäteatteriteltan rakennuslupa 365
MAA- JA METSÄTALOUS 367
Yleistä 367
Toimintaympäristö ja sen muutokset 367
Maa- ja metsätaloutta koskeva laillisuusvalvonta 367
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 368
* Saamelaiskäräjien kuulematta jättäminen suurinta sallittua poromäärää alennettaessa 368
* Kalastus valtion vesialueella 368
* Peurojen tuontia koskeva neuvonta 369
* Ulkomaisen ampumakokeen ja metsästäjätutkinnon hyväksyminen Suomessa 371
* Maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaaminen 372
KIELIASIAT 373
Laillisuusvalvonta kieliasioissa 373

Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 373
* Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen kieli 373
* Oikeus saada psykiatrista hoitoa omalla äidinkielellä 374
* Kielikiintiö opiskelijavalinnassa 375

MUUT ASIAT 377

Lausunnot 377
* Laillisuusvalvontaa koskevien säännösten uudistaminen 377
* Kilpailutuomioistuintoimikunnan mietintö 378
* Lausunto YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen määräaikaisraporttia varten 379
* Sähköinen asiointi hallinnossa 379
* Samaa sukupuolta olevien parisuhteet 380
* YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (ns. CEDAW-sopimus) 380
* Lausunto YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimukseen liittyvien varaumien tarkistamisesta 381
* Säädöskokoelmatyöryhmän mietintö 382

Tarkastukset 383

Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 383
* Muuttoilmoituksen rekisteröinnin viipyminen rekisteritoimistossa 383
* Kirkko äänestyspaikkana 383
* Henkivakuutusosakeyhtiön valvonta 385
* Scientologiakirkon rekisteröitymishakemuksen käsittely 386
* Kirjallinen huomautus virkamiesoikeudellisena seuraamuksena 387
* Ministeriön edustus valvottavassa yhteisössä 388
* Asiakaspalvelu oikeusministeriössä 389
* Lakien julkaiseminen säädöskokoelmassa 390
* Liikuntaesteisten palveleminen valtion virastotalossa 390

6 LIITTEET
* Tilastotietoja oikeusasiamiehen käsiteltävinä olleista asioista ja ratkaisuista 392
* Luettelo oikeusasiamiehen antamista lausunnoista vuonna 1999 398
* Asiahakemisto 400

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

OIKEUSASIAMIES LAURI LEHTIMAJA

TUOMAREITAKIN TÄYTYY VALVOA

Kansainvälisessä vertailussa on harvinaista, että eduskunnan oikeusasiamiestä vastaavien elinten valvontavalta ulottuisi tuomareihin ja tuomioistuimiin. Tuomioistuinten riippumattomuuteen on katsottu kuuluvan, etteivät muut valtioelimet puutu niiden toimintaan. Tuomareiden valvonta ja kurinpito on yleensä hoidettu tuomioistuinlaitoksen sisäisin järjestelyin. Joissakin maissa on ulkopuolinen valvonta saatettu ulottaa tuomioistuinten sisäiseen hallintoon mutta ei niiden varsinaiseen lainkäyttöön eli oikeuden jakamiseen.

Ruotsi ja Suomi ovat tässä suhteessa harvinaisia poikkeuksia. Meillä sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri valvovat, että niin tuomioistuimet kuin muutkin viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän järjestelyyn on ollut historialliset syynsä. Uutta perustuslakia säädettäessä tätä ylimmille laillisuusvalvojille perinteisesti kuulunutta laajaa valvontavaltaa ei kyseenalaistettu, ei edes tuomarikunnan itsensä taholta.

KUVA: JUSSI AALTO

Tuomioistuinten valvonta nähdään ongelmana

Korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen, joka itse toimi eduskunnan oikeusasiamiehenä vuosina 1986–89, on äskettäin avannut uutta keskustelua asiasta (Helsingin yliopistossa 6.4.2000 pidetty Studia constitutionalia -luento). Heinonen katsoo, että laillisuusvalvonnan ulottuminen tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan on periaatteessa ongelmallista tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Käytännössä ei ongelmia ole kuitenkaan hänen mukaansa esiintynyt, kun laillisuusvalvojat ovat olleet "oikealla tavalla pidättyväisiä" suhteessaan tuomioistuimiin.

Heinonen on kuitenkin pannut merkille, että pidättyväinen linja olisi muuttumassa erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa. Hän katsoo oikeusasiamiehen viime vuosina puuttuneen esimerkiksi korkeimman oikeuden lainkäyttötoimintaan. Sen vuoksi Heinonen näkee ajankohtaista tarvetta käynnistää asiasta keskustelua. Asian ajankohtaisuutta lisää sekin, että tuomarien kurinpitojärjestelmän kehittäminen on paraikaa harkittavana.

Tuomioistuinten riippumattomuus on yhteinen asiamme

Mielestäni Heinonen on oikeassa siinä, että myös ylimpien laillisuusvalvojien tulee kunnioittaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Tämä periaate kuuluu oikeusvaltion kivijalkaan. Jokaisella on oikeus saada asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Riippumattomuus tarkoittaa sitä, että tuomarit noudattavat ainoastaan lakia eivätkä ulkopuolisten ohjeita tai toiveita. Pienen ihmisen on voitava luottaa tuomarin riippumattomuuteen silloinkin, kun hän joutuu yksin käräjöimään oman yhteiskuntansa mahtivoimia vastaan. Tuomioistuinten riippumattomuus ei siten ole tuomareille kuuluva rälssioikeus, vaan se on meidän yhteinen asiamme.

Minkälaista "pidättyväisyyttä" tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa tulisi sitten osoittaa?

Perustuslain sanamuodosta tai esitöistä ei löydy tähän selvää vastausta. Lainsäätäjän filosofiana on ollut se, että ylimmät laillisuusvalvojat luovat itse oman käytäntönsä. Perustuslain säännökset antavat heille sinänsä väljän toimivallan. Perustuslain esitöissä kuitenkin korostetaan, että tuomioistuinten riippumattomuus pitää ottaa myös laillisuusvalvonnassa huomioon. Kysymys voi olla ainoastaan "toiminnan laillisuuden jälkikäteisestä valvonnasta".

Vakiintuneen käytännön mukaan onkin ollut selvää, etteivät laillisuusvalvojat puutu tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn. Poikkeuksena voi tulla kysymykseen esimerkiksi asian käsittelyn kohtuuton viivästyminen. Tässäkin on syytä muistaa Olaus Petrin vanha tuomarinohje, jossa tuomaria varoitetaan liian pikaisista tuomioista. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu myös se, että tuomareille annetaan vaikeassa asiassa riittävä työrauha ja harkinta-aika.

Selvänä on pidetty myös sitä, etteivät laillisuusvalvojat jälkikäteenkään puutu lainkäyttöratkaisujen sisältöön, jollei kysymys ole selvästi lainvastaisesta ratkaisusta. Laillisuusvalvojat eivät lähde arvioimaan esimerkiksi lainmukaisen rangaistusasteikon puitteissa tuomitun rangaistuksen ankaruutta. Yhtä vähän sopii heidän puuttua velkomusasiassa vastaanotetun todistelun luotettavuuden arviointiin tai ulkomaalaislain harkinnanvaraisten pykälien soveltamiseen turvapaikkavalitusta tutkittaessa. Nämä asiat kuuluvat tuomitsemistoiminnan ydinalueeseen. Tuomioistuinten tehtävänä on ratkaista riitoja ja määrätä rangaistuksia. Laillisuusvalvojista ei saa tulla kilpailevia käräjiä.

Sen sijaan voidaan laillisuusvalvonnassa ottaa kantaa siihen, täyttääkö itse oikeudenkäyntimenettely sille laissa asetetut laatuvaatimukset. Arvosteltavaksi voi tulla esimerkiksi tuomarin käytös, asianosaisten ja todistajien kohtelu sekä menettelytapojen yleinen uskottavuus. Lainkäyttöratkaisujen perustelujen sisältöön ei laillisuusvalvonnassa puututa, ellei kysymys ole perustelujen selkeydestä, ymmärrettävyydestä tai vastaavista niille yleisesti asetettavista vaatimuksista.

Periaate on siis selvä, mutta käytännössä rajanveto on jo vaikeampaa. Kysymys kuuluu: onko laillisuusvalvojalla lupa arvostella tuomioistuinten edesottamuksia myös silloin, kun niitä ei voida väittää (ainakaan selvästi) lainvastaisiksi?

Tähän ei ole yksinkertaista vastausta.

Tuomioistuimet turvaavat oikeusrauhan

Tuomioistuinlaitoksen tarkoituksena on viime kädessä oikeusrauhan turvaaminen yhteiskunnassa. Tämä tehtävä ei onnistu, ellei tuomioistuimen viimeistä sanaa uskota ja totella. Tavoitteen toteutuminen vaarantuu myös silloin, jos tuomioistuimella ei ole arvovaltaa eikä siihen luoteta.

Kaikki oikeusjärjestykset pyrkivät suojele-

maan tuomioistuintensa arvovaltaa. Ei ole pitkä aika siitä, kun tuomion moittiminen oli Suomessakin peräti laissa rangaistavaksi säädetty teko. Euroopan ihmisoikeussopimus antaa luvan rajoittaa jopa sananvapautta, jos tällainen rajoitus on välttämätön mm. "tuomioistuinten arvovallan" varmistamiseksi.

Ylimpien laillisuusvalvojien pitää tässä suhteessa näyttää hyvää esimerkkiä. Ne eivät saa lähteä kilpailuttamaan omaa arvovaltaansa tuomioistuinten kanssa.

Riippumattomuus ei saa estää kritiikkiä

Lienee selvää, ettei tuomioistuinten riippumattomuus voi nostaa niitä kaiken kritiikin yläpuolelle. Avoimessa kansalaisyhteiskunnassa on myös lainkäytöstä ja sen menettelytapojen kehittämisestä voitava keskustella kriittisesti, joskin rakentavassa hengessä.

En näe tuomioistuimen lainkäyttövaltaan "puuttumisena" sitä, että oikeusasiamies yksittäistä tuomioistuinratkaisua tarkastellessaan esittää omia käsityksiään siitä, miten oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta voitaisiin edistää vastedes eteen tulevissa samanlaisissa tapauksissa. Tällaisten lausumien esittäminen kuuluu oikeusasiamiehen velvollisuuksiin.

Oikeastaan sana "laillisuusvalvonta" antaa liian suppean kuvan oikeusasiamiehen toiminnasta tänä päivänä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ei ole enää *pelkästään* sen arvioimista, onko tuomioistuin tai muu viranomainen menetellyt lainmukaisesti sanan ahtaassa merkityksessä. Oikeusasiamies voi muulloinkin, jos aihetta on, kiinnittää valvottavan huomiota mm. perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä velvoitettiin oikeusasiamies tehtäväänsä hoitaessaan valvomaan erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa tämä on ilmennyt siten, että teknisluonteisen lainmukaisuuden ohella on yhä useammin pyritty esittämään myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevia periaatteellisia kannanottoja. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Oikeusasiamiehelle välittyy kantelujen kautta arvokasta tietoa siitä, miten tuomioistuimen asiakkaat itse kokevat asiointinsa tuomioistuinten kanssa. Olen pitänyt tärkeänä, että tätä asiakaspalautetta välittyy tuomioistuimille, vaikka aina ei olisikaan aihetta epäillä, että tuomarit olisivat syyllistyneet varsinaiseen virkarikokseen. Tämä "kansan ääni" auttaa usein pohtimaan keinoja, joilla oikeudenkäynnin menettelytapoja voitaisiin kehittää ja kansalaisten luottamusta lainkäyttöön lisätä.

Tuomioistuin ei ole sidottu oikeusasiamiehen esittämiin käsityksiin. Oikeusasiamiehen kannanottojen *perusteluista* jää riippumaan se, katsooko riippumaton tuomari aiheelliseksi noudattaa niitä. Oikeusasiamiehen asiaksi taas jää huolehtia siitä, että perustelut ovat oikeudelliselta sisällöltään riittävän vakuuttavia.

Tuomioistuinten riippumattomuutta ei ole uhattu

Oikeusasiamies on viime vuosina arvostellut myös korkeimpia oikeuksia kiinnittäen niiden huomiota mm. päätösten selkeyteen ja asianosaisten kuulemiseen. Joskus on käsitelty myös korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuja kriittiseen sävyyn. Näin olen tehnyt esimerkiksi tässä kertomuksessa (ks. s. 115), kun olen tarkastellut oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen toteutumista.

En kuitenkaan katso, että oikeusasiamies olisi edellä mainituilla kannanotoillaan puuttunut

epäasianmukaisesti korkeimman oikeuden lainkäyttöön tai muutenkaan uhannut tuomioistuinten arvovaltaa ja riippumattomuutta. Oikeusasiamies on päinvastoin pyrkinyt johdonmukaisesti puolustamaan näitä arvoja. Laillisuusvalvonnassa on usein kiinnitetty huomiota juuri sellaisiin ilmiöihin, jotka ovat olleet omiaan vaarantamaan tuomioistuinten riippumattomuutta tai niiden nauttimaa luottamusta.

Viime vuosina ovat tuomioistuimet ja etenkin korkein oikeus joutuneet julkisuudessa myös epäoikeudenmukaisen ja jopa asiattoman kritiikin kohteeksi. Mielestäni on tällaisissa tilanteissa tuomioistuinten omankin edun mukaista, että ylimmille laillisuusvalvojille on uskottu tuomioistuimiin kohdistuvaa valvontavaltaa. Riippumattomilla laillisuusvalvojilla on tällöin mahdollisuus myös puolustaa tuomioistuimia aiheetonta ja asiantuntematonta kritiikkiä vastaan. Tätäkin on tapahtunut.

Ulkopuolinen laillisuusvalvonta herättää luottamusta

Presidentti Heinonen näkee ylimpien laillisuusvalvojien toimivan kaksoisroolissa: yhtäältä ne valvovat tuomioistuinten toiminnan laillisuutta, mutta toisaalta ne voivat olla itse asianosaisina tuomioistuimissa, esimerkiksi hakiessaan tuomionpurkua tai ajaessaan virkasyytteitä. Nämä roolit sopivat Heinosen mielestä huonosti yhteen.

Tähän voin vain todeta, etteivät laillisuusvalvojat tietenkään harjoita tuomioistuimeen kohdistuvaa valvontavaltaansa sellaisissa jutuissa, joissa ne itse ovat tuomioistuimessa asianosaisena. Nykyisen valvontajärjestelmän etuna on nähdäkseni se, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat kumpikin riippumattomia paitsi tuomioistuinlaitoksesta myös muusta julkisesta valtakoneistosta. Toivon mukaan tämä antaa laillisuusvalvojien kannanotoille uskottavuutta. Vertailun vuoksi todettakoon, että Tanskassa ja Norjassa, missä oikeusasiamiehet eivät valvo tuomioistuimia, tuomareihin kohdistuvaa valvontavaltaa on uskottu osaksi myös oikeusministereille.

Tuomioistuimiin kohdistuvan nykyisen laillisuusvalvonnan ongelmana pidän pikemminkin sitä, että väljät toimivaltasäännökset ovat omiaan antamaan kansalaisille liian optimistisen kuvan laillisuusvalvojan mahdollisuuksista auttaa heitä tuomioistuinasioissa. Laillisuusvalvojat mielletään usein muutoksenhakutuomioistuimiksi. Tästä taas aiheutuu kantelijoille vain pettymyksiä.

Tällaiset väärinkäsitykset ovat sinänsä täysin ymmärrettäviä. Niitä on vaikea kokonaan torjua edes tiedotusta parantamalla. Onhan jo edellä lausutusta havaittu, etteivät korkeat tuomarit ja laillisuusvalvojat itsekään ole yksimielisiä siinä, mihin tonttien rajat olisi käytävä ja miten valvonnan pelisäännöt olisi ymmärrettävä.

Samaa keskustelua on lähes samoin argumentein käyty myös Ruotsissa. Yleisesti on siellä kuitenkin katsottu, että tuomioistuimiin kohdistuva ulkopuolinen laillisuusvalvonta on ollut omiaan lisäämään yleisön luottamusta tuomioistuinten toimintaan.

Tarvitaan myös ammattieettistä keskustelua

Mielestäni kokemus on osoittanut, että tuomioistuimiin kohdistuvaa ulkopuolista laillisuusvalvontaa tarvitaan. Ensisijaisesti se palvelee oikeutta hakevia kansalaisia, mutta siitä hyötyvät myös tuomioistuimet itse.

Toivottavasti laillisuusvalvojien kannanotot voivat kirvoittaa myös ammattieettistä keskustelua siitä, mitä hyvä tuomaritapa on ja mitä sen pitäisi olla tämän päivän Suomessa. Pelkkä valvonta ei kuitenkaan anna lopullisia vastauksia, tarvitaan myös vuoropuhelua valvottavien kanssa.

APULAISOIKEUSASIAMIES RIITTA-LEENA PAUNIO

PÄÄTÖKSENTEOSSA LAPSEN ETU ESIIN

Viime vuonna vietettiin lapsen oikeuksien sopimuksen 10-vuotisjuhlaa. Tämä YK:n yleiskokouksen hyväksymä sopimus on kansainvälisesti laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus. Se on ollut Suomessakin voimassa olevaa oikeutta vuodesta 1991 lähtien. Nähdäkseni sopimus on kuitenkin varsin vähän tunnettu maassamme. Sopimus turvaa laajasti ja yksityiskohtaisesti lapsen sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja yhteiskunnalliset oikeudet. Se suojaa syrjinnältä ja hyväksikäytöltä. Ennen kaikkea se edellyttää lapsen edun huomioon ottamista ja etusijalle asettamista kaikissa yhteiskunnan toimissa. Se edellyttää myös, että valtiot raportoivat lapsen oikeuksien tilasta maassaan YK:n lapsen oikeuksien komitealle.

Lasta on suojeltava, perhettä on tuettava

Sopimuksen lähtökohta on, että lasta on heikkona ja haavoittuvana suojeltava. Toisaalta hänelle on annettava itsenäisyyttä siten, että hänellä on omia oikeuksia ja hän voi ilmaista mielipiteensä itseään koskevissa asioissa ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Keskeinen lähtökohta on myös se, että perhe on lapsen kasvuympäristö ja perhe myös on ensisijaisesti vastuussa lapsen oikeuksien toteutumisesta. Valtion on tuettava perhettä silloin, kun perheen voimat eivät riitä.

Sopimuksen tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti: se velvoittaa valtiota turvaamaan lasten oikeudet mahdollisimman täysimääräisesti voimavaroja jaettaessa, se velvoittaa ottamaan vastuun lasten hyvinvoinnista silloin, kun vanhempien voimavarat eivät riitä siihen ja se oikeuttaa lapset osallistumaan ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon.

KUVA: FOTO NYBLIN

Myös omaan perustuslakiimme sisältyvät nämä elementit. Yhdenvertaisuuteen kuuluu perustuslakimme mukaan se, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ja että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta lapset tarvitsevat aikuisia heikompina erityistä suojelua ja huolenpitoa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti ilmaiseman kannan mukaan perustuslaki tarjoaa perustan lasten positiiviselle erityiskohtelulle. Perus-

tuslain mukaan julkisella vallalla on myös velvollisuus tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tämä korostaa perheen merkitystä lapselle ja sitä, että päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu vanhemmille. Mutta se velvoittaa valtiota myös tukemaan lasten perheitä.

Miten lapset voivat?

Lapsen oikeuksien sopimuksen voimassaolon aikaan on osunut Suomessa voimakas taloudellinen lama ja sen jälkeinen nousukausi. Myös yhteiskunnan rakenteet ovat monilla tavoin muuttuneet tänä aikana. Onkin aiheellista kysyä, miten lapset nyt voivat, onko heidän hyvinvointinsa lisääntynyt? Ovatko heidän oikeutensa turvatut siten kuin lapsen oikeuksien sopimus edellyttää?

YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti vuonna 1996 arvionsa Suomen 1. määräaikaisraportin johdosta. Se piti lasten asemaa yleisesti hyvänä ja erityisen tyytyväinen se oli terveydenhuoltoon, koulutukseen, pitkiin vanhempainlomiin ja laajaan päivähoitoon. Se oli kuitenkin huolissaan mm. lisääntyvästä rasismista, lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä, lasten huumeiden käytöstä ja lasten psykiatrisen sairaalahoidon puutteista. Se suositteli aikaisempaa parempaa hallinnollista koordinointia lapsia koskevissa asioissa ja hallinnosta riippumatonta valvontamekanismia lapsen oikeuksien toteutumisessa.

Tässä yhteydessä ehkä on syytä todeta, että kun toinen apulaisoikeusasiamiehen virka perustettiin syksyllä 1998, eduskunnassa oli esillä myös lapsiasiamiehen viran perustaminen. Lapsiasiamiehen virkaa ei perustettu eikä oikeusasiamiehelle säädetty minkäänlaista mandaattia lapsen oikeuksien edistämisestä tai valvonnasta. Se toivomus esitettiin, että oikeusasiamiesinstituutiota kehitettäessä voitaisiin kiinnittää erityistä huomiota lasten oikeuksien valvontaan ja että nämä asiat keskitettäisiin joko oikeusasiamiehelle tai jommalle kummalle apulaisoikeusasiamiehelle. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti keskittämistä ehdottaessaan, että oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvien lapsiasioiden keskittäminen yhdelle apulaisoikeusasiamiehelle ei voi olla kannanotto siihen, tarvitaanko erityistä lapsiasiamiestä. Vaikka oikeusasiamies ei siis voikaan toimivaltansa puitteissa toimia lasten etujen ajamiseksi yleisessä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, on lasten oikeuksille pantu laillisuusvalvonnassa kuitenkin aikaisempaa enemmän painoa.

Mutta, entä Suomen 2. määräaikaisraportti, jota parhaillaan käsitellään YK:n lapsen oikeuksien komiteassa, mitä se kertoo lasten asemasta? Raportissa tuodaan esille uusina asioina mm. lapsiin kohdistuva väkivalta, maahanmuuttajien ja pakolaislasten ongelmat sekä ympäristön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvät ongelmat lasten kannalta.

Tilastot lasten hyvinvoinnin kuvaajina

Määräaikaisraportit antavat jossain määrin kuvaa lapsen asemasta ja oikeuksista maassamme. Raportointi on lisäksi edellyttänyt kuluvalla vuosikymmenellä lasten asemaa kuvaavien tilastojen kehittelyä. Stakesissa valmistuikin vuonna 1998 lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja terveydestä tilastoraportti, joka kuvaa lasten hyvinvoinnin kehitystä viimeisen 10 vuoden ajalta. Kuluvana vuonna on julkaistu tiivistetty ja uusimmilla tiedoilla päivitetty raportti lasten ja nuorten hyvinvoinnista 1990- luvulla (Stakes 1/2000).

Stakesin tilastoraportin perusteella lasten hyvinvointi on lisääntynyt monilla osoittimilla mitaten. Mm. yleiset elinolot ovat parantuneet. Nii-

tä on mitattu perheiden sosioekonomisilla tiedoilla, tuloilla ja kulutuksella, asumisella ja koulutuksella jne. Sama koskee sosiaalisia suhteita sekä monia terveyttä ja sairastamista koskevia mittareita.

Tämä positiivinen kehitys ei Stakesin tilastoraportin mukaan kuitenkaan koske kaikkia hyvinvoinnin osatekijöitä. Esimerkiksi lasten ja nuorten köyhyysaste on lähes kaksinkertaistunut ja heidän suhteellinen tuloasemansa heikentynyt muihin ikäryhmiin verrattuna (köyhyysraja kiinnitettynä vuoden 1991 tasolle). Lastensuojelutoimenpiteiden kohteena olevien lasten lukumäärät ovat kasvaneet koko 1990-luvun. Samoin psyykkiset sairaudet ovat vakavoituneet ja niiden määrät ovat kasvaneet. Erityisesti käytöshäiriöt ja masennus sekä mielialaongelmat ovat lisääntyneet. Päihteiden käytöstä on lisääntynyt huumeiden käyttö.

Toisin sanoen, vaikka lasten hyvinvointi on parantunut vuosikymmenen aikana, on myös pahoinvointia paljon ja se on monilla mittareilla mitaten lisääntynyt.

Laillisuusvalvonnan kokemuksia

Myös oman työni kokemusten perusteella on selvää, että lasten oikeudet eivät ole kaikilla alueilla toteutuneet lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Jopa terveydenhuollon ja koulutuksen alueilla on ollut puutteita, vaikka olemme perinteisesti voineet olla tyytyväisiä korkeatasoiseen terveydenhuoltoomme ja koulutukseemme.

Joillakin sektoreilla terveydenhuollon palvelut eivät vastaa hoidon tarpeisiin. Näin on ollut asianlaita esim. lasten ja nuorten psykiatrisessa hoidossa sekä huume- ja päihdesairauksien hoidossa. Alaikäisten psykiatrista tahdosta riippumatonta hoitoa ei ole aina toteutettu lapsen oikeuksien sopimuksen ja oman lainsäädäntömme mukaisesti aikuisista erillään. Rajusti oireilevien psykoottisten väkivaltaisten sekä päihde- ja huumeongelmaisten nuorten hoitoa ei ole ollut riittävästi.

Toinen hämmästyttävä lapsiin kohdistunut laiminlyönti tapahtui taannoisilla opettajien lomautuksilla ja niillä opetuksen heikennyksillä, joihin lomautukset johtivat. Vuosina 1997 ja 1998 lomautettiin kumpanakin yhteensä noin 1 500 peruskoulun opettajaa lähes 50 kunnassa. Enimmillään lomautukset kestivät 29 päivää ja koskivat yhdessä kunnassa yli 20 000 oppilasta. Tapahtuneen vaikutuksia lapsiin ei ole tietämäni mukaan kattavasti tutkittu, mutta kaikista keskusteluista, joita olen käynyt useiden kuntien koulutoimen edustajien kanssa, on välittynyt vahvasti se näkemys, että väliaikaisia opetusjärjestelyjä ei voitu toteuttaa sillä tavoin, etteikö opetus olisi häiriintynyt ja etteivätkö kielteiset seuraukset olisi näkyneet nimenomaan jo muutoinkin kaikkein heikoimpien lasten kohdalla. Sama näkemys on välittynyt lastenpsykiatrien ja muiden terveydenhuollon edustajien puheenvuoroissa.

On monia muita viranomaistoimia, joiden vaikutukset ovat välittömiä ja suurimerkityksisiä erityisesti heikossa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisessa. Myös niissä on puutteita ja epäkohtia, joihin tulisi puuttua. Parhaillaan tutkittavanani on mm. lastensuojelulaitosten, niin yksityisten kuin julkistenkin, toimintaan kohdistuva valvonta. Lasten hyväksikäytön tutkinnan keinot samoin kuin pakolaislasten olot ja ongelmat ovat myös selvitettävinä. Eräs tärkeä lasten kasvuun ja kehitykseen vaikuttava suuri ongelma on myös lasten äiteihin kohdistuva ns. perheväkivalta, jonka syihin, seurauksiin ja poistamiseen tulisi viranomaistoimin vakavasti tarttua.

Kansainvälisesti tarkastellen lasten asema

maassamme on toki hyvä. Ravitsemuksen ja puhtaan juomaveden puute, rokotusten puute, koulutuksen puute, sodat, aids, lapsikauppa ja -prostituutio eivät kohtaa meidän maamme lapsia kuten miljoonia, jopa satoja miljoonia lapsia muualla (UNICEFin raportti maailman lasten tilasta vuonna 2000). Mutta Suomen lapsen oikeuksien määräaikaisraporteista, em. tilastotiedoista ja laillisuusvalvonnan kokemuksista on pääteltävissä, että vaikka monet lapset voivat meidän maassamme hyvin, osa lapsista voi todella huonosti.

Päätöksentekoon mukaan arvio ratkaisujen vaikutuksista lapsiin ja heidän perheisiinsä

Lapsen oikeuksia koskeva sopimus, perustuslakimme sekä muu lapsia koskeva lainsäädäntö turvaa lain tasolla lapsen oikeudet yleisesti hyvin. Mistä sitten johtuu, että lasten oikeuksien toteutumisessa on omassakin maassamme suuriakin puutteita?

Eräs syy on nähdäkseni se, että lapsia koskevassa päätöksenteossa ei ole riittävässä määrin tietoa niistä velvoitteista, jotka tulee ottaa huomioon ratkaisuja tehtäessä. Tämä koskee ennen kaikkea lapsen etusijalle asettamista. Lapsen oikeuksien sopimushan edellyttää, että kaikissa sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tai sitten näihin velvoitteisiin ei kiinnitetä – syystä tai toisesta – riittävästi huomiota. Esimerkiksi opettajien lomautuksia puolustettaessa vedottiin siihen, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellytti kaikkien kunnan virkamiesten lomauttamista. Yhtä lailla monet säästötoimet on kohdennettu samalla tavoin kaikille hallinnonaloille. Tällainen yhdenvertaisuusajattelu ei toteuta sitä lasten positiivista erityiskohtelua, johon perustuslakimme oikeuttaa ja lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa.

Toinen syy on nähdäkseni se, että yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa ei selvitetä eikä arvioida ratkaisujen merkitystä lasten ja heidän perheidensä kannalta. Viime keväänä The International Save the Children Alliance Europe Group julkaisi raportin Lapset, talous ja Euroopan unioni, jossa valotetaan mielenkiintoisella tavalla talouspolitiikan linjausten vaikutuksia lapsiin ja toisaalta lasten kasvuolosuhteiden vaikutuksia talouden tulevaisuuteen. Raportissa todetaan Euroopan unionin taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksen riippuvan sen 90 miljoonasta lapsesta, joista 20 % elää tällä hetkellä köyhyydessä. Talouspoliittiset päätökset ovat eräässä raportissa tarkastellussa maassa lisänneet köyhyyttä, syrjäytymistä ja vähentäneet lapsille suunnattuja peruspalveluja. Raportissa korostetaan ennaltaehkäisevien toimien merkitystä ja niiden aiheuttamia säästöjä.

Lapsen edun huomioon ottaminen voisi nykyistä paremmin toteutua nähdäkseni vaikkapa siten, että yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa selvitettäisiin ja arvioitaisiin vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutukset myös lasten ja heidän perheidensä kannalta. Mielestäni voitaisiin jopa edellyttää, että tällaisiin ratkaisuehdotuksiin tulisi oleellisena osana kuulua arvio niiden vaikutuksista lapsiin ja heidän perheisiinsä.

APULAISOIKEUSASIAMIES JAAKKO JONKKA

MISSÄ POLIISI?

Poliisi on yksi julkisten peruspalvelujen tuottajista. Sen tehtävänä on huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä rikosten ennalta ehkäisemisestä ja selvittämisestä.

Tutkimusten mukaan poliisi näkyisi onnistuneen tehtävissään: ihmiset luottavat poliisiin ja sen työtä arvostetaan. Tutkimustulos on sikäli merkityksellinen, että arviot eivät perustu pelkästään mielikuviin vaan pitkälti arkipäivän kokemuksiin – toisin kuin joidenkin ihmisille etäisempien instituutioiden kohdalla.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta luottamus poliisin toimintaa kohtaan ei ole perusteetonta. Selviä lainrikkomuksia on tullut esiin harvoin. Toimenpiteisiinkin johtaneissa kantelutapauksissa kyse on usein harkintavallan käytön ja toiminnan hienosäädöstä. Kannattaa erityisesti muistaa, että poliisi joutuu toimimaan monesti ihmisten perustavanlaatuisimpien oikeuksien ja intressien ristiriitatilanteissa – yhtäältä sen on niitä suojattava, toisaalta se joutuu niihin puuttumaan. Ilmapiiri on lisäksi usein jo valmiiksi kireä, ja toimintapäätös on tehtävä nopeasti.

Perusteltu luottamus poliisiin on oikeusjärjestyksen uskottavuuden peruspilareita. Tämänkin vuoksi poliisin toiminnan seuranta ja arviointi niin kenttätason yksittäistapauksissa kuin koko organisaation kohdalla on tärkeää. Myös erilaisten poliisipalveluiden mitoituksesta ja suuntaamisesta – ja poliisin toimintaperiaatteistakin – on aiheellista aika ajoin käydä julkista keskustelua. Nämä kysymykset eivät ole pelkästään organisaation sisäisiä.

Otan seuraavassa esille pari ajankohtaista kysymystä. Toinen koskee keskeisimpien poliisipalveluiden saatavuutta; erityisesti mielessäni on se, ovatko ihmiset yhdenvertaisessa asemassa tässä suhteessa. Toinen liittyy poliisin pakkokeino-oikeuksien viimeaikaiseen laajenemistrendiin perinteisen keinovalikoiman ulkopuolelle; pohdin, onko poliisitoiminta näiltä osin menossa myös ulkopuolisen kontrollin ulottumattomiin.

KUVA: JUSSI AALTO

Näkyykö poliisia?

Ihmiset arvostavat poliisin näkyvyyttä ja sitä, että heihin kohdistuneet rikokset – vähäisetkin – tutkitaan asianmukaisesti. Poliisin palvelut ja ihmisten odotukset eivät kuitenkaan välttämättä aina toivotulla tavalla kohtaa toisiaan. Selvitykset antavat viitteitä siitä, että tässä on viime vuosina menty huonompaan suuntaan.

Sisäasiainministeriön viime vuonna asettaman poliisipalvelujen arvioimistyöryhmän väliraportti toteaa, että poliisin hälytysnopeus on huonontunut, rikosten tutkinta-ajat ovat pidentyneet ja eräiden rikosten selvitysprosentit ovat varsin alhaisia. Liikennevalvontaa on vähennetty koko 1990-luvun ajan, ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan kuuluvia tehtäviä on lakiin perustumattomasti siirtynyt yksityisille vartioimisliikkeille.

Harvaan asuttujen seutujen poliisipalveluita parissa läänissä (Oulun ja Lapin läänit) selvittänyt raportti puolestaan antaa kuvaa siitä, missä määrin poliisin turvallisuuspalveluiden saatavuus eri kihlakunnissa ja samankin kihlakunnan eri osissa saattaa vaihdella. Vaikka keskimääräiset hälytysnopeudet eivät välttämättä koko totuutta kerrokaan, on aihetta olla huolestunut, jos poliisin paikalle tuloa joudutaan joissakin kunnissa normaalisti odottamaan tunnin ja ylikin.

Kantelu- ja tarkastushavainnot osuvat yksiin näiden selvitysten kanssa. Esimerkiksi rikostutkinta tuntuu monessa poliisipiirissä ruuhkautuneen. Tilanne hoidetaan tavallisesti niin, että vähäisemmiksi arvioidut "pimeät" jutut siirretään nopeasti pois ns. aktiivitutkinnasta – eli niitä ei käytännössä tutkita lainkaan. Pahoin myös pelkään, että Lapin ja Oulun läänejä koskevan selvityksen tulokset ovat soveltuvin osin yleistettävissä koko maahan. Merkkejä on, että kihlakuntien reuna-alueilla poliisin näkyvyys on vähentynyt ja sitä myötä siellä asuvien turvallisuuden tunne. Poliisitoiminnan uskottavuuden kannalta on arveluttavaa, jos kertomukset siitä pitävät paikkansa, että poliisi ei kaikissa tapauksissa lähde syrjäkylille lainkaan.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että toimintojen alueellinen keskittäminen ja tehtävien priorisointi ei ole onnistunut ilman merkittäviäkin kielteisiä heijastusvaikutuksia.

Julkisuudessa on tässä esiin nostetut ongelmat monesti liitetty poliisin resurssitilanteeseen. On myös epäilty, että kihlakuntauudistus ja siihen liittyvä poliisipiirien yhdistäminen olisivat vaikuttaneet asiaan. Osa ongelmista johtuu epäilemättä puhtaasti maantieteellisistä seikoista: palveluita ei yksinkertaisesti voida mitoittaa täysin samanlaisiksi maan joka kolkkaan. Mutta aiheellista on ottaa tarkasteluun sekin, onko poliisitoiminnan painopisteiden suuntaaminen osunut kaikin tavoin kohdalleen, jos ns. tavallista ihmistä useimmin koskettavat poliisipalvelut ovat vaarassa jäädä jalkoihin.

Erityisesti turvallisuuteen liittyvien poliisin palveluiden saatavuudesta kaivataan perusteellista tutkimustietoa sekä sen pohjalta arviointia ja keskustelua siitä, miten poliisin resursseja on perustelluinta mitoittaa ja kohdentaa. Tarkkoja objektiivisia mittareita tuskin on tässä suhteessa löydettävissä. Yksi mittapuu joka tapauksessa on perusoikeutena taattu ihmisten yhdenvertaisuus myös turvallisuuspalveluiden osalta.

Onko poliisi langalla?

Poliisi on viime vuosina saanut erityisesti vakavan, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ja selvittämisen nimissä uusia ns. salaisia pakkokeinoja. Pää tässä suhteessa avattiin viitisen vuotta sitten, kun poliisi sai laissa säännellyt oikeudet hankkia tunnistetietoja puheluista (televalvonta), kuunnella puhelimia (telekuuntelu) ja käyttää erilaisia teknisiä kuuntelu- ja katseluvälineitä (tekninen tarkkailu). Sen jälkeen tällaisia oikeuksia on asteittain laajennettu ja ollaan edelleen laajentamassa.

Aiheellisesti on kysytty, muuttaako salaisten keinojen käyttöönotto poliisikulttuuria ja myös ihmisten käsityksiä poliisista.

Minulla ei ole perusteita epäillä, ettei uusia oikeuksia olisi käytetty lainmukaisesti. Uudet keinot tuntuvat myös olevan tehokkaita. Poliisin oman ilmoituksen mukaan telekuuntelulla ja -valvonnalla on saatu merkityksellistä tietoa vakavien rikosten torjumiseksi ja selvittämiseksi. Näiden keinojen konkreettiseen hyödyllisyyteen on tosin vaikea ottaa kantaa, koska varsinainen tutkimustieto niiden tuloksellisuudesta puuttuu.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta kiinnitän kuitenkin huomiota myös asian kääntöpuoleen: mitä pidemmälle tällaiselle "harmaalle alueelle" – salaisen poliisitoiminnan alueelle – mennään, sitä vaikeampi toimintaa on kontrolloida. Asianmukaisten valvontamahdollisuuksien puutteellisuus puolestaan on omiaan ruokkimaan epäluuloja, mikä pahimmillaan saattaa nakertaa poliisitoiminnan uskottavuutta yleisemminkin. Vain valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.

Pakkokeinojen käytön edellytyksiä ei ole käytännössä mahdollista asettaa sellaisiksi, että vain "varmat rikoksentekijät" joutuisivat niiden kohteiksi. Niiden käyttö sisältää aina jonkin verran harkinnanvaraa. Rikostutkinnan ollessa monesti vasta alkuvaiheessa luotettavaa näyttöä ei aina voi olla kovinkaan paljon. Näin on lähdettävä siitä, että tilastollisesti jokin määrä pakkokeinoista kohdistuu myös ulkopuolisiin.

Salaisten pakkokeinojen kohdalla oikeusturvakysymykset ovat korostetun tärkeitä niin niiden kohteeksi joutuvan yksilön kuin oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Oikeusturva on lainsäädännössä pyrittykin eri tavoin varmistamaan.

Telekuuntelua ja -valvontaa koskeva päätöksenteko on uskottu poliisiorganisaation ulkopuolelle, tuomioistuimelle. Sen on poliisin esittämän selvityksen perusteella arvioitava näytön riittävyyden ohella mm. se, voidaanko näin saatavilla tiedoilla olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle.

Jälkivalvontaa varten on luotu erityisjärjestely: sisäasiainministeriön tulee antaa telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä vuosittain kertomus oikeusasiamiehelle.

Paperilla asiat tuntuvat siis olevan kunnossa. Mutta entä käytännössä?

Tästä toimintakertomuksesta jäljempänä (telepakkokeinoja koskevassa jaksossa s. 80) voidaan todeta, että jälkivalvontajärjestelmä ei toimi aivan alunperin ajatellulla tavalla. Sisäasiainministeriön raportti antaa mahdollisuuden lähinnä pakkokeinojen tilastolliselle seurannalle, mutta siitä saa hyvin niukasti tietoa toiminnan konkreettisempaa arvioimista varten.

Kysymyksiä herättää sekin, että käytännöllisesti katsoen kaikki poliisin esittämät telekuuntelua ja -valvontaa koskevat vaatimukset menevät tuomioistuimissa lävitse. Sisäasiainministeriön raportin mukaan viime vuonna yhteensä yli tuhannesta lupahakemuksesta hylättiin yksi. Rikosprosessissa ei ole totuttu näin alhaisiin hylkäysprosentteihin. Esimerkiksi vangitsemisvaatimuksista tuomioistuimet hylkäävät kymmenisen prosenttia.

On selvää, että telepakkokeinojen käytön laillisuuden takeet liittyvät ensi sijassa itse päätöksentekoprosessiin, toimivakin jälkivalvonta voi olla jo etäisyytensä vuoksi vain täydentävää. Erityisesti on syytä huomata, että oikeusasiamiestä ei voi pitää – ministeriön raportoinnista huolimatta – minään toiminnan laillisuuden yleisenä takuumiehenä. Ratkaisevaa on se, mikä on tuomioistuinten tosiasiallinen rooli päätöksenteossa. Ettei vain olisi käynyt niin, että todellisuudessa poliisi itse päättää, milloin se langalle asettuu? Tässä olisi tutkimuksen paikka.

2. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA VUONNA 1999

YLEISARVIO: TULOSTA ON TEHTY

Syyskuun 1998 alusta siirryttiin kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään (laki 1113/97). Samalla luovuttiin apulaisoikeusasiamiehen varamiehestä, joka aikaisemmin voitiin tarvittaessa kutsua hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tämän estyneenä ollessa. Toisen päätoimisen apulaisoikeusasiamiehen saaminen on merkinnyt monia muutoksia oikeusasiamiehen kanslian hallinnossa ja työtavoissa.

Kertomusvuosi 1999 oli ensimmäinen kokonainen kalenterivuosi, jonka aikana uusi järjestelmä on ollut käytössä ja hallinnonuudistus on ajettu sisään. Kokemukset ovat olleet myönteisiä. Tämä näkyy myös kertomusvuoden tuloksissa. Laillisuusvalvonta-asioita (kanteluita, omia aloitteita ja lausuntopyyntöjä) ratkaistiin yhteensä 2 844, mikä oli kanslian historiassa paras tulos. Edellinen ennätys oli 2 674 ratkaisua vuodelta 1997. Myös vireille tulleiden uusien asioiden määrä (2 708) ylitti tähänastisen ennätyksen vuodelta 1995 (2 626). Merkillepantavaa oli erityisesti se, että ns. toimenpideratkaisujen suhteellinen osuus lisääntyi edellisvuosiin verrattuna. Samalla kuitenkin kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika lyheni: vuoden alussa se oli 9,6 kuukautta ja vuoden lopussa 8,8 kuukautta. Vuoden alussa oli ratkaisemattomia asioita vielä 1 743 mutta vuoden lopussa vain 1 607. Tarkastuksia tehtiin eri valvontakohteissa enemmän kuin vuosina 1995 – 1998.

Kertomusvuoden tulos antaa siten aihetta varovaiseen optimismiin. Vaikka 1990-luvun alkupuolella alkanut kantelumäärien raju kasvu aiheutti työruuhkaa ja pidensi käsittelyaikoja, oikeusasiamiehen kanslian voimavarojen lisääminen ja hallinnon uudistaminen on kantamassa hedelmää. Tosin on todettava, ettei kanteluruuhkaa ole vielä voitettu. Yli vuoden vanhoja ratkaisemattomia asioita siirtyi tälle vuodelle 532. Tämän ruuhkan purkaminen ei käy käden käänteessä vaan vaatii lähivuosina edelleen voimien keskittämistä kanteluiden ratkaisemiseen. Tämä puolestaan vähentää mahdollisuuksia oma-aloitteiseen ja ns. suunnitelmalliseen laillisuusvalvontaan. Myöskään tarkastuksia ei voitane tehdä siinä laajuudessa kuin muutoin saattaisi olla perusteltua.

ASIAJAKO RATKAISIJOIDEN KESKEN

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen 2 §:n mukaan oikeusasiamies jakaa kansliaan saapuvat kantelu- ja lausuntopyyntöasiat ratkaisijoille erikseen vahvistettavan asiajaon mukaan.

Kertomusvuonna voimassa olleen asiajaon mukaan OA Lehtimaja on ratkaissut asiat, jotka koskevat

- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- valtioneuvostoa ja korkeimpia oikeuksia
- muita ylimpiä valtioelimiä
- tuomioistuimia
- puolustuslaitosta ja rajavartiolaitosta
- ulkoasiainhallintoa
- ympäristöhallintoa
- maa- ja metsätaloutta
- liikennettä ja viestintää

– kauppaa ja teollisuutta
– ulkomaalaisia sekä
– alue- ja paikallishallintoa (20.4.1999 saakka).

AOA Paunio puolestaan on ratkaissut asiat, jotka koskevat

– sosiaaliturvaa
– terveyttä
– asunto-oloja
– opetusta
– tiedettä ja kulttuuria
– työhallintoa
– yleistä virkamiesoikeutta
– siviilipalvelusta
– siirtolaisuutta
– lapsen oikeuksia
– kirkkoa
– holhousta
– oikeusapua
– tietosuojaa
– tietohallintoa
– tietoliikennettä
– tilastotointa
– kielilainsäädäntöä ja
– Ahvenanmaan itsehallintoa.

AOA Jonkka on ratkaissut asiat, jotka koskevat

– vankeinhoitoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa
– kriminaalihuoltoa
– oikeusrekistereitä
– rikoksentekijäin luovuttamista
– poliisia
– syyttäjälaitosta
– ulosottoa
– konkurssia
– velkajärjestelyä
– verotusta
– tullia
– yleistä järjestystä ja turvallisuutta
– onnettomuustutkintaa
– väestönsuojelua
– palo- ja pelastusasioita
– väestökirjanpitoa
– saamelaisasioita ja poronhoitoa sekä
– alue- ja paikallishallintoa (20.4.1999 lähtien).

Työjärjestyksen mukaan on kummankin apulaisoikeusasiamiehen käyttöön osoitettu omat lakimiesesittelijänsä, jotka esittelevät ensisijaisesti tämän ratkaistavina olevia asioita. Näin muodostetut apulaisoikeusasiamiesten johtamat jaostot ovat käytännössä toiminnallisesti itsenäisiä yksikköjä. Osa lakimiesesittelijöistä on puolestaan oikeusasiamiehen välittömän johdon alaisia, mistä muodostuu kolmas jaosto. Jaostoilla on myös sisäiseen koulutukseen ja esittelijöiden työn ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Jaostojako on mahdollistanut entistä tehokkaamman työnjohdon ja tulosohjauksen.

Työjärjestyksen mukaan jaetaan samanlaatuiset asiat valmisteltavaksi ja esiteltäväksi ensisijaisesti samoille esittelijöille. Tällä pyritään siihen, että kukin esittelijä erikoistuisi tietyntyyppisiin asioihin ja kehittäisi ammattitaitoaan erityisesti tällä alalla.

Kullekin ns. suurelle asiaryhmälle, joille oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on varattu erityinen lukunsa, on määrätty oma ns. pääesittelijänsä. Pääesittelijän tehtävänä on seurata alan kehitystä, kartoittaa koulutustarpeita ja opastaa saman asiaryhmän muita esittelijöitä.

JOHTOSÄÄNNÖN UUDISTUS

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuodelta 1920 ollut johtosääntö uudistettiin kokonaisuudessaan 1.3.2000 voimaantulleella uudella johtosäännöllä (251/2000). Aikaisempi johtosääntö oli osin vanhentunut ja osoittautunut muutenkin

vaikeaselkoiseksi, minkä vuoksi oli tarkoituksenmukaista toteuttaa johtosäännön kokonaisuudistus samalla kun eduskunnan muutkin johto- ja ohjesäännöt uudistettiin uuden perustuslain voimaantulon yhteydessä. Luonnos oikeusasiamiehen uudeksi johtosäännöksi valmisteltiin oikeusasiamiehen kansliassa virkatyönä kertomusvuoden 1999 kuluessa. Sen pohjalta annettiin eduskunnalle 9.12.1999 puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi 9.12.1999 (PNE 2/1999 vp). Uusi johtosääntö vahvistettiin 22.2.2000 ja se tuli voimaan samanaikaisesti kuin uusi perustuslaki eli 1.3.2000.

KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että "tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään samoin julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista." Asiallisesti samansisältöinen säännös oli kertomusvuonna voimassa olleessa hallitusmuodon 49 §:ssä.

Kuka tahansa voi kannella oikeusasiamiehelle tämän toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Kanteluksi on kirjattu jokainen oikeusasiamiehelle osoitettu kirjallinen tai sähköisesti lähetetty tutkimus- tai toimenpidepyyntö, jollei ole ollut ilmeistä, että kirjoitus on tarkoitettu tiedusteluksi ja tiedonannoksi. Ihmisten lähettämien kanteluiden tutkinta vie oikeusasiamiehen työajasta yhä suuremman osan. Yleisesti voidaan todeta kanteluasioiden vaikeutuneen ja monimutkaistuneen. Kanteluiden laatuun ja käsittelytapaan on vaikuttanut myös 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehelle uskottu erityistehtävä, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen.

Kaikkiin oikeusasiamiehelle osoitettuihin kirjeisiin on vastattu, jos niiden sisällöstä on saatu selvää ja kirjoittajan yhteystiedot ovat olleet käytettävissä. Joskus oikeusasiamiehelle saapuu myös kirjeitä, jotka ovat tulkittavissa pikemminkin henkilökohtaisiksi avunpyynnöiksi kuin laillisuusvalvontakanteluiksi. Tällaisissa tapauksissa on saatettu virallisen kanteluvastauksen sijasta vastata myös oikeusasiamiehen henkilökohtaisella kirjeellä tai muulla yhteydenotolla. Oikeusasiamiehen toiminta-ajatukseen kuuluu palvella myös niitä kansalaisia, joilla on vaikeuksia esittää asiansa oikeudellisesti asianmukaisella tavalla.

Oikeusasiamies voi puuttua myös omasta aloitteestaan epäkohtiin, jotka tulevat hänen tietoonsa esimerkiksi valvontakohteissa suoritettujen tarkastusten yhteydessä tai tiedotusvälineiden kautta. Tällainen oma-aloitteinen toiminta on etenkin perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän kannalta tärkeää. Siihen on kuitenkin viime vuosina ollut kanteluruuhkan takia mahdollisuuksia vähemmän kuin mihin olisi ollut tarvetta.

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 2 708 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Näistä oli kanteluita 2 644, lausuntopyyntöjä eri viranomaisilta 23 ja omina aloitteina vireille tulleita asioita 41. Edellisvuonna kanteluasioita oli 2 507, lausuntopyyntöjä 21 ja omia aloitteita 32. Vuonna 1997 vastaavat luvut olivat 2 561, 19 ja 46.

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 2 844. Näistä kanteluasioiden määrä oli 2 788. Omana aloitteena vireille tulleita asioita ratkaistiin 39 ja lausuntoja annettiin 17. Vuonna 1998 ratkaistiin 2 310 kantelua ja 28 omana aloitteena vireille tullutta asiaa sekä

annettiin 23 lausuntoa. Vuonna 1997 vastaavat luvut olivat 2 624, 33 ja 17.

Kertomusvuoden aikana yli vuoden vanhojen ratkaisemattomien kanteluiden määrä väheni hieman. Kertomusvuoden alussa ratkaisemattomia asioita oli kaikkiaan 1 743, kertomusvuoden lopussa enää 1 607.

SOSIAALIASIAT SUURIN ASIARYHMÄ

Kertomusvuonna ratkaistiin eniten sosiaalihuoltoa ja -vakuutusta koskevia laillisuusvalvonta-asioita. Seuraavaksi eniten ratkaistiin tuomioistuimia ja oikeushallintoa sekä poliisia ja terveydenhuoltoa koskevia asioita.

Kertomusvuonna ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden (sis. kantelut, omat aloitteet ja lausunnot) kahdeksan suurinta ryhmää olivat (suluissa prosentuaalinen osuus kaikista ratkaistuista asioista):

Sosiaaliasiat (sosiaalihuolto ja -vakuutus)	456	(16 %)
Tuomioistuimet ja oikeushallinto	418	(15 %)
Poliisi	380	(13 %)
Terveydenhuolto	214	(8 %)
Vankeinhoito	151	(5 %)
Yleiset kunnallisasiat	101	(4 %)[1]
Ympäristöasiat	99	(4 %)
Verotus	89	(3 %)
Yhteensä	1 908	(68 %)

Edellä mainitut asiaryhmät olivat suurimpia myös vuonna 1998, vaikka ryhmien keskinäinen järjestys kertomusvuonna jonkin verran muuttuikin. Vuoteen 1998 verrattuna poliisi- ja sosiaaliasioita koskevien ratkaisujen suhteellinen osuus kasvoi jonkin verran, kun taas tuomioistuinasioiden osuus laski. Vaihtelut ovat kuitenkin niin pieniä, ettei niistä voida tehdä tilastollisesti merkitseviä johtopäätöksiä laillisuusvalvonnan painopistemuutoksista.

Eri asiaryhmien määrällinen vertailu ei sellaisenaan myöskään anna varmaa kuvaa niiden kunkin aiheuttamasta kokonaistyömäärästä. Esimerkiksi tuomioistuimiin ja veroviranomaisiin kohdistuneet kantelut ovat usein muutoksenhakutyyppisiä, eikä oikeusasiamiehellä ole mahdollisuutta tältä osin tehdä niissä paljoakaan. Toisaalta taas esimerkiksi poliisiin kohdistuneiden kanteluiden tutkiminen vaatii luotettavan selvityksen saamiseksi usein paitsi kirjallista tiedonhankintaa myös oikeusasiamiehen omia kenttätutkimuksia, esimerkiksi kanslian tarkastajan suorittamia puhutteluja ja tarkastuskäyntejä.

Kertomusvuonna *saapuneiden* kanteluiden kohdentumisesta ei ole käytettävissä tarkkoja tilastoja, koska tämä ei aina ilmene kantelun diaaritiedoista. Kantelut on usein laadittu niin, että arvostelun täsmällinen kohde selviää vasta asiaa tutkittaessa ja lopullisesti ratkaistaessa. Asian tilastomerkinnöistä päätetäänkin vasta ratkaisun tekemisen yhteydessä. Voidaan kuitenkin arvioida, että kertomusvuonna vireille tulleiden laillisuusvalvonta-asioiden laadullinen jakautuminen ei ole olennaisesti poikennut aikaisemmasta. Eniten on saapunut sosiaaliviranomaisiin, tuomioistuimiin ja poliisiin kohdistettuja kanteluita.

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPITEET

TOIMENPITEISTÄ YLEENSÄ

Oikeusasiamiehen *toimenpiteillä* sanan perinteisessä merkityksessä tarkoitetaan niitä keino-

[1] Kunnallisilla viranomaisilla viitataan tässä lähinnä kunnan yleishallintoon. Esimerkiksi kunnallinen sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristötoimi on tilastoitu erikseen.

ja, joilla oikeusasiamies reagoi havaitsemiinsa epäkohtiin. Oikeusasiamiehen toimenpiteistä säädetään nykyään perustuslaissa (110 §), yleisistä syyttäjistä annetussa laissa (9 §) ja johtosäännössä (uuden johtosäännön 9 ja 10 §). Ankarin reaktiokeino on *virkasyytteen nostaminen*. Virkasyytteitä on kuitenkin viime vuosina nostettu vain harvoin, osaksi siitäkin syystä, että rikoslaki ei (vuonna 1989 säädetyn muutoksen jälkeen) enää määrittele kaikkia virkavirheitä rangaistaviksi virkarikoksiksi kuten aikaisemmin. Virkasyyte tulee nykyään kysymykseen vain vakaviksi katsotuissa tapauksissa.

Lievempien rikkeiden osalta laillisuusvalvonnan painopiste on siirtynyt rikosoikeudellisesta arvioinnista muuhun arvosteluun. Viranomaistoimintaa arvioidaan ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Oikeusasiamiehen moitteen tehoa lisää siihen usein liittyvä julkisuus. Moitteen tavoite ei kuitenkaan ole rankaisullinen, vaan sillä tähdätään virheiden toistumisen ehkäisyyn ja ohjaukseen vastaisen varalle.

Selvästi lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä seuraa pääsäännön mukaan oikeusasiamiehen virallinen moite, jota kutsutaan *huomautukseksi*. Huomautus ei ole oikeudellisessa mielessä rangaistus, kuten esimerkiksi tuomioistuimen antama varoitus, mutta käytännössä se usein koetaan sellaiseksi. Sen vuoksi huomautusta ei anneta, jollei menettelyn lainvastaisuudesta tai velvollisuuden laiminlyönnistä ole varmuutta.

Jos oikeusasiamiehen toteamaan lainvastaiseen menettelyyn tai velvollisuuden laiminlyöntiin liittyy lieventäviä asianhaaroja taikka asia on oikeudellisesti tulkinnanvarainen, oikeusasiamies voi tyytyä huomautuksen sijasta ainoastaan lausumaan *käsityksensä* lain oikeasta tulkinnasta taikka vastaisen varalle kiinnittämään viranomaisen tai virkamiehen huomiota esimerkiksi hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitysten lausumisesta tai huomion kiinnittämisestä ei ole aikaisemmin ollut missään erikseen säädetty, vaan nämä reaktiomuodot ovat pitkäaikaisen käytännön luomia. Uuteen johtosääntöön on kuitenkin sisällytetty näistäkin maininta (9 §:n 2 momentti).

Oikeusasiamiehen "käsitys" voi olla luonteeltaan joko *moittiva* tai pelkästään *ohjaava*. Vaikka käsityksen lausuminen saattaa tuntua toimenpiteenä lievältä, oikeusasiamiehen käsityksiin on kuitenkin käytännössä suhtauduttu vakavasti. Sen vuoksi niillä on voitu parantaa oikeusturvaa etenkin ennalta ehkäisevästi.

Oikeusasiamies voi tehdä myös *esityksen* lainsäädännön, oikeudenhoidon tai hallinnon kehittämiseksi, erityisesti milloin laeissa tai asetuksissa on puutteellisuuksia taikka epäselviä tai ristiriitaisia säännöksiä. Esitys voi koskea myös voimassa olevien oikeusohjeiden tarkistamista perus- ja ihmisoikeuksien aktiiviseksi edistämiseksi. Lainsäädäntöä koskeva esitys osoitetaan aina valtioneuvostolle. Sen tekeminen perustui aikaisemman johtosäännön 8, 8 a ja 9 §:iin, joskin näissä säännöksissä puhuttiin "huomautuksista, ehdotuksista ja ilmoituksista". Käytännössä näitä oli kuitenkin totuttu kutsumaan yleisnimellä oikeusasiamiehen esityksiksi. Uudessa johtosäännössä on sääntelyä tältä osin yksinkertaistettu. Oikeusasiamies voi sen mukaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi (10 §:n 2 momentti).

Oikeusasiamies saa runsaasti pyyntöjä myös viranomaisen ratkaisun muuttamiseksi tai jonkin asian uudelleen käsittelemiseksi, esimerkiksi

väärän tuomion purkamiseksi tai jonkin harkinnanvaraisen edun myöntämiseksi kohtuuttoman vaikeaan tilanteeseen joutuneelle kansalaiselle. Valitettavan harvoissa tapauksissa on kuitenkaan oikeudellisia edellytyksiä pyynnön esittäjän auttamiseen. Usein on kysymys asianajollisen avun pyytämisestä. Asianajollisten neuvojen tai muun oikeusavun antaminen ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimenkuvaan. On katsottu vakiintuneesti, että oikeusasiamiehen tehtävänä on ensisijaisesti valvoa julkisen vallankäytön laillisuutta ja ettei hän tässä tiukan puolueettomassa roolissaan voi lähteä oikeusavustajana ajamaan yhden ihmisen tai eturyhmän sosiaalisia tai oikeudellisia asioita.

Käytännössä oikeusasiamies on kuitenkin joskus viran puolesta pyytänyt korkeimpia oikeuksia purkamaan selvästi virheellisiä tuomioita tai hallintopäätöksiä. Muillekin toimivaltaisille viranomaisille on toisinaan tehty esityksiä tapahtuneiden virheiden oikaisemiseksi tai epäkohtien korjaamiseksi. Uudessa johtosäännössä on nimenomainen säännös, joka koskee myös tällaisten tapauskohtaisten esitysten tekemistä (10 §:n 1 momentti).

KERTOMUSVUODEN TOIMENPITEET

Kertomusvuonna annettiin 28 huomautusta. Käsityksiä (sekä moittivia että ohjaavia) lausuttiin yhteensä 292 tapauksessa. Käsitysten osuus kaikista toimenpideratkaisuista oli siten 85 %. Eri käsitystyyppejä, moittivaa ja ohjaavaa, ei ole tilastoissa eroteltu. Nimenomaisia esityksiä lainsäädännön, oikeudenhoidon tai hallinnon kehittämiseksi tehtiin kuudessa asiassa.

Näitä kaikkia ns. toimenpideratkaisuja oli vuonna 1999 yhteensä 343, mikä on noin 12,1 % kaikista ratkaisuista. Edellisenä vuonna vastaava prosenttiosuus oli 9,8 %, vuonna 1997 taas 8,9 % ja vuonna 1996 vain 7,8 %. Muutoksen suunta viittaa siis siihen, että yhä useammassa asiassa on katsottu olevan joko moitteen tai ainakin ohjauksen tarvetta. Tämä saattaa heijastaa ns. toimenpidekynnyksen alenemista, joka puolestaan liittyy perus- ja ihmisoikeusnäkökulman painottumiseen. Vaikkei jokin viranomaismenettely perinteisen laillisuusvalvonnan mielessä antaisikaan laillisuusvalvojalle aihetta puuttua asiaan, perus- ja ihmisoikeusnäkökulma saattaa paljastaa siinä uusia kysymyksenasetteluja, jotka mahdollisesti vaativat oikeusasiamieheltä huomiota ja antavat aiheen esimerkiksi ohjaavan käsityksen lausumiseen.

Toimenpideratkaisujen osuus kahdeksaa suurinta asiaryhmää koskevien ratkaisujen kokonaismäärästä oli seuraava:

Ympäristöasiat	35 %
Sosiaaliasiat (sosiaalihuolto ja -vakuutus)	16 %
Poliisi	14 %
Verotus	12 %
Terveydenhuolto	10 %
Tuomioistuimet ja oikeushallinto	9 %
Yleiset kunnallisasiat	9 %
Vankeinhoito	6 %

Näiden lukujen perusteella ei ole kuitenkaan syytä tehdä kovin pitkälle meneviä päätelmiä sen enempää valvonnan tehokkuudesta kuin hallinnonalan ongelmistakaan. Ensinnäkin on muistettava, että oikeusasiamiehen tutkittavaksi valikoituu vain vähäinen osa koko viranomaistoiminnasta. On myös huomattava, että selvästi suurin osa toimenpideratkaisuista on ollut ainoastaan käsitysten lausumisia ja huomion kiinnittämisiä. Nämä eivät, kuten edellä on todettu, välttämättä vielä kerro lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä. Kysymys on saattanut olla vain oikeusasiamiehen

laintulkintasuosituksista tai toiminnan yleisestä ohjauksesta vastaisen varalle.

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikutuksia ei kuitenkaan ole perusteltua arvioida pelkästään oikeusasiamiehen toimenpideratkaisujen määrän perusteella. Usein viranomaisen virhe oikaistaan tai havaittu epäkohta korjataan viranomaisen omasta aloitteesta heti, kun oikeusasiamies on siihen puuttunut esimerkiksi viranomaiselle osoitetun selvityspyynnön muodossa tai jo ennen sitä. Tämä on luonnollisesti kantelijan itsensä kannalta toivottavin ratkaisu, joskaan korjausta ei ole tilastoitu oikeusasiamiehen omaksi "toimenpiteeksi". Näitä *korjauksia* viranomaisen tai virkamiehen omasta aloitteesta tapahtui kertomusvuonna 76 tapauksessa.

Oikeusasiamiehen kannanotot voivat olla kantelijoille hyödyksi myös silloin, kun lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntejä ei ole havaittu. Moni kantelija näet haluaa kantelullaan ensisijaisesti vastauksen siihen, onko hänen asiassaan toimittu lain mukaan vai ei. Oikeusasiamiehen kielteinenkin kannanotto hälventää kantelijan epätietoisuuden ja on siten omiaan selkeyttämään tilannetta.

Joskus on kysymys myös siitä, että "keskusteluyhteys" viranomaisen ja kansalaisen välillä on syystä tai toisesta katkennut. Oikeusasiamiehelle tehty kantelu ja oikeusasiamiehen selvityspyyntö viranomaiselle voi parhaimmillaan palauttaa tämän yhteyden, ilman että oikeusasiamiehen tarvitsee edes lausua omaa kantaansa tapahtuneesta.

TARKASTUKSET

Kanteluiden ja omien aloitteiden ohella oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia laillisuusvalvonnan kohteina olevissa laitoksissa ja virastoissa. Nämä tarkastukset muodostavat perinteisesti tärkeän osan oikeusasiamiehen työstä. Johtosääntö velvoittaa oikeusasiamiehen suorittamaan tarkastuksia etenkin vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa sekä puolustusvoimien yksiköissä. Vangeille, varusmiehille ja eri laitoksiin sijoitetuille on aina varattu tilaisuus kahdenkeskiseen luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Myös muihin virastoihin ja laitoksiin on tehty tarkastuksia, mikäli niissä käsitellään ihmisten oikeusturvan kannalta merkittäviä asioita. Etenkin sosiaali- ja terveysalan laitoksia käyty tarkastamassa. Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan oikeusasiamiehen omana aloitteena selvitettäväksi. Tarkastuksilla on myös ennalta ehkäisevä tehtävänsä.

OA Lehtimaja sekä AOA:t Paunio ja Jonkka tekivät kertomusvuonna tarkastuksia yhteensä 63 kohteeseen. Näistä kertyi tarkastuspäiviä 44. Edellisvuonna tarkastuskohteita oli 61 ja tarkastuspäiviä 41. Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen ansiosta tarkastustoiminta on vähitellen lisääntymässä, joskin toistaiseksi on ollut vielä pakko painottaa kanteluruuhkan purkamista.

TIEDOTUSTOIMINTA

ULKOINEN TIEDOTUS

Oikeusasiamiehen kannanottojen tärkeä vaikutuskanava on niiden asianmukainen tiedottaminen. Oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty mahdollisimman avoimeen ja asiakasystävälliseen tiedotuskäytäntöön. Useimmista toimenpideratkaisuista laaditaan toimintakertomusta varten *kertomusseloste*, joka toimitetaan myös eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Tärkeimmistä ratkaisuista ja kannanotoista tehdään lisäksi *lehdistötiedote*, joka on löydettävissä internetin kautta eduskunnan oikeusasiamiehen

kotisivulta (*www.eduskunta.fi*).

Ratkaisuista tiedotetaan harkinnan mukaan lisäksi sellaisille tahoille, joiden arvioidaan olevan erityisen kiinnostuneita jostakin tietystä asiasta tai kannanotosta. Tällaisen ns. *täsmätiedotuksen* kohderyhmiä ovat mm. eduskunnan asianomaiset valiokunnat, kyseisen alan keskeiset viranomaiset, tutkimuslaitokset ja yksittäiset tutkijat, aikakausjulkaisut ja kansalaisjärjestöt. Oikeudellisesti merkityksellisistä kannanotoista laaditaan lisäksi ns. *Finlex-seloste*. Oikeusasiamies on järjestänyt myös *tiedotustilaisuuksia* mm. toimintakertomuksen luovutuksen yhteydessä. Pääkaupunkiseudun ulkopuolelle suuntautuneiden tarkastusmatkojen yhteydessä on joskus järjestetty *yleisötilaisuuksia*, joissa oikeusasiamies on kertonut toiminnastaan ja varannut ihmisille aikaa kahdenkeskisiin keskusteluihin heidän oikeusongelmistaan.

Ulkoista tiedottamista ovat täydentäneet laillisuusvalvontaan liittyvät haastattelut, esitelmät, seminaarialustukset ja lehtiartikkelit. Etenkin vuonna 1995 tapahtuneen perusoikeusuudistuksen jälkeen on ilmennyt suurta tarvetta tämäntyyppiseen tiedon jakamiseen. Tätä ei ole koettu pelkästään tiedotustoiminnaksi vaan elimelliseksi osaksi nykyaikaista laillisuusvalvontaa, jolla tähdätään paitsi virheiden ennalta ehkäisyyn myös uuden oikeus- ja hallintokulttuurin luomiseen.

ESITELMÄT JA ALUSTUKSET

Esitelmiä on pidetty etenkin erilaisissa koulutustilaisuuksissa ja seminaareissa, joiden osanottajat ovat useimmiten olleet virkamiehiä ja päätöksentekijöitä. Kertomusvuonna on pidetty mm. seuraavat esitelmät ja alustukset:

AOA Paunio piti 4.1.1999 Valtakunnallisilla lääkäripäivillä esitelmän "Potilaan oikeuksien todellisuus".

OA Lehtimaja piti 4.2.1999 Turun yliopistossa Studia generalia -luennon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta.

AOA Paunio alusti 16.2.1999 Vammaispalveluseminaarissa aiheesta "Vammaispalvelulaki ja sen toimeenpanon ongelmat".

AOA Paunio puhui 2.3.1999 Turun Seudun Omaishoitajat ja Läheiset ry:n keskustelutilaisuudessa kunnan oikeudesta soveltaa sosiaali- ja terveydenhuollon lakeja omaishoitoon liittyvissä asioissa.

AOA Jonkka luennoi valtakunnansyyttäjänviraston järjestämällä apulaissyyttäjien kurssilla 25.3.1999.

OA Lehtimaja piti 23.3.1999 oikeusasiamiehen kokemuksia perusoikeusuudistuksesta koskevan esitelmän Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kokouksessa.

AOA Paunio alusti 23.4.1999 sosiaalioikeuden tilaa ja tulevaisuutta käsittelevässä seminaarissa sosiaalisista perusoikeuksista laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

AOA Paunio esitelmöi 21.5.1999 Tehyn hallinnon opintopäivillä aiheesta "Oikeus mielipiteeseen".

OA Lehtimaja alusti 4.6.1999 Joensuun yliopiston oikeustieteen päivillä aiheesta "Oikeuslaitos ja laillisuusvalvojat oikeudenmukaisuuden toteuttajina ja turvaajina".

AOA Paunio alusti 16.6.1999 eduskunnassa järjestetyssä Työkyvyttömyys ja oikeusturva -seminaarissa aiheesta "Oikeusasiamiehen toiminta työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännön parantamiseksi".

AOA Paunio esitelmöi 5.8.1999 Sosiaaliturvan päivillä aiheesta "Miten on kansalaisten oikeuksien laita ?".

OA Lehtimaja käytti 7.9.1999 varusmiesten

palvelusturvallisuutta koskevan puheenvuoron puolustusvoimien joukko-osastojen komentajien neuvottelupäivillä Maanpuolustuskorkeakoulussa.

AOA Jonkka luennoi valtakunnansyyttäjänviraston järjestämällä syyttäjäkurssilla 15.9.1999.

OA Lehtimaja alusti 11.10.1999 oikeusajattelun kehityksestä evankelis-luterilaisen kirkon arkkipiispan järjestämässä Arvojen Akatemia -seminaarissa.

OA Lehtimaja alusti 24.11.1999 perusoikeusuudistuksesta laillisuusvalvonnan näkökulmasta oikeusministeriön järjestämässä perusoikeusuudistuksen seurantaseminaarissa.

AOA Paunio piti 26.11.1999 Lapsen oikeuksien sopimuksen valtakunnallisen pääjuhlan seminaarissa alustuksen aiheesta "Laki lasten turvana".

AOA Paunio alusti 2.12.1999 Työkyvyttömyys ja oikeusturva -seminaarissa eduskunnassa aiheesta "Vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden ja muutoksenhakuasteena toimivien lautakuntien lääkärijäsenten riippumattomuus".

LAKIMIESPÄIVYSTYS

Kanslian nuoremmat esittelijät ovat hoitaneet kukin vuorollaan päivystävän lakimiehen tehtäviä. Päivystävä lakimies on antanut ihmisille kanteluiden tekemiseen liittyviä neuvoja sekä henkilökohtaisesti että puhelimitse. Asianajollisia ohjeita ei yleensä voida antaa, koska sellaisen oikeusavun tarjoaminen kuuluu pikemminkin asianajajille ja julkiselle oikeusaputoimelle. Yksinkertaisia oikeudellisia neuvoja on kuitenkin annettu mahdollisuuksien mukaan.

Puhelimitse asiakkaat kääntyivät kanslian päivystävien lakimiesten puoleen kertomusvuoden aikana yli 1 500 kertaa. Tiedustelut koskivat lähinnä sosiaali- ja poliisiviranomaisten sekä tuomioistuinten menettelyä. Päivystävien lakimiesten työ ei näy kantelu- ja toimenpidetilastoissa, mutta käytännössä sillä on suuri merkitys osana oikeusasiamiehen palvelutehtävää.

SÄHKÖPOSTI

Uutena yhteydenottomuotona on tullut internet. Sähköpostitse lähetetyt viestit voivat olla sekä erilaisia tiedusteluja että varsinaisia kanteluja. Paljon on tullut myös keskustelukannanotoiksi tai pelkäksi asiakaspalautteeksi tulkittavia viestejä. Sähköpostitse tulleisiin viesteihin on pyritty yksinkertaisissa tapauksissa vastaamaan heti sähköpostiosoitteescen, mikä usein onkin ainoa lähettäjän antama yhteystieto.

Niin aikaisemman kuin nykyisenkin johtosäännön mukaan kantelu oikeusasiamiehelle on tehtävä aina kirjallisesti, mutta käytännössä tästä muotovaatimuksesta on joustettu kantelijan eduksi hyväksymällä myös sähköisesti tehdyt kantelut. Tällaisissa tapauksissa myös oikeusasiamiehen päätös on joskus toimitettu kantelijalle sähköpostin välityksellä. Merkittävät kantelupäätökset annetaan kuitenkin edelleen kirjallisesti ja toimitetaan kirjepostina perille, vaikka kantelu olisi alun perin lähetetty sähköisesti.

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

Oikeusasiamies osallistuu lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän kehittämiseen myös antamalla valtioneuvostolle ja ministeriöille niiden pyynnöstä kirjallisia lausuntoja komiteamietinnöistä ym. ehdotuksista. Lausunnot on pyritty yleensä rajaamaan oikeusasiamiehen omaa toimintaa tai ihmisten oikeusturvaa ja perusoikeuksia koskeviin yleisiin kysymyksiin. Kertomusvuonna oikeusasiamies on antanut tällaisia

lausuntoja yhteensä 17 (ks. s. 398).

Oikeusasiamies tai hänen määräämänsä edustaja on kutsuttu asiantuntijana kuultavaksi eri lainvalmisteluhankkeita valmisteleviin elimiin. Eduskunnan eri valiokunnat ovat niin ikään kuulleet oikeusasiamiestä tai hänen edustajaansa, kun kysymys on ollut oikeusasiamiestä tai laillisuusvalvontaa läheisesti koskevista lainsäädäntöasioista.

Oikeusasiamies tai hänen edustajansa ovat vuoden 1999 aikana olleet kuultavina eduskunnan valiokunnissa ja muissa elimissä seuraavasti:

Esittelijäneuvos Marttunen oli 4.2.1999 ulkoasiainvaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä konsulipalvelulaiksi ja laiksi ulkoasiainhallinnon muuttamisesta.

OA Lehtimaja sekä AOA:t Paunio ja Jonkka olivat 10.2.1999 perustuslakivaliokunnan kuultavina oikeusasiamiehen vuoden 1997 toimintakertomuksesta. Toimintakertomus ja perustuslakivaliokunnan siitä antama mietintö (PeV 14/1999 vp) olivat 17.2.1999 eduskunnan täysistunnon käsittelyssä, jolloin myös OA Lehtimaja osallistui täysistunnossa käytyyn keskusteluun.

Esittelijäneuvos Kuopus oli 17.2.1999 tulevaisuusvaliokunnan kuultavana muistiosta, jonka hän oli valiokunnan pyynnöstä laatinut sähköistä kansalaiskorttia koskevassa asiassa.

AOA Jonkka oli 25.5.1999 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

AOA Jonkka oli 8.9.1999 perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä poliisilain muuttamisesta.

AOA Jonkka oli 7.10.1999 lakivaliokunnan kuultavana valtioneuvoston selonteosta kihlakunnanuudistuksen toteutumisesta.

OA Lehtimaja sekä AOA:t Paunio ja Jonkka olivat 27.10.1999 perustuslakivaliokunnan kuultavina oikeusasiamiehen vuoden 1998 toimintakertomuksesta.

Kansliapäällikkö Rautio oli 28.10.1999 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamisesta.

OA Lehtimaja oli 30.11.1999 ja 1.12.1999 eduskunnan puhemiesneuvoston kuultavana eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön uudistamisesta.

OA Lehtimaja oli 2.12.1999 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

OA Lehtimaja oli lisäksi kuultavana oikeusministeriön asettamissa tuomarikoulutustoimikunnassa 5.5.1999 sekä tuomarien kurinpitotyöryhmässä 8.12.1999.

AOA Jonkka on ollut oikeusministeriön 5.2.1999 asettaman valtakunnanoikeustyöryhmän jäsen.

KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on yhteistyötä ja säännöllisiä tapaamisia ulkomaisten oikeusasiamiesten ja vastaavien valvontaelinten kanssa sekä Pohjoismaiden ja Euroopan tasolla että maailmanlaajuisesti. Ulkomailla on osoitettu suurta kiinnostusta pohjoismaista oikeusasiamiesinstituutiota kohtaan. Suomen oikeusasiamieheltä pyydetään toistuvasti tietoja ja käytännön neuvoja uusien oikeusasiamiehen virkojen tai sitä vastaavien elinten perustamiseksi ja kehittämiseksi eri puolilla maailmaa.

OA Lehtimaja ja AOA Paunio suorittivat 26.4. – 3.5.1999 virallisen vierailun Kiinan kansantasavaltaan tarkastusministeri He Yongin kutsusta. Vierailun tarkoituksena oli tutustua Kiinan tarkastusministeriön toimintaan sekä vaihtaa kokemuksia laillisuusvalvonnasta. Samalla keskusteltiin ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisestä Kiinan lainkäytössä

ja hallinnossa. Vierailun ohjelmaan kuuluivat myös tutustuminen Kiinan korkeimpaan oikeuteen ja kansankongressin lainvalmisteluvaliokuntaan sekä tarkastusministeriön paikallistoimintaan Pekingissä, Xianissa ja Nanjingissa. OA Lehtimaja esitti tarkastusministerille kutsun vastavierailulle Suomeen.

OA Lehtimaja ja AOA Paunio sekä kansliapäällikkö Rautio ja esittelijäneuvos Marttunen osallistuivat Pariisissa 9. – 10.9.1999 EU:n oikeusasiamiehen ja Ranskan oikeusasiamiehen yhdessä järjestämään seminaariin, jossa käsiteltiin Amsterdamin sopimuksen ja Euroopan integraation vaikutuksia Euroopan kansallisten oikeusasiamiesten toimintaan.

OA Lehtimaja ja kansliapäällikkö Rautio osallistuivat 13. – 17.9.1999 eduskunnan lakivaliokunnan opintomatkalle Strasbourgiin ja Luxemburgiin. Matkalla tutustuttiin mm. Euroopan neuvoston, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, EU:n parlamentin, EU:n oikeusasiamiehen, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen, Euroopan investointipankin sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen toimintaan.

Kansliapäällikkö Rautio osallistui Pekingissä 15. – 19.11.1999 Kiinan kansantasavallan oikeusministeriön järjestämään kiinalais-suomalaiseen seminaariin "Oikeushallinto ensi vuosituhannella". Rautio piti esitelmän oikeusasiamiehen roolista laillisuusvalvonnassa.

KERTOMUSVUODEN TAPAHTUMIA

VUODEN 1998 TOIMINTAKERTOMUKSEN LUOVUTUS

Oikeusasiamies luovutti toimintakertomuksensa vuodelta 1998 eduskunnan puhemiehelle Riitta Uosukaiselle 28.9.1999. Luovutuksen jälkeen järjestettiin tiedotusvälineille tiedotustilaisuus, jossa käsiteltiin erityisesti laillisuusvalvonnan muuttuvaa kuvaa ja oikeusasiamiehen tehtävien kehittämistarpeita.

KOULUTUSTILAISUUKSIA

Kertomusvuonna on edellisvuosien tapaan järjestetty kansliassa henkilökunnalle koulutus- ja luentotilaisuuksia ajankohtaisista lainsäädännön muutoksista ja muista laillisuusvalvontaan liittyvistä asioista. Henkilökunta on osallistunut myös kanslian ulkopuolisiin koulutustilaisuuksiin.

Kansliassa järjestetystä koulutuksesta mainittakoon:

Lainsäädäntöneuvos *Tuula Linna* alusti 16.2.1999 ulosottolainsäädännön uudistuksista ja valtionsyyttäjä *Petri Jääskeläinen* 18.3.1999 syyttäjälaitosuudistuksesta.

Professori *Martin Scheinin* luennoi 7.5.1999 perus- ja ihmisoikeuksista sekä kansainvälistä oikeuslähteistä oikeusasiamiehen toiminnassa keskittyen erityisesti TSS-oikeuksiin sekä vähemmistöjen ja lasten oikeuksiin".

Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean puheenjohtaja, professori *Matti Mikkola* alusti 11.5.1999 Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännöstä, kehitysnäkymistä ja merkityksestä.

Tutkija *Maija Sakslin* alusti 19.5.1999 palveluiden ja tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta ja sairaanhoitoon liittyvästä sosiaaliturvasta, erityisesti EU:n kansalaisten oikeudesta saada sairaanhoitoon liittyviä palveluita.

Oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos *Anna-Riitta Wallin* luennoi 1.10.1999 julkisuuslainsäädännön uudistamisesta.

Potilasvahinkolautakunnan puheenjohtaja *Juhani Kaivola* esitelmöi 2.11.1999 potilasvahinkojen korvausperusteista sekä potilasvahinkolain muutoksista.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja *Jyrki Tala* kertoi 5.11.1999 luottamusta tuomioistuimiin käsittelevästä tutkimuksesta.

KOTIMAISIA VIERAILUJA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili oikeusasiamiehen kansliassa 17.2.1999.

Oikeustieteen tutkijakoulun (OMY) opiskelijoita vieraili OA Lehtimajan luona 7.4.1999.

Keskustelutilaisuus oikeusasiamiehen uudesta johtosäännöstä järjestettiin oikeusasiamiehen kansliassa 21.4.1999. Mukana oli valtiosääntö-, hallinto- ja prosessioikeuden johtavia tutkijoita ja asiantuntijoita.

Poliisiammattikorkeakoulun oppilaskurssi vieraili AOA Jonkan luona 20.4.1999.

Naisjuristit Ry:n edustajat vierailivat OA Lehtimajan luona 22.4.1999.

AOA Jonkka vastaanotti vuoden poliisin Stiina Rajalan 19.11.1999.

Eduskunnan lakivaliokunta vieraili oikeusasiamiehen kansliassa 30.11.1999.

ULKOMAISIA VIERAILUJA

Itämeren valtioiden neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu *Ole Espersen* vieraili OA Lehtimajan ja AOA Paunion luona 13.1.1999. Vierailun yhteydessä keskusteltiin mm. poliisirikosten tutkinnasta sekä varusmiesten oikeusturvasta.

Palestiinan Lakiasäätävän Neuvoston puhemies *Ahmed Qurie* seurueineen vieraili OA Lehtimajan luona 25.1.1999.

Kiinan kansantasavallan suurlähettiläs *Lü Xinhua* vieraili OA Lehtimajan luona 1.3.1999.

Suomen eduskuntavaaleja seuraamassa ollut indonesialaisvaltuuskunta vieraili OA Lehtimajan luona 18.3.1999.

Kiinan kansantasavallan varaoikeusministeri *Duan Zhengkun* valtuuskuntineen vieraili OA Lehtimajan luona 26.3.1999.

EU:n Sokrates-opiskelijavaihto-ohjelmaan osallistuvia ulkomaisia rikosoikeuden opiskelijoita vieraili OA Lehtimajan luona 13.4.1999.

Marokon suurlähettiläs *Abdelmalek Jeddaoui* vieraili OA Lehtimajan luona 20.4.1999.

Lundin yliopiston järjestämän Raoul Wallenberg-instituutin kansainvälisen ihmisoikeuskurssin osanottajat vierailivat OA Lehtimajan luona 22.4.1999.

Itämeren valtioiden neuvoston demokraattisia instituutioita käsittelevän virkamiestyöryhmän Helsingin kokouksen osanottajat vierailivat 11.5.1999 OA Lehtimajan luona.

Viron oikeuskansleri *Eerik-Juhan Truuväli* valtuuskuntineen vieraili Suomessa 10. – 11.6.1999 valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kutsumana. Vierailun yhteydessä oikeusasiamies järjesti laillisuusvalvontaa koskevan suomalais-virolaisen seminaarin eduskunnan auditoriossa 10.6.1999. Seminaarin jälkeen tehtiin opintomatka Turkuun, missä tutustumiskohteena oli mm. Turun uusi oikeustalo.

Keski-Amerikan parlamenttivaltuuskunta vieraili puhemies *Carlos Roberto Reinan* johdolla OA Lehtimajan luona 31.5.1999. Seurueeseen kuului mm. Guatemalan entinen ihmisoikeusasiamies *Ramiro de Leon Carpio*.

Taiwanin (Kiinan tasavallan) oikeusasiamiesinstituutiota vastaavan tarkastusviraston varapresidentti *Chen Meng-Ling* valtuuskuntineen vieraili OA Lehtimajan luona 2.7.1999.

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen valvontakomitean edustajat vierailivat puheenjohtajansa *Rainer Hoffmanin* johdolla OA Lehtimajan luona 24.8.1999.

EU:n oikeusasiamies *Jacob Söderman* vieraili oikeusasiamiehen kansliassa 26.8.1999. Hän kertoi työstään ja erityisesti hyvän hallinnon ohjeista, joiden käyttöönottoa hän oli suositellut EU:n toimielimille ja laitoksille.

Kansainvälisen Juristikomission toimeenpanevan komission entinen puheenjohtaja ja Yhdysvaltain lakimiesten ihmisoikeusjärjestön presidentti *William H. Butler* vieraili OA Lehtimajan luona 11.10.1999.

Perun suurlähettiläs *Martha Chavarri-Dupuy* vieraili 19.10.1999 OA Lehtimajan luona.

Kiinan kansantasavallan tarkastusministeri *He Yong* valtuuskuntineen vieraili OA Lehtimajan kutsumana oikeusasiamiehen kansliassa 21.10.1999. Ministerille esiteltiin julkisen hallinnon valvontaa ja kehittämistä Suomessa. Oikeusasiamiehen järjestämään keskustelutilaisuuteen osallistuivat mm. apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki.

Perun oikeusasiamies *Jorge Santistevan de Noriega* vieraili OA Lehtimajan kutsumana Suomessa 25. – 26.10.1999. Ohjelmassa oli mm. tapaamisia valtioneuvoston oikeuskanslerin, oikeusministeriön, eduskunnan ihmisoikeusryhmän ja vammaisjärjestöjen edustajien kanssa. Vierailun yhteydessä Perun oikeusasiamies tutustui myös Åbo Akademin Ihmisoikeusinstituuttiin Turussa.

Viron apulaisoikeuskansleri *Enn Markvart* valtuuskuntineen vieraili OA Lehtimajan, AOA Paunion ja AOA Jonkan luona 29. – 30.11.1999.

Oikeusministeriön Kiinan kansantasavallasta kutsumat tutkijat *Kang Yu, Jiao Hongchang* sekä *Yang Weili* vierailivat OA Lehtimajan luona 3.12.1999.

Euroopan neuvoston vähemmistökieliä käsittelevän asiantuntijakomitean edustajat vierailivat OA Lehtimajan ja AOA Paunion luona 21.12.1999.

OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN HENKILÖKUNTA

Kertomusvuoden lopussa oikeusasiamiehen kanslian vakinaiseen henkilökuntaan kuului kansliapäällikkö, neljä esittelijäneuvosta, viisi vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, kuusi nuorempaa oikeusasiamiehensihteeriä, tiedotussihteeri (virkavapaalla 31.7.1999 saakka), kaksi tarkastajaa, kolme notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja ja apulaiskirjaaja, kaksi osastosihteeriä sekä kolme toimistosihteeriä eli yhteensä 30 henkilöä. Lisäksi kansliassa on ollut määräaikaisessa virkasuhteessa toimivia oikeusasiamiehensihteereitä ja ylimääräisiä esittelijöitä.

Kansliapäällikkö vastaa kanslian hallinnosta ja henkilöstöasioista sekä esittelee myös periaatteellisesti tärkeitä kantelu- ja lausuntoasioita. Vakinaisen kansliapäällikkö Paunion toimiessa apulaisoikeusasiamiehenä kansliapäällikön virkaa on kertomusvuonna hoitanut määräaikaisessa virkasuhteessa käräjätuomari, lainsäädäntöneuvos *Ilkka Rautio*.

Kanslian vakinaiset lakimiesesittelijät jakautuvat kolmeen ryhmään: esittelijäneuvoksiin sekä vanhempiin ja nuorempiin oikeusasiamiehensihteereihin.

Vakinaisia *esittelijäneuvoksia* ovat
- dosentti, OTT, VT Jorma Kuopus
- VT Eero Kallio
- VT Raino Marttunen
- dosentti, OTT, VT Jaakko Jonkka (apulaisoikeusasiamiehenä koko vuoden).

Määräaikaista esittelijäneuvoksen virkasuhdetta (Jonkan sijaisena) on kertomusvuonna hoitanut
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri, VT Lea Haapkylä

Vakinaisia *vanhempia oikeusasiamiehensihteereitä* ovat

- VT Lea Haapkylä (esittelijäneuvoksena koko vuoden)
- VT Henrik Åström
- VT Harri Ojala
- VT Riitta Länsisyrjä (virkavapaana 1.10.1999 alkaen)
- OTK Erkki Hännikäinen.

Määräaikaista vanhemman oikeusasiamiehensihteerin virkasuhdetta ovat kertomusvuonna hoitaneet

- vanhempi hallintosihteeri, OTL Eila Rother (15.4.1999 alkaen)
- OTT, VT Tatu Leppänen
- nuorempi hallintosihteeri VT Liisa Heikkilä (Haapkylän sijaisena 31.3.1999 saakka)
- vanhempi oikeussihteeri, VT Pekka Haapaniemi (Länsisyrjän sijaisena 1.10.1999 alkaen).

Vakinaisia *nuorempia oikeusasiamiehensihteereitä* ovat

- VT Kari Muukkonen
- VT Maija-Leena Paavola (virkavapaana)
- VT Mirja Tamminen
- OTK Kaija Tanttinen-Laakkonen
- VT Juha Haapamäki (virkavapaana 7.3.1999 saakka)
- OTK, VTK Aila Linnakangas (virkavapaana 1.5.1999 alkaen).

Määräaikaista nuoremman oikeusasiamiehensihteerin virkasuhdetta ovat kertomusvuonna hoitaneet

- dosentti, OTT Jussi Pajuoja (Paavolan sijaisena 31.8.1999 saakka)
- OTL, FM Jari Pirjola (Paavolan sijaisena 20.9.1999 alkaen)
- vanhempi lääninsihteeri, VT Tuula Aantaa (18.5.1999 alkaen).

Ylimääräisen esittelijän määräaikaisessa virkasuhteessa ovat toimineet

- VT Minna Verronen
- vanhempi lääninsihteeri, VT Tuula Aantaa (17.5.1999 saakka)
- OTK Merja Haaranen
- VT Ilona Kurki-Suonio (21.1. – 31.3.1999)
- dosentti, OTT, VTK Liisa Nieminen (31.7.1999 saakka)
- avustava ulosottomies, VT Rauno Niemenoja (14.4.1999 saakka)
- hovioikeudenviskaali, VT Pekka Päivänsalo (1.11.1999 alkaen)
- kihlakunnansyyttäjä, VT Tom Smeds (15.5. – 31.12.1999)
- Uudenmaan ympäristökeskuksen lakimies, OTK Jouni Toivola (1.8.1999 alkaen).

Kanteluruuhkan purkamista varten on kertomusvuonna palkattu myös sivutoimisia tuntipalkkaisia lakimiesesittelijöitä. Näissä tehtävissä ovat toimineet eripituisia aikoja

- kihlakunnansyyttäjä, OTL, VT Päivi Hirvelä
- vs. käräjätuomari, nuorempi oikeussihteeri, VT Eija Iivonen
- vs. nuorempi oikeussihteeri, VT Reima Jussila
- VT Nina Meincke
- OTL Pasi Pölönen
- Helsingin sosiaaliviraston lakimies, OTK Tapio Räty.

Uusia esittelijöitä otettaessa pyritään siihen, että kanslian henkilökunnassa olisi mahdollisimman monipuolinen ja kattava asiantuntemus eri aloilta.

Tiedotussihteerin tehtävänä on huolehtia kanslian sisäisestä ja ulkoisesta tiedottamisesta sekä suhteista tiedotusvälineisiin. Viran vakinainen haltija FK Ilta Helkama on ollut kertomusvuonna virkavapaana 31.7.1999 saakka ja edelleen 15.9. – 30.11.1999. Tiedotussihteerin tehtäviä on Helkaman virkavapauksien aikana hoitanut määräaikaisessa tiedottajan virkasuhteessa

toiminut osastosihteeri Päivi Ahola. Hän on toiminut myös AOA Paunion ja AOA Jonkan sihteerinä 1.9.1999 alkaen.

Kanslian erilaisissa tukitehtävissä toimii kolme notaaria ja kaksi rikospoliisikoulutuksen saanutta tarkastajaa. Kantelumäärien lisääntyessä myös heitä on muiden tehtäviensä ohella jouduttu käyttämään kanteluasioiden esittelemiseen.

Notaareja ovat

- VN Raili Kerrman (samalla myös OA Lehtimajan sihteeri)
- VN Irmeli Kurenmaa
- HN Helena Rahko

Tarkastajia ovat

- Kari Huttunen
- Astrid Geisor-Goman

Arkistonhoitajana on toiminut VN Marja-Liisa Pärssinen, kirjaajana Liisa Keinänen sekä toimistosihteereinä Päivi Karhu, Kirsti Bärlund ja Leena Helin.

Apulaiskirjaajan määräaikaisessa virkasuhteessa on toiminut toimistosihteeri Anneli Hangaslahti.

Osastosihteerin määräaikaisessa virkasuhteessa ovat toimineet

- apulaiskirjaaja HN Taru Koskiniemi (Aholan sijaisena, samalla myös AOA Paunion ja AOA Jonkan sihteeri 31.8.1999 saakka).
- toimistosihteeri Päivi Karhu (hoitanut avointa osastosihteerin virkaa)

Toimistosihteerin määräaikaisessa virkasuhteessa on Karhun sijaisena toiminut eduskunnan puhelinvaihteenhoitaja Niina Hed. Hän on toiminut myös kansliapäällikön sihteerinä.

3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI

Perusoikeuksilla tarkoitetaan Suomen perustuslain (aikaisemmin hallitusmuodon) 2 luvussa kaikille turvattuja oikeuksia. Ihmisoikeuksilla taas tarkoitetaan sellaisia kaikille ihmisille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka on turvattu Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittavissa ja täällä valtionsisäisesti voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Elokuussa 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen (969/95) yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksia lähennettiin toisiinsa sekä sisällöllisesti, tulkinnallisesti että valvonnallisesti. Tavoitteena oli lisätä perus- ja ihmisoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa myös yksityisen ihmisen mahdollisuutta vedota perus- ja ihmisoikeuksiinsa käytännön lainsoveltamistilanteissa.

Tänä päivänä kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa kummatkin toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän.

IHMISOIKEUDET

a) Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

Suomen tavoitteena on ihmisoikeuksien kunnioituksen edistäminen kaikkialla maailmassa. Ihmisoikeudet ovat tärkeällä sijalla myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassamme. Suomi pyrkii siihen, että kaikki hallitukset liittyisivät kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja toteuttaisivat niitä myös käytännössä. Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ovat naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen suojelu.

Euroopan unionin on todettu tarjoavan Suomelle entistä keskeisemmän kanavan toimia ihmisoikeuksien puolesta. Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin EU:n sitoutumista vapauden, demokratian ja oikeusvaltion periaatteisiin sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen, korostaen erityisesti yleistä syrjintäkieltoa ja perusoikeuksien sosiaalista ulottuvuutta. Amsterdamin sopimuksen määräykset tulivat voimaan 1.5.1999.

b) Kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumista

Vuosi 1999 oli ihmisoikeuksien kannalta merkittävä. Euroopan neuvoston peruskirjan allekirjoittamisesta tuli kuluneeksi 50 vuotta. Juhlavuoden kunniaksi nimitettiin Euroopan neuvostoon ihmisoikeusvaltuutettu, jonka tehtävänä on osaltaan täydentää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintaa sekä lisätä tietoa ihmisoikeuksista ja edistää niiden toteutumista Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.

Kertomusvuoden jälkipuoliskolla Suomi toimi EU:n puheenjohtajamaana. Tänä aikana julkaistiin EU:n ensimmäinen ihmisoikeusvuosiraportti sekä järjestettiin monia ihmisoikeusnäkökulmasta tärkeitä tapaamisia. Tampereella loka-

kuussa 1999 pidetty EU:n oikeus- ja sisäasioiden erityiskokous tarjosi Suomelle tilaisuuden osallistua eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan muotoiluun. Kokouksessa sitouduttiin pyrkimykseen luoda yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu Geneven pakolaissopimuksen soveltamiseen. Eurooppalaiset ja kotimaiset pakolaisjärjestöt järjestivät Tampereen erityiskokouksen yhteydessä rinnakkaiskokouksen, jossa mm. ilmaistiin huoli siitä, että maahanmuuton tiukentuva kontrolli EU:n piirissä voi osaltaan vaarantaa humanitaaristen sitoumusten täytäntöönpanoa.

Tampereen kokouksessa käynnistettiin lisäksi EU:n perusoikeuskirjan valmistelu. Perusoikeuskirjan tavoitteena on vahvistaa, mitä perusoikeuksilla EU:ssa yleisesti ja Amsterdamin sopimuksessa erityisesti tarkoitetaan, ottaen huomioon jäsenvaltioiden yhteiset valtiosääntöperinteet, niitä sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Ehdotus perusoikeuskirjaksi on valmistunut kesällä 2000 ja se on tarkoitus hyväksyä syksyllä 2000.

Helsingissä joulukuussa 1999 järjestetyssä EU:n huippukokouksessa pidettiin tärkeänä, että kaikilla yksilöillä on yhtäläiset ihmisoikeudet ja kiinnitettiin erityistä huomiota vähemmistöjen oikeuksiin.

Suomi antoi kertomusvuonna ihmisoikeussopimusten valvontaelimille useita määräaikaisraportteja, mm. YK:n rotusyrjintäsopimuksen, YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen noudattamisesta. Lisäksi Suomi antoi ensimmäiset raporttinsa Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta sekä Euroopan neuvoston alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta. Peruskirjan noudattamista valvova asiantuntijakomitea vieraili joulukuussa 1999 Suomessa ja tapasi tuolloin myös OA Lehtimajan.

Kertomusvuonna saatiin YK:ssa valmiiksi myös eräitä uusia ihmisoikeusinstrumentteja. YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan sopimuksen valitusoikeutta koskeva valinnainen pöytäkirja avattiin allekirjoitettavaksi joulukuussa, jolloin myös Suomi sen allekirjoitti. Lasten oikeudet olivat kertomusvuonna näkyvästi esillä YK-foorumeilla lapsen oikeuksien yleissopimuksen täyttäessä 10 vuotta.

c) Suomen ihmisoikeustilanteeseen kohdistuvaa arvostelua

EU:n jäsenvaltiona Suomi joutuu entistä rohkeammin ottamaan kantaa myös muita maita koskeviin ihmisoikeuskysymyksiin. Suomen ihmisoikeuspoliittinen aloitteellisuus on lisääntynyt kaikilla aloilla. Suomen entistä korkeampi profiili kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa edellyttää myös oman ihmisoikeustilanteen kunnossa pitämistä, muuten politiikka menettää uskottavuutensa. Vaikka Suomessa ei olekaan ilmennyt kansainvälisen tai edes eurooppalaisen vertailun valossa kovin dramaattisia ihmisoikeusloukkauksia, ihmisoikeuksien kansainväliset valvontaelimet samoin kuin hallituksista riippumattomat ihmisoikeusjärjestöt ovat kiinnittäneet eräisiin suomalaisiin ilmiöihin kriittistä huomiota.

YK:n rotusyrjintäkomitea on kiinnittänyt Suomen huomiota mm. siihen, ettei poliisi aina

puutu rikoksiin, jotka perustuvat rasistiseen motiiviin, ja että syrjintää koskevat tapaukset eivät Suomessa useinkaan johda tuomioistuinkäsittelyyn. On puututtu myös saamelaisten maaoikeuksiin, turvapaikkahakemusten nopeutettuun käsittelyyn sekä romanien ja maahanmuuttajien työllisyys- ja asuntotilanteeseen. Komitea on esittänyt myös, että Suomen tulisi kieltää järjestöt, jotka edistävät rotusyrjintää tai yllyttävät siihen.

YK:n kidutuksen vastainen komitea on todennut mm. sen, että Suomen rikoslakiin tulisi sisällyttää kidutuksen määritelmä ja että kidutus tulisi kriminalisoida.

Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustettu komitea antoi maaliskuussa 1999 selonteon käynnistään Suomessa kesällä 1998. Komitea kiinnitti huomiota mm. vankien kohteluun ja poliisin menettelytapoihin.

Vähemmistöoikeuksia edistävän kansainvälisen järjestön (Minority Rights Group) Suomen osasto ja Ihmisoikeusliitto laativat Suomea käsittelevän varjoraportin Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskevan puiteyleissopimuksen soveltamisesta. Sen mukaan Suomen tulisi mm. aktiivisemmin tukea täällä asuvan venäläisen vähemmistön kielen ja kulttuurin säilymistä. Romaninuorten koulutukseen tulisi raportin mukaan myös kiinnittää erityistä huomiota. Raportissa viitataan myös oikeusasiamiehen päätökseen, joka koski saamelaiskäräjistä annetussa laissa säädetyn neuvotteluvelvoitteen toteutumista.

Amnesty International moitti Suomea vuosiraportissaan mm. siviilipalvelusmiesten pitkästä palvelusajasta, jota järjestö pitää syrjivänä. Amnestyn mielestä Suomessa vankeustuomiota kärsiviä totaalikieltäytyjiä voidaan pitää omantunnonvankeina.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) sitoumusten noudattamista valvovan Helsinki-liiton vuosiraportissa taas puututtiin Suomen osalta mm. eläinsuojeluaktivistien saamiin koviin rangaistuksiin sekä ulkomaalaisten rikollisuutta selvittäneeseen sisäasiainministeriön tutkimukseen, joka oli liiton mielestä epätarkka ja harhaanjohtava. Liitto oli huolissaan myös Suomeen saapuneiden romaniturvapaikanhakijoiden oikeusturvasta.

Suomesta tehdään edelleen väkilukuumme nähden runsaasti ihmisoikeusvalituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Näitä tehtiin kertomusvuonna kaikkiaan 205, joista 167 rekisteröitiin. Suomen hallitukselta pyydettiin vastine 11 tapauksessa. Kolme valitusta otettiin tutkittavaksi. Ihmisoikeusvalitusten suuri määrä ei kuitenkaan välttämättä kerro huonosta ihmisoikeuskulttuurista – päinvastoin. Mitä paremmin ihmiset osaavat perätä oikeuksiaan, sitä parempaan suuntaan kehittyy myös ihmisoikeustilanne. Demokraattinen oikeusvaltio vaatii kansalaisiltaan aktiivisuutta. Se vaatii herkkää korvaa myös julkiselta vallalta: kritiikkiä ei ole pelkästään siedettävä, vaan sitä on myös kuunneltava.

PERUSOIKEUDET

Eduskunta hyväksyi Suomen uuden perustuslain 4.6.1999 ja se tuli voimaan 1.3.2000. Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 vahvistettu perusoikeusluettelo siirtyi lähes sellaisenaan uuden perustuslain 2 luvuksi. Perusoikeuksien täsmentämistä on jatkettu mm. uudistamalla julkisuus- ja salassapitosäännöstö sekä säätämällä henkilötietolaki ja kokoontumislaki. Sananvapautta koskevan lainsäädännön sekä hallintolain valmistelua on jatkettu.

Perusoikeuksista on käyty viime aikoina myös

kriittistä keskustelua. On korostettu, etteivät perusoikeudet ole patenttiratkaisu yhteiskunnan ongelmiin: niillä ei voida oikeudellisesti taata sellaista, mihin yhteiskunnan voimavarat tai poliittinen tahto eivät riitä.

PERUS- JA IHMISOIKEUS-NÄKÖKULMA LAILLISUUS-VALVONNASSA

Perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen merkitys tämän päivän laillisuusvalvonnassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ylimmille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille, asetettiin tehtäväksi valvoa myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä ei varsinaisesti merkinnyt toimivallan laajenemista. Uudella tehtävänmäärityksellä haluttiin vain korostaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulman tärkeyttä laillisuusvalvonnassa. Ajatuksena on se, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvotaan elimellisenä osana perinteistä laillisuusvalvontaa. Asiasta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeV 25/1994 vp.) edellytti, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomuksiin sisällytetään erityinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Perus- ja ihmisoikeudet "läpäisevät" koko laillisuusvalvonnan kentän. Lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Tämän näkökulman ja sen merkityksen havainnollistamiseksi on tärkeätä saada läpileikkaus siitä, minkälaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksenasetteluja kertomusvuonna on ilmennyt ja minkälaisiin oikeusasiamiehen kannanottoihin ne ovat antaneet aiheita.

Jäljempänä luodaan siten yhteenvedonomainen katsaus siihen, miten perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on ilmennyt oikeusasiamies (OA) Lehtimajan sekä apulaisoikeusasiamiesten (AOA) Paunion ja Jonkan harjoittamassa laillisuusvalvonnassa kertomusvuoden aikana ja minkälaisia konkreettisia ongelmia on tällöin noussut esiin. Katsauksessa viitataan sekä sellaisiin kannanottoihin, joita on muualla tässä kertomuksessa erikseen tarkemmin selostettu, että muihin kannanottoihin.

Tapausviittauksissa pyritään kiteyttämään se perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvä huomio tai kannanotto, jota asianomainen laillisuusvalvoja on kussakin tapauksessa itse pitänyt olennaisena. Tarkoituksena ei ole antaa tilastotietoja erityyppisistä kannanotoista vaan ainoastaan havainnollistaa perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden merkitystä erityyppisissä elämäntilanteissa sekä tällä tavoin hahmottaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta saatavaa kokonaiskuvaa.

Tämän katsauksen jäsentely noudattaa uuden perustuslain perusoikeuksia koskevan 2 luvun mukaista systematiikkaa. Esitystapa on pääosiltaan sama, jota sovellettiin jo toimintakertomuksissa vuosilta 1996 – 1998. Tekstissä kuitenkin viitataan jo uuden perustuslain säännöksiin, vaikka kertomusvuonna 1999 luonnollisesti noudatettiinkin vielä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon (asiallisesti samansisältöisiä) säännöksiä.

Oikeusvaltioperiaate (PL 2 §:n 3 momentti)

Oikeusvaltion tärkein tunnusmerkki on se, että julkisen vallan käyttö perustuu aina lakiin. Suomalaisen oikeuskulttuurin tiukkaa laillisuusperinnettä heijastaa perustuslakiin sisällytetty vaatimus: kaikessa julkisessa toiminnassa (entisessä hallitusmuodon 92 §:n 1 momentissa: kai-

kessa "virkatoiminnassa") on noudatettava tarkoin lakia. Julkiseen toimintaan kohdistettu lainalaisuuden vaatimus merkitsee hallinnollisen mielivallan vastakohtaa. Tämä on myös perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellinen kivijalka. Lainalaisuuden takeeksi on virkamiehille säädetty yleinen vastuu virkatoimista (PL 118 §). Tähän sisältyy myös rikosoikeudellinen vastuu ja loukatun oikeus vahingonkorvaukseen.

Suomen tuomari- ja virkamieskunta on perinteisesti kunnioittanut lainalaisuusperiaatetta. Oikeuskulttuuriamme on kuvattu jopa korostetun legalistiseksi. Tästä syystä on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ollut verraten harvinaista, että virkamiehiä olisi jouduttu ojentamaan suoranaisista laittomuuksista. Useimmiten on ollut kysymys lain tulkinnan vinoutumista tai jopa liian tiukasta pitäytymisestä lain kirjaimeen. Tämä on taas saattanut johtaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulman hämärtymiseen ja tai peräti unohtumiseen. Laillisuusvalvonnan keskeisenä tehtävänä onkin muistuttaa lain soveltajia perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ensisijaisuudesta. Tämä tulkintasääntö on puolestaan johdettavissa perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, sekä lainkäytön osalta erityisesti perustuslain etusijaa painottavasta 106 §:stä.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Yhdenvertaisuus klassisessa merkityksessään tarkoittaa samanlaista kohtelua samanlaisissa asioissa. Hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännös kieltää asettamasta ihmisiä tai ihmisryhmiä ilman hyväksyttävää perustetta toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Ihmisten yhdenvertaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikilla on oltava samat velvollisuudet ja samat oikeudet. Meillä on korostettu sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Ns. hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi tällöin oikeuttaa ihmisten erilaisenkin kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän tai sen, jolle lainsäädäntövaltaa on kussakin asiassa delegoitu, asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset erilaiseen asemaan. Tämä mutkistaa yhdenvertaisuusperiaatteen oikeudellisen merkityksen arvioimista käytännön tilanteissa. Laillisuusvalvojan onkin usein vaikea vetää rajaa toisaalta oikeudellisten ja toisaalta yhteiskuntapoliittisten näkökohtien välillä, etenkin silloin, kun puhutaan yhteiskunnallisen tasa-arvon suunnitelmallisesta edistämisestä tietyillä elämänalueilla eikä pelkästään klassisen syrjintäkiellon rikkomisesta.

Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan oikeusasiamiehelle tulevissa kanteluissa hyvin usein. Oikeusasiamies on ottanut kertomusvuonna kantaa yhdenvertaisuuden toteutumiseen mm. seuraavissa ratkaisuissaan.

OA Lehtimaja korosti yhdenvertaisuusodotusten merkitystä liikennevalvonnassa. On ongelmallista, jos osaa ylinopeuteen syyllistyneistä kuljettajista sakotetaan ja osa päästetään huomautuksella, vaikkei teoilla olisi mitään asiallisia eroja. Yksittäisen poliisimiehen seuraamusharkintaa olisikin ohjeistettava riittävän selvästi ja normaalikäytännöstä poikkeamiset olisi perusteltava (2079/4/99 ym. ks. s. 167).

AOA Jonkka puolestaan katsoi, että ehdonalaiseen vapauteen päästämistä voitiin painavista syistä lykätä vakaviin henkirikoksiin syyllis-

tyneen vangin tapauksessa, vaikka lykkääminen merkitsikin poikkeamista oikeusministeriön vankeinhoito-osaston vakiintuneesta käytännöstä (2675/4/98 ks. s. 138). Toisaalta hän korosti vankien yhdenvertaisen kohtelun merkitystä mm. opintolupa-anomusten käsittelyssä ja piti tärkeänä, että määräyksiä tältä osin täsmennetään (380/4/98 ks. s. 136).

Opiskelijoiden oikeutta työttömyysturvaan koskevassa tapauksessa AOA Paunio korosti työttömyysturvalainsäädännön yksiselitteisyyden ja selkeyden merkitystä yhdenmukaisen ratkaisukäytännön takeena arvioitaessa mm. opiskelun päätoimisuutta. Yhdenvertaisen kohtelun ohella on otettava huomioon myös kunkin henkilön erityisolosuhteet ja se, että asianosaisen on voitava luottaa hänelle myönteisen viranomaispäätöksen pysyvyyteen ainakin silloin, kun ensi asteen päätös ei ole selvästi lainvastainen (1040/4/97 ks. s. 328).

Elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuudesta oli kysymys tapauksessa, jossa otettiin kantaa ovelta ovelle -myynnin kieltämiseen kunnallisessa järjestyssäännössä. OA Lehtimaja arvosteli tällaisen myyntitavan totaalikieltoa mm. sillä perusteella, että kielto on omiaan antamaan paremman kilpailuaseman niille elinkeinonharjoittajille, jotka myyvät tuotteitaan kiinteästä toimipisteestä käsin taikka netti- tai postimyynnin avulla. Joillekin pienyrittäjille ovelta ovelle -myynti voi kuitenkin olla jopa ainoa yrittämisen muoto. Yhdenvertaisuusongelmana OA piti myös sitä, että kunnalliset järjestyssäännöt suhtautuivat ovelta ovelle -myyntiin eri kunnissa eri tavalla eikä vaihtelu näyttänyt riippuvan alue- tai kriminaalipoliittisista erityistarpeista (2098/4/96 ks. s. 317).

Kansalaisten yhdenvertaisuudesta puhuttaessa myös alueellinen tasa-arvo on tärkeä ulottuvuus. Ottaessaan kantaa lauttaliikenteen palvelutasoa koskevaan ohjeistoon OA Lehtimaja korosti saaristossa asuvan väestön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun (538/4/99 ks. s. 346). Alueelliseen tasa-arvoon hän viittasi myös kiinnittäessään huomiota mahdollisuuteen järjestää hovioikeuden pääkäsittelyitä hovioikeuspaikkakunnan ulkopuolella (216/3/99). AOA Paunio puolestaan totesi, että sähköinen asiointi hallinnossa on omiaan tasoittamaan alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa. Uudistuksella voi kuitenkin olla kielteisiä vaikutuksia niiden kansalaisten asiointiin, jotka eivät taloudellisista syistä tai tiedon puutteista johtuen osaa käyttää hallinnon sähköisiä palveluita, mikä taas saattaisi heikentää kansalaisten yhdenvertaisuutta (1536/4/99 ks. s. 379).

Yhdenvertaisuus terveydenhuollossa on ollut esillä useissa kanteluissa. Lasten hampaiden oikomishoitoja koskevassa tapauksessa AOA Paunio korosti, että vaikka jokainen kunta voi tietyissä rajoissa itse päättää, millaista oikomishoitoa kunnassa annetaan ja millä tavoin se toteutetaan, kysymys on kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä, jossa palveluiden saamisen kunkin kohdalla viime kädessä ratkaisee lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve (899/4/97 ks. s. 271). Yhdenvertaisuuden kannalta hän piti myönteisenä sitä, että kunnassa oli pyritty edistämään tarkoituksenmukaisten hoitopaikkojen saamista psyykkisesti sairaille liikuntavammaisille henkilöille (1857/4/97 ks. s. 268). Samoin hän katsoi, että myös dementoituneina pidetyillä sydänsairailla on yhtäläinen oikeus hoitoon kuin muillakin sydänsairailla (617/4/97 ks. s. 265).

Arvioidessaan ilman lääketieteellistä perustetta suoritettuja poikien ympärileikkauksia AOA Paunio korosti, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ja että lähtökohtaisesti myös lapsille kuuluvat täysimää-

räiset perusoikeudet (1664/4/97 ja 462/4/99 ks. s. 273). Pakolaislasten kohdalla hän painotti tasaarvon ja lapsen edun huomioon ottamisen merkitsevän mm. sitä, että näiden lasten turvapaikkahakemukset tulisi ratkaista mahdollisimman nopeasti (440/4/98 ks. s. 257).

Viranomaistehtävien organisointi ei saisi heikentää yhdenvertaisuutta. AOA Paunio totesikin, että työttömillä tulee olla yhtäläinen oikeus saada hyvän hallinnon vaatimusten mukaista palvelua työttömyysturva-asioissa siitä riippumatta, käsitteleekö asian Kansaneläkelaitos vai työttömyyskassa (2710/4/97 ks. s. 325).

Jätelaki (1072/1993) toi haja-asutusalueet ja sitä kautta myös vapaa-ajan asunnot järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin. Uudet velvoitteet ovat aiheuttaneet runsaasti epätietoisuutta kohtelun yhdenvertaisuudesta eri kunnissa. OA Lehtimaja arvosteli mm. sitä, että vapaa-ajan asunnon jätemaksun suuruus riippui kunnan jätemaksutaksan mukaan siitä, oliko kiinteistön omistaja vieraspaikkakuntalainen vai oman kunnan asukas. Hän katsoi taksan perusteettomasti suosivan oman kunnan asukkaita (2456/4/98 ks. s. 359). Toisessa tapauksessa oli taas kysymys siitä, asettiko kunnan jätemaksutaksa vapaa-ajan asunnon haltijat eriarvoiseen asemaan verrattuina kunnan vakinaisiin asukkaisiin. OA Lehtimaja katsoi, että kunnalla oli vapaa-ajan asuntojen jätemaksua harkitessaan oikeus ottaa huomioon myös loma-asutuksen vaikutus kunnan jätehuollon kokonaiskustannuksiin (362/4/96 ks. s. 361). Kolmannessa tapauksessa oli kysymys vapaa-ajan asuntojen ja maatilojen kohtelun yhdenvertaisuudesta, mitä tuli velvollisuuteen liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen (42/4/99 ks. s. 360).

Oikeusasiamies on usein joutunut puuttumaan käytäntöihin, jotka *koetaan* syrjiviksi vaikka niihin olisikin tosiasiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Ottaessaan kantaa varusmiesten ns. rästikoulutukseen OA Lehtimaja katsoi, ettei sairaus ole sinänsä peruste varusmiehen erilaiseen kohteluun, mutta sairauden takia puutteelliseksi jäänyt koulutus voi olla hyväksyttävä syy antaa vapaa-aikana ylimääräistä kertauskoulutusta esimerkiksi palvelusturvallisuuden takaamiseksi. OA painotti, että kertauskoulutus tulisi toteuttaa tavalla, jota ei koeta sairauden takia palveluksesta vapautettuja syrjiväksi (131/4/98 ym. ja 640/4/97 ks. s. 297). OA kehotti myös välttämään varusmiesten kohdalla sellaisia palvelusjärjestelyjä, jotka aiheuttaisivat joillekin varusmiehille tarpeettomia lomien menettämisiä, ottaen huomioon, ettei laki tunne oikeutta korvaukseen varusmiehen käyttämättä jääneistä lomista (2463/4/99 ks. s. 299).

Kansalaisuuden tai etnisen taustan perusteella tapahtuvaa syrjintää koskevat kantelut näyttävät lisääntyneen. OA Lehtimaja arvosteli mm. käräjäoikeuden takavarikkoasiassa käyttämiä perusteluja, jotka olivat omiaan antamaan vaikutelman ulkomaalaisen vastaajan syrjimisestä tämän kansalaisuuden perusteella (1060/4/97 ks. s. 124). Hän puuttui myös maa- ja metsätalousministeriön metsästyslain nojalla antamaan määräykseen hirven ja karhun metsästyksessä vaadittavasta ampumakokeesta. Sen mukaan ampumakoetodistus voitiin Suomessa antaa muun maan kansalaiselle, joka oli omassa kotimaassaan suorittanut ampumakokeen, mutta ei sen sijaan muussa maassa vakinaisesti asuvalle ja siellä saman ampumakokeen suorittaneelle Suomen kansalaiselle. OA piti tätä määräystä kansalaisuuden perusteella syrjivänä (2232/4/99 ks. s. 371). Perhesiteiden osoittamiseksi suoritettavien DNA-tutkimusten osalta hän painotti, että näitä tutkimuksia tuli käyttää kaikkien kansallisuuksien ja etnisten ryhmien kohdalla samanlaisin edellytyksin (1548/4/99 ks. s. 341). Myös oikeus

välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla kansalaisuudesta riippumatta. AOA Paunio totesi, ettei ulkomaalaiselta opiskelijalta voitu evätä oikeutta toimeentulotukeen yksinomaan hänen ulkomaalaisuutensa perusteella (1398/4/98 ks. s. 221).

Viitteitä etnisestä syrjinnästä on joskus voitu havaita joidenkin virkamiesten kielenkäytössä. OA Lehtimaja arvosteli mm. poliisimiehen sopimatonta lehtikirjoittelua, joka koski romaneja ja muita etnisiä vähemmistöjä (1261/4/96 ja 1905/4/98 ks. s. 173). Poliisi-, vankila- ja varuskuntatarkastuksilla rasismin torjunta on ollut yhtenä tärkeänä keskusteluteemana.

AOA Paunio taas kiinnitti huomiota siihen, että korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa hakijoita tuli arvioida yhdenmukaisin perustein (1905/4/97 ks. s. 375). Opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamista hän painotti myös tapauksessa, jossa oli kyse ammattikorkeakouluopiskelijoilta perittyjen ns. sopimusopiskelua koskevien maksujen laillisuudesta (2482/4/97 ks. s. 308).

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on valtiovallan nimenomaisena velvollisuutena. Tällä perusteella voidaan hyväksyä myös ns. positiivinen erityiskohtelu, jota esimerkiksi naisten vapaaehtoinen asepalvelus edustaa. OA Lehtimaja katsoi, ettei nais- ja miessotilaiden hiusten pituutta ja muuta ulkoasua koskevien ohjeistusten erilaisuutta voitu pitää naisia epäoikeudenmukaisesti suosivana (58/4/99 ks. s. 295). AOA Paunio puolestaan katsoi, että YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen valinnaiseen pöytäkirjaan liittyvä yksilövalitus- ja tutkintamenettely tulee tehostamaan naisten syrjinnän poistamista (1914/4/99 ks. s. 380).

Myös liikuntaesteet voivat vaarantaa oikeutta yhdenvertaisen kohteluun. AOA Paunio arvosteli sitä, että liikuntaesteisiä asiakkaita ei ollut otettu riittävästi huomioon virastotalon muutos- ja korjaustöissä. Perusoikeusuudistus on entisestään korostanut vammaisten henkilöiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun (1971/4/97 ks. s. 390).

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

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvon kunnioittamisvelvollisuus on ankkuroitu jo kulttuuriperintöömme.

Ihmisarvoon liittyvät näkökohdat ovat usein olleet oikeusasiamiehen kannanottojen taustalla, vaikkei ihmisarvoon olisi aina nimenomaisesti viitattukaan. Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä virkamiesasemansa edellyttämällä tavalla. Tähän sisältyy luonnollisesti myös se, ettei virkamies saa omalla käytöksellään loukata kenenkään ihmisarvoa. Ihmisten kohtelun on oltava "asiallista", kuten ihmisarvon kunnioituksen ajatus mahtipontisuutta välttävässä virkakielessä usein vaatimattomasti ilmaistaan (ks. esim. esitutkintalain 24 §).

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Suomen lainsäädännössä ei ollut nimenomaista kidutuskieltoa ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Kidutuksen lainvastaisuutta on pidetty itsestään selvänä. Tätä kuvastaa sekin, ettei oikeusasiamiehen tietoon ole tullut epäilyjä virkamiesten harjoittamasta kidutuksesta, ainakaan siinä mielessä kuin tämä käsite on oikeudellisesti määritelty.

Perusoikeusuudistuksessa koottiin kaikki henkilöön kohdistuvat ns. fyysiset perusoikeudet

samaan yhteyteen. Perusoikeussuoja on laajennettu koskemaan nimenomaisesti myös henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta eikä ainoastaan perinteisen määritelmän mukaisesti yksilön henkeä ja vapautta. Tämä kuvastaa nykyaikaista käsitystä fyysisen perusoikeussuojan laaja-alaisuudesta.

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. Rikosoikeusjärjestelmän tehokkuus on tässä mielessä sekin perus- ja ihmisoikeuskysymys, joskin oikeutta turvallisuuteen on pidetty tällä ulottuvuudella myös ongelmallisena: yleismaailmallisesti ei näet ole harvinaista, että yksilön vapausoikeuksia kohtuuttomasti rajoitetaan esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen vedoten.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä aloja ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa. Nämä kuuluvat perinteisesti oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan ydinalueeseen.

Sotaväen simputus on ilmiö, johon oikeusasiamies on aika ajoin joutunut puuttumaan varusmiesten kohtelua valvoessaan. Erityisesti on korostettu kantahenkilökuntaan kuuluvien esimiesten vastuuta siitä, että simputusperinteet katkaistaan. Kyse ei ole ainoastaan ulkoisen valvonnan järjestämisestä vaan myös asenteisiin vaikuttamisesta. Esimiehet ovat velvollisia ottamaan selvää alaistensa keskuudessa vallitsevista simputusperinteistä.

OA Lehtimaja korosti, ettei esimiehen ole lupa käyttää sotilaallista käskyvaltaansa pelkilymielessä, koska tositilanteessa koko joukon turvallisuus voi riippua siitä, että esimiehen käskyt on opittu ottamaan todesta. Varusmiesten kohtelun tulee muutenkin olla asiallista ja kannustavaa (923/4/97 ks. s. 291). Hän kehotti myös välttämään varusmiesten vapaa-aikaan sijoittuvia ylimääräisiä sisäjärjestysharjoituksia, jotka helposti koetaan pikemminkin rangaistuksenomaiseksi simputukseksi kuin sotilaskoulutukseen liittyväksi vakavaksi harjoitukseksi (1867/4/96 ks. s. 294). OA Lehtimaja piti palvelusmotivaation kannalta ongelmallisena myös varusmiesten käyttöä muihin kuin varsinaiseen sotilaskoulutukseen liittyviin tehtäviin (1577/4/96 ks. s. 293).

Toisaalta on selvää, että sotilaallisen palveluksen luonteeseen kuuluu tosiasiallisia vapaudenrajoituksia. OA Lehtimaja katsoi, että varusmiesten hiusten pituutta ja muuta ulkoasua koskeva ohjeistus ei loukannut yksilön ihmisarvoa taikka puuttunut varusmiehen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai yksityiselämään enemmän kuin jo sotilaallisen palveluksen luonteesta johtui. Hän piti kuitenkin asianmukaisena, että näistä välttämättömistä vapaudenrajoituksista säädettäisiin lailla (58/4/99 ks. s. 295).

OA Lehtimaja katsoi, että Suomen KP-sopimukseen tekemä varaumaa, joka koskee nuorten tutkinta- ja vankeusvankien pitämistä erillään aikuisista vangeista, olisi syytä täsmentää viittaamalla lapsen oikeuksia koskevaan sopimukseen (1848/4/99 ks. s. 381).

Ovelta ovelle -myynnin kieltoa koskevassa tapauksessa oli kysymys myös siitä, voitiinko kieltoa perustella ihmisten kotirauhan suojaamisella ja turvallisuuden tunteen lisäämisellä. OA Lehtimajan mielestä tällainen myynti ei sinänsä voinut loukata kenenkään perusoikeuksia, joskin sen varjolla voitiin harjoittaa rikollistakin toimintaa. OA katsoi kuitenkin, etteivät turvallisuuden tunteet kuuluneet perusoikeutena suoja-

tun henkilökohtaisen turvallisuuden ydinalueeseen (2098/4/96 ks. s. 317).

Ulkomaalaisten karkotusta koskevien päätösten täytäntöönpanosta OA Lehtimaja totesi, että karkotettavia on kohdeltava heidän ihmisarvonsa huomioon ottaen ja että räjähdysherkätkin tilanteet tulisi hoitaa rauhanomaisin keinoin (1484/4/96 ks. s. 342).

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus on ollut keskeisesti esillä myös psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa ja vankiloissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisikohteiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinniottojen ja pidätysten käyttö.

AOA Paunio korosti, että lääninhallituksen olisi tullut suhtautua hyvin vakavasti tietoihin, joiden mukaan eräässä sen valvontaan kuuluvassa perhekodissa käytettiin pakkokeinoja sinne sijoitettujen huostaanotettujen lasten kasvattamisessa (847/2/99 ks. s. 245). Hän totesi potilaan henkilökohtaisen koskemattomuuden edellyttävän, että potilasta ei voida eristää, ellei tätä ole mielenterveyslain nojalla otettu tarkkailuun tai määrätty hoitoon hänen tahdostaan riippumatta (1697/4/97 ks. s. 262).

Henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinnioton ja säilössä pitämisen edellytyksiä on tulkittava ahtaasti. AOA Jonkka arvosteli sitä, että poliisi oli ottanut kolme moottoripyöräkerhon jäsentä kiinni ja pitänyt heitä yön yli säilössä estääkseen mahdollisen yhteenoton toisen moottoripyöräkerhon jäsenten kanssa (658/4/97 ks. s. 155). Kiinnioton edellytyksistä oli kysymys myös tapauksessa, jossa poliisipartio oli vienyt poliisiasemalle 16-vuotiaan tytön, joka oli ollut myymälänäpistyksestä epäillyn henkilön seurassa. AOA Jonkka katsoi, ettei kiinnioton syyksi ilmoitettua henkilöllisyyden selvittämistä tässä tapauksessa voitu sellaisenaan pitää lainmukaisena perusteena kiinniotolle (1515/4/97 ks. s. 164). AOA Paunio puolestaan arvosteli poliisin menettelyä, kun se oli pitänyt rikostutkinnan yhteydessä alle 15-vuotiasta huostaan otettua lasta säilössä lähes kolme vuorokautta. Myöskään sosiaaliviranomaisilla ei ollut oikeutta antaa tähän suostumustaan (662/4/96 ks. s. 252).

Vapaudenmenetyksiä ei voi pitkittää ilman vapaudenriistoon oikeuttavaa laillista syytä. AOA Jonkka ei pitänyt poliisin työvuorojärjestelyjä riittävänä syynä pidättämisen pitkittymiseen (2678/4/97 ks. s. 159). Hän katsoi myös, että tutkintavankeudessa olleen ja matkustuskieltoon määrätyn henkilön vapauttamista ei voitu lykätä sillä perusteella, että tämän passi ei ollut poliisin hallussa (2539/4/98 ks. s. 167).

Pakkokeinojen käytön edellytyksinä oleviin näyttökynnyksiin on suhtauduttava vakavasti. AOA Jonkka korosti esimerkiksi vangin henkilönkatsastuksesta päättävän virkamiehen velvollisuutta selvittää vihjetiedon luotettavuutta (1792/4/97 ks. s. 157).

Vangin itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta ilman asianmukaista toimivaltasäännöstä oli kysymys tapauksessa, jossa lomalta vankilaan palanneelle, huumeiden salakuljetuksesta epäillylle vangille toimitettiin henkilöntarkastus ja hänet sijoitettiin kahdeksi vuorokaudeksi kameravalvontaselliin. AOA Jonkka totesi eristämisen olleen lainvastaista (1925/4/97 ks. s. 135).

Hän moitti vanginvartijaa siitä, että tämä oli toimittanut vangin henkilöntarkastuksen perhetapaamisen jälkeen ilman todistajaa eikä toimituksesta myöskään pidetty kirjaa (1176/4/97 ks. s. 134). Lisäksi hän kiinnitti huomiota poliisivankilan liian pitkiin ruokailuväleihin (1980/4/99 ks. s. 164).

Vapauteen kuuluu keskeisesti yksilön tahdonvapaus, jonka merkitystä AOA Paunio on painottanut monissa terveydenhuoltoa koskevissa ratkaisuissa. Itsemääräämisoikeutta korostettiin tapauksessa, jossa lääkäri ei ollut ennen toimenpiteeseen ryhtymistä varmistautunut siitä, että potilas oli antanut siihen suostumuksensa (249/4/98 ks. s. 279). Samoin AOA katsoi lääkärin menetelleen virheellisesti tilanteessa, jossa kehitysvammaiselta potilaalta poistettiin hammas keskustelematta asiasta ensin potilaan läheisten kanssa (2560/4/97 ks. s. 277). AOA Paunio puuttui myös tapaukseen, jossa potilaan omaisia ei ollut kuultu ennen tärkeiden hoitopäätösten tekemistä henkilön itsensä ollessa kykenemätön päättämään hoidostaan (2072/4/97 ks. s. 276). AOA Paunio korosti potilaan itsemääräämisoikeutta ja suostumuksen merkitystä myös silloin, kun mielentilatutkimusta varten kysytään tietoja potilaan vanhemmilta (2158/4/97 ks. s. 261).

Opetuspotilasta koskevassa tapauksessa AOA Paunio katsoi, että potilaalle on ennen hoitotoimenpidettä ymmärrettävällä tavalla selostettava opetustilanne ja varmistuttava hänen suostumuksestaan (2528/4/97 ks. s. 269).

Merkittävällä tavalla henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuvasta päätöksenteosta on kysymys myös silloin, kun rajoitetaan henkilön oikeustoimikelpoisuutta. AOA Paunio korosti, että määrättäessä henkilölle uskottu mies on kuulemista pidettävä pääsääntönä, josta voidaan poiketa vain painavasta syystä (2443/4/97 ks. s. 255).

Pienten lasten koskemattomuuteen puuttumisesta uskontoon liittyvistä syistä oli kysymys AOA Paunion ratkaisussa, joka koski poikalasten ympärileikkauksia ilman lääketieteellistä perustetta (1664/4/97 ja 462/4/99 ks. s. 273). AOA korosti, että toimenpiteen suorittamiseen pienelle lapselle tulisi suhtautua suurella varauksella siitäkin huolimatta, että uskonnon harjoittamisen oikeutta tulee kunnioittaa ja erilaisia kulttuureja ja uskontoja arvostaa. Lapsen koskemattomuuden turvaaminen kuuluu keskeisesti velvollisuuteen suojella lasta ja pitää hänestä huolta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)

Yksi oikeusvaltion perusperiaatteita on se, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä se sisällytettiin perusoikeuksien luetteloon.

OA Lehtimaja totesi käräjäoikeuden puheenjohtajan syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun ulkomaalainen mies oli tuomittu mm. useista tapon yrityksistä 14 vuoden vankeusrangaistukseen, vaikka rikoslain mukaan enimmäisrangaistus olisi ollut vain 12 vuotta. OA ei kuitenkaan havainnut viitteitä siitä, että vastaajan ulkomaalainen syntyperä tai muut epäasialliset syyt olisivat vaikuttaneet asiaan (2542/4/98 ks. s. 111).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate heijastuu myös sellaisiin kurinpidollisiin tai hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka saatetaan oikeuselämässä kokea tosiasiallisina rangaistuksina. OA Lehtimajan mielestä ei pitäisi käytännön kautta luoda sellaisia "työnjohdollisia" seuraamuksia, jotka voidaan helposti sekoittaa kurinpidollisiin tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Kysymys oli lääninhallituksen virkamiehelle antamasta kirjallisesta huomautuksesta, vaikka laissa ei ollut tällaista seuraamusta erikseen mainittu (2579/4/96 ks. s. 387). AOA Jonkka arvosteli puolestaan nimismiestä, joka oli antanut ylikonstaa-

pelille "vakavan" kirjallisen varoituksen, vaikka laki ei tunne "vakavaa" varoitusta (1508/4/97).

OA Lehtimaja arvosteli laillisuusperiaatteen näkökulmasta myös kunnallisiin järjestyssääntöihin perustuvia rangaistussäännöksiä (2098/4/96 ks. s. 317).

Liikkumisvapaus (PL 9 §)

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskohtaisemmin. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Ottaessaan kantaa rock-tapahtuman aiheuttamiin tilapäisiin liikennejärjestelyihin OA Lehtimaja painotti, että asuinpaikkaan johtavan, yleiselle liikenteelle tarkoitetun liikenneväylän sulkeminen tai kulkuoikeuden rajoittaminen väliaikaisestikin merkitsee puuttumista perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen. Sen vuoksi liikenteen rajoittamiseen oikeuttavia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Rock-tapahtumista tai vastaavista ei saisi aiheutua normaalia elämää kohtuuttomasti haittaavia liikkumisrajoituksia alueella asuville (1553/4/96 ks. s. 345). Saaristossa asuvan väestön liikkumisvapaudesta OA muistutti lauttaliikenteen aikatauluja ja yöliikenteen rajoituksia koskevissa kanteluasioissa (538/4/99 ks. s. 346).

Liikkumisvapauteen voi vaikuttaa myös liikkumista helpottavien lupien myöntämisessä noudatettu käytäntö. AOA Jonkka arvosteli poliisia siitä, että ajokortin hakijan edellytettiin käyvän selvittämässä ulosottoasioitaan ennen ajokortin luovuttamista. Tällainen ajokortin saamiselle asetettu ennakkoehto ei perustunut lakiin (935/4/97).

Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisten maahantulon ja maastalähdön sääntely. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin nimenomaisesti myös ulkomaalaisen yleisestä palauttamiskiellosta sellaisiin oloihin, joissa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. OA Lehtimaja muistutti sisäasiainministeriötä siitä, että tämä palauttamiskielto sitoo kaikkia viranomaisia, jotka joutuvat ulkomaalaisen palauttamisen kanssa tekemisiin. Näin ollen myös käännytyspäätöksen täytäntöönpanijalla on vastuu siitä, ettei käännytettävä päädy palauttamiskiellon tarkoittamiin olosuhteisiin (2652/4/96 ks. s. 342).

AOA Paunio puolestaan korosti liikkumisvapautta tapauksessa, jossa oli kyse potilaan liikkumisen rajoittamisesta sairaalan ulkopuolella. Tällaiseen rajoitukseen ei oikeuttanut pelkästään se, että potilas oli pitkäaikaishoidossa (815/4/98 ks. s. 263).

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin oikeudesta yksityiselämän suojaan uutena perusoikeutena, jonka esikuvana olivat vastaavat määräykset kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Oikeutta yksityiselämän (eli yksityisyyden) suojaan täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suojaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa on yksityiselämään rinnastettu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Samassa perusoikeussäännöksessä on myös henkilötietojen suoja mainittu osana yksityiselämän suojaa. Yksityiselämän suojaan liittyy läheisesti myös itsemäärää-

misoikeus, koska jokaisella on oikeus päättää suhteistaan muihin ihmisiin.

Kotirauhan suojan osalta OA Lehtimaja totesi, ettei esimerkiksi ovelta ovelle -myynti voi oikeudellisessa mielessä sinänsä loukata kenenkään kotirauhaa, jos se toteutetaan asianmukaisesti, siitä huolimatta, että jotkut voivat kokea sen kiusallisena tai häiritsevänä (2098/4/96 ks. s. 317). Todistusaineiston turvaaminen saattaa joskus vaatia myös kotirauhan piiriin ulottuvia pakkotoimia. OA Lehtimaja korosti, että näissä yhteyksissä on muistettava suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen vaatimukset (1764/4/99 ks. s. 91).

Myös ulosoton ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen yhteydessä joudutaan usein puuttumaan kotirauhaan ja viestintäsalaisuuteen. AOA Jonkka kiinnitti ulosottoviranomaisten huomiota suhteellisuusperiaatteeseen (1548/4/98). Hän arvosteli myös esitutkinnan johtajaa rikoksesta epäillyn kirjeiden avaamisesta ilman asianmukaista takavarikkopäätöstä sekä avattujen kirjeiden luovuttamista epäillyn aviopuolisolle. AOA korosti, että kirjesalaisuus on voimassa myös aviopuolisoiden välillä (764/4/96 ks. s. 171).

Asianosaisen suostumuksen saaminen jää usein epäselväksi, kun kysymys on poliisin käyttämistä pakkokeinoista. AOA Jonkka katsoi, ettei poliisimiehen tulisi itse ehdottaa kotietsintää pelkästään asianomaisen suostumuksella, koska tavallinen kansalainen voi helposti ymmärtää poliisin ehdotukset kehotuksiksi tai käskyiksi (742/4/97 ks. s. 156).

Perhe-elämän suojaan OA Lehtimaja on kiinnittänyt huomiota mm. perheiden yhdistämistä koskevien oleskelulupahakemusten yhteydessä (1548 ja 1762/4/99 ks. s. 341).

Yksityiselämää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

OA Lehtimaja piti kyseenalaisena, voitiinko rikosasian vastaajan oman yksityiselämän suojaamisella milloinkaan perustella sitä, että kokonaan salataan hänen tulleen tuomituksi rikoksesta. Tosin vastaajan nimen paljastaminen esimerkiksi lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevassa asiassa saattoi paljastaa myös uhrin henkilöllisyyden ja aiheuttaa siten yksityis- ja perhe-elämän suojaan heijastuvia ongelmia (696/4/97 ym. ks. s. 116).

Yhdessä tapauksessa oli todistajan käräjäoikeudelle antama lääkärintodistus epähuomiossa liitetty oikeudenkäyntiasiakirjoihin. Kun todistaja katsoi sen loukkaavan hänen yksityisyyttään, OA Lehtimaja esitti lääkärintodistuksen poistamista tuomioistuimen asiakirjoista ja palauttamista todistajalle (1210/4/96 ks. s. 100).

AOA Jonkka puolestaan moitti poliisitarkastajaa, joka oli kantelupäätöksen yhteydessä paljastanut kuolemansyyn selvittämiseen liittyviä salassa pidettäviä asiakirjoja (192/2/98). Hän arvosteli myös verotoimistoa siitä, että perintöveropäätös oli lähetetty verovelvolliselle avonaisessa kirjekuoressa (206/4/98 ks. s. 333).

Luottamuksellisen viestin suoja voi AOA Paunion mukaan vaarantua myös sen takia, että työnantaja tai oppilaitos puuttuvat työntekijöiden tai oppilaiden sähköpostiviesteihin ja muuhun tietoverkon käyttöön harjoittaessaan ns. teknistä valvontaa. Tällainen puuttuminen on mahdollista vain riittävän täsmällisten laintasoisten säännösten nojalla (2016/2/98 ks. s. 307).

Yksityiselämän suoja on ollut esillä ja sitä on erityisesti korostettu myös AOA Paunion psykiatrisiin sairaaloihin tekemillä tarkastuksilla. Mielentilatutkimuspotilaan tietosuojan osalta hän tote-

si, että tietojen hankkiminen mielentilatutkimusta varten esim. yksityishenkilöiltä tai tutkittavan työpaikoista voi tapahtua vain tutkittavan suostumuksella (2158/4/97 ks. s. 261). Tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan kirjeiden pidättämistä hän piti yksityiselämän suojan loukkaamisena ja korosti, että mikäli perusoikeuksien pakottavissa ristiriitatilanteissa joudutaan potilaan oman tai toisten turvallisuuden vuoksi rajoittamaan oikeutta lähettää kirjeitä, tämän tulee perustua lain säännöksiin (1697/4/97 ks. s. 262).

Uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin perinteisen uskonnonvapauden yhteydessä myös laajemmin omantunnonvapaudesta, joka ei rajoitu vain uskonnolliseen vakaumukseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa mainitaan uskonnon- ja omantunnonvapauden ohella myös ajatuksen vapaus.

Uskonnonvapaudessa on olennaista myös ns. negatiivinen aspekti: kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Tämä ulottuvuus tulee erityisen ajankohtaiseksi Suomen oloissa, missä kirkolla ja valtiolla on historiallisiin syihin perustuvat läheiset siteet. Evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan lainsäädännöllisen erityisaseman ei tosin ole sinänsä katsottu loukkaavan uskonnonvapautta.

OA Lehtimaja katsoi, että esimerkiksi säädöskokoelmassa julkaistava rukouspäiväjulistus oli sellainen vanha perinne, josta valtioneuvosto oli valtaväestön tahtoa tulkiten halunnut pitää kiinni. OA:n mielestä se ei rajoittanut kirkkoon kuulumattoman vähemmistön elämää tai oikeuksia (2642/4/98). Toisaalta OA Lehtimaja ei pitänyt asianmukaisena, että uskonnon harjoittamiseen tarkoitettuja tiloja kuten kirkkosaleja käytettiin yleisinä äänestyspaikkoina (2009/4/96 ks. s. 383).

OA Lehtimaja korosti, että uskonnonvapauden toteutumisesta huolehtiminen kuuluu ihmisten perusoikeusturvan ydinalueeseen. Hän muistutti opetusministeriötä siitä, että uskonnollisten yhdyskuntien rekisteröintiä koskevat hakemukset on käsiteltävä kohtuullisen ajan kuluessa (2651/4/96 ks. s. 386).

Uskonnon vapaudesta suhteessa lasten koskemattomuuteen oli kysymys AOA Paunion ratkaisussa, joka koski poikalasten ympärileikkausta 1664/4/97 ja 462/4/99 ks. s. 273).

Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)

Sananvapauteen kuuluu oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta on säädetty sekä omassa perustuslaissamme että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähes samansisältöisesti.

Sananvapauteen liittyy läheisesti oikeus julkisuuteen eli oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muusta tallenteesta. Tallennejulkisuus on kotimaista perua oleva perusoikeussäännös. Hallinnon avoimuuden lisääminen on ajankohtainen keskustelukysymys myös Euroopan Unionin piirissä.

Sananvapauskanteluissa on usein ollut kysymys nimenomaan virkamiehen sananvapaudesta. Virkamiehellä on lähtökohtaisesti sama sananvapaus kuin muillakin kansalaisilla. Hänen sanankäytölleen voidaan kuitenkin asettaa tietty asiallisuusvaatimus. Sananvapauden mahdol-

liset rajoitukset voivat johtua joko hoidettavan viran luonteesta tai virkamieheltä vaadittavista yleisistä käyttäytymisnormeista.

OA Lehtimaja moitti poliisimiestä lehtikirjoittelusta, johon sisältyi rasistisia, muukalaisvihamielisiä ja naissukupuolta halventavia lausumia. Tällaista kirjoittelua ei OA:n mielestä voitu puolustaa varsinkaan silloin, kun se on miellettävissä poliisin tiedotustoiminnaksi (1261/4/96 ym. ks. s. 173). OA Lehtimaja arvosteli myös sotilaslääninkomentajaa siitä, että tämä oli sotilaslääninvuosijuhlassa pitänyt tervehdyspuheen, joka oli ollut omiaan loukkaamaan palvelustehtävässä surmansa saaneen varusmiehen omaisia (509/4/97 ks. s. 290).

OA Lehtimaja katsoi, että virkamiehillä on yleensä oikeus lausua julkisuudessa kantansa sellaisista asioista, jotka liittyvät heidän virkaansa. Hallinnon avoimuus edellyttää, että viranomaisten päätösten taustoja tarvittaessa kerrotaan myös tiedotusvälineille, etenkin silloin kun asioilla yleistä yhteiskunnallista mielenkiintoa (2651/4/96 ks. s. 386). Hän arvosteli kuitenkin kihlakunnansyyttäjää, joka oli televisiohaastattelussa kommentoinut tekemäänsä syyttämättäjättämispäätöstä ja ilmoittanut, ettei päätös ollut vastannut syyttäjän omaa käsitystä siitä, olisiko asiassa pitänyt nostaa syyte. OA:n mielestä ei ollut sinänsä estettä sille, että syyttäjä julkisesti kertoi itse tekemistään virheistä. Syyttäjän on kuitenkin julkisissa esiintymisissään otettava huomioon myös syyttämättä jätettyjen oikeusturvan asettamat rajoitukset. Heitä ei saa aiheettomasti leimata julkisuudessa syyllisiksi. OA korosti kuitenkin, ettei syyttäjän sananvapautta pitäisi rajoittaa silloin, kun kysymyksessä on yhteiskunnallisesti merkittävän epäkohdan saattaminen julkiseen keskusteluun (1062/4/98 ym. ks. s. 184).

OA Lehtimaja katsoi, että talousrikostorjuntaryhmän vetäjänä toimineen apulaisnimismiehen esimiehillä oli ollut oikeus esittää käsityksensä niistä ongelmista, joita apulaisnimismiehen kansanedustajaehdokkuus olisi heidän mielestään aiheuttanut tämän virkatyölle. Näin oli siitä huolimatta, ettei poliisimiestä voida kieltää osallistumasta poliittiseen toimintaan (162/4/98 ks. s. 160).

Sananvapaus kuuluu myös psykiatrisille potilaille. AOA Paunio totesi, että psykiatrisessa sairaalassa olevan potilaan oikeutta lähettää kirjeitä ei voida rajoittaa sillä perusteella, että "kirjeiden lähettäminen ei ollut hyväksi" (1697/4/97 ks. s. 262).

Oikeusasiamies on ottanut kantaa myös julkisen vallan yleiseen velvollisuuteen edistää sananvapautta. Yleisradion tehtäviin kuuluu tukea kansanvaltaa mm. tarjoamalla yhteiskunnallisista kysymyksistä monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja. OA Lehtimaja katsoi sananvapauteen kuuluvan, että yleisradio-ohjelmassa voidaan käydä tällaista keskustelua myös sellaisesta asiasta, joka on tuomioistuimessa vireillä, jollei keskustelupuheenvuorojen tarkoituksena ole puolueettomaan lainkäyttöön puuttuminen (1496/4/99 ks. s. 347).

OA Lehtimaja katsoi, ettei Suomen KP-sopimukseen tekemää sotapropagandan kieltoa koskevaa varaumaa ollut aihetta poistaa, mutta sitä voitaisiin täsmentää ottamalla huomioon sotaan yllyttämisen kriminalisointi rikoslaissa (1848/4/99 ks. s. 381).

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyttää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin oikeusasiamies on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa

kanteluissa on kuitenkin ollut kysymys tiedonpyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia "viipymättä".

OA Lehtimaja arvosteli käräjäoikeuksia rikosoikeudenkäynnin asianosaisten henkilöllisyyden salassapidosta ja tietojen antamisen viipymisestä. Vastaajan nimeä koskeva tieto on aina julkinen. Asianomistajan osalta on punnittava yhtäältä oikeudenkäytön julkisuuden merkitystä ja toisaalta rikoksen uhrin suojaamista tarpeettomalta julkisuudelta. Julkisuusrajoituksia on tulkittava suppeasti. Salassapitoa koskeva päätöksenteko kuuluu kuitenkin aina tuomioistuimelle eikä yksittäiselle virkamiehelle. OA korosti myös sitä, että julkinen tieto on annettava tiedotusvälineen edustajalle, vaikka virkamies itse pitäisi tiedon julkistamista hyvän tavan vastaisena (696/4/97 ym. ks. s. 116).

OA Lehtimaja moitti myös ympäristökeskuksen johtajaa, joka oli viivyttänyt toimittajan asiakirjapyynnön ratkaisemista "voittaakseen aikaa". Ympäristökeskukseen saapuneita asiakirjoja ei ollut myöskään asianmukaisesti kirjattu ja ne oli palautettu lähettäjälleen, heti kun toimittaja oli pyytänyt niistä tietoa (906/2/97 ks. s. 356).

AOA Paunio puolestaan korosti, että kantelijan ammatilliselta koulutuskeskukselta pyytämien julkisten tilinpäätöstietojen luovuttamisen ehdoksi ei voitu asettaa tietopyynnön syyn ilmaisemista (1078/4/97 ks. s. 301).

Kunnanhallituksen OA Lehtimaja katsoi menetelleen lainvastaisesti, kun se oli kieltäytynyt antamasta kunnan tarkastuslautakunnan jäsenelle tämän pyytämiä tietoja (989/4/98 ks. s. 312).

AOA Paunio taas katsoi Valtiokonttorin menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut tapaturmakorvausta koskevassa asiassa antanut hakijalle tietoa asiantuntijalääkärin kannanotosta ja henkilöllisyydestä (1274/4/97 ks. s. 234).

AOA Jonkka puolestaan katsoi, että poliisi ei ollut loukannut tiedotusvälineiden sananvapautta, kun se oli kieltänyt toimittajilta kuvaamisen väkivaltarikoksesta epäillyn henkilön piiritystilanteessa. Hän korosti kuitenkin, että poliisin ja tiedotusvälineiden pelisääntöjä tulisi linjata nykyistä selkeämmin (2633/4/98 ks. s. 164).

Oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa OA Lehtimaja kiinnitti huomiota julkisuus- ja salassapitokysymyksiin turvattaessa todistelua teollis- ja tekijänoikeutta koskevissa asioissa (1764/4/99 ks. s. 91).

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)

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

Kertomusvuonna ei esiintynyt laillisuusvalvonta-asioita, joissa kokoontumis- ja yhdistymisvapaus olisi ollut keskeisesti esillä. Tämä voi viitata siihenkin, ettei nykypäivän Suomessa koeta tällä alueella olevan enää suuria ongelmia.

Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)

Ns. poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on mielletty yhä selvemmin yksilön perusoikeuksiksi. Tätä kuvastaa sekin, että ns. KP-sopimuksen nimessä rinnastetaan kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet. Perusoikeusuu-

distuksen yhteydessä näistä poliittisista osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaisesti säätää jo perustuslain tasolla.

Äänestysoikeus koskee vain hallitusmuodossa erikseen mainittuja, esimerkiksi Suomen kansalaisia valtiollisissa vaaleissa. Tämän ohella julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Erityissäännöksessä (PL 20 §), joka koskee vastuuta ympäristöstä, on mainittu nimenomaan elinympäristöä koskevasta vaikutusmahdollisuudesta. Perusoikeustasoinen osallistumismahdollisuus on keskeisen tärkeä oikeudellinen väline pyrittäessä demokraattiseen kansalaisyhteiskuntaan. Osallistumisoikeuksien turvaaminen liittyy läheisesti sananvapauden ja julkisuuden suojaan sekä hallinnon avoimuuteen ja palveluhenkisyyteen.

OA Lehtimaja katsoi, että vaalihuoneistojen tulisi olla aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja, jotta kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville äänioikeutetuille olisi yhtä helppoa saapua äänestyspaikalle. On muistettava, että äänioikeutettujen joukko on tänä päivänä kirjavampi kuin aikaisemmin (2009/4/96 ks. s. 383). Hän kiinnitti myös keskusvaalilautakunnan huomiota siihen, ettei äänioikeuden käyttämiselle aseteta lakiin perustumattomia rajoituksia kuten esimerkiksi vaatimusta äänestysoikeutta koskevan ilmoituskortin luovuttamisesta vaalivirkailijalle (683/4/99 ks. s. 317).

OA Lehtimaja korosti, että äänioikeuden käyttämistä koskevaa tietoa on välitettävä kansalaisille. Hän arvosteli oikeusministeriön hallitusneuvosta puhelun liian nopeasta katkaisemisesta opiskelijan kysyessä neuvoa ennakkoäänestykseen osallistumisesta (601/4/99 ks. s. 389).

OA Lehtimajan mukaan esimiehet eivät voi kieltää poliisimiestä asettumasta kansanedustajaehdokkaaksi tai muutenkaan painostaa tätä luopumaan hänelle kuuluvista osallistumisoikeuksista (162/4/98 ks. s. 160). Hän ei nähnyt myöskään estettä siihen, että poliisikomisario toimii sosiaalilautakunnan jäsenenä tai vastaavissa kunnallisissa luottamustoimissa (1619/4/88 ks. s. 162).

OA Lehtimaja muistutti, että kunnan tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeutta on tulkittava tiedon pyytäjän eduksi, ottaen huomioon, että kysymys on kunnallisten viranhaltijoiden toiminnan demokraattisesta kontrollista (989/4/96 ks. s. 312).

Osallistuvan kansalaistoiminnan edellytyksenä on käytännössä, että julkinen valta tiedottaa asioista riittävän aktiivisesti ja avoimesti. Erityisen tärkeätä tämä on silloin, kun kysymys on ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavien hankkeiden valmistelusta. Niillä tahoilla, joita valmisteltavat hankkeet koskevat, on oikeus tulla hankkeiden johdosta kuulluiksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tiedottaminen on tärkeätä myös sen vuoksi, että kansalaiset voisivat arvioida hankkeiden todennäköisiä vaikutuksia omaan toimintaansa ja elinkeinoonsa. OA Lehtimaja arvosteli esimerkiksi sitä, että vanhojen metsien suojeluohjelman valmistelusta oli ilmoitettu metsänomistajille vasta myöhemmin kuin metsäyhtiöille (765/4/96 ks. s. 364).

Osallistumisoikeudet merkitsevät mm. sitä, että julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Arvostellessaan ovelta ovelle -myynnin totaalikieltoa OA Lehtimaja piti parempana, että asukkaitten itsensä annettaisiin päättää, haluavatko he kotiovelleen tällaisia palveluita vai eivät (2098/4/96 ks. s. 317).

Osallistumisoikeuksiin liittyy myös työyhteisön jäsenen oikeus yhteistoimintamenettelyyn. OA Lehtimaja arvosteli ympäristökeskuksen

johtajaa siitä, että tämä oli ilman yhteistoimintalain mukaista neuvottelua peruuttanut alaisensa palkkaetuihin vaikuttavan sijaismääräyksen (906/4/97 ks. s. 356).

Omaisuuden suoja (PL 15 §)

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

Omaisuuden suoja joutuu usein intressiristiriitaan jonkin toisen perusoikeuden kanssa. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi ympäristöä suojeltaessa. Tällöin omaisuuden suojaa on jouduttu tarkastelemaan yhdessä luonnon monimuotoisuutta ja ympäristön terveellisyyttä koskevan "kilpailevan" perusoikeussäännöksen (PL 20 §) kanssa. Kahta eri suuntiin vaikuttavaa perusoikeussäännöstä on punnittava vastakkain.

OA Lehtimaja katsoi omaisuuden suojaan kuuluvan, että metsänomistajaa riittävän ajoissa informoidaan sellaisista suojelusuunnitelmista, jotka tulisivat rajoittamaan hänen mahdollisuuksiaan käyttää omaisuuttaan (765/4/96 ks. s. 364). Samoin hän katsoi, että rakennussuojelusta johtuvaa lunastuskorvausta koskevassa asiassa tapahtunut viivästys saattoi loukata omaisuuden suojaa (2231/4/98 ks. s. 352).

OA Lehtimaja kiinnitti huomiota myös siihen, että kalakannan säilymisen vaarantavan kalastuksen salliminen valtion vesialueella saattoi loukata myös ulkopuolisten kalastusoikeutta ja siten loukata heidän omaisuuden suojaansa (506/4/96 ks. s. 368).

Omaisuuden suojasäännös asettaa rajoituksia myös julkisten saatavien pakkoperinnälle. OA Lehtimaja arvosteli Ratahallintokeskusta siitä, ettei se ollut keskeyttänyt tarkastusmaksun perintätoimia siitä huolimatta, että lääninoikeus oli kieltänyt tarkastusmaksun ulosoton. OA:n mukaan ulosottokiellon sisältöä oli tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla: ulosottokielto koski myös ulosoton uhalla esitettyä maksukehotusta, siitä huolimatta, että maksukehotuksen esittäjänä oli ollut viranomaisen valtuuttama yksityinen perintäyhtiö eikä ulosottoviranomainen itse. Viranomaisen tuli valvoa käyttämänsä perintäyhtiön menettelytapoja (1681/4/97 ks. s. 348).

AOA Jonkka korosti, että maakotkien porotaloudelle aiheuttamia vahinkoja koskevan korvausjärjestelmän toimivuutta tulee seurata tehokkaasti (575/4/99 ym. ks. s. 372). Hän katsoi myös, että poliisin olisi tullut oma-aloitteisesti selvittää, kenelle takavarikoitu omaisuus kuului, sekä ilmoittaa takavarikosta omistajalle (1851/4/98 ks. s. 166).

OA Lehtimaja moitti sosiaali- ja terveysministeriötä siitä, että se oli laiminlyönyt velvollisuutensa valvoa henkivakuutusyhtiön vakuutusteknisen vastuuvelan katteena olleen omaisuuden säilyttämistä erillään yhtiön muusta omaisuudesta (1303/4/96 ks. s. 385).

Myös virkamies nauttii omaisuuden suojaa. OA Lehtimaja joutui kuitenkin pohtimaan luottamusongelmia, jotka liittyivät verohallituksen pääjohtajan yritysomistuksiin. Tämä oli omistanut huomattavan osuuden osakeyhtiöstä, jonka johtohenkilöitä epäiltiin verorikoksista. Pääjohtaja oli virassaan mm. ottanut vastaan tämän yhtiön taholta tulleita verotiedusteluja ja neuvonpyyntöjä (1062/4/98 ym. ks. s. 184).

Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)

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

Oikeus koulutukseen on tunnustettu myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa ja lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

AOA Paunio korosti opintotukijärjestelmän asianmukaisen ja oikea-aikaisen toiminnan tärkeyttä tapauksessa, joka koski opintotukihakemusten käsittelyn viivästymistä Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksessa (2487/4/97 ks. s. 304). Hän arvosteli myös sitä, että työvoimaviranomainen katsoi ilta- ja etäopiskelua harjoittavan henkilön asuinpaikan muutoksen jälkeen päätoimiseksi opiskelijaksi, mikä saattoi johtaa hänen opintojensa keskeytymiseen (1040/4/97 ks. s. 328). Ammattikorkeakouluopiskelijoilta perittyjä ns. sopimusopiskeluun liittyviä maksuja AOA Paunio piti lakiin perustumattomina (2482/4/97 ks. s. 308). AOA Paunio korosti yliopiston velvollisuutta ratkaista viivytyksettä kysymys näkövammaisen opiskelijan näkökyvyn rajoittuneisuuden vaikutuksesta hänen opetussuunnitelmaansa ja opetusharjoitteluunsa (302/4/97 ks. s. 303). Hän katsoi myös opiskelijoiden oikeusturvan edellyttävän, että lukion opetussuunnitelmaan, järjestyssääntöihin tai muihin ohjeisiin ei saanut sisällyttää sellaisia oppilaan kurinpitoa koskevia määräyksiä, jotka eivät perustuneet lakiin (474/4/97 ks. s. 303).

Eräässä tapauksessa oli kyse siitä, oliko koulun henkilökunnalla ja oppilaiden huoltajilla oikeus valittaa eräiden oppilaiden siirtämisestä toiseen kouluun, kun päätöksen välittömänä uhkana oli koulun lakkauttaminen. AOA Paunio ei pitänyt lainvastaisena lääninhallituksen myönteistä ratkaisua (1204/4/98 ks. s. 302).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

Perustuslaissa on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä myös saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin, erityisesti yhdenvertaisuutta, sananvapautta, opetusta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ulotettiin koko "julkiseen valtaan" eikä ainoastaan valtioon. Hallinnon rakennemuutoksen ja yksityistämiskehityksen jatkuessa tällä laajennuksella voidaan ennustaa olevan huomattava merkitys.

AOA Paunio korosti, että oikeus saada sairaanhoitoa omalla äidinkielellä on tärkeä sosiaalinen, kielellinen ja yhdenvertaisuuteen liittyvä perusoikeus ja että erityisen tärkeää tämä on psykiatrisessa sairaanhoidossa (1383/4/97 ks. s. 263). Hän katsoi myös, että ympäristövaikutus-

ten arviointia koskevien asiakirjojen tulee olla kaksikielisillä alueilla saatavissa riittävässä laajuudessa molemmilla kotimaisilla kielillä. Tämä oli erityisen tärkeätä asiakirjakielen vaikeuteen nähden (496/4/96 ks. s. 373).

Kielikiintiöiden käyttö korkeakoulujen opiskelijavalinnassa merkitsee poikkeusta hakijoiden yhdenmukaisesta arvioinnista. Åbo Akademin oppilasvalinnoissa käytettävää kielikiintiötä saatettiin AOA Paunion mukaan sinänsä pitää ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja yhteiskunnallisia tarpeita turvaavana, mutta tällaisen kielikiintiön käytöstä tulisi olla nimenomainen lain säännös (1905/4/97 ks. s. 375).

Poronhoidon on taas katsottu perinteisenä saamelaiselinkeinona kuuluvan saamelaiskulttuuriin, jota saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää. AOA Jonkan mielestä maa- ja metsätalousministeriön olisi tullut neuvotella saamelaiskäräjien kanssa ennen kuin se muutti suurimmista sallituista poromääristä antamaansa päätöstä (698/4/96 ks. s. 368).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)

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

Ottaessaan kantaa ovelta ovelle -myynnin kieltämiseen OA Lehtimaja katsoi, ettei sinänsä laillisen elinkeinon jotakin muotoa pitäisi kieltää kokonaan vain siitä syystä, että sen varjolla on mahdollista tehdä myös rikoksia (2098/4/96 ks. s. 317).

Virkamiesten sivutoimirajoitusten osalta OA Lehtimaja totesi, että verohallituksen pääjohtajallekin kuuluu sinänsä oikeus yritystoimintaan, joskin korkeaan ja yleisen luottamuksen kannalta herkkään virka-asemaan liittyvät velvollisuudet voivat tosiasiallisesti rajoittaa mahdollisuuksia tämän oikeuden käyttämiseen (1062/4/98 ym. ks. s. 184).

Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin erikseen myös oikeudesta sosiaaliturvaan. Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet koottiin samaan säännökseen. Oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista suuri osa kohdistuu sosiaali- ja terveysviranomaisiin, mistä syystä sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ovat oikeusasiamiehen työssä keskeisiä.

Perusoikeusuudistus on tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan laillisuusvalvontaan. Aikaisemmin on kysymys ollut paljolti menettelytapojen asianmukaisuuden seuraamisesta. Kun uusissa perusoikeussäännöksissä kuitenkin on asetettu julkiselle vallalle aineellista sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, näkyy tämä laillisuusvalvonnassa kannanottoina myös sosiaaliturvan aineellista sisältöä koskeviin kysymyksiin.

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentuloon liittyvät oikeusturvaongelmat ovat viime vuosina olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena erityisesti siitä syystä, että toimeentulotuesta on tehty runsaasti kanteluita.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä oli kyse tapauksessa, jossa 13-vuoti-

asta hoidettiin valtion mielisairaalassa aikuisten osastolla. AOA Paunio piti puutteena sitä, ettei ole olemassa erityisesti lapsille ja nuorille tarkoitettuja vaikeahoitoisten tai vaarallisten nuorten hoitoon erikoistuneita hoitopaikkoja (1717/2/99 ks. s. 254).

AOA Paunio muistutti julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveyspalvelut asiassa, jossa keskussairaalan potilasta suositeltiin hakeutumaan yksityislääkärin vastaanotolle nääntarkastusta varten silmäpoliklinikan potilasruuhkan vuoksi (2524/4/97 ks. s. 272).

Lasten hampaiden oikomishoidon osalta AOA Paunio totesi, että terveydellisin perustein suoritettava hampaiston oikomishoito on osa suun perusterveydenhuoltoa tai erikoissairaanhoitoa, joka kunnan on järjestettävä (899/4/97 ks. s. 271).

Pienten lasten päivähoidon järjestämistä koskevassa tapauksessa AOA Paunio korosti kaupungin velvollisuutta myös käytännössä turvata päivähoitolaissa yksilöidyt sosiaalipalvelut asiakkailleen. Kyse on vanhempien subjektiivisesta oikeudesta, joka sivuuttaa kunnan talousarvion asettamat rajoitukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä tulisi olla riittävän tehokkaat keinot, joilla yksityisen ihmisen oikeus laissa täsmennettyyn yksilölliseen oikeuteen voidaan toteuttaa (1355/2/99 ks. s. 247). Hän korosti myös, että kunnan tulisi osoittaa päivähoitoon sellaiset voimavarat, että lainsäädännössä asetetut henkilöstömääriä ja ryhmäkokoja koskevat edellytykset voidaan täyttää (395/4/98 ks. s. 256).

AOA Paunio katsoi, että psykiatrisen sairaalan asiana on selvittää siellä tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan tarve saada tukea ja apua taloudellisten asioidensa hoidossa (1245/4/97 ks. s. 264). Transseksuaalien osalta AOA Paunio totesi, että sukupuolen vaihdoksen yhteydessä tarvittavien sosiaali- ja terveyspalvelujen kartoittaminen ja järjestäminen on tärkeätä (2486/2/98 ks. s. 282).

Toimeentulotukihakemusta ei olisi tullut AOA Paunion mukaan hylätä sillä perusteella, että hakijalla oli voimassa oleva työsuhde, koska tämä ei kuitenkaan tosiasiallisesti saanut toimeentuloaan ansiotyöllä (2677/4/97 ks. s. 224).

Useissa toimeentulotukea koskevissa kanteluissa on tullut esiin puutteita toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. AOA Paunio on korostanut, että sosiaaliturvan aineellinen toteutuminen on usein riippuvainen menettelyn asianmukaisuudesta. Näin on erityisesti välttämättömän toimeentulon viimesijaisena turvana olevan toimeentulotuen kohdalla.

OA Lehtimajan mukaan saariston väestön liikenne- ja kuljetuspalveluiden järjestämisessä on otettava huomioon, ettei oikeutta välttämättömään huolenpitoon esimerkiksi sairastumistapauksissa vaaranneta (538/4/99 ks. s. 346).

OA Lehtimaja arvosteli kunnan menettelytapoja tapauksessa, jossa talousveden toimitus oli keskeytetty maksamattomien vesilaskujen takia. OA korosti, että talous- ja juomavesi on ihmisten toimeentulon kannalta keskeinen hyödyke (596/4/99 ks. s. 315).

Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)

Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeus ympäristöön on muotoutunut kansainväliseksi ihmisoikeudeksi, ja perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoonkin sisällytettiin asiaa koskeva perusoikeussäännös. Siinä on kaksi ainesosaa: ensinnäkin kaikille kuuluva vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toiseksi julkisen vallan velvollisuus

turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Jätehuoltoa koskevalla sääntelyllä on tärkeä merkitys elinympäristön kannalta. Tätä asiaa koskevista monista kanteluista voi päätellä, ettei yhteistä vastuuta ympäristöstä ole vielä ehkä täysin sisäistetty ja että varsinkin kustannusten jakamisen oikeudenmukaisuudesta on ilmennyt erilaisia käsityksiä. Herää kysymys, onko jätelakia ja sen periaateratkaisuja koskeva tiedottaminen ollut riittävää ja onko se mennyt perille.

Monissa kanteluissa on ollut kysymys myös kunnan ympäristöviranomaisten valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä. OA Lehtimaja arvosteli mm. kunnan ympäristölautakuntaa siitä, ettei se ollut vaatinut perunanjalostamoa hakemaan ympäristölupaa toiminnan laajennuttua. Rakennuslautakunta oli puolestaan myöntänyt perunanjalostamolle rakennusluvan hankkimatta ensin ympäristöviranomaisen lausuntoa. OA muistutti myös velvollisuudesta seurata laitoksen jätevesien johtamista ja painotti, että kunnallisilla valvontaviranomaisilla on velvollisuus tuntea omaan alaansa kuuluvien säännösten sisältö (481/4/96 ks. s.353). OA Lehtimaja otti kantaa myös asemakaavan toteutumisen valvontaan todeten, että rakennusvalvontaviranomaisella on vain rajalliset mahdollisuudet puuttua jo rakennetulla kiinteistöllä harjoitetun toiminnan ympäristövaikutuksiin (1360/4/96 ks. s. 362). Hän kiinnitti kuitenkin rakennuslautakunnan huomiota rakennusvalvonnan velvollisuuteen valvoa ennakolta, ettei luvanvaraisiin toimenpiteisiin ryhdytä ilman lupaa (1278/4/98 ks. s. 365).

AOA Paunio puolestaan korosti satamahanketta koskevassa asiassa, että kansalaisilla tulee olla mahdollisuus perehtyä omalla kielellään ympäristövaikutuksista tehtyihin selvityksiin, jotta heitä voidaan kuulla asianmukaisesti ja jotta heillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (496/4/96 ks. s. 373).

Oikeusturva (PL 21 §)

Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä ns. prosessuaalista eli menettelytapoja koskevaa oikeusturvaa eli jokaisen oikeutta sellaisiin lainkäyttö- ja hallintopalveluihin, jotka täyttävät laadulliset minimivaatimukset, toisin sanoen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon.

Oikeusturvaa koskevan perusoikeussäännöksen esikuvana on ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, joskin kotimainen perusoikeussäännös on kuitenkin soveltamisalaltaan huomattavasti laajempi: siihen kuuluu myös hallintomenettely eri viranomaisissa eikä ainoastaan lainkäyttö tuomioistuimissa.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto ovat käsitteenä avoimia. Niihin kuuluvat periaatteet eivät ole ennakolta tyhjentävästi määriteltävissä. Käsitteiden sisältö muuttuu samalla kun ihmisten välistä kanssakäymistä koskevat kulttuuriset normit muutenkin muuttuvat.

Suomen oikeusjärjestyksessä on hyvän hallinnon takeet ankkuroitu itse perustuslakiin, sen 21 §:ään. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että viranomaismenettelyyn liittyvää oikeusturvaa ylipäänsä pidetään perusoikeuskysymyksenä. Monissa maissa hyvä hallintotapa nähdään pelkästään "pehmeänä" käyttäytymisnormina, jonka noudattamista ei valvota tuomioistuimissa vaan ainoastaan oikeusasiamiestyyppisissä elimissä.

Suomen järjestelmälle on ominaista se, että jo virkamiehen rangaistuksella tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, siltä osin kuin nämä periaatteet ilmenevät "virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä". Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen kuitenkin siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla "kokonaisuutena arvostellen vähäisenä". Tällä harmaalla (ei-kriminalisoidulla) vyöhykkeellä oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla on erityisen suuri merkitys.

Euroopan unionin uuteen perusoikeuskirjaan on ehdotettu sisällytettäväksi hyvää hallintoa koskeva säännös. Euroopan unionin oikeusasiamiehen tehtäväksi on puolestaan määritelty "hallinnollisten epäkohtien" (maladministration) tutkiminen. Hallinnollinen epäkohta tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että "julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti". Hän on laatinut suositusluonnoksen hyvän hallintotavan säännöstöksi, joka on tarkoitettu noudatettaviksi unionin toimielinten ja yleisön välisissä suhteissa. Myös Euroopan neuvoston piirissä on koottu hallintomenettelyä koskevat periaatteet yhtenäiseksi ohjeistoksi.

Itse viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Näin ollen on luonnollista, että juuri oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto ovat useimmin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena. Näille käsitteille tulisi antaa eri aloilla ja eri viranomaisissa mahdollisimman yhdenmukainen sisältö, minkään asiaryhmän tai hallinnonalan erityisvaatimuksista kuitenkaan tinkimättä (423/4/99 ks. s. 378).

Seuraavassa mainitaan eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita, jotka ovat kertomusvuonna olleet oikeusasiamiehen työssä eniten esillä.

A) oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa

PL 21 § turvaa jokaiselle yhtäältä yleisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, toisaalta erityisen oikeuden *saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös* nimenomaan tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Jälkimmäinen oikeus siis vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan turvaamaa *oikeutta oikeudenkäyntiin* eli *access to court* -periaatetta, joka tulee kysymykseen vain ns. *civil right* -tyyppisten oikeuksien yhteydessä.

"Asian käsitteleminen" on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Kysymyksen ei tarvitse olla jostakin viranomaisen toimivaltaan muodollisesti kuuluvasta asiasta. Oikeusasiamiehelle kannellaan usein siitä, etteivät viranomaiset vastaa niille osoitettuihin pyyntöihin tai tiedusteluihin. Viranomaisten suhtautumisen on väitetty olevan tässä suhteessa ylimielistä. Usein on kysymys siitä, että viranomaiset pitävät kansalaisten pyyntöjä esimerkiksi mahdottomina toteuttaa tai muuten toisarvoisina. Pelkästään se, että viranomainen itse pitää kansalaisen esiintuomaa asiaa toisarvoisena, ei kuitenkaan oikeuta vastaamatta jättämiseen. Viranomaisten tehtävänä on palvella kansalaisia.

OA Lehtimaja sekä AOA Paunio ja AOA Jonkka ovat toistuvasti korostaneet hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaiselle osoitettuihin kirjeisiin myös vastataan kohtuullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia ja olosuhteista on pääteltävissä, että kirjeen lähettäjä odottaa vastausta. Asiasta on kertomusvuonna muistutettu mm. ulkoasiainministeriötä (2139/4/

98), maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintä- ja elintarvikeosastoa (809/4/96), Rahoitustarkastusta (2537/4/97), ympäristökeskusta (914/4/96), lääninsyyttäjää (450/4/96), ulosottoviranomaista (2343/4/97), piiritullikamaria (1917/4/97) ja kaupungin teknistä johtajaa (2213/4/99).

Oikeusministeriö ei ollut vastannut kirjeeseen, koska sitä ei ollut kirjattu saapuneeksi ja se oli kadonnut. OA Lehtimaja kiinnitti ministeriön huomiota saapuneiden kirjeiden asianmukaiseen kirjaamiseen ja säilyttämiseen (927/4/98). Ulkomaalaisvirastoa hän muistutti siitä, ettei kirjallisesti vireille saatettua oleskelulupahakemusta voida peruuttaa pelkällä puhelinsoitolla ilman kirjallista vahvistusta (2297/4/99 ks. s. 341). Myös rakennusvalvontaviranomaista OA Lehtimaja arvosteli siitä, että rakennuslupahakemus oli katsottu rauenneeksi ilman hakijan kirjallista peruutusilmoitusta, hakijan pyydettyä vain käsittelyn tilapäistä keskeyttämistä (1655/4/96 ks. s. 363).

Vaikka jokaisella on periaatteessa oikeus saada vaatimuksensa tuomioistuimessa käsitellyksi, tämä perusoikeus voi käytännössä jäädä toteutumatta sen takia, että oikeudenkäynti on kallis menettely. Tähän viitaten OA Lehtimaja esitti kunnalle, että se pyrkisi sovinnolliseen ratkaisuun asiassa, jossa kansalainen oli esittänyt vahingonkorvausvaatimuksen kunnan viranhaltijan lainvastaisen menettelyn johdosta (838/4/96 ks. s. 313).

Vaikka tuomarin velvollisuuksiin kuuluu sovinnon edistäminen riitapuolten välillä, on kuitenkin selvää, että jokaisella on niin halutessaan oikeus saada vaatimukseensa kohtuullisessa ajassa tuomioistuimen ratkaisu. OA Lehtimaja muistutti käräjäoikeuksia siitä, ettei sovintoneuvotteluja voida käydä yksipuolisesti ja että ns. pakkosovittelu ei ollut mahdollista esimerkiksi asian käsittelyä viivyttämällä (795/4/99 ym. ks. s. 107).

Perustuslain mukaan jokaisella on virallisesta syyttäjästä riippumatta oikeus itsenäisesti nostaa syyte virkarikoksesta virkamiestä vastaan. OA Lehtimaja arvosteli käräjäoikeutta siitä, että kansalaisen virkamiestä vastaan ajama virkasyyte oli jätetty heti tutkimatta kehottamatta häntä ensin korjaamaan haastehakemuksensa puutteita. OA kiinnitti huomiota siihen, että virkarikosasiassa haastehakemuksen täydennyttäminen on erityisen tärkeätä, ottaen huomioon perustuslaissa säädetty erityinen oikeussuoja julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan (948/4/99 ks. s. 127).

Ympäristökeskuksen johtajaa OA Lehtimaja moitti siitä, että tämä oli uhannut vapauttaa alaisensa ylitarkastajan ympäristökeskuksen johtajan sijaisuudesta, koska ylitarkastajan toimittaja-aviomies oli kannellut ympäristökeskuksen johtajan virkatoimista eduskunnan oikeusasiamiehelle. OA piti menettelyä vakavana, koska se epäsuorasti kohdistui kaikille kuuluvaan oikeuteen kannella virkamiesten toiminnasta oikeusasiamiehelle (906/2/97 ks. s. 356).

Useissa tapauksissa on ollut kysymys asianosaisen oikeudesta saada asiassaan valituskelpoinen päätös. AOA Paunio korosti tätä oikeutta tapauksissa, jotka koskivat huostaanotetun lapsen ja tämän läheisten yhteydenpidon rajoittamista (2003/4/98 ks. s. 242, 1452/4/97 ks. s. 243) samoin kuin toimeentulotukea haettaessa (60/4/97 ks. s. 222). Hän kiinnitti myös päiväkodin johtajan huomiota siihen, että päivähoitopaikkaa koskevan valituskelpoisen päätöksen tekemistä ei korvaa puhelimitse tapahtuva tiedottaminen ja neuvottelu asiasta (413/4/97 ks. s. 250).

Valtiokonttoria koskevassa tapauksessa AOA Paunio katsoi, että viranomaisen tulisi antaa kirjeen tai hakemuksen lähettäjälle mieluummin muutoksenhakukelpoinen päätös kuin jättää

asia tavallisen vastauskirjeen varaan, jos on tulkinnanvaraista, onko kyse asianosaisen etua ja oikeutta koskevasta hakemuksesta vai pelkästä tiedustelukirjeestä (2512/4/97 ks. s. 233).

OA Lehtimaja puolestaan arvosteli Ratahallintokeskusta siitä, ettei se ollut antanut matkaliputta matkustamisesta tarkastusmaksun saaneelle henkilölle pyynnöstä huolimatta valituskelpoista päätöstä ja valitusosoitusta. Tarkastusmaksun saaneella oli oikeus saada tarkastusmaksun perintää vastaan esittämänsä väite asianmukaisesti käsitellyksi ja ratkaistuksi (1681/4/97 ks. s. 348).

AOA Paunion mukaan opiskelijalla tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta ammattikorkeakoulun päätöksiin, jotka koskivat opiskeluoikeuden epäämistä sekä opiskeluun liittyviä maksuja. Hän katsoi, että lakia tulisi tältä osin selkeyttää (2482/4/97 ks. s. 308).

B) oikeussuojakeinojen tehokkuus

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

OA Lehtimaja muistutti oikeusministeriötä siitä, että lainmuutoksista tulisi hyvissä ajoin tiedottaa lakien soveltajille, jotta lainmuutokset toteutuisivat myös käytännössä (1304/4/98 ks. s. 390). Kunnanhallituksen huomiota hän kiinnitti siihen, että kunnalliset päätökset on saatettava yleisesti tiedoksi asianmukaisella tavalla (1919/4/96).

Riittävä muutoksenhakumahdollisuus on olennainen osa tehokasta oikeussuojakoneistoa. OA Lehtimaja arvosteli tältä kannalta markkinointiasioita varten ehdotettua uutta oikeudenkäyntijärjestystä (423/4/99 ks. s. 378).

Samoin voidaan maksuttoman oikeudenkäynnin järjestelmää pitää oikeudenkäyntipalveluiden tosiasiallisen saatavuuden tärkeänä takeena. OA Lehtimaja arvioi mm. käräjäoikeuksien äänitteitä koskevaa laskutuskäytäntöä maksuttomissa oikeudenkäynneissä (1582/4/98 ks. s. 121).

Käräjäoikeuden suullisen käsittelyn yksityisen äänittämisen kieltämistä koskevassa kanteluasiassa OA Lehtimaja taas korosti yleisenä periaatteena, että asianajajien työtä helpottamalla tuomioistuin voi osaltaan edistää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista (1595/4/97 ks. s. 93).

Virallisissa asiakirjalähetyksissä noudatettava käytäntö on kirjavaa. OA Lehtimaja totesi, että panttikirjat ja vastaavat arvopaperit tulisi mm. turvallisuuden ja jälkikäteisen todennettavuuden vuoksi aina lähettää asianosaisille kirjatulla virkakirjeellä (156/4/99 ks. s. 128).

Oikeussuojakoneiston tehokkuuden kannalta on tärkeätä, että oikeussuojaviranomaisten toimivaltasuhteissa ei ole epäselvyyksiä. OA Lehtimaja arvosteli kihlakunnansyyttäjää siitä, että tämä oli tehnyt omin päin syyttämättäjättämispäätöksen eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavana olleessa asiassa (909/2/99 ks. s. 198).

AOA Jonkka puolestaan katsoi, että liikenneministeriön ja Ilmailulaitoksen tulisi kehittää lentoaseman työntekijöiden luotettavuuden selvittämisessä noudatettavia menettelytapoja (1128/4/96 ks. s. 145).

AOA Paunio taas arvosteli sosiaali- ja terveysministeriön harjoittamaan eläkesäätiöiden valvontaa. Hänen mukaansa eläkesäätiöiden valvonnassa tulisi huolehtia myös siitä, että säätiöt eivät laiminlyö velvollisuuksiaan tiedon puutteeseen vedoten (1450/4/97 ks. s. 227).

C) asian käsittelyn joutuisuus

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa "ilman aiheetonta viivytystä", kun taas Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin "kohtuullisen ajan kuluessa". Oikeusasiamies on nähnyt säännökset ensisijaisesti periaateluonteisina velvoitteina: kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Joutuisuusperiaatteeseen on sen vuoksi usein kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä myös silloin, kun varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä ei konkreettisessa tapauksessa olekaan ollut kysymys.

OA Lehtimaja on kertomusvuonna kiinnittänyt huomiota joutuisan käsittelyn vaatimukseen mm. seuraavissa asioissa:

opetusministeriön käsittelemässä uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröitymisasiassa (2651/4/96 ks. s. 386), hovioikeuden käsittelemässä riita-asiassa (151/4/99), hovioikeudelle osoitettuun tiedusteluun vastaamisessa (93/4/99 ks. s. 97), käräjäoikeuden käsittelemissä rikosasioissa (1324/2/99 ks. s. 123 ja 2259/4/99) ja riita-asioissa (1816/4/98 ks. s. 98 ja 2621/4/98 ks. s. 96), maaoikeuden käsittelemässä yksityistieasiassa (1860/4/96 ks. s. 95), Ahvenanmaan maakuntahallituksen käsittelemässä terveydenhuoltoasiassa (2093/4/98), Rahoitustarkastukselle osoitettuun selvityspyyntöön vastaamisessa (2537/4/97), Kilpailuviraston käsittelemässä turpeen ja maakaasun hinnoittelua koskevassa asiassa (2432/4/96), maanmittaustoimiston käsittelemässä rajankäyntitoimitusta koskevassa asiassa (2210/4/97), työvoima- ja elinkeinokeskuksen käsittelemissä yritystukiasioissa (38/4/99), ympäristökeskuksen käsittelemässä osayleiskaavaa koskevassa asiassa (2623/4/97), kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen käsittelemässä rakennusten poistamisvelvoitteen täyttämistä koskevassa ilmoitusasiassa (1655/4/96 ks. s. 363), maanmittaustoimiston käsittelemässä lunastuskorvausasiassa (2231/4/98 ks. s. 352) sekä kunnanhallituksen vastaanottamien rakennuslupa-asiakirjojen rakennuslautakunnalle toimittamisessa (1919/4/96).

AOA Paunio puolestaan arvosteli viranomaisia viivästymisestä mm. seuraavissa asioissa:

sosiaalityöntekijää sosiaalityön muistiinpanojen toimittamisessa (2388/4/98), ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen johtajaa asiakirjojen toimittamisessa kantelijalle (408/4/98), Valtiokonttoria asian siirtämisessä tapaturmalautakunnan käsiteltäväksi (1274/4/97 ks. s. 234), vakuutusoikeutta asumistukiasian käsittelyssä (1802/4/97 ks. s. 229), työttömyyskassaa valituksen toimittamisessa työttömyysturvalautakunnalle (161/4/98 ks. s. 323) ja työttömyysturvaa koskevan hakemuksen käsittelyssä (2386/4/97 ks. s. 326), Kansaneläkelaitosta korvaushakemuksen käsittelyssä (659/5/97) ja opintotukihakemusten käsittelyssä (2487/4/97 ks. s. 304), eläkevakuutusosakeyhtiötä eläkehakemuksen käsittelyssä (1967/4/97 ks. s. 229), sosiaalivirastoa ja sosiaalitoimistoa toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyssä (2247/4/97 ja 2103-2105/4/98 ks. s. 219 sekä 707/4/98 ks. s. 220), sosiaali- ja terveyslautakunnan aluejaostoa toimeentulotukipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä, lääninoikeuslääkäriä oikeuslääketieteellisen ruumiinavauspöytäkirjan ja -lausunnon laatimisessa ja lopullisen kuolinto-

distuksen antamisessa (150/4/99 ks. s. 280), Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen pysyvää asiantuntijaa kanteluasian käsittelyssä (873/4/99 ks. s. 265), yliopiston kasvatustieteiden tiedekuntaa opiskelijan näkökykyä koskevan päätöksen tekemisessä (302/4/97 ks. s. 303) sekä rekisteritoimistoa muuttoilmoituksen rekisterimerkinnän tekemisessä (2533/4/96 ks. s. 383).

AOA Jonkka taas on joutunut usein puuttumaan eri syistä tapahtuneisiin viivästyksiin rikosasioiden esitutkinnassa. Esitutkinnan hyväksyttävästä kestosta oli kysymys asiassa, jossa tutkittavana olleen teon syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana. Hän arvosteli esitutkinnan viivästymistä myös sellaisissa tilanteissa, joissa oli jääty odottamaan oikeusasiamiehelle samasta asiasta tehdyn kantelun ratkaisua (655/4/96, 721/4/96 ja 2249/4/96 ks. s. 171), tai syyteharkintaa toisessa asiassa (2303/4/96 ks. s. 178). AOA Jonkka puuttui esitutkinnan kestoon myös ratkaisuissa 2657/4/97, 2235/4/96, 627/2/98, 271/4/98, 172/4/98 ja 207/4/99. Hän painotti erityisesti sitä, ettei esitutkinnan viivästyminen saanut johtaa syyteoikeuden vanhentumiseen (669/4/97 ks. s. 150). AOA Jonkka arvosteli käsittelyn viipymistä myös konkurssiasiamiehelle lähetettyyn selvityspyyntöön vastaamisessa (87/4/98 ks. s. 208), esitutkinnan edistymistä koskevaan tiedusteluun vastaamisessa (2261/4/97), avolaitosmääräyksen peruuttamisessa (1737/4/97 ja 1840/4/97 ks. s. 137), sekä tullaus- ja autoveroasian käsittelyssä (1917/4/97 ks. s. 336).

Yleispiirteenä voidaan todeta, että oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Asioiden käsittelyn on havaittu viivästyneen mm. seuraavista syistä: työruuhkista ja työmäärien epätasaisesta jakautumisesta sekä puutteellisista henkilö- ja muista voimavaroista, virastojen organisaatiomuutoksista, lainsäädännön muuttumisesta ja uusiin järjestelmiin kouluttautumisesta, virkamiesten vuosi- ja sairaslomista, tietojenkäsittelyjärjestelmien puutteista tai asioiden ketjuuntumisesta eli liittymisestä muihin vielä ratkaisematta oleviin asioihin. Oikeusasiamies on suosittanut parannuskeinoina mm. voimavarojen lisäämistä, työnjohdon, valvonnan ja asioiden eri käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun näkyvämpää kohdentamista, hallintomenettelylain 21 §:n mukaisten määräaikojen asettamista sekä tavoitteellisten käsittelyaikojen sisällyttämistä tulostavoitesopimuksiin. On korostettu myös sitä, että asianosaisille tulisi antaa, mikäli mahdollista, viran puolesta väliaikatietoja odotettavissa olevista viivästyksistä asioiden käsittelyssä.

Määräaikojen ylitykset olisi erikseen perusteltava. OA Lehtimaja korosti mm. sitä, että riitaasiain oikeudenkäynnissä ns. lepäämään jättämiseen (oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 4 §) ei tulisi turvautua pelkästään mukavuussyistä tai tuomioistuimen töiden yleisen järjestelyn helpottamiseksi (2621/4/98 ks. s. 96).

D) asianosaisen kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen ilmentää keskeistä oikeusperiaatetta, jonka painoarvo on myös kotimaisessa oikeudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevan tulkintakäytännön vaikutuksesta viime vuosina entisestään lisääntynyt. Vaikka ihmisoikeussopimus tältä osin sääntelee kin vain tuomioistuinmenettelyä, kuulemisperiaate on saanut entistä enemmän huomiota myös tuomioistuimessa tapahtuvan lainkäytön ulkopuolella. Hallintomenettelyn osalta kuulemisesta on nimenomaan säädetty hallintomenettelylain 15 §:ssä.

Uskotun miehen määräämistä koskevassa asiassa AOA Paunio korosti henkilökohtaisen kuulemisen merkitystä, kun rajoitetaaan henkilön oikeustoimikelpoisuutta (2443/4/97 ks. s. 255). Hän katsoi myös, että työvoimatoimikunnan tulee kuulla työttömyyspäivärahan hakijaa ennen kuin asiassa annetaan kielteinen lausunto (1040/4/97 ks. s. 328). Edelleen AOA Paunio korosti lapsen ja hänen vanhempiensa kuulemisen tärkeyttä ennen kiireellistä huostaanottoa koskevan päätöksen tekemistä (662/4/96 ks. s. 252). Hän painotti sitäkin, että lastensuojelussa avohuollon tukitoimien käyttäminen edellyttää myös huoltajan suostumusta (937/4/97 ks. s. 246).

OA Lehtimaja katsoi, että käräjäoikeuden olisi pitänyt vahingonkorvausasiassa tiedustella myös vastaajien mielipidettä asian käsittelyjärjestyksestä ennen kuin asiassa tehtiin päätös lepäämään jättämisestä (2621/4/96 ks. s. 96).

Kaupungin ympäristökeskuksen huomiota hän kiinnitti siihen, että asunnon omistajalle on, mikäli mahdollista, varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asuntoa koskevan korjauskehotuksen antamista, varsinkin silloin, jos hän ei ole ollut läsnä asunnontarkastuksessa (2086/4/98 ks. s. 365).

Sotilaspoliisikomppanian päällikköä OA Lehtimaja moitti asiassa, jossa komppaniassa palvelleen varusmiehen palvelustoverit olivat väittäneet varusmiehen käyttäneen huumeita. OA:n mielestä varusmiestä olisi pitänyt kuulla näiden väitteiden johdosta, mikäli niiden katsottiin vaikuttavan varusmiehen palveluksen arvosteluun (1024/4/99).

Ympäristökeskuksen johtajaa OA Lehtimaja arvosteli siitä, että tämä ei ollut varannut alaiselleen riittävää tilaisuutta tulla kuulluksi sijaismääräyksen peruutusta koskevassa asiassa (906/2/97 ks. s. 356).

Myös itse kuulemismenettelyn on täytettävä tietyt minimivaatimukset. Rakennuslupa-asiassa OA Lehtimaja arvosteli rakennustarkastajaa siitä, että tämä oli kuullut luvanhakijan naapuria pelkästään lähettämällä tälle valmiin suostumuslomakkeen, jonka palauttamatta jättäminen oli tulkittu suostumuksen antamiseksi. OA piti kuulemismenettelyä puutteellisena (1822/4/99 ks. s. 364). AOA Jonkka muistutti vastaavasti piiritullikamaria siitä, että kuulustelupöytäkirjan allekirjoittaminen esitutkinnassa ei riittänyt verovelvollisen kuulemiseksi maahantuontiveroa ja autoveroa koskevassa asiassa (2579/4/97 ks. s. 334).

E) päätösten selkeys ja niiden perusteleminen

Viime vuosina oikeusasiamiehelle on kanneltu usein viranomaisratkaisujen puutteellisista perusteluista. Hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen asiakkaiden vaatimustaso on noussut. Ihmisille ei enää riitä, että he saavat kuulla ratkaisun lopputuloksen. He haluavat myös tietää, miten siihen on päädytty ja millä perusteilla. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Päätökset on perusteltava siten, että niistä käy yksiselitteisesti ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai velvoitettu.

Päätösten perustelemisvelvollisuus ei ole sinänsä uusi asia, mutta siihen on viime vuosina ryhdytty suhtautumaan entistä vakavammin. Tässäkin voidaan viitata Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä kehitettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteisiin. Vaikka ne koskevatkin vain tuomioistuinmenettelyä, niiden vaikutus on heijastunut myös hallintomenettelyyn. Perusteluissa ei ole tärkeätä määrä vaan myös ja nimenomaan niiden laatu.

OA Lehtimaja katsoi, että käräjäoikeuden olisi tullut antaa perusteltu päätös vahingonkorvausasiassa tehdystä lepäämäänjättämisratkai-

susta (2621/4/98 ks. s. 96). Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa käräjäoikeuden olisi hänen mielestään tullut perustella, miksi lapsen asumisesta oli annettu väliaikainen määräys vastapuolta kuulematta (811/4/96 ks. s. 122). AOA Jonkka puolestaan katsoi yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa, että käräjätuomarin olisi tullut perustella selvittäjän määräämistä koskeva ratkaisunsa jo päätöksen antaessaan, vaikka ratkaisuun saakin hakea muutosta vasta maksuohjelman vahvistamista koskevan päätöksen yhteydessä (1247/4/98 ks. s. 215).

Kihlakunnansyyttäjän tekemää syyttämättäjättämispäätöstä OA Lehtimaja moitti avoimuuden, selkeyden ja johdonmukaisuuden puutteesta (1062/4/98 ym. ks. s. 184). Lääninoikeutta hän arvosteli oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan ratkaisun epätarkasta perustelemisesta (2046/4/97).

Kunnanhallituksen olisi OA Lehtimajan mielestä tullut perustella metsänhakkuuluvan epäämistä koskeva päätöksensä (2480/4/99). Hän moitti myös vesikäymälälupaa koskevan kunnan ympäristölautakunnan päätöksen perusteluja, joista ei selkeästi ilmennyt, mihin lupapäätös oli hakijan velvoittanut (481/4/96 ks. s. 353).

Opetusministeriötä OA Lehtimaja arvosteli sen johdosta, että uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröintiä koskevan kielteisen päätöksen "todellinen" perustelu oli tullut rekisteröintiä hakeneen yhdyskunnan tietoon vasta asian esitelleen virkamiehen myöhemmin antamasta lehtihaastattelusta eikä itse ministeriön päätöksestä (2651/4/98 ks. s. 386).

AOA Paunio puolestaan moitti Valtiokonttoria, koska se ei ollut perustellut antamaansa maksusitoumuspäätöstä hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla (1274/4/97 ks. s. 234). Hän katsoi myös, että terveysjohtajan tekemästä maksusitoumuspäätöksestä olisi tullut käydä ilmi, oliko maksusitoumuksen epääminen johtunut lääketieteellisistä seikoista vai terveydenhoitopiirin taloudellisesta tilanteesta (1857/4/97 ks. s. 268). AOA Paunio korosti perustelujen tärkeyttä myös tarkastuslautakunnan (21/4/97 ks. s. 232), eläkevakuutusyhtiön (345/4/97 ks. s. 232) ja työvoimatoimiston (829/4/97 ks. s. 324) menettelyä koskevissa ratkaisuissaan sekä toimeentulotukea (26/4/97 ks. s. 218 ja 2103-2105/4/98 ks. s. 219) ja opiskelijan työttömyysturvaa (1040/4/97 ks. s. 328) koskevissa asioissa.

AOA Jonkka taas arvosteli poliisia siitä, ettei työpaikaltaan yllättäen poistetulle henkilölle ollut heti tehty riittävän selväksi sitä, mihin toimenpide perustui (1128/4/96 ks. s. 145). Hän katsoi myös, ettei piiritullikamarin autoveroa koskevan jälkiveropäätöksen perustelemattomuutta voitu selittää sillä, että tullittomuuden ja verottomuuden peruste oli sama kuin jälkikantopäätöksessä, johon päätöksessä ei ollut viitattu (2579/4/97, ks. s. 334). AOA Jonkka kiinnitti huomiota päätösten perusteluihin myös vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäyshakemusta (879/4/97 ja 774/4/97), esitutkinnan päättämistä (1704/4/99 ks. s. 170) ja ampuma-aselupien peruuttamista koskevissa asioissa (575/4/97 ks. s. 150).

Selkeys- ja perustelemisvaatimus ei koske ainoastaan lainkäyttö- ja hallintopäätöksiä, vaan se on ulotettavissa myös viranomaisen muihin lausumiin, ilmoituksiin ja tiedotteisiin. OA Lehtimaja arvosteli mm. maa- ja metsätalousministeriön peurojen maahantuojalle lähettämää kirjettä, joka aiheutti epätietoisuutta peurojen maahantuonnin sallittavuudesta (809/4/96). Samoin hän katsoi, että ministeriön antamia ohjeita pellon metsitystuen hakemiseksi olisi tullut selkeyttää (946/2/98). Kunnan olisi OA Lehtimajan mielestä tullut selkeämmin yksilöidä tiesuunnitelmaa vastaan tehdyistä muistutuksista tiepiirille antamansa lausunto (1200/4/97 ks. s. 312). Ympäristökes-

kusta hän arvosteli siitä, että luonnonsuojelualueen perustamisesta tiedottava kirje oli saattanut epäselvän muotoilunsa takia antaa aihetta väärinkäsityksiin (370/4/99 ks. s. 362). Käräjäoikeuden toimistosihteerin viranhakuilmoituksen OA Lehtimaja totesi puutteelliseksi (919 ja 932/4/99). Maanmittauslaitoksen käyttämään, toimituksen aloittamisesta kertovaan ilmoituslomakkeeseen olisi hänen mielestään tullut varata tilaa mahdollisille perusteluille siltä varalta, että pyydetyn toimituksen aloittamisaika näyttäisi viivästyvän (2231/4/98 ks. s. 352).

F) huolellisuus asioiden käsittelyssä

Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen sisältyy myös yleinen huolellisuusvelvollisuus. Virkavastuun kohdentamisen kannalta olisi tärkeätä, että virheiden syntyhistoria kyetään jälkikäteen selvittämään. Isoissa organisaatioissa tämä tuottaa kuitenkin vaikeuksia.

OA Lehtimaja kiinnitti viranomaisten ja virkamiesten huomiota asianmukaisen huolellisuuden noudattamiseen mm. seuraavissa asioissa:

Oikeusministeriöön saapunut kirje oli jäänyt kirjaamatta ja kadonnut (927/4/98). Maa- ja metsätalousministeriö oli lähettänyt tuontieläinten palauttamista koskevan määräyksensä oikeaksi todistamattomana jäljennöksenä ja vastoin tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (809/4/96). Hovioikeus oli käsitellyt asianosaisen katselmusesineenä hovioikeudelle lähettämää alkuperäisasiakirjaa huolimattomasti, jolloin asiakirja oli turmeltunut (93/4/99 ks. s. 97). Käräjäoikeuden puheenjohtaja oli laiminlyönyt velvollisuutensa valvoa, että rikosasia tuli käsitellyksi selvyyttä noudattaen ja perusteellisesti ja ettei todistelusääntöjä rikottu (1060/4/97 ks. s. 124). Toisessa tapauksessa käräjäoikeuden puheenjohtaja oli laiminlyönyt velvollisuutensa jättää väärässä oikeuspaikassa ajettu kanne viran puolesta heti tutkimatta (1390/4/98 ks. s. 110). Käräjäoikeuden yksipuolista tuomiota koskevassa tiedoksiantotodistuksessa oli ollut päivämäärävirhe (69 ja 117/4/96). Komppanianpäällikkö oli tehnyt virheellisiä merkintöjä varusmiehen palvelutodistukseen (2197/4/96).

AOA Paunio puolestaan kiinnitti viranomaisten ja virkamiesten huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen mm. seuraavissa tapauksissa:

Työvoimapoliittinen lausunto oli valmisteltu huolimattomasti (497/4/97). Kansaneläkelaitoksen sairauspäivärahapäätöksissä oli jätetty mainitsematta takaisinperintään oikeuttavasta säännöksestä (1613/4/97 ks. s. 236). Ylilääkäri oli epähuomiossa jättänyt vastaamatta potilaan tekemään muistutukseen (288/4/99). Valtiokonttori ei ollut eläkkeiden yhteensovitusta koskevaan pyyntöön lähettämässään vastauskirjeessä maininnut, että vaatimus ei perustunut kirjeen kirjoittamishetkellä voimassa olevaan lakiin (2512/4/97 ks. s. 233). Työvoimaviranomainen oli laiminlyönyt huolehtia siitä, että työsuojelupiirissä esiin tulleet epäselvyydet ja epäillyt väärinkäytökset selvitettiin perusteellisesti (2596/4/96 ks. s. 322). Kaupungin koulutoimi ei ollut riittävän hyvin selvittänyt koulun entisen rehtorin väärinkäytösepäilyjä (294/4/97 ks. s. 305). Kunnan koululaitos ei ollut puuttunut opettajaan kohdistettuun työpaikkakiusaamiseen (385/4/98 ks. s. 307). Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto oli vastoin selkeitä ohjeita katsonut oleskeluluvan voimassaolon työmarkkinatuen maksatuksen edellytykseksi (1353/4/97 ks. s. 324).

AOA Jonkka kiinnitti viranomaisten ja virkamiesten huomiota asianmukaisen huolellisuuden noudattamiseen mm. seuraavissa asioissa:

Käräjäoikeus ei ollut tuomiossaan lausunut kaikista rikosasiassa esitetyistä vaatimuksista (2253/4/96 ks. s. 105). Avustava ulosottomies oli

ollut huolimaton antaessaan oikeusasiamiehelle selvitystä (643/4/98 ks. s. 215). Ulosottomies ja avustava ulosottomies olivat ennen täytäntöönpanotoimiin ryhtymistään laiminlyöneet varmistaa, ettei perittävä saatava ollut vanhentunut (1250/4/97 ks. s. 210). Verovirasto oli lähettänyt jo maksetun saatavan ulosottoteitse velalliselta perittäväksi (2448/4/96 ks. s. 333). Poliisipartio oli lapsen tapaamisoikeutta koskevaa päätöstä täytäntöön pannessaan ryhtynyt valmistelemaan asuntoon menoa selvittämättä ensin toimivaltaansa asiassa (2234/4/96 ks. s. 147). Poliisiaseman päivystäjä oli jättänyt tarkistamatta, oliko muualta siirretty pidätetty saanut ravintoa ennen saapumistaan poliisiasemalle (992/2/97 ks. s. 151). Vartijavahtimestari oli erehdyksessä antanut asianomistajahaasteen tiedoksi väärälle henkilölle (1120/4/99 ks. s. 163). Poliisikonstaapeli ei ollut varmistautunut siitä, halusiko asunnollaan tapahtuneesta häiriköinnistä poliisiasemalle kertomaan tullut henkilö tehdä asiasta rikosilmoituksen (1120/4/99 ks. s. 163).

AOA Jonkka on kiinnittänyt huomiota huolellisuusvaatimukseen myös poliisin Ajoneuvohallintokeskukselle tekemissä ilmoituksissa (2109/4/97 ks. s. 163), poliisin suorittamien kiinniottojen (621/2/98, 2575/4/97 ks. s. 146) ja vankien eristämispäätösten kirjaamisessa (389/4/97 ks. s. 134) sekä rangaistuslaitokseen otettavan henkilön henkilöllisyyden varmistamisessa (1709/4/97 ks. s. 135).

G) neuvonta- ja palveluvelvollisuus

Hyvään hallintoon kuuluu myös, että viranomaiset neuvovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kysymys ei ole asianajollisten neuvojen antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Hyvään hallintoon kuuluu tiedottaa myös uusien lakien ja määräysten sisällöstä sekä hallinnonalan keskeisestä lainsäädännöstä muutenkin.

Neuvontavelvollisuus ilmentää osaltaan yleistä palveluperiaatetta, joka leimaa uudistuvaa hallintokulttuuria. Kansalaisten suhde julkiseen hallintoon on muuttunut. Hallintoalamaisista on tullut julkisia palveluita käyttäviä laatutietoisia asiakkaita. Tämä asennemuutos heijastuu myös uusina odotuksina, jotka puolestaan muokkaavat hyvän hallinnon käsitettä yhä palvelukeskeisempään suuntaan.

OA Lehtimaja kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota siihen, että julkisella vallalla on velvollisuus edistää aktiivisesti kansalaisten tiedonsaantia. Tämä on erityisen tärkeätä silloin, kun kysymys on Euroopan yhteisön oikeuden keskimääräistä vaikeaselkoisemmista normeista (809/4/96 ks. s. 369).

Hyvään hallintoon kuuluu velvollisuus oikaista asiakkaiden mahdolliset väärinkäsitykset esimerkiksi asiakirjatilausten yhteydessä. OA Lehtimaja kiinnitti käräjäoikeuden huomiota pöytäkirjanotteen maksullisuudesta ilmoittamiseen (1152/4/96 ks. s. 99). Hyvään tuomioistuintapaan hän katsoi kuuluvan myös sen, että tuomari kertoo muutoksenhakumahdollisuutta tiedustelevalle asianosaiselle sellaisistakin oikaisukeinoista, joita ei ehkä lain tarkoittamassa mielessä voida kutsua "muutoksenhauksi" (811/4/96 ks. s. 122).

Kunnan terveystarkastajalle OA Lehtimaja totesi, ettei jäljennösten lähettämisestä olisi tarvinnut laskuttaa, mikäli jäljennösten lähettäjä ei tiennyt, olivatko ne edes tarpeellisia. Asiakkaan kohtuullisia toivomuksia tulisi muutenkin noudattaa ja hänen vaivannäköään ja kustannuksiaan olisi mahdollisuuksien mukaan minimoitava (481/4/96 ks. s. 353).

Asianmukaisesta tiedottamisesta ja neuvon-

tavelvollisuuden laajuudesta oli kysymys tapauksessa, joka koski eri viranomaisten yhteistyötä näiden tiedottaessa vuorotteluvapaakokeilun vaikutuksista tulevaan eläkkeeseen. AOA Paunio korosti, että lainsäädännön monimutkaisuus vaatii selkeää vastuunjakoa tiedottamisessa ja neuvonnassa (975/4/97 ks. s. 231). Hän kiinnitti huomiota myös vakuutusyhtiön tiedottamisen selkeyteen ja kattavuuteen, kun kyse oli oikeudesta liikennevakuutuksen eri korvauslajeihin (128/4/97 ja 1494/4/98 ks. s. 230). Kansaneläkelaitosta hän arvosteli siitä, että se oli palauttanut erityiskorvaushakemuksen varaamatta hakijalle mahdollisuutta täydentää hakemustaan (591/4/99). Työttömyyskassan AOA Paunio katsoi antaneen virheellistä tietoa hakijan oikeudesta työttömyysturvaan (2710/4/97 ks. s. 325).

AOA Jonkka puolestaan arvosteli ulosottoviranomaisia siitä, ettei ulosoton hakijalle ollut annettu mahdollisuutta täydentää asiakirjoja, kun täytäntöönpanoperusteen puute oli havaittu (556/4/97 ks. s. 209). Tulliviranomaisten huomiota hän kiinnitti siihen, että tullaukseen ja verotukseen liittyvät ohjeet olisi pidettävä helposti yleisön saatavilla, jotta tieto Suomessa noudatettavista säännöksistä tulisi rajanylittäjän tietoon (784/4/97 ks. s. 337).

Palveluperiaatteesta oli kysymys myös asiassa, jossa rikoskomisario oli takavarikon tultua kumotuksi ilmoittanut, että omistajan tuli itse hakea veneensä takaisin poliisiasemalta. AOA Jonkka katsoi, että omaisuuden laatu ja asiasta omistajalle jo aiheutunut haitta huomioon ottaen poliisin olisi tullut palveluperiaatteen mukaisesti itse palauttaa tilanne ennalleen (1851/4/98 ks. s. 166).

H) rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

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

OA Lehtimaja kiinnitti huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikosasian syytetylle takaamat vähimmäisoikeudet on tarkoitettu vain syytetyn itsensä eduksi eikä niihin silloin voida rikosoikeudenkäynnissä vedota häntä itseään vastaan (1060/4/97 ks. s. 124).

Kihlakunnansyyttäjää OA Lehtimaja arvosteli siitä, että tämä oli rikosoikeudenkäynnin aikana loppupuheenvuorossaan viitannut seikkaan, johon ei ollut vedottu oikeudenkäynnin aikana ja jota vastaan syytetty ei siten ollut voinut esittää vastatodistelua (1060/4/97 ks. s. 198). Toisessa tapauksessa hän moitti kihlakunnansyyttäjää ns. syyttömyysoletusta loukkaavasta menettelystä. Syyttäjä oli tekemänsä syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen antanut julkisesti ymmärtää, että syyttämättä jätettyjä olisi sittenkin pitänyt syyttää (1062/4/98 ym. ks. s. 184).

Hovioikeusmenettelyä koskevassa kanteluasiassa OA Lehtimaja otti kantaa siihen, missä määrin tuomioistuin on tuomiossaan sidottu syytteen teonkuvaukseen ja voidaanko tuomiota hovioikeudessa muuttaa syytetyn vahingoksi, jos vain syytetty on hakenut muutosta (2019/4/97 ks. s. 94).

AOA Jonkka arvosteli kihlakunnansyyttäjää siitä, että tämä oli syyttömyysoletuksen vastaisesti laatinut syyteoikeuden vanhentumiseen perustuvan syyttämättäjättämispäätöksen tavalla, jossa rikoksesta epäillyn katsottiin syyllistyneen rangaistavaan tekoon (2229/4/97 ks. s. 197). Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto oli opiskelijavalintaa harkitessaan olettanut hakijan syyllistyneen vahingontekoon, koska tämä oli vapaaehtoisesti suostunut korvaamaan vahingon. AOA Jonkka katsoi, ettei vankeinhoito-

osaston arviointi ollut sopusoinnussa syyttömyysoletuksen kanssa (1391/4/98 ks. s. 136). Vankilanjohtaja oli taas jättänyt yhden poistumislupapäivän lukematta vangin rangaistusaikaan poistumisluparikkomuksen vuoksi, koska vangin epäiltiin syyllistyneen kahteen varkauteen poistumislupansa aikana. AOA Jonkka ei pitänyt päätöksen perusteita lainmukaisina, koska seuraamuksen tulee perustua näytetyksi tulleeseen rikkomukseen eikä pelkkään epäilyyn (1737 ja 1840/4/97 ks. s. 137).

AOA Jonkka katsoi myös, että kiinniottamisen ja pidättämisen edellytysten muuttuessa oli päivystävälle poliisimiehelle syntynyt velvollisuus ottaa oma-aloitteisesti yhteyttä pidättämiseen oikeutettuun virkamieheen (992/2/97 ks. s. 151). Lisäksi hän totesi, että poliisin tulee kuulustelutilaisuudessa pyrkiä varmistumaan, että kuultava on ymmärtänyt hänelle kuuluvat oikeudet (1066/4/99 ks. s. 162).

AOA Jonkka kiinnitti edelleen poliisin huomiota siihen, että kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä voidaan kieltää toimimasta esitutkinnassa avustajana vain esitutkintalaissa luetelluissa tapauksissa. Kieltoa ei voida tulkinnalla laajentaa (1416/4/97 ks. s. 149). Yleisenä periaatteena hän korosti sitä, että kiinniotetulle lapselle tulisi varata mahdollisuus ilmoittaa myös vanhemmilleen kiinniotosta (1515/4/97 ks. s. 164).

I) virkamiesten esteellisyys

Julkisen hallinnon esteellisyyskysymyksiin suhtaudutaan nykyään selvästi tiukemmin kuin aikaisemmin. Tämä johtuu osaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarinjäävejä koskevista linjauksista, jotka ovat heijastuneet myös julkiseen hallintoon. Rajanveto varsinaisten esteellisyystapausten ja ns. luottamusta heikentävien, lähinnä viranomaisen puolueettomuuskuvaa koskevien ongelmatilanteiden välillä on kuitenkin käytännössä vaikeata. Virkamiehiin kohdistuvia esteellisyysväitteitä esitetään oikeusasiamiehelle saapuvissa kanteluissa yhä useammin.

OA Lehtimaja katsoi, ettei hovioikeuden jäsen ollut tullut tuomarina esteelliseksi käsittelemään pankin asioita, vaikka hän oli samanaikaisesti neuvotellut pankin kanssa lainasta vaimonsa omistamalle yhtiölle. OA totesi kuitenkin, että tuomarin kannattaisi välttää tällaista yhteydenpitoa tuomioistuimessa vireillä olevan jutun asianosaiseen (2653/4/97 ks. s. 100).

OA Lehtimaja ei pitänyt myöskään käräjäoikeuden puheenjohtajaa esteellisenä takaisinsaantioikeudenkäynnissä, vaikka tämä oli ennen oikeudenkäyntiä tutustunut sen kohteena oleviin kiinteistöihin erään säätiön hallituksen puheenjohtajana (1713/4/96 ks. s. 128).

Ympäristöministeriön huomiota OA Lehtimaja kiinnitti siihen, että esteellisyysväitteisiin on vastattava silloinkin, kun väite asian käsittelijän näkökulmasta näyttää aiheettomalta (2077/4/96 ks. s. 363).

AOA Paunio puolestaan katsoi vakuutuslääkärin olleen esteellinen antamaan asiantuntijalääkärinlausuntoa kahdelle eri vakuutusyhtiölle samassa asiassa (2238/4/97 ks. s. 233). Hän korosti myös sitä, että Valtiokonttorin asiantuntijalääkärinä toimineen henkilön esteellisyyden arviointi edellyttää tietoa hänen henkilöllisyydestään (1274/4/97 ks. s. 234).

AOA Jonkka taas katsoi, että kaupunginhallituksen varapuheenjohtajan olisi tullut ilmoittaa kaupunginhallitukselle, että hänen sisarentyttärensä työskentelee samassa asianajotoimistossa, jolta ehdotettiin kaupungin puolesta pyydettäväksi asiantuntijalausuntoa. Tällä tavalla olisi voitu saattaa mahdollinen esteellisyyskysymys kaupunginhallituksen tietoon (1979/4/96 ks. s. 315).

AOA Jonkan mukaan olisi ollut esteellisyyssäännösten kannalta perusteltua, että lääninpoliisineuvos olisi jäävännyt itsensä kanteluasiassa, koska tämä oli toiminut esittelijänä mm. annettaessa saman asian tapahtumista lausuntoa sisäasiainministeriölle (2589/4/97 ks. s. 152).

Esteellisyydestä esitutkinnan toimittamisessa oli kysymys asiassa, jossa Ahvenanmaan poliisipiiri oli toimittanut esitutkinnan Ahvenanmaan maakuntahallituksen virkamieheen kohdistuneen rikosilmoituksen johdosta. AOA Jonkan mukaan olisi ollut parempi toimittaa esitutkinta muualla (2303/4/96 ks. s. 178).

J) viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ilmentämälle ajattelulle on ominaista, että oikeussuojaa antavan viranomaistoiminnan on oltava myös ulkonaisesti uskottavaa. Tällöin on ennen kaikkea kysymys viranomaistoiminnan objektiivisuudesta ja puolueettomuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Tältäkin osin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ajattelutapa on heijastunut lainkäytön puolelta myös hallintomenettelyyn. Kotimaisessa oikeudessa tätä ilmentää sekin, että perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto on yhdistetty samaan perusoikeussäännökseen. Kysymys on viime kädessä siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa kaiken julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.

Uskottavuusvaatimus koskee yhtäältä oikeussuojakoneiston rakenteita ja toisaalta sen toimintaa yksittäistapauksissa. Esimerkiksi tuomarien virka-aseman on oltava valtiosääntöoikeudellisesti riippumaton, minkä lisäksi tuomarien on käsiteltävä asiat puolueettomasti ja luottamusta herättävällä tavalla. Ulkonaisten seikkojen takia ei saa syntyä perusteltua aihetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti.

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

Julkisessa keskustelussa on viime aikoina esitetty huolta erityisesti tuomiovallan käytön uskottavuudesta ja väitetty luottamuksen tuomioistuinlaitokseen horjuneen. Tämä on antanut myös oikeusasiamiehelle aiheen suhtautua erityisen vakavasti sellaisiin ilmiöihin, jotka voivat heikentää tätä luottamusta. Tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistaminen on Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sopimusvaltioille nimenomaisesti asetettu velvoite.

OA Lehtimaja arvosteli hovioikeudenlaamannia siitä, että tämä oli, toimittuaan hovioikeudessa puheenjohtajana pankkia koskevissa riitaasioissa, ottanut tuomioiden antamisen jälkeen yhteyttä pankkiin ja saanut pankin peruuttamaan korkeimpaan oikeuteen näissä asioissa tehdyt valituslupahakemukset. OA korosti tuomarin velvollisuutta pidättäytyä kaikesta painos-

tukseksi tulkittavasta yhteydenpidosta oikeudenkäynnin osapuoliin. Hän piti arveluttavana myös hovioikeudenlaamannin kaksoisroolia toisaalta tuomarina ja toisaalta pankin konttorinvalvojana (2653/4/97 ks. s. 100).

OA Lehtimaja arvosteli käräjäoikeuden puheenjohtajan rikosoikeudenkäynnissä esittämiä lausumia, jotka olivat omiaan heikentämään luottamusta tuomioistuimen puolueettomuuteen. Hän painotti, ettei syytetyn suosimisen periaate saanut ilmetä asianomistajan ja rikoksen uhrin oikeuksien vähättelynä (1561/4/96 ks. s. 91). Toisessa rikosoikeudenkäyntiä koskevassa tapauksessa OA kiinnitti huomiota siihen, ettei käräjäoikeuden puheenjohtajan lausumista saisi syntyä sellaista kuvaa, että tuomiosta olisi päätetty jo ennen todistajien kuulemista (1060/4/97 ks. s. 124).

Riita-asioiden oikeudenkäynnin osalta OA Lehtimaja totesi, että jo varhaisessa valmisteluvaiheessa tehty sovintoehdotus voi olla ongelmallinen tuomarin puolueettomuuskuvan kannalta, vaikkei se tekisikään tuomaria esteelliseksi jatkamaan asian käsittelyä sovintoehdotuksen tultua hylätyksi (2670/4/98 ks. s. 126).

Tuomarin riippumattomuudesta oli kysymys asiassa, jossa käräjäoikeuden laamanni oli käräjäoikeuden nimissä tehnyt oikeusasiamiehelle kantelun sekä pyytänyt vireillä olevan esitutkinnan ja mahdollisen syyteharkinnan siirtämistä ulkopuolisille viranomaisille. AOA Jonkka katsoi, ettei laamannin menettely ollut asianmukainen (2471/4/96 ks. s. 119).

Käräjätuomari taas oli lähettänyt muille käräjäoikeuksille lääninverovirastosta saamistaan tiedoista laadituttamansa yhteenvedon konkurssipesien toimitsijamiehistä, joilla oli keskeneräisiä konkursseja. AOA Jonkka ei pitänyt käräjätuomarin menettelyä asianmukaisena (438/4/97 ks. s. 212).

Verohallituksen pääjohtajan ja hänen lähipiiriinsä kuuluneiden yhtiöiden johtohenkilöiden syyttämättä jättäminen törkeitä veropetoksia ym. koskevassa asiassa antoi aihetta moniin kanteluihin, joissa oli kysymys ennen kaikkea syyttäjälaitoksen riippumattomuudesta ja viranomaistoiminnan ulkoisesta uskottavuudesta laajemminkin. OA Lehtimaja kiinnitti tapauksen yhteydessä huomiota eräisiin syyttäjälaitoksen rakenteellisiin ja toiminnallisiin ongelmiin sekä arvosteli varsinkin kihlakunnansyyttäjän esiintymistä julkisuudessa. Verohallituksen pääjohtajan osalta hän painotti korkean viran luonteesta johtuvaa erityistä tarvetta säilyttää luottamus viranhoidon puolueettomuuteen ja katsoi pääjohtajalla olevan aihetta varovaisuuteen etenkin veroneuvonnan antamisessa ja yritystoimintaan osallistumisessa (1062/4/98 ym. ks. s. 184).

OA Lehtimaja on muutoinkin kiinnittänyt huomiota johtavien virkamiesten sidonnaisuuksista aiheutuviin ongelmiin. Hän mm. esitti käsityksenään, että varsinkin ministeriöiden kansliapäälliköiden osallistumista asianomaisen ministeriön valvontaan kuuluvien laitosten ja yhteisöjen toimielimiin tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää (2532/4/96 ks. s. 388).

Poliisin taloudellisia sidonnaisuuksia koskevassa lausunnossaan OA Lehtimaja korosti, että myös poliisin on entistä enemmän kannettava huolta puolueettomuuskuvastaan. Poliisimies mielletään usein yksityiselämässäänkin poliisin edustajaksi (141/4/99 ks. s. 143). Myös AOA Jonkka kiinnitti nimismiehen huomiota varovaisuuteen sellaisten tehtävien vastaanottamisessa, jotka saattavat vaarantaa yleistä luottamusta poliisipiirin päällikön viran hoitamiseen (191/4/96 ks. s. 152). OA Lehtimaja ei kuitenkaan nähnyt ongelmaa siinä, että rikoskomisario toimi sosiaalilautakunnan jäsenenä (1619/4/99 ks. s. 162).

AOA Jonkka arvosteli verotarkastajaa sivu-

toimi-ilmoituksen laiminlyönnistä. Puolueettomuuteen tulee verohallinnon tarkastustoiminnassa kiinnittää erityistä huomiota (406/4/98 ks. s. 332).

OA Lehtimaja puolestaan kannatti sotilasoikeudenkäyntejä koskevien syyttäjäntehtävien siirtämistä sotilaslakimiehiltä yleisille syyttäjille, koska uudistushanke oli omiaan torjumaan sotilasrikosasioiden tutkintaan ja oikeuskäsittelyyn kohdistuvia riippumattomuusepäilyjä (1331/4/99 ks. s. 289). Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että simputusasioiden tutkinnan puolueettomuus olisi entistä paremmin turvattava myös Rajavartiolaitoksen piirissä (923/2/97 ks. s. 291).

Kunnan ympäristöviranomaisia OA Lehtimaja epäili asenneongelmista niiden suhtautumisessa kuntalaisiin, jotka olivat käyttäneet ympäristöasioissa heille lain mukaan kuuluvia oikeussuojakeinoja. Hän kehotti kunnan viranhaltijoita pidättäytymästä sellaisista lausumista, jotka saattoivat heikentää kansalaisten luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen (481/4/96 ks. s. 353). AOA Paunio puolestaan katsoi Liikennevakuutuskeskuksen asiantuntijalääkärin puolueettomuuden voivan vaarantua sellaisissa asioissa, joissa asianosaisena on hänen työnantajanaan toimiva vakuutuslaitos (2238/4/97 ks. s. 233). Hän piti myös ongelmallisena tilannetta, jossa työttömyysturvalautakunnan työvoimaviranomaisia edustavalla jäsenellä oli sidoksia työttömyysturvalainsäädännön valmisteluun ja kyseisen kentän valvontaan. Luottamus virkamiehen puolueettomuuteen voi vaarantua, jos tämä toimii sivutoimisena lainkäyttäjänä samalla sosiaaliturvan sektorilla, jonka lainvalmisteluun ja hallintoon hän samanaikaisesti päätoimessaan osallistuu (1051/4/97 ks. s. 327).

Vangin taholta vahinkoa kärsinyt vartija oli mennyt selliin keskustelemaan tapauksesta kahden kesken vangin kanssa. AOA Jonkka piti menettelyä ongelmallisena, koska vartijan kyky keskustella asiasta puolueettomasti ja asiallisesti oli saattanut heikentyä (812/2/99 ks. s. 139).

AOA Paunio korosti yleistä kohtuusperiaatetta ja luottamuksen suojaa työttömyysturvaa koskevassa tapauksessa, jossa kiinnitettiin viranomaisten huomiota siihen, että asianosaisen tulee voida luottaa hänelle myönteisen viranomaispäätöksen pysyvyyteen (1040/4/97 ks. s. 328).

AOA Jonkka piti ongelmallisena tilannetta, jossa avustava ulosottomies – olematta tosin paikalla virkatehtävissä – osallistuu ostajana pakkohuutokauppaan. Yleisön luottamus voi perustellusti horjua, jos virka-aseman epäillään antavan ulosottomiehille kohtuuttoman etulyöntiaseman taloudellisten etujen tavoittelussa (28/2/97 ks. s. 207).

AOA Jonkka korosti useissa ratkaisuissaan poliisirikosten tutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien velvollisuutta järjestää tutkinta niin, ettei herää epäilyksiä puolueellisuudesta (1156/4/98 ks. s. 158, 2090/4/98 ks. s. 159, 1886/4/99 ks. s. 165). Hän kiinnitti huomiota myös tiedottamisen ongelmiin keskeneräisessä esitutkinnassa erityisesti silloin, kun kysymys on arasta ja väärinkäsityksille herkästä asiasta kuten esimerkiksi rasistiseksi luokiteltavasta teosta. Ei saisi syntyä sellaista epäilyä, että poliisi vähättelisi asiaa tai suhtautuisi puolueellisesti jotakin ryhmää kohtaan (527/4/97 ks. s. 161).

K) virkamiesten käytös

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtä-

viensä edellyttämällä tavalla. Vaatimukset voivat siis jonkun verran vaihdella virka-asemasta riippuen. Minimivaatimuksena voidaan kuitenkin pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytettyjä hyviä käytöstapoja. Lähtökohtana on asianosaisten tasapuolinen kohtelu. Virkamiesten käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen takia, että käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta.

Oikeusasiamies on usein joutunut kiinnittämään huomiota tuomareiden käyttäytymiseen oikeudenkäynnin aikana. OA Lehtimaja totesi kullakin tuomarilla olevan oma persoonallinen tapansa puhutella asianosaisia ja todistajia. Puhuttelun tulisi kuitenkin aina olla niin tasapuolista, ettei edes epäilyksiä tuomarin puolueellisuudesta synny (1436/4/96 ks. s. 93). Leikinlaskussakin olisi OA:n mielestä syytä varovaisuuteen, koska huumori on erityisen vaativa tyylilaji (2342/4/96 ks. s. 99). Erästä käräjätuomaria OA Lehtimaja moitti äänen tarpeettomasta korottamisesta ja syyttäjän syyttämisratkaisun julkisesta arvostelemisesta oikeudenkäynnin aikana (1561/4/96 ks. s. 91). Käräjäoikeuden laamannia OA Lehtimaja muistutti siitä, että virkamiehen on oltava asiakkaita kohtaan tahdikas silloinkin, kun virkamies itse katsoo olevansa oikeassa ja asiakkaan väärässä (1756/4/99 ks. s. 122).

Myös Ulkomaalaisviraston huomiota OA Lehtimaja on kiinnittänyt siihen, että asiakkaita kohdellaan tahdikkaasti ja kärsivällisesti. Tämä tulisi muistaa silloinkin, kun virasto on kovien paineiden alaisena (507/4/98, 992/4/99 ja 2153/4/99).

Oikeusministeriön hallitusneuvosta OA Lehtimaja muistutti siitä, että kansalaisten kanssa keskusteltaessa on osoitettava asiaankuuluvaa malttia ja varmistuttava myös viestin perillemenosta (601/4/99 ks. s. 389).Kunnan vastaavaa eläinlääkäriä OA Lehtimaja moitti epäasiallisista lausumista lääninoikeuden järjestämässä katselmustilaisuudessa (481/4/96 ks. s. 353).

AOA Jonkka puolestaan arvosteli vanhempaa konstaapelia siitä, että tämä oli taksiauton pysäytettyään puhutellut taksinkuljettajaa sopimattomalla tavalla (123/4/97 ks. s. 147). Myös toisessa tapauksessa (1127/4/99 ks. s. 148) hän arvosteli poliisin epäasiallista kielenkäyttöä.

YHTEENVETO

Yllä olevan läpileikkauksen perusteella voidaan havaita, että oikeusasiamiehen kannanotoissa on useimmiten kysymys viranomaisten menettelytapoihin, ei niinkään aineellisiin oikeuskysymyksiin liittyvistä ongelmista. Tämä johtuu jo lainkäytön ja laillisuusvalvonnan välisestä työnjaosta. Aineelliset oikeuskysymykset tulevat yleensä tuomioistuinten ratkaistaviksi.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuskannanotoissa on usein myös oikeuspoliittisia painotuksia. Tämä ei suinkaan merkitse laillisuusvalvonnan politisoitumista. On kuitenkin kysyttävä, toteutuvatko perus- ja ihmisoikeudet myös käytännössä eivätkä ainoastaan paperilla. Tässä mielessä sekä laillisuusvalvojan että lainkäyttäjän toimintaympäristö on tällä vuosikymmenellä muuttunut: voimassa oleva oikeus "löytyy" yhä harvemmin yhdestä valmiista lakipykälästä kuten joskus aikaisemmin.

Oikeusasiamiehen yllä kuvattujen kannanottojen perusteella ei luonnollisestikaan voida esittää tyhjentävää kokonaisarviota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Osa esiin nostetuista ongelmista saattaa näyttää vähäpätöisiltäkin, mutta tällöin on muistettava, että oikeusasiamiehen kannanotoilla on useimmiten

ennalta ehkäisyyn tähtäävä ohjauspyrkimys. Kaikkien kannanottojen aiheena ei ole ollut edes viranomaisen virheelliseksi katsottava menettely vaan ainoastaan oikeusasiamiehen huoli perusoikeuksien mahdollisesta vaarantumisesta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Perus- ja ihmisoikeusjuridiikka ei saa jäädä pelkiksi ulkoa opituiksi viittauksiksi perusoikeussäännöksiin ja ihmisoikeussopimuksiin. On aiheellisesti korostettu, että perus- ja ihmisoikeuksien tulisi heijastua myös virkamieskunnan arvoissa ja ajattelutavoissa. Tarvitaan uudenlaista ammattietiikkaa ja ammatillista osaamista.

Oikeuskulttuurimme kehityksen kannalta on toivottavaa, että perus- ja ihmisoikeudet vastedes yhä selvemmin nähtäisiin luonnollisena osana tavallisten ihmisten arkipäivää. Oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa painottuu juuri tämä näkökulma.

4. TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA JA TEKNINEN KUUNTELU

Telepakkokeinot ja niiden valvonta

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen televerkon kautta teleliittymään tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi.

Televalvonnalla tarkoitetaan salassapidettävien tunnistamistietojen hankkimista teleliittymään tulevista tai siitä lähtevistä televiesteistä sekä teleliittymän tilapäistä sulkemista. Tunnistetietoja ovat mm. telepäätteen osoitetiedot, puhelinnumero, teleyhteyksien tapahtuma-ajat ja kesto sekä tieto matkapuhelimen sijainnista.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa teknisellä laitteella.

Telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu, joita tässä kutsutaan yhteisellä nimellä telepakkokeinoiksi, rajoittavat viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa.

Sisäasiainministeriön tulee pakkokeinolain ja poliisilain mukaan valvoa näiden pakkokeinojen käyttöä ja antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä. Ministeriö saa omaa raportointi- ja valvontavelvollisuuttansa varten tietoja pakkokeinojen käytöstä esitutkintaviranomaisten sille toimittamien pöytäkirjojen välityksellä. Myös puolustusministeriön tulee antaa vuosittainen kertomus puolustusvoimissa suoritetusta teknisestä kuuntelusta.

Oikeusasiamiehen valvonta on telepakkokeinojen osalta luonteeltaan lähinnä *valvonnan valvontaa*. Sisäasiainministeriön toimittama kertomus sisältää lähinnä tilastollista tietoa pakkokeinojen käytön laajuudesta sekä tietoa siitä, miten sisäasiainministeriön mielestä pakkokeinojen käytön lainmukaiset edellytykset ovat toteutuneet.

Oikeusasiamies kiinnittää myös tarkastuksillaan huomiota telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen tarkkailun käyttöön ja saa lisätietoja tätäkin kautta. Näitä pakkokeinoja koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle vain muutamia. Vuonna 1999 ratkaistiin kolme kantelua, joissa kantelija epäili hänen puhelintaan kuunnellun. Nämä kantelut eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna telepakkokeinojen seuranta on kuulunut AOA Jonkalle, jolle poliisia koskevat asiat oikeusasiamiehen kanslian asiajaon mukaan kuuluvat.

Pakkokeinoista päättäminen

Telekuuntelua ja televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen päätöksen nojalla. Teknisen kuuntelun käyttö on pääsääntöisesti esitutkintaviranomaisen itsensä päätettävissä. Siitä päättää kuitenkin tuomioistuin sellaisissa tilanteissa, joissa kuuntelulaite on tarkoitus sijoittaa epäillyn käyttämään ajoneuvoon tai tilaan, jossa epäilty oleskelee.

Tuomioistuimen tulee ottaa kantaa ensinnäkin siihen, ylittyykö näyttöä koskeva kynnys (”on syytä epäillä”) ja toiseksi siihen, onko kyse sellaisesta rikoksesta, johon pakkokeinoa voidaan käyttää. Kolmanneksi on arvioitava pakkokeinon konkreettinen tarpeellisuus kyseessä olevan rikoksen esitutkinnassa. Laki nimittäin

edellyttää, että kuuntelulla tai televalvonnalla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan *erittäin tärkeä merkitys* rikoksen selvittämiselle.

Kriteerit ovat näin ollen osaksi varsin väljiä ja päätöksenteolle harkinnanvaraa jättäviä. Pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan tuomioistuin on esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa.

Päätyessään luvan myöntämiseen tuomioistuimen tulee määrätä mm. luvan voimassaoloaika (enintään yksi kuukausi kerrallaan) ja määritellä toimenpiteen kohteena olevat teleliittymät ja henkilöt. Tuomioistuin voi liittää lupaan harkintansa mukaan myös muita rajoituksia ja ehtoja.

Näitä pakkokeinoja koskevalle tuomioistuinkäsittelylle on tunnusomaista, että epäillylle itselleen ei varata tilaisuutta tulla kuulluksi. Tämän vuoksi niitä voidaan nimittää salaisiksi pakkokeinoiksi. Tämä seikka luonnollisesti korostaa sekä huolellisen harkinnan merkitystä itse päätöksenteossa että jälkikäteisvalvonnan toimivuuden tärkeyttä.

Jälkivalvonnan mahdollisuuksia heikentää se, että osa esitutkintaviranomaisten tuomioistuimelle antamasta informaatiosta on sisäasiainministeriön mukaan suullista eli sellaista, joka ei näy pakkokeinovaatimuksesta. Ministeriö toteaa myös, että tuomioistuinten kirjaamismenettelyssä on kirjavuutta.

Valvontatiedot vuodelta 1999

Sisäasiainministeriön kertomus telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä vuodelta 1999 saapui eduskunnan oikeusasiamiehelle 28.6.2000. Puolustusministeriö ilmoitti 14.1.2000, että edellisvuoden tavoin myöskään vuonna 1999 ei puolustusvoimissa ollut käytetty teknistä kuuntelua.

Seuraavassa esitetään keskeisimmät tiedot näiden pakkokeinojen käytöstä sekä AOA Jonkan kannanotot ja toimenpiteet kertomuksen johdosta. Tämän lisäksi arvioidaan jälkivalvontajärjestelmän toimivuutta.

Sisäasiainministeriön kertomuksesta ilmenee, että tuomioistuimet ovat myöntäneet poliisille luvan telekuuntelun suorittamiseksi vuonna 1999 yhteensä 321 kertaa. Telekuuntelun käytön lisääntyminen on edelleen jatkunut nopeana (230 lupaa vuonna 1998, 17 lupaa vuonna 1997 ja kolme lupaa vuonna 1996). Telekuuntelun kohteena on ollut 445 teleliittymää (222 liittymää vuonna 1998). Ns. easy-liittymien yleistyminen on osaltaan nostanut telekuuntelulupien määrää, koska yhdellä epäillyllä voi olla useita tällaisia etukäteen maksettuja liittymäkortteja. Viime vuonna yli puolet telekuuntelusta on kohdistunut easy-liittymiin (182 lupaa 321:stä). Siitä, että telekuuntelu keskittyy tällaisiin easy-liittymiin, voidaan päätellä, että tosiasiassa telekuuntelun kohteena olleiden rikoksesta epäiltynä olevien henkilöiden lukumäärä ei ole kasvanut samassa suhteessa kuin myönnettyjen telekuuntelulupien määrä.

Telekuuntelua on käytetty pääasiallisesti törkeiden huumausainerikosten sekä henkirikosten, törkeiden ryöstöjen, törkeiden kiristysten ja törkeiden tuhotöiden selvittämisessä. Telekuuntelun keskimääräinen kesto on ollut 23 vuorokautta (edeltävinä vuosina 26, 18 ja 21 vuorokautta). Vuosi 1999 näyttää olevan ensimmäinen vuosi, jolloin tulli on käyttänyt telekuuntelua merkittävässä määrin: kertomusvuonna *tulli* käytti telekuuntelua 35 tapauksessa (6 kuuntelulupaa vuonna 1998).

Televalvontalupien määrä nousi vuonna 1999 jälleen uuteen ennätykseen: kaikkiaan televalvontalupia myönnettiin 817 kappaletta. Vuonna 1998 televalvontalupien määrä oli 756 kappalet-

ta ja tätä ennen kahtena vuonna 400 – 500 välillä. Televalvonnan kohteena oli 933 liittymää. Tämä oli runsas kymmenen prosenttia vähemmän kuin vuonna 1998. Valtaosa (60 %) televalvontaluvista on myönnetty huumausainerikosten selvittämiseen. Televalvontaa on käytetty merkittävässä määrin myös törkeiden omaisuusrikosten (17 %), erilaisten petosrikosten (7 %) ja henkirikosten (4 %) selvittämiseen sekä eräiden muidenkin rikosten tutkinnassa. Tuomioistuinten myöntämien televalvontalupien keskimääräinen kesto vuonna 1999 on ollut 89 vuorokautta (120 vuorokautta vuonna 1998). *Tullille* on myönnetty yhteensä 78 televalvontalupaa (63 lupaa v. 1998 ja 48 lupaa v. 1997).

Yleislinjana on siis edelleen sekä telekuuntelun että -valvonnan käytön kasvu. Televalvontalupien määrän kasvu on tosin hidastunut jonkin verran aikaisempiin vuosiin verrattuna. Tämä voisi olla viite siitä, että televalvonnan soveltamistaso olisi vakiintumassa tietylle tasolle. Tarkkaa arviota ei tosin voida tehdä lyhyen tarkastelujakson takia ja myös siksi, että telekuunteluluvat ovat samaan aikaan olleet jyrkässä kasvussa.

Vuonna 1999 (kuten aiempinakin vuosina) tuomioistuimet ovat myöntäneet televalvonta- ja telekuunteluluvat lähes kaikissa tapauksissa hakemuksen mukaisesti. Kertomusvuonna on hylätty ainoastaan yksi televalvontahakemus.

Tuomioistuimet ovat toisaalta myöntäneet yhdeksän tele*valvontalupaa* tilanteissa, joissa poliisin hakemuksessa ei ollut yksilöity laissa edellytettyä tele*liittymän* numeroa. Tapauksissa lupa on myönnetty tietyn telepääte*laitteen* eli matkapuhelimen valvontaan, vaikka laki ei tunne tällaista mahdollisuutta. Virheellisesti myönnetyt luvat on yhtä lukuun ottamatta myös pantu täytäntöön. AOA Jonkka on pyytänyt näistä lisäselvitystä.

Yhtään tele*kuunteluhakemusta* ei ole hylätty vuonna 1999. Kaksi kertaa tuomioistuin on tosin myöntänyt telekuunteluluvan väärin yksilöiden eli tiettyä telepäätelaitetta koskien. Keskusrikospoliisi ei kuitenkaan ole välittänyt kumpaakaan virheellisesti myönnettyä telekuuntelupäätöstä teleoperaattorille eli käytännössä telekuuntelua ei ole suoritettu ilman asianmukaista tuomioistuimen lupaa.

Telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä on sen lopettamisen jälkeen ilmoitettava rikoksesta epäillylle säädetyssä ajassa, jollei tuomioistuin tutkinnallisista syistä päätä, että ilmoitus saadaan tehdä myöhemmin tai jättää kokonaan tekemättä.

Sisäasiainministeriön kertomuksesta ilmenee, että epäillylle tehtävää ilmoitusta on lykätty tai sen tekemisestä on kokonaan luovuttu 113 tapauksessa (osassa lukuun sisältyvistä tapauksista ilmoittamisaikaa on tosin jäljellä, eli ilmoitus tehdään mahdollisesti myöhemmin). Ilmoittamispoikkeamat jakautuvat tasaisesti televalvonnan ja telekuuntelun kesken.

Kannanotot ja toimenpiteet sisäasiainministeriön kertomuksen johdosta

Sisäasiainministeriön kertomuksesta saadun informaation täydentämiseksi AOA Jonkka tutustui vähäiseen määrään Helsingin käräjäoikeuden myöntämistä telekuuntelu- ja televalvontaluvista. Pyrkimyksenä oli lähinnä hahmottaa sitä, missä määrin tällä tavoin olisi mahdollista saada merkityksellistä lisätietoa pakkokeinojen käytöstä. Suppeasta otoksesta (yhteensä 20 kpl televalvonta- ja telekuuntelupäätöstä) ei voi luonnollisestikaan tehdä yleistäviä päätelmiä. Tapauksiin tutustuminen antoi kuitenkin käsityksen, että systemaattisesta lupapäätösten tutkimuksesta voisi saada hyödyllistä lisätietoa.

Telepakkokeinojen käytön valvonta kuuluu

lain mukaan sisäasiainministeriölle. Raportointi oikeusasiamiehelle on tarkoitettu täydentämään normaalia laillisuusvalvontaa ja parantamaan telepakkokeinojen soveltamiskäytännön seurantamahdollisuuksia. Tähänastiset kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet ministeriön kertomuksen annin niukaksi. Sen pohjalta ei juurikaan voi tehdä merkityksellisiä päätelmiä yksittäistapauksissa mahdollisesti esiintyvistä soveltamisongelmista.

Oikeusasiamiehen kansliasta on toistuvasti oltu yhteydessä sisäasiainministeriön poliisiosastoon raportoinnin kehittämiseksi vastaamaan paremmin tarkoitustaan (ks. myös vastaavaa jaksoa oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 1998 s. 67 ja 72). Tilanne ei edelleenkään ole tyydyttävä, esim. kaikkia pyydettyjä tietoja ei ole saatu. Myös kertomuksen saaminen valmiiksi sovitussa aikataulussa on tuottanut vaikeuksia.

AOA Jonkka on pyytänyt sisäasiainministeriötä lokakuun 2000 loppuun mennessä täydentämään kertomusta yksityiskohtaisemmilla tiedoilla sekä antamaan selvityksen kertomuksessa havaituista puutteista.

AOA pyysi tietoa mm. siitä, miten sisäasiainministeriö käytännössä valvoo telepakkokeinojen käytön lainmukaisuutta ja miten tutkinnanjohtajia on näiden keinojen käyttöön koulutettu. Lisäksi hän kehotti ministeriötä toimittamaan rikostyyppikohtaiset tiedot telekuuntelun käytöstä, jotka tiedot raportista pyynnöistä huolimatta puuttuivat.

Sisäasiainministeriötä pyydettiin myös selvittämään syyt siihen, miksi vuoden 1999 televalvontakertomus lähetettiin oikeusasiamiehelle vasta 28.6.2000. AOA Jonkka totesi pitävänsä tärkeänä, että ministeriön raportti toimitetaan niin ajoissa, että sen nykyistä perusteellisemmalle arvioinnille (mahdollisine lisäselvityksineen) jää riittävästi aikaa oikeusasiamiehen toimintakertomukseen sisällytettävää telepakkokeinoja koskevaa jaksoa silmällä pitäen. AOA kehottikin sisäasiainministeriötä vastaisuudessa toimittamaan kertomuksen oikeusasiamiehelle viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

Lisäksi AOA kiinnitti kirjeessään sisäasiainministeriölle huomiota mm. seuraaviin seikkoihin.

Ylimääräinen tieto

Telepakkokeinojen käyttäminen voi tuottaa myös ns. ylimääräistä tietoa – eli sellaista joka ei liity mihinkään rikokseen tai ainakaan tutkittavaan rikokseen. Tällainen tieto on yleensä tarkastuksen jälkeen hävitettävä. Tietyin edellytyksin se saadaan kuitenkin säilyttää. Sisäasiainministeriön kertomuksessa todetaan, että yhdessä tapauksessa tällaista tietoa on käytetty erään talousrikoksen ennalta ehkäisemiseksi, jolloin telekuuntelulla saadulla tiedolla kyettiin estämään huomattavan taloudellisen vahingon synty.

AOA pyysi ministeriöltä täsmällisempää selvitystä ylimääräisen tiedon hyödyntämisestä sekä siitä, miten tavallista ylimääräisen tiedon tallettaminen muuta käyttöä varten on. Hän kiinnitti myös huomiota julkisuudessa esiintyneisiin väitteisiin, että telekuuntelulla saatua aineistoa olisi säilytetty valikoivasti syylliseksi epäillyn vahingoksi. Hän pyysi tietoa hävitettävän ja säilytettävän aineiston rajanvedosta.

Telepakkokeinosta ilmoittaminen

AOA pyysi sisäasiainministeriötä antamaan tarkempia tietoja epäillylle ilmoittamatta jättämisestä tapauksissa, joissa telepakkokeino on toteutettu, ja selvittämään, miten ministeriö käytännössä valvoo ilmoittamista esim. silloin, kun esitutkinta on ollut pitkään keskeytettynä. Lisäksi pyydettiin tietoa tuomioistuimen mahdollisesti hylkäämistä pyynnöistä saada jättää ilmoitus tekemättä.

Telepakkokeinon merkityksellisyys

Sisäasiainministeriön määräyksen mukaisesti tutkinnanjohtajien tulee ilmoittaa käytetyn pakkokeinon merkityksellisyys. Tele*valvontaa* tutkinnanjohtajat ovat pitäneet rikoksen selvittämisen kannalta ratkaisevana tai tärkeänä 70 prosentissa tapauksista (66 % vuonna 1998). Vastaavia tele*kuuntelun* merkityksellisyysarvioita ei sisäasiainministeriöltä pyynnöstä huolimatta ole saatu.

Sisäasiainministeriö on ilmoittanut pitävänsä tutkinnanjohtajien merkityksellisyysarvioita vain suuntaa antavina ja esittää niistä kokonaan luovuttavaksi.

Arvio televalvonnan tai telekuuntelun merkityksestä on kuitenkin olennainen tieto pakkokeinojen käytön valvonnassa. Nykymuotoisessa muutenkin varsin yleiskatsauksellisessa valvontajärjestelmässä merkittävyysarviosta ei voida luopua valvonnan siitä kärsimättä. Pikemminkin merkittävyysarvion tekemisessä käytettäviä kriteereitä tulisi kehittää erottelukykyisemmiksi.

Sisäasianministeriön raportissa korostetaan, että telekuuntelu ja -valvonta ovat osoittautuneet tehokkaiksi ja usein ratkaiseviksi pakkokeinoiksi huumausainerikostorjunnassa, mutta myös muiden törkeiden rikosten selvittämisessä. Edelleen raportissa todetaan, että telepakkokeinojen käyttäminen on osaltaan osoittanut huumausainerikostilanteen olevan pahenemassa koko maassa. Käsityksensä ministeriö ilmeisestikin perustaa tutkinnanjohtajien esittämään arviointiin. Tässäkin mielessä tuntuu epäjohdonmukaiselta, että merkityksellisyysarvioinnista haluttaisiin luopua. Lisäksi raportti viittaa huumausainesyyttäjiltä saatuun palautteeseen.

Tosiasia joka tapauksessa on, että varsinainen tutkimustieto asiasta puuttuu ja keinojen merkityksellisyys on arviopohjaisen tiedon varassa.

Sisäasiainministeriön raportin perusteella on mahdotonta arvioida, onko telepakkokeinojen käyttö aina rajoittunut vain sellaisiin tapauksiin, joissa tiedoilla on perustellusti voitu olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Seurantatiedoista ei esim. voi päätellä, olisiko sama tai vastaava tieto ollut mahdollista saada jotakin muuta (lievempää) pakkokeinoa tai menettelyä käyttäen.

Sisäasiainministeriölle lähettämässään kirjeessä AOA Jonkka viittasi siihen, että televalvonnan edellytyksenä lain mukaan on, että sillä arvioidaan olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Ministeriön raportista puolestaan ilmenee, että tutkinnanjohtajat olivat katsoneet tällä pakkokeinolla olleen ratkaisevan tai ainakin tärkeän merkityksen rikoksen selvittämisen kannalta 70% tapauksista. AOA totesi, että jäljelle jäävien 30 %:n analysointi saattaisi antaa valvonnan kannalta tärkeää tietoa. Hän pyysi ministeriötä muutoinkin pohtimaan keinoja, miten merkityksellisyysarviointia voitaisiin edelleen kehittää. Askel parempaan suuntaan olisi esim. se, että käytettävissä olisi tiedot telepakkokeinojen hyödyntämisestä ja merkityksestä tuomioistuinkäsittelyssä.

AOA kehotti ministeriötä toimittamaan telekuuntelua koskevat merkityksellisyysarviot vuodelta 1999 tai – jos niitä ei ole käytettävissä – selvittämään syyt puutteeseen. AOA pyysi ministeriötä huolehtimaan siitä, että vastaisuudessa nämä tiedot sisältyvät kertomukseen.

Valvontajärjestelmän arviointia

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat toistuvasti edellyttäneet sisäasiainministeriön kertomukselta yksityiskohtaisempia tietoja (PeVM 3/1997 vp., PeVM 2/1998 vp. ja PeVM 13/2000 vp. sekä LaVL 5/1997 vp.).

Samoin perustuslakivaliokunnassa esimerkiksi vuoden 1998 oikeusasiamiehen toimintakertomuksen johdosta kuullut asiantuntijat esittivät nykytilannetta koskevaa kritiikkiä.

Käsitellessään hallituksen esitystä poliisilain muutokseksi (HE 34/1999 vp.) eduskunnan lakivaliokunta otti äskettäin lausunnossaan kantaa myös nykyiseen telepakkokeinojen jälkivalvontajärjestelmään. Lakivaliokunta lausuu, että nykyinen valvontamenettely ei vastaa sitä, mitä eduskunta hyväksyessään valvontajärjestelmän tarkoitti. Viitaten esitettyihin arvioihin mahdollisuuksista suorittaa jälkikäteisvalvontaa valiokunta katsoi, että valvonnan tehokkuus olisi syytä selvittää erillisellä tutkimuksella samoin kuin telepakkokeinojen merkitys rikosten tutkinnalle ja torjunnalle (LaVL 7/2000 vp.).

Yleisesti voidaan todeta, että nykyisenlainen konkreettisesta toiminnasta etäällä oleva jälkikäteinen "tilastovalvonta" on laillisuusvalvonnan kannalta parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista. Toki sisäasiainministeriön kertomus antaa lisätietoa telepakkokeinojen käytöstä yleensä. Kertomuksesta voisi myös ajatella saatavan viitteitä soveltamiskäytännössä mahdollisesti esiintyvistä systemaattisista ongelmakohdista, jolloin sen pohjalta voisi tarvittaessa hankkia yksittäistapauksia koskevia lisätietoja. Mutta kertomusta on osoittautunut vaikeaksi saada tätäkään varten riittävän konkreettiseksi.

Telepakkokeinoja koskevien tietojen käsittelyn kaikissa vaiheissa on kehittämisen varaa. Tämä koskee niin kentältä ministeriöön tapahtuvaa raportointia ja näin saatujen tietojen käsittelyä ministeriössä kuin oikeusasiamiehelle toimitettavan kertomuksen laatimista. Edellä mainittu AOA Jonkan kirje sisäasiainministeriölle tähtääkin – paitsi lisätietojen hankkimiseen vuodelta 1999 – raportoinnin kehittämiseen vastaamaan paremmin tarkoitustaan. Lisäksi AOA korosti sisäasiainministeriön poliisiosastolle 31.5.2000 tekemänsä tarkastuksen yhteydessä, että telepakkokeinojen valvonta ja siitä raportointi oikeusasiamiehelle ei saa jäädä ministeriön poliisiosastolla muiden tehtävien jalkoihin.

Telepakkokeinoja koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa viitisen vuotta. Tässä vaiheessa olisikin sekä korkea aika että jo suhteellisen hyvät mahdollisuudet hankkia yksityiskohtaista tutkimustietoa näiden keinojen käytöstä, niihin mahdollisesti liittyvistä ongelmista ja niiden todellisesta merkityksestä muutoinkin kuin vain tutkinnanjohtajan esittämän arvion perusteella. Laajuutensa ja vaadittavien menetelmiensäkin puolesta tällaiseen tutkimukseen ei laillisuusvalvonnan puitteissa ole ainakaan nykyisellään mahdollisuuksia. Mutta se antaisi todennäköisesti sitäkin palvelevaa tietoa – ja ennen kaikkea siitä voisi saada viitteitä oikeusturvajärjestelmien kehittämiselle nykyistä tehokkaammiksi. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos voisi olla sopiva laitos tutkimuksen suorittamiseen.

5. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

YLEISTÄ

"Tuomioistuinasioiksi" on tilastoitu yleensä sellaiset asiat, jotka lähinnä koskevat itse tuomioistuinmenettelyä tai tuomioistuinten hallintoa, ja lainkäyttöasiat, joita ei ole millään muulla perusteella tilastoitu erillisiin asiaryhmiin (esimerkiksi sekalaiset riita- ja rikosasiat). Jos kantelu on koskenut esimerkiksi veroasiaa lääninoikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, se on tilastoitu verotus- tai ulosottoasioihin. Näin ollen tuomioistuimiin tavalla tai toisella kohdistuvia kanteluita on lukumääräisesti vielä paljon enemmän kuin tilastoista ensi näkemältä arvaisi.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan tuomioistuimet ja oikeushallinto kuuluvat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Tatu Leppänen*.

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO KERTOMUSVUONNA 1999

Tuomioistuinlaitos oli kertomusvuonna merkittävien uudistushankkeiden kohteena. Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä käräjäoikeuksissa koskeva uusi lainsäädäntö tuli voimaan jo lokakuussa 1997. Uudistus ei käynnistynyt täysin ongelmitta. Suurissa kaupungeissa pääkäsittelyt ovat usein peruuntuneet, mikä on hidastanut asioiden käsittelyä. Riita-asioissa ongelmaksi on nähty kasvaneet oikeudenkäyntikulut. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä tarkistettiin 1.6.1999 voimaan tulleella lailla.

Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan mietinnössä (KM 1999:7) ehdotettiin yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin korvaamista uudella yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä. Oikeusapu ehdotettiin ulotettavaksi myös ns. keskituloisten kansalaisten saataville osakorvausta vastaan. Oikeusministeriö asetti asian jatkovalmistelua varten työryhmän, jonka mietintö valmistui loppuvuodesta 1999. Oikeusasiamies antoi siitä lausunnon tammikuussa 2000. Oikeusministeriö asetti alkuvuodesta 2000 työryhmän valmistelemaan asiaa koskevaa hallituksen esitystä. Oikeusministeriön työryhmä on valmistellut myös ehdotuksen riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten tarkistamiseksi. Oikeusasiamies antoi siitä lausunnon kesällä 2000.

Muutoksenhakua ja oikeudenkäyntiä hovioikeuksissa koskevan lainsäädännön uudistus tuli voimaan toukokuussa 1998. Uudistuksen jälkeen hovioikeuksissa on järjestetty aiempaa useammin suullisia pääkäsittelyjä, mitä mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan on katsottu edellyttävän. Uutta hovioikeusmenettelyä vastaan on esitetty myös kritiikkiä julkisuudessa. Pääkäsittelyn järjestäminen on koettu tarpeettoman raskaaksi menettelyksi erityisesti ns. pienissä asioissa. Oikeusministeriö asetti marraskuussa 1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, miten uusi hovioikeusmenettely toimii käytännössä. Työryhmä antoi mietintönsä alkuvuodesta 2000. Työryhmän työtä jatkamaan

asetettiin 27.4.2000 uusi työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella kiireellisesti toteutettavia tarkistuksia hovioikeusmenettelyyn.

Hallintotuomioistuinten organisaatiouudistus tuli voimaan marraskuun 1999 alussa, jolloin kahdeksan hallinto-oikeutta aloitti toimintansa. Hallinto-oikeudet tulivat entisten lääninoikeuksien tilalle yleisiksi alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi.

Eräiden erityistuomioistuinten tarve ja tulevaisuus oli kertomusvuonna harkittavana. Hallituksen esitys maaoikeuksien lakkauttamisesta erityistuomioistuimina annettiin eduskunnalle 1.10.1999 (HE 86/1999 vp.). Myös asunto-oikeuksien lakkauttamista valmisteltiin. Tätä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2000. On harkittu myös sitä, tulisiko kilpailu- ja hankinta-asioita varten perustaa uusi kilpailutuomioistuin. Oikeusministeriön työryhmä ehdotti toukokuussa 2000, että nämä asiat käsitellään joko niitä varten perustettavassa uudessa tuomioistuimessa tai nykyisissä tuomioistuimissa (käräjä- ja hallinto-oikeuksissa). Työryhmä itse kannatti jälkimmäistä vaihtoehtoa. Oikeusasiamies antoi mietinnöstä lausunnon kesällä 2000.

Myös tuomarin asema on ollut merkittävien uudistushankkeiden kohteena. Hallituksen esitys tuomareiden sivutoimien muuttamisesta luvanvaraisiksi (HE 26/1999 vp.) annettiin eduskunnalle 11.6.1999. Uuteen perustuslakiin liittyvä hallituksen esitys tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 109/1999 vp.) puolestaan annettiin 22.10.1999. Laki tuomareiden nimittämisestä (205/2000) tuli voimaan 1.3.2000. Tuomarinvalintalautakunta asetettiin 11.5.2000. Oikeusministeriössä on lisäksi ollut vireillä mm. tuomareiden esteellisyyttä, koulutusta ja kurinpitojärjestelmää koskevat hankkeet. Tuomarin esteellisyyttä koskeva hallituksen esitys (HE 78/2000) annettiin eduskunnalle kesällä 2000. Oikeusministeriön työryhmä katsoi maaliskuussa 2000 antamassaan mietinnössä, ettei erityinen tuomareiden kurinpitojärjestelmä ole tarpeen. Oikeusasiamies antoi mietinnöstä lausunnon kesällä 2000.

Laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa tuli voimaan 1.1.2000 (ks. EOA:n kertomus 1997 s. 81). Joulukuun 1999 alusta voimaan tullut uusi julkisuuslainsäädäntö merkitsi muutoksia myös oikeudenkäyntien julkisuuteen. Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2000 toimikunnan valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta.

Kertomusvuoden 1999 alussa oikeusministeriö asetti työryhmän selvittämään ruotsia äidinkielenään puhuvien henkilöiden mahdollisuuksia asioida äidinkielellään tuomioistuimissa. Tämä perustui oikeusasiamiehen 24.4.1998 tekemään esitykseen (ks. EOA:n kertomus 1998 s. 85). Työryhmä antoi mietintönsä tammikuussa 2000. Kielilainsäädännön uudistaminen on puolestaan 26.8.1999 asetetun kielilakikomitean tehtävänä.

TUOMIOISTUIMIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuraaminen, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin myös käytännössä toteutuu. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta ei loukkaa tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisesti riippumatonta asemaa.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailla on usein kuitenkin liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei

näet voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisuun eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Muutosta on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta. Oikeusasiamiehelle kannellaan usein myös sellaisista yksityisoikeudellisista riita-asioista, joiden tutkiminen kuuluisi ensi asteessa käräjäoikeudelle. Vaikuttaa joskus siltä, että jotkut kansalaiset yrittävät käyttää oikeusasiamiehen kansliaa jonkinlaisena oikeudenkäynnin tai muutoksenhaun vaihtoehtona.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Näkökulmana on usein ollut juuri sen arviointi, onko oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille oikeusturvan "katvealueille", jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat asioiden käsittelyn viipyminen sekä tuomarin käytös ja asiakkaiden kohtelu.

Tuomioistuimia koskeneet laillisuusvalvonta-asiat (kantelut, omat aloitteet ja lausunnot) olivat oikeusasiamiehen kertomusvuonna 1999 ratkaisemista asioista *toiseksi suurin* asiaryhmä. Tuomioistuimia koskeneita ratkaisuja oli yhteensä 418 eli 15 % kaikista asioista. Niiden osuus on pysynyt viime vuosina suurin piirteinä samana. Edellisvuoden vastaava osuus oli 17 %.

Toimenpideratkaisujen osuus kaikista tuomioistuimia koskeneista ratkaisuista oli kertomusvuonna vain 9 %, mikä oli pienempi kuin kertomusvuoden keskimääräinen toimenpideprosentti 12,1 %. Tuomioistuimia koskevien toimenpideratkaisujen lukumäärä on jonkin verran kasvanut edellisiin vuosiin verrattuna, joskin niiden suhteellinen osuus on edelleen pienehkö.

Asioiden käsittelyn viipyminen käräjäoikeuksissa oli kertomusvuonna edelleen ongelma, josta kanneltiin oikeusasiamiehelle. Kysymys oli yleensä riita-asioiden, mutta myös rikosasioiden viipymisestä. Käsittelyn kesto johtui useimmiten käräjätuomareiden työmääristä. Oikeusasiamies on näissä tapauksissa joutunut kiinnittämään tuomarien huomiota asioiden joutuisan käsittelyn merkitykseen osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Tuomarin esteellisyyteen ja yleisemminkin tuomarin esteellisyyteen ja yleisemminkin tuomarin puolueettomuuskuvaan liittyviä kanteluita oli kertomusvuonna edelleen paljon. Samoin riitti tuomarin käytöstä ja asiakkaiden yleistä kohtelua koskevia kanteluita. Oikeudenkäynnin asianosaisten kohtelusta yleensä riippuu, kokevatko he itse saaneensa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Vaikka tuomarin käytöstä koskevia kanteluväitteitä ei ole sellaisenaan aina voitukaan näyttää toteen, oikeusasiamies on kuitenkin ohjaavassa mielessä usein muistuttanut tuomareita asianmukaisen käyttäytymisen tärkeydestä.

Sekin on joskus koettu tuomarin puolueettomuuskuvan kannalta ongelmalliseksi, että tuomarin rooliin kuuluu myös edistää sovintoa riita-asioissa. Asianosaisen luottamus tuomarin puolueettomuuteen on saattanut horjua, jos tuomari on asianosaisen mielestä aktiivisesti pyrkinyt sellaiseen sovintoratkaisuun, jota asianosainen on pitänyt itselleen epäedullisena. On myös epäilty, että asioiden käsittelyä on toisinaan tahallaankin viivytetty asianosaisen painostamiseksi sovintoon (ns. pakkosovitteluilmiö).

Myös oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvät kysymykset olivat kertomusvuonna usein esillä. Vaikuttaa siltä, että yhtäältä tiedotusvälineiden kasvanut mielenkiinto tuomioistuinten toimintaa kohtaan ja toisaalta ihmisten yksityisyyden suojaan liittyvät tarpeet joutuvat entistä useammin ristiriitaan keskenään. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei myöskään aina tunnu löytyvän näihin ongelmiin tyydyttävää ratkaisua.

TARKASTUKSET

Yksittäisiin tuomioistuimiin on tehty tarkastuksia, kun siihen on ollut erityistä aihetta esimerkiksi kanteluista ilmitulleiden tietojen perusteella. Muutoin tuomioistuimia on pyritty tarkastamaan voimavarojen sallimissa rajoissa. Myös tarkastusten alueelliseen tasapuolisuuteen on pyritty kiinnittämään huomiota. Kertomusvuonna OA Lehtimaja tarkasti Itä-Suomen hovioikeuden sekä Helsingin ja Kuopion käräjäoikeudet. Näissä tarkastuksissa kiinnitettiin erityistä huomiota mm. prosessiuudistusten toimivuuteen käytännössä.

Itä-Suomen hovioikeuden tarkastuksella havaittiin, että hovioikeus ei ollut juuri lainkaan toimittanut ns. hovioikeuskäräjiä eli pääkäsittelyitä muilla paikkakunnilla. Hovioikeuspiirin pitkät välimatkat huomioon ottaen oli OA:n mielestä yllättävää, ettei hovioikeuskäräjien pitämiseen ollut katsottu olleen useammin aihetta. Eduskunnan lakivaliokunnan odotus hovioikeuskäräjien toimittamisesta ei siten näyttänyt ainakaan vielä tarkastusajankohtana toteutuneen Itä-Suomen hovioikeudessa. OA katsoi hovioikeuskäräjien toimittamisen tarpeelliseksi niissä tapauksissa, joissa saavutettava kokonaishyöty oli kaikkien oikeudenkäyntiin osallistuvien kannalta olennainen. Hovioikeuskäräjät voivat merkittävästikin pienentää asianosaisten ja todistajien kustannuksia, kun heidän ei tarvitse matkustaa hovioikeuspaikkakunnalla pidettäviin pääkäsittelyihin. Myös käräjäpaikan asiakasystävällisellä valinnalla voidaan osaltaan edistää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden toteutumista. OA:n mielestä oli alueellisen tasa-arvon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista, jos eri hovioikeuspiireissä noudettiin hovioikeuskäräjien pitämiseen nähden kovin erilaista käytäntöä. OA saattoi tämän havaintonsa hovioikeuskäräjien pitämisestä hovioikeuden ja oikeusministeriön tietoon (kirje 16.2.1999, dnro 216/3/99).

Helsingin käräjäoikeuden tarkastuksella havaittiin, että rikosoikeudenkäyntiä koskevien uusien säännösten voimaantulon jälkeen rikosasioiden ns. läpivirtausnopeus oli huomattavasti hidastunut. Vaarana oli käsittelyn kohtuuton viivästyminen. Keskeinen syy läpivirtausnopeuden hidastumiseen oli ollut pääkäsittelyiden runsas peruuntuminen. Tämä oli puolestaan aiheutunut yleensä haasteen tiedoksiannon epäonnistumisesta tai vastaajan poissaolosta. OA:n käsityksen mukaan uuden rikosprosessin toimivuus edellytti kaikkien lain antamien käsittelyn tehostamiskeinojen tehokasta hyödyntämistä. Toimivaan lopputulokseen voitiin päästä vain silloin, kun näitä keinoja yhdisteltiin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Itse käräjäoikeudesta riippumaton ongelma oli ollut se, että Helsingissä syyttäjät eivät olleet juurikaan ajaneet asianomistajien korvausvaatimuksia. Tämä ongelma oli kuitenkin korjautumassa. Muista käräjäoikeuksista oli saatu hyviä kokemuksia mm. syyttäjän antaman haasteen (ns. syyttäjäputken) käytöstä joissakin tavanomaisissa rikosasioissa, mikä mm. vähensi käräjäoikeuden asiakirjaliikennettä. Myös tiedoksiantotoiminnassa oli tehostamisen varaa.

OA:n käsityksen mukaan uusi rikosprosessi edellyttää myös noudon aiempaa laajempaa käyttöä. Noudettavien henkilökohtaista vapautta ei tule kuitenkaan tarpeettomasti rajoittaa. Tärkeää on myös se, että pääkäsittelyä ei tarpeettoman herkästi kokonaan peruuteta vaan että lain antamia mahdollisuuksia mm. juttujen erottamiseen ja todistelun vastaanottamiseen käytetään riittävästi hyväksi.

OA kiinnitti Helsingin käräjäoikeuden huomiota rikosasioiden käsittelyn tehostamiseen ja jouduttamiseen. Kuopion käräjäoikeuden tarkastuksella vastaavia ongelmia ei havaittu.

Tuomioistuinten tarkastukset 1999

Helsingin käräjäoikeus	22.1.1999
Kuopion käräjäoikeus	27.1.1999
Itä-Suomen hovioikeus	27.1.1999

LAUSUNTO

TODISTELUN TURVAAMINEN TEOLLIS- JA TEKIJÄNOIKEUTTA KOSKEVISSA ASIOISSA

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeutta koskevissa asioissa. OA Lehtimaja totesi lausuntonaan mm. seuraavan.

Yleisvaikutelma ehdotuksesta oli, että siinä melko voimakkaasti korostettiin hakijapuolen intressiä todistusaineiston turvaamiseen. OA:n mielestä oli kuitenkin otettava riittävästi huomioon myös vastapuolen oikeusturvatakeet. Näitä erisuuntaisia tavoitteita olisi punnittava oikeasuhtaisella tavalla.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpano saattaisi edellyttää myös kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä. OA totesi, että sääntelyn olisi täytettävä paitsi nimenomainen välttämättömyysvaatimus myös perusoikeusrajoituksia koskevat yleiset vaatimukset. Hän korosti erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen tärkeyttä. Perusoikeuksiin puuttumisen kohtuullisuutta arvioitaessa olisi aiheellista kiinnittää huomiota myös kysymyksessä olevan aineiston merkitykseen todisteena: esimerkiksi hyvin vähämerkityksisen aineiston takavarikointi voisi olla kohtuutonta.

Ehdotuksen mukaan ulosottomies voisi hakijan pyynnöstä tarvittaessa hankkia asiantuntija-apua täytäntöönpanon toimittamiseksi. Asiantuntijan tulisi ensisijaisesti olla puolueeton taho. Ehdotonta estettä ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan olisi sille, etteikö hakija tai hänen edustajansa voisi toimia asiantuntijana täytäntöönpanon toimittamiseksi. OA katsoi, että asiantuntijan kelpoisuudesta tulisi ottaa nimenomainen säännös lakiin. Hakijan, hänen edustajansa tai hänen palveluksessaan olevan henkilön tulisi voida toimia asiantuntijana vain erityisestä syystä ja sillä edellytyksellä, ettei siitä voi aiheutua vahinkoa vastapuolelle. OA katsoi myös, että julkisuus- ja salassapitokysymyksiin olisi kiinnitettävä jatkovalmistelussa perusteellisempaa huomiota.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 13.9.1999, dnro 1764/4/99

Tasavallan presidentti on 7.4.2000 vahvistanut lain todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeuksia koskevissa riita-asioissa ja laki on tullut voimaan 1.5.2000.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

KÄRÄJÄOIKEUDEN PUHEENJOHTAJAN PUOLUEETTOMUUS RIKOSASIASSA

Kantelija arvosteli Lohjan käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin käytöstä rikosasian oikeudenkäynnissä. Kantelijan mukaan puheenjohtaja oli käyttäytynyt istunnossa sopimattomasti siten, että hän oli "karjunut" asianomistajalle, puhunut syytetyn ja asianomistajan vaihtamisesta ja muutoinkin asettunut "huomiota herättävän puolueellisesti" toisen osapuolen puolelle sekä käyttäytymisellään ja huomautuksillaan vaikuttanut myös syyttäjän mielipiteeseen.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut tuomioistuimen objektiivisen puolueettomuuden merkitystä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tämä tarkoittaa, että oikeudenkäynnin on myös ulkopuolisten silmissä näytettävä puolueettomalta. Objektiivisen puolueettomuuden vaatimus on koettu uudentyyppiseksi vaatimukseksi suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Meillä on oikeuden puheenjohtajalla ainakin rikosasioissa perinteisesti ollut aktiivinen rooli aineellista totuutta etsittäessä. Puheenjohtajalta on vaadittu ensisijaisesti ns. jämäkkyyttä. Ei ole ollut harvinaista, että hän on aineellisen prosessinjohtonsa puitteissa katsonut voivansa esittää käsityksiä myös virallisen syyttäjän menettelystä ja ratkaisuista.

Uudessa rikosprosessissa (1.10.1997 voimaan tullut laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa) menettely on korostetusti akkusatorista eli syyttäjävetoista. Syyttäminen ja todisteiden hankkiminen sekä näytön esittäminen kuuluvat syyttäjälle. Tuomioistuimen tehtävänä on toimia vain asian ratkaisijana. Tässä uudessa järjestelmässä oikeuden puheenjohtajaan kohdistuu entistä enemmän ns. objektiivisia puolueettomuusodotuksia.

Kantelussa tarkoitettu oikeudenkäynti oli kuitenkin tapahtunut vanhan järjestelmän aikana. Pöytäkirjauksesta kävi ilmi, että asian sekavuus oli edellyttänyt puheenjohtajan tarkentavia ja selventäviä kysymyksiä, jotka oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 4 §:n mukaan kuuluivat tuomarin aineelliseen prosessinjohtoon. Myös vanhan järjestelmän aikana täytyi tuomarin kuitenkin asiaan liittyviä epäselvyyksiä selvittäessään toimia aina siten, ettei ulkopuolisille syntynyt vaikutelmaa tuomioistuimen puolueellisuudesta.

Jälkikäteen oli vaikeata selvittää luotettavasti, mitä sävyjä puheenjohtajan prosessinjohto oli todellisuudessa saanut. On yleisesti tunnettua, etteivät lautamiehet ja notaarit mielellään arvostele oikeuden puheenjohtajaa. Tässä tapauksessa notaari oli kuitenkin kertonut, että käräjätuomari oli istunnossa tuohtuneena korottanut ääntään, joskaan hän ei ollut suoranaisesti syyttänyt asianomistajia. Lautamiehetkin olivat kertoneet käräjätuomarin ilmoittaneen syyttäjälle, että tämän olisi ehkä tullut "harkita uudelleen syytettä". Kerrotut havainnot viittasivat OA:n mukaan siihen, ettei käräjätuomarin käyttäytyminen puheenjohtajana ehkä ollut kaikilta osin ollut omiaan herättämään luottamusta tuomioistuimen puolueettomuuteen.

Toisaalta oli huomattava, että rikosasiassa on aina noudatettava ns. syyttömyysoletuksen ja syytetyn suosimisen periaatteita. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaista rikoksesta syytettyä onkin pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Syytetyn suosiminen ei saa kuitenkaan ilmetä asianomistajan ja rikoksen uhrin oikeuksien vähättelynä. Tuomarin on kannettava huolta siitä, ettei tällaista mielikuvaa pääse syntymään. Jokaisella on oikeus puolueettomaan oikeudenkäyntiin, sekä syytetyllä että asianomistajalla.

OA korosti sitä, että tuomarin on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Erityisesti tuomioistuimen puheenjohtajan käyttäytyminen istunnossa on herkkä asia ja tästä yleensä tehdään johtopäätöksiä oikeuden puolueettomuudesta. Puheenjohtajan käytöksen on herätettävä luottamusta. On tärkeätä, että oikeudenkäynnin asianosaisille välittyy kokemus puolueettomuudesta. OA kiinnitti käräjätuomarin huomiota vastaisen varalle oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudelle asetettaviin vaatimuksiin.

OA Lehtimajan kirje 20.1.1999, dnro 1561/4/96

HOVIOIKEUDEN SUULLINEN KÄSITTELY

Turun hovioikeudessa oli riita-asian suullisessa käsittelyssä kuultu uutta todistajaa siitä huolimatta, että todistajan nimennyt asianosainen ei ollut kantelijan mielestä ilmoittanut hyväksyttävää perustetta uuden todistajan kuulemiselle vasta hovioikeudessa. Kantelija oli myös kokenut erään hovioikeuden yhden jäsenen käytöksen puolueelliseksi asianosaisten ja todistajien kuulustelussa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vedottaessa uuteen todistajaan vasta hovioikeudessa on asianosaisen perusteltava, miksi tätä todistajaa ei ole kuultu jo käräjäoikeudessa. Tätä sääntöä ei ole OA:n mielestä kuitenkaan syytä tulkita kovin ankarasti, koska asianosaisella on saattanut olla käräjäoikeudessa perusteltu syy olettaa esitetyn näytön olevan riittävä. Käsillä olevassa tapauksessa hovioikeus oli voinut sallia uuden todistajan kuulemisen, koska käräjäoikeuden tuomio oli olennaisesti perustunut vasta hovioikeudessa kyseenalaistettuun todistajankertomukseen. Valituskirjelmässä oli uuden todistajan todistusteemaksi ilmoitettu seikka, jolla hovioikeus oli arvioinut olevan merkitystä muun näytön luotettavuuden arvioinnille. OA:n käsityksen mukaan hovioikeus oli toiminut harkintavaltansa puitteissa arvioidessaan, että uuden todistajan kuulemiseen oli ollut pätevä syy.

Jokaisella tuomarilla on luonnollisesti oma persoonallinen tapansa esittää kysymyksiä. Tässä tapauksessa hovioikeuden jäsen oli esittämillään kysymyksillä pyrkinyt oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 4 §:n hengessä käsittelemään asiaa perusteellisesti. Kysymykset olivat ratkaisun kannalta olleet sinänsä asiaan vaikuttavia. Hovioikeuden jäsenen kyselytyyli ei nauhoituksen perusteella vaikuttanut epäasialliselta. OA totesi kuitenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi olevan yleisesti tärkeää, että tuomari pyrkii puhuttelemaan asianosaisia ja todistajia niin tasapuolisesti, ettei edes epäilyksiä puolueellisuudesta synny. OA saattoi käsityksensä hovioikeuden tietoon.

OA Lehtimajan kirje 9.2.1999, dnro 1436/4/98

ÄÄNITTÄMISEN KIELTÄMINEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Asianomistajan oikeudenkäyntiavustajana rikosasiassa toiminut asianajaja kanteli siitä, että Lapin käräjäoikeuden käräjätuomari oli kieltänyt häneltä todistajien kertomusten äänittämisen eikä ollut tehnyt nauhoittamista koskevasta päätöksestään merkintää pöytäkirjaan tai muihinkaan asiakirjoihin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Äänittämisen kieltäminen

Oikeudenkäyntikulun nauhoittamista koskevat ratkaisut kuuluivat käräjäoikeuden puheenjohtajalle, joka kussakin yksittäistapauksessa harkitsee toiminnan mahdollisesti aiheuttaman häiriön ja mahdolliset vaikutukset yksityisyyden suojaan. Asiasta päättäminen on osa muodollista prosessinjohtoa. Puheenjohtajalla on tässä suhteessa laaja harkintavalta. On selvää, että esimerkiksi valokuvaamiseen tai videoimiseen voidaan soveltaa ankarampia sääntöjä kuin äänittämiseen, joka sinänsä voi tapahtua huomaamattomasti. Toisaalta voi ilmetä tilanteita, joissa puheenvuorojen äänittäminenkin saattaa hermostuttaa oikeudenkäynnin asianosaisia ja todistajia ja siten vaikeuttaa heidän luontevaa ilmaisuaan oikeudessa.

Puheenjohtajan laaja harkintavalta ei kuitenkaan merkitse sitä, että prosessinjohtoon kuulu-

via ratkaisuja olisi lupa tehdä mielivaltaisesti tai muutenkaan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Kantelussa tarkoitettu käräjätuomari oli ilmoittanut periaatelinjakseen, että yksityinen nauhoitus oli tarpeeton ja se häiritsi, jota paitsi nauhoituksia voitiin hänen mukaansa jälkeenpäin helposti muunnella. OA:n mielestä käräjätuomarin periaatelinjaa ei voitu laillisuusperusteella moittia. Asiassa ei ollut edes väitetty, että käräjätuomari olisi kantelijan kohdalla poikennut yleisesti noudattamastaan linjasta tai muutenkaan kohdellut kantelijan päämiestä puolueellisesti. OA katsoi, että käräjätuomari oli nauhoittamisen kieltäessään käyttänyt asiassa hänelle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa.

Se, että asianosaisen avustaja nauhoittaa suullista todistelua, ei kuitenkaan yleensä voi normaalioloissa häiritä oikeudenkäyntiä tai loukata kenenkään yksityisyyden suojaa, ottaen huomioon, että nauhoitus ei ole tarkoitettu ulkopuoliselle taholle vaan se tapahtuu asianajajan työn helpottamiseksi. Kantelija oli sinänsä esittänyt järkeviä perusteita, jotka olisivat puoltaneet yksityisen nauhoittamisen sallimista. On selvää, että myös asianajajien työtä helpottamalla voidaan osaltaan edistää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Äänityskiellon pöytäkirjaamatta jättäminen

Pöytäkirjaamisen luonteeseen OA katsoi kuuluvan, että vain asian kannalta olennaiset seikat merkitään pöytäkirjaan. Oikeudenkäynnissä käydään käytännössä keskustelua myös asian käsittelyjärjestykseen liittyvistä seikoista. Kaikkea käsittelytapaan liittyvää ei yleensä kirjata pöytäkirjaan vaan ainoastaan sellaiset seikat, joista tehdään nimenomainen päätös. Käräjätuomarin käsityksen mukaan tällaista päätöstä ei nyt ollut tehty. Kantelussa ei ollut edes väitetty, että nauhoituksen kieltämiseksi olisi vaadittu nimenomaista päätöstä. Tämän kaltaisen päätöksen kirjaaminen pöytäkirjaan ei ollut merkityksellinen itse asian kannalta. OA totesi kuitenkin pitävänsä tulkinnanvaraisissa tapauksissa parempana merkitä asiaa koskeva ratkaisu pöytäkirjaan kuin jättää näin tekemättä.

OA totesi, että oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta arvioidaan kokonaisuutena. Nauhoittamisen kieltäminen tai tätä koskevan ratkaisun pöytäkirjaamatta jättäminen ei OA:n mielestä tässä tapauksessa yksinään riittänyt loukkaamaan asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

OA Lehtimajan kirje 12.2.1999, dnro 1595/4/97

SYYTESIDONNAISUUS HOVIOIKEUDESSA

Rikosasian vastaaja kanteli Vaasan hovioikeuden hänen valituksensa johdosta antamasta tuomiosta. Kantelijan mielestä hänet oli tuomittu ns. syytesidonnaisuusperiaatetta loukaten enemmästä kuin syyttäjä oli vaatinut. Kantelija arvosteli myös sitä, että hänet oli tuomittu käräjäoikeuden mainitseman omankädenoikeuden sijasta rangaistusasteikoltaan ankarammasta rikoksesta eli hallinnan loukkauksesta ilman että kysymystä teon syytteestä poikkeavasta oikeudellisesta arvioinnista olisi otettu edes puheeksi. Kantelijan mielestä myös ns. *reformatio in pejus* -kieltoa oli rikottu.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Syytteen teonkuvauksessa kerrottiin vastaajien mm. murtautuneen huvilaan yksissä tuumin. Vain yhden vastaajista ilmoitettiin olleen aseella varustautunut. Syytteen sanamuoto ei ollut rikoskumppanuuden kuvauksen kannalta ehkä selkein mahdollinen, mutta OA piti kuiten-

kin syytesidonnaisuusperiaatteen kannalta riittävänä, että yksituumaisuus mainittiin teonkuvauksessa. Syyttäjän ei tarvinnut välttämättä enää erikseen vedota siihen, että kaikki vastaajat olivat tienneet yhdellä mukanaan olleesta aseesta.

Reformatio in pejus -kiellon mukaan tuomiota ei saa muuttaa hovioikeudessa tuomitun vahingoksi, jos vain syytetty hakee muutosta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että *rikoksen nimeä* voidaan kuitenkin muutoksenhakuasteessa muuttaa sillä edellytyksellä, että tuomittu rangaistus ei ankaroidu. Korkein oikeus on puolestaan todennut, että hovioikeus voi pysyttää alioikeuden tuomitseman rangaistuksen, vaikka samalla on hylätty osa alioikeuden syyksilukemista teoista. Samoin voidaan rikoksen nimeä muutoksenhakuasteessa muuttaa syytetyn valituksesta, kunhan tuomittu rangaistus ei ankaroidu. Kantelussa tarkoitetussa tapauksessa hovioikeuden tuomitsema rangaistus oli käräjäoikeuden mittaamaa rangaistusta lievempi, joten *reformatio in pejus* -kieltoa ei ollut loukattu.

Yhtenäisrangaistusjärjestelmässä ei voida täsmällisesti määrittää konkreettista rangaistusta kustakin yksittäisestä rikoksesta, joten syytettä ankarammin rangaistavaan rikoslajiin siirtyminen edellyttää tuomioistuimen puheenjohtajalta ns. informoivaa prosessinjohtoa. Syytetyn huomiota tulee kiinnittää siihen mahdollisuuteen, että syytteessä kuvattu teko luetaankin hänen syykseen toisen rikostunnusmerkistön perustella. Samalla on tiedusteltava syytetyltä tämän käsitystä teon oikeudellisesta arvioinnista. Tässä tapauksessa oli kuitenkin selvitetty, että syytetyltä oli tiedusteltu asiaa. OA ei katsonut Vaasan hovioikeuden menetelleen asiassa lainvastaisesti.

OA Lehtimajan kirje 19.2.1999, dnro 2019/4/97

KANSLIATUOMION ANTAMINEN MAAOIKEUDESSA

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen maaoikeutta siitä, että se antoi yksityistien perustamista koskevassa valitusasiassa tuomionsa ns. kansliatuomiona vasta 23 päivää pääkäsittelyn päättymisen jälkeen, vaikka kyseessä ei ollut laaja tai vaikea asia.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen jakolain mukaan maaoikeuden ratkaisu oli julistettava heti päätösneuvottelun päätteeksi. Jos laajassa tai vaikeassa asiassa maaoikeuden jäsenten neuvottelu tai tuomion laatiminen sitä vaati, ratkaisu saatiin antaa maaoikeuden kansliassa 14 päivän kuluessa pääkäsittelyn päättymispäivästä. Jos ratkaisua ei voitu erityisestä syystä antaa sanotussa määräajassa, se oli annettava niin pian kuin mahdollista.

Maaoikeuden puheenjohtajan mukaan erityinen syy kansliatuomion antamiseen vasta säädetyn 14 päivän jälkeen oli maaoikeuden vahvistettu istuntosuunnitelma sekä jutun laatu. Tämä perustelu oli kuitenkin jäänyt pois maaoikeuden pöytäkirjasta eikä sitä myöskään ilmoitettu suullisesti pääkäsittelyssä. Puheenjohtaja oli päätynyt kansliatuomioon myös sen takia, että hän oli halunnut miettiä lausuntoaan asiassa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Maaoikeuden käsiteltäväksi saatetussa valitusasiassa oli ollut kysymys yksityistien perustamisesta. Asia oli lähtökohtaisesti luonteeltaan sellainen, että tuomion julistamisen olisi pitänyt olla mahdollista pääsäännön mukaisesti heti eli päätösneuvottelun päätteeksi. Lisäksi oli huomattava, että kansliatuomion antamismahdollisuus on poikkeus pääsäännöstä. Poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti.

Maaoikeus ei olisi OA:n mielestä saanut ylit-

tää tuomion antamiselle säädettyä 14 päivän määräaikaa puheenjohtajan mainitsemilla perusteilla. Istuntosuunnitelma oli laadittava siten, että tuomiot oli mahdollista antaa määräajassa. Maaoikeuden olisi joka tapauksessa tullut tehdä määräajan ylittymiseen johtaneesta syystä merkintä maaoikeuden pöytäkirjaan tai ainakin ilmoittaa siitä pääkäsittelyssä läsnä olleille asianosaisille.

OA kiinnitti Etelä-Suomen maaoikeuden huomiota vastaisen varalle siihen, että kansliatuomio oli aina pyrittävä antamaan mahdollisimman pian pääkäsittelyn jälkeen ja että määräajan mahdolliset ylitykset oli perusteltava asianmukaisesti.

OA Lehtimajan päätös 26.2.1999, dnro 1860/4/96

VAHINGONKORVAUSASIAN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMINEN

Yksi Tornion käräjäoikeudessa vireillä olleen vahingonkorvausasian vastaajista arvosteli käräjäoikeutta asian käsittelyn viipymisestä. Vaikka vahingonkorvausasia oli ollut käräjäoikeudessa vireillä jo yli viisi vuotta, asian käsittely ei ollut edennyt alkuvalmistelua pidemmälle. Asian käsittely oli jätetty odottamaan vahingonkorvausasiaan liittyneen rikosasian lainvoimaista ratkaisua. Vahingonkorvausasian käsittely oli keskeytetty kantajan pyynnöstä ilman että vastaajien mielipidettä olisi varsinaisesti kysytty. Asiassa ei ollut tehty nimenomaista päätöstä asian jättämisestä lepäämään, vaan asian valmistelun oli ilmoitettu yksinkertaisesti "jäädytetyn" toistaiseksi. Keskeytys oli jatkunut jo yli neljä vuotta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vahingonkorvausasian käsittelyn viipyminen

Riita-asian käsittelyn lepäämään jättäminen toisen vireillä olevan oikeudenkäynnin takia on viime kädessä harkinnanvarainen käsittelyratkaisu. Pääsääntönä on se, että vireillä olevassa riita-asiassa tulee antaa tuomio joutuisasti, jos jompi kumpi riitapuolista tätä vaatii ja mikäli se suinkin on mahdollista. Lepäämään jättämismahdollisuus perustuu poikkeussäännökseen, jolloin sitä tulee käyttää varovaisesti. Missään tapauksessa siihen ei pidä turvautua mukavuussyistä tai tuomioistuimen töiden yleisen järjestelyn helpottamiseksi.

Kyseisessä tapauksessa oli riita- ja rikosasialla asiallista yhteyttä toisiinsa. Tosin rikosasian ratkaisun merkitys vahingonkorvausasian ratkaisulle vaikutti jossakin määrin etäiseltä siltä osin kuin vahingonkorvauskanne kohdistui kantelijaan, joka ei itse ollut vastaajana rikosasiassa.

Käräjäoikeus oli kuitenkin ratkaissut kysymyksen asioiden käsittelyjärjestyksestä sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ollut ilmennyt perusteita epäillä, että käräjäoikeus olisi käyttänyt tätä harkintavaltaa väärin tai muutoinkaan aiheettomasti viivytellyt vahingonkorvausasian käsittelyssä. OA tyytyi siten tältä osin ainoastaan kiinnittämään käräjäoikeuden laamannin huomiota asioiden joutuisan ratkaisemisen tärkeyteen. Hän esitti harkittavaksi, olisiko vahingonkorvausasian käsittelyä mahdollista jatkaa välittömästi rikosasian ratkaisemisen jälkeen mahdollisesta muutoksenhausta riippumatta.

Vastapuolen kuuleminen ja päätöksen perusteleminen

Riita-asian valmistelua ei saa keskeyttää pitkäksi ajaksi, ellei asiaa nimenomaisesti päätetä

jättää lepäämään asianomaisessa lainkohdassa säädetyillä perusteilla. Säännökset eivät OA:n mielestä sallineet sitä, että valmistelu vain tosiasiallisesti keskeytettiin pitkäksi, tässä tapauksessa jopa usean vuoden ajaksi. Lepäämään jättämisestä tehtävään päätökseen tulee sisältyä käsittelyratkaisun lopputulos eli määräys siitä, missä tilanteessa asian käsittelyä jatketaan. Päätös on myös perusteltava siten, että siitä ilmenee asian lepäämään jättämisen syy.

Lepäämään jättämisratkaisusta annettavalla perustellulla päätöksellä on olennainen merkitys asianosaisille. Näiden tulee saada tietää käsittelyratkaisun sisältö ja sen perusteet. Pelkkä valmistelun tosiasiallinen keskeyttäminen saattaa aiheuttaa asianosaisissa tarpeetonta epävarmuutta ja epätietoisuutta asian käsittelyn jatkumisesta.

Päätöksellä on merkitystä myös käräjäoikeudelle itselleen. Asiat eivät saa jäädä epämääräisesti "roikkumaan". Pitkäaikaisen esteen sattuessa käräjäoikeuden on tehtävä perusteltu päätös siitä, missä tilanteessa ja minkä ehtojen täytyttyä asian käsittelyä jatketaan. Tällöin asioiden käsittely pysyy käräjäoikeuden hallinnassa. Tällä näkökohdalla oli erityistä merkitystä riita-asian valmisteluvaiheessa.

Myös vahingonkorvausasian vastaajilta olisi OA:n mielestä tullut tiedustella heidän mielipidettään asioiden käsittelyjärjestyksestä, vaikka lopullinen päätösvalta olikin käräjäoikeudella. Vastapuolen kuulemisperiaatetta olisi pitänyt soveltaa näin merkittävästä käsittelykysymyksestä päätettäessä. Vastaajat olisivat tällöin voineet esittää lisänäkökohtia käräjäoikeuden harkinnan tueksi.

Säännösten tulkinnanvaraisuuden huomioon ottaen OA ei kuitenkaan pitänyt laamannin menettelyä tältä osin selvästi virheellisenä. Olisi tosin ollut perustellumpaa menetellä niin, että asioiden käsittelyjärjestyksestä olisi ensin tiedusteltu vahingonkorvausasian vastaajien mielipidettä ja vasta sen jälkeen tehty perusteltu päätös asian lepäämään jättämisestä.

OA Lehtimajan päätös 26.2.1999, dnro 2621/4/98

ALKUPERÄISASIAKIRJAN VAHINGOITTUMINEN HOVIOIKEUDESSA

Kantelija arvosteli Turun hovioikeutta sille riita-asiassa valituskirjelmän liitteenä antamansa alkuperäisen venäläisen poliisitutkintapöytäkirjan tärvelemisestä. Asiakirja oli annettu lähinnä "katselmusesineenä". Se oli palautunut hovioikeudesta ns. irtolehtipainoksena, jolloin se oli ulkoasultaan kantelijan mielestä menettänyt merkityksensä todisteena. Kantelija arvosteli myös sitä, että hovioikeus ei ollut vastannut hänen asiasta tekemäänsä kirjalliseen tiedusteluun.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kyseinen asiakirja oli vahingoittunut siinä yhteydessä, kun hovioikeuden vahtimestari oli sitonut kantelijan valituskirjelmän liitteineen hovioikeuden asiakirjavihkoon, josta asiakirja oli myöhemmin irrotettu. Valitusasiakirjojen sitominen asiakirjavihkoon oli tavanomainen toimenpide hovioikeudessa.

Kantelija oli valituskirjelmänsä perusteluosassa maininnut, että venäläinen poliisitutkintapöytäkirja "toimitetaan nyt valituksen yhteydessä hovioikeudelle lähinnä katselmusesineenä". OA:n mielestä hovioikeuden olisi pitänyt jo tästä lausumasta ymmärtää, että valittaja oli halunnut nimenomaan korostaa alkuperäisasiakirjan ulkoiseen olemukseen liittyvää todistusarvoa. Toisaalta oli ollut arvattavissa, ettei valituskirjelmän muun tekstin sisään jäänyt lyhyt maininta erottunut kovin helposti asiakirjojen käsit-

telystä vastaaville hovioikeuden virkamiehille, ottaen huomioon hovioikeudessa muutenkin käsiteltävien asiakirjojen suuri määrä. Katselmusesineeksi tarkoitetun asiakirjan vaatimasta erityiskohtelusta olisikin pitänyt hovioikeuden mukaan huomauttaa valituskirjelmän vaatimusosassa erikseen, jotta se olisi huomattu ja asiakirjaa olisi osattu käsitellä sen mukaisesti. OA piti hovioikeuden viaksi tältä osin jäävää moitetta olosuhteet huomioon ottaen kuitenkin lievänä.

Vasta sen jälkeen kun hovioikeuteen oli oikeusasiamiehen kansliasta otettu yhteyttä, kantelijalle oli vastattu hovioikeuden kansliapäällikön kirjeellä kyseistä asiaa koskeneeseen noin puoli vuotta aiemmin päivättyyn tiedusteluun. OA:n mielestä hyvän hallinnon periaate olisi vaatinut, että hovioikeus olisi vastannut kantelijalle jo omasta aloitteestaan ja huomattavasti joutuisammin. Olihan kysymys ollut hovioikeuden omaan menettelyyn kohdistetusta, sinänsä aiheellisesta arvostelusta. Tosin kansliapäällikön mukaan asiaa oli kantelijalle suullisesti selostettu tämän käydessä hovioikeuden kirjaamossa.

OA kiinnitti Turun hovioikeuden huomiota vastaisen varalle hovioikeudelle toimitettujen alkuperäisasiakirjojen huolelliseen käsittelyyn ja erityiseen valppauteen siinä, oliko asiakirjat tarkoitettu katselmusesineiksi vai ei, sekä hyvän hallinnon edellyttämään asiakaspalveluun siinä, että kohtuullisessa ajassa vastataan hovioikeuden virkatoimia koskeviin asiallisiin tiedusteluihin.

OA Lehtimajan kirje 5.3.1999, dnro 93/4/99

RIITA-ASIAN VALMISTELUN VIIPYMINEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Kantelija oli ajanut Oulun käräjäoikeudessa velkomuskannetta. Hänen mielestään haasteen antamisesta oli kulunut kohtuuttoman pitkä aika asian esilletuloon.

Kysymyksessä oli ollut pienehkö ja melko yksinkertainen toimeksiantoon perustunut velkomusasia. Vastaajan vastauksen jälkeen oli pyydetty vielä kantajan ja vastaajan kirjalliset lausumat. Pääkäsittelyssä, joka oli pidetty välittömästi valmisteluistunnon yhteydessä, oli esitetty kaksi kirjallista todistetta sekä kuultu kahta henkilöä todistelutarkoituksessa. Asian ratkaisussa oli ollut kysymys lähinnä näytön arvioinnista. Tuomio oli julistettu pääkäsittelyn jälkeen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asian vireilletulosta valmisteluistuntoon kulunutta yli vuoden ja neljän kuukauden aikaa voitiin pitää asian laatuun ja laajuuteen nähden liian pitkänä. Vastaajan kirjallisen lausuman saapumisesta oli kulunut lähes vuosi valmisteluistuntoon ilman että asiassa olisi ollut varsinaisia käsittelyvaiheita. OA:n käsityksen mukaan asian valmistelu pääkäsittelyä varten olisi ollut toimitettavissa nopeamminkin.

Lain mukaan pääsääntö on, että vastaajan vastauksen jälkeen valmistelua jatketaan suullisesti. Lain suomaa mahdollisuutta yksilöidyn kirjallisen lausuman pyytämiseen olisi käytettävä melko pidättyvästi. Tarpeettomien "kirjelmäkierrosten" toimittaminen vain viivästyttää valmistelua.

OA:n mielestä jäi tässä tapauksessa asian laatu ja laajuus huomioon ottaen kyseenalaiseksi, oliko kirjallisen lausuman pyytäminen asianosaisilta tai ainakaan enää vastaajalta ollut tarpeen. Valmisteluistunto olisi ilmeisesti ollut mahdollista pitää suoraan vastaajan vastauksen tai viimeistään kantajan kirjallisen lausuman jälkeen ilman että pääkäsittelyn yhtäjaksoisuus olisi siitä vaarantunut. Tällöin valmisteluistunto olisi voitu pitää huomattavasti aikaisemmin.

Vastaajan kirjallisen lausuman jälkeenkin oli kulunut lähes vuosi ennen valmisteluistuntoa. Tosin tästä ajasta asiaa valmistellut käräjätuomari oli ollut sairaslomalla neljä kuukautta ja viime vaiheessa viivästys oli johtunut vastaajayhtiön puolella olleesta syystä. Toisaalta valmisteluistunnon pitämisen jälkeen juttu oli käsitelty pääkäsittelyssä ja ratkaistu välittömästi samana päivänä. Tämä oli pienentänyt alioikeuskäsittelyyn kulunutta kokonaisaikaa.

Valmistelun viivästymiseen olivat myötävaikuttaneet käräjäoikeuden riita-asioita rasittanut jutturuuhka sekä asioiden käsittelyyn liittyneet ongelmat käräjätuomarin sairasloman aikana. Hänen sijaisekseen määrätty käräjätuomari ei ollut tuona aikana käsitellyt juuri lainkaan hänelle jaettuja riita-asioita. Käräjäoikeudessa oli sittemmin kiinnitetty huomiota lyhytaikaisia sijaisuuksia tekevien käräjätuomareiden juttujakoon. Asia oli pyritty ratkaisemaan siten, että lyhytaikaisille sijaisille ei jaettu uusia laajoja riita-asioita lainkaan, vaan tapauskohtaisesti katsottiin ne asiat, jotka sijainen ehti tekemään.

OA ei pitänyt käräjätuomarin menettelyä sillä tavalla virheellisenä, että OA:lla olisi ollut aihetta puuttua asiaan. Käräjätuomari olisi tosin voinut toimittaa asian valmistelun nopeamminkin. OA:n mielestä olisi ollut parempi menetellä niin, että asianosaisilta ei olisi enää pyydetty kirjallisia lausumia vaan että asia olisi viety suoraan valmisteluistuntoon, joka olisi tällöin voitu pitää huomattavasti aikaisemmin.

OA kiinnitti vastaisen varalle käräjätuomarin huomiota riita-asioiden joutuisan valmistelun tärkeyteen. Samalla hän kiinnitti Oulun käräjäoikeuden huomiota siihen, että asioiden joutuisasta käsittelystä oli huolehdittava myös käräjätuomarien vuosi- ja sairaslomien aikana.

OA Lehtimajan päätös 22.3.1999, dnro 1816/4/98

KÄRÄJÄOIKEUDEN PUHEENJOHTAJAN KÄYTTÄYTYMINEN

Rikosasian vastaaja arvosteli Tampereen käräjäoikeuden käräjätuomaria ennakkoasennetta osoittaneesta käyttäytymisestä oikeudenkäynnin aikana. Käräjätuomari puolestaan kertoi vain "leikkimielellä" huomauttaneensa, että vastaajalla oli "päässä perhosia".

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Pelkästään tämän lausuman tai käräjäoikeuden pöytäkirjaan merkityn keskustelun perusteella ei ollut syytä katsoa luottamuksen käräjäoikeuden puolueettomuuteen vaarantuneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Kyseistä lausumaa oli sen mahdollisesta leikkimielisyydestä huolimatta pidettävä sopimattomana, kun käräjäoikeuden puheenjohtaja kohdisti sen rikosasian vastaajaan julkisen oikeudenkäynnin aikana.

Tuomarin on käyttäydyttävä oikeudenkäynnissä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, asiallisesti ja tahdikkaasti. Leikinlaskussa on syytä olla varovainen ja muistaa, että huumori on vaativa tyylilaji. Sopimattomiksi koetut lausahdukset saattavat herättää epäilyksiä tuomarin asenteellisuudesta, vaikka ne eivät suoranaisesti horjuttaisikaan luottamusta itse oikeudenkäynnin puolueettomuuteen.

OA kiinnitti vastaisen varalle käräjätuomarin huomiota asialliseen käyttäytymiseen käräjäoikeuden puheenjohtajana.

OA Lehtimajan kirje 26.3.1999, dnro 2342/4/98

OTEMAKSUSTA TIEDOTTAMINEN

Kantelija arvosteli Espoon käräjäoikeutta siitä, ettei se ollut liikennerikkomusta koskevassa rikosasiassa tiedottanut hänelle valituksen val-

mistelua varten tilatun pöytäkirjanotteen maksullisuudesta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijan kirjallisesta tyytymättömyyden ilmoituksesta ilmeni, että kantelija oletti tilatun pöytäkirjanotteen olevan maksuton. Käräjäoikeus olisi voinut oikaista tällaisen erheellisen käsityksen ilmoittamalla siitä kantelijalle esimerkiksi puhelimella tai telefaksilla. Hyvän hallinnon periaate olisi sitä edellyttänyt. Toisaalta tämä epätietoisuus olisi jo alun perin ollut vältettävissä, jos tuomion julistamisen yhteydessä annettavissa kirjallisissa ohjeissa olisi kerrottu myös otemaksusta ja sen perusteesta.

Lainmuutoksen jälkeen muutoksenhakijan ei enää tarvitse liittää valitukseensa pöytäkirjanotetta. Asian käsittelystä laadittu asiakirjavihko toimitetaan nykyään viran puolesta hovioikeudelle. Kantelijaa kohdannut ongelma ei siis ole enää ajankohtainen.

OA katsoi, ettei käräjäoikeudessa ollut menetelty asiassa lainvastaisesti, mutta kiinnitti kuitenkin käräjäoikeuden laamannin huomiota hyvän hallinnon mukaiseen asiakaspalveluun vastaavissa tilanteissa.

OA Lehtimajan kirje 16.4.1999, dnro 1152/4/96

LÄÄKÄRINTODISTUSTEN JÄÄMINEN OIKEUDENKÄYNTIASIAKIRJOIHIN

Kantelija oli ollut Helsingin käräjäoikeuden käsittelemässä rikosasiassa todistajana ja jättänyt tuolloin oikeudelle kaksi lääkärintodistusta liikuntavammastaan saadakseen matkakulut taksin käyttämisestä korvatuksi. Myöhemmin hän oli havainnut, että lääkärintodistukset oli liitetty oikeudenkäyntiasiakirjoihin, jolloin ne olivat kenen tahansa luettavissa. Kantelija katsoi tämän loukkaavan hänen yksityiselämän suojaansa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelija oli itse luovuttanut lääkärintodistukset käräjäoikeudelle. Hän ei ollut huomannut pyytää niitä takaisin eikä hän ollut myöskään vaatinut niiden salassa pitämistä. Käräjäoikeuden puheenjohtaja olisi tosin voinut erikseen tiedustella kantelijalta, halusiko tämä lääkärintodistukset takaisin, koska niiden liittäminen rikosjutun asiakirjoihin ei olisi ollut välttämätöntä.

Koska asialla näytti olevan kantelijalle suuri merkitys ja kun lääkärintodistuksia ei tarvittu käräjäoikeudessa, OA esitti Helsingin käräjäoikeuden laamannille lähettämässään kirjeessä, että tämä harkitsisi mahdollisuutta poistaa lääkärintodistukset oikeudenkäyntiasiakirjoista ja palauttaa ne kantelijalle.

OA Lehtimajan kirje 31.5.1999, dnro 1210/4/99

Helsingin käräjäoikeuden laamanni ilmoitti 28.6.1999, että hän oli poistanut lääkärintodistukset kyseisen jutun asiakirjoista ja palauttanut ne kantelijalle.

HOVIOIKEUDEN JÄSENTEN YHTEYDENPITO OIKEUDENKÄYNNIN OSAPUOLIIN

Asianajaja arvosteli Rovaniemen hovioikeuden jäsenten menettelyä riita-asioissa, joissa hän oli itse toiminut pankin asiamiehenä. Toinen asia koski takaussitoumukseen perustuvaa velkomusta ja toinen taas toimeksiantosopimukseen perustuvaa vahingonkorvausta. Ensiksi mainitussa asiassa hovioikeus hylkäsi pankin kanteen, jonka käräjäoikeus oli hyväksynyt. Toisessa asiassa hovioikeus taas pysytti käräjäoikeuden

antajan, kantajapankille vastaisen tuomion. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan:

1) oliko hovioikeudenneuvos menetellyt laillisesti osallistuessaan hovioikeuden jäsenenä edellä mainittujen asioiden käsittelyyn, vaikka hän oli samoihin aikoihin neuvotellut saman pankin konttorissa lainasta ja takauksista vaimonsa omistamalle kommandiittiyhtiölle, jossa hän itse oli ollut äänettömänä yhtiömiehenä, ja

2) oliko hovioikeudenlaamanni, joka oli edellä mainittuja asioita käsiteltäessä toiminut hovioikeuden jaoston puheenjohtajana, menetellyt laillisesti ottaessaan tuomioiden antamisen jälkeen useita kertoja yhteyttä asianomaisen pankin aluejohtajaan keskustellakseen kyseisistä riita-asioista ja olivatko nämä yhteydenotot vaikuttaneet siihen, että pankki oli lopulta päättänyt peruuttaa kummassakin asiassa korkeimpaan oikeuteen toimittamansa valituslupahakemukset.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hovioikeudenneuvoksen esteellisyys

Mahdollista esteellisyyttä arvioitaessa oli kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea siihen, kuinka tärkeitä luottoneuvottelut olivat olleet hovioikeudenneuvoksen ja hänen puolisonsa kannalta ja olivatko käydyt neuvottelut jotenkin poikenneet pankin asiakkaan tavanomaisista luottoneuvotteluista. Vaikka luoton järjestyminen sinänsä olikin perheyritykselle tärkeää, ei sen saaminen juuri kyseisestä pankista ollut välttämätöntä. Itse neuvottelutapahtumista ei ollut ilmennyt mitään poikkeuksellista. Hovioikeudenneuvoksen osallistuminen neuvotteluihin pankissa oli saattanut antaa pankin edustajille jälkikäteen sen käsityksen, että pankin kannanotolla laina-asiassa oli voinut ollut vaikutusta hovioikeudenneuvoksen suhtautumiseen pankin asioihin ja että hovioikeudenneuvoksen puolueettomuus suhteessa pankkiin oli siten vaarantunut. Toisaalta selvitys ei viitannut siihen, että perheyritys olisi luottoneuvottelujen aikanakaan ollut riippuvainen juuri kyseisen pankin ratkaisuista. Asiassa ei ollut myöskään viitteitä siitä, että neuvotteluissa olisi jotenkin tuotu esiin hovioikeudenneuvoksen virka-asemaa tuomarina tai että luottoa olisi haettu tavanomaisesta poikkeavin ehdoin.

Hovioikeudenneuvoksella ei näytetty olleen sellaista riippuvuussuhdetta pankkiin, että pankilla olisi ollut perusteltua syytä katsoa tämän puolueettomuuden vaarantuneen. OA ei katsonut hovioikeudenneuvoksen siten menetelleen virheellisesti. Hän totesi tapauksen osoittavan kuitenkin sen, että tuomarin osallistuminen vähänkään merkittävämpiin sopimusneuvotteluihin hänen ratkaistavanaan olevan jutun asianosaisen kanssa herättää helposti epäilyksen tuomarin puolueettomuudesta. Sen vuoksi tuomarin olisi OA:n mielestä mahdollisuuksien mukaan syytä välttää tällaista yhteydenpitoa tuomioistuimessa vireillä olevan asian asianosaiseen.

Hovioikeudenlaamannin yhteydenotot asianosaiseen valituslupa-asiassa

OA Lehtimaja pyysi keskusrikospoliisia toimittamaan asiassa tältä osin esitutkinnan. Siinä ilmeni seuraavaa.

Pankki oli hakenut edellä mainituissa riita-asioissa valituslupaa sillä perusteella, että asioiden ratkaisuun osallistuneet hovioikeudenlaamanni ja hovioikeudenneuvos olivat olleet esteellisiä osallistumaan näiden asioiden käsittelyyn. Laamannin osalta pankki katsoi, että tämän asema pankin paikallisen konttorin valvojana oli aiheuttanut esteellisyyden toimia tuomarina

pankkia koskevissa asioissa. Hovioikeudenneuvoksen pankki taas katsoi esteelliseksi sillä perusteella, että tämä oli oikeudenkäynnin vireillä ollessa osallistunut edellä mainittuihin, pankin kanssa käytyihin luottoneuvotteluihin.

Hovioikeudenlaamanni oli tuomioiden antamisen jälkeen ainakin kaksi kertaa keskustellut pankin aluejohtajan kanssa pankin valituslupahakemuksista. Yhteydenottojen jälkeen pankki peruutti nämä hakemuksensa. Myöhemmin pankki kuitenkin peruutti tämän peruutuksen. Korkein oikeus jätti valituslupahakemusten peruutusten peruutukset kuitenkin huomiotta ja totesi pankin sitovasta peruuttaneen valituslupahakemuksensa, jolloin lausunnon antaminen niistä raukesi.

Hovioikeudenlaamanni selitti, ettei hän ollut ottanut pankin edustajiin yhteyttä tuomarina vaan ainoastaan pankin konttorinvalvojan ominaisuudessa. Hän oli halunnut saattaa pankin tietoon mm. sen, että pankin valituslupahakemuksissa oli mahdollisesti rikottu pankkisalaisuutta kertomalla pankin ja sen asiakkaan välisistä luottoneuvotteluista. Laamanni kiisti vaatineensa pankilta mitään toimenpiteitä asian johdosta taikka mitenkään painostaneensa aluejohtajaa. Hän myönsi kuitenkin puhuneensa asiasta "vakavassa sävyssä" ja olleensa ehkä "tuohtunut tai kiivastunut". Myöhemmin hän kertoi kehottaneensa pankkia vielä "vakavasti harkitsemaan" valituslupahakemusten peruuttamista. Kehotus tapahtui kuitenkin hänen mukaansa siinä yhteydessä, kun keskusteltiin pankkisalaisuuden rikkomisesta. Laamanni kiisti tarkoittaneensa, että peruutus pitäisi tehdä hänen itsensä vuoksi.

Pankin aluejohtajan muistaman mukaan laamanni ei ollut erikseen maininnut, esiintyikö hän tapaamisessa pankin valvojana vai hovioikeudenlaamannina. Laamanni oli ollut kiihtynyt ja puhunut sekä jääväämisistä että pankkisalaisuuden loukkaamisesta. Pankkisalaisuusasiasta puhuttaessa hän oli kertonut, että tässä oli syyllistytty sellaiseen rikokseen, josta joutuu "lukemaan tiilenpäitä". Laamanni oli maininnut omalta kannaltaan parhaan ratkaisun olleen se, että aluejohtaja olisi ottanut suoraan yhteyttä korkeimman oikeuden kansliapäällikköön ja pyytänyt paperit pois. Keskustelussa mukana ollut toinenkin pankinjohtaja kertoi laamannin olleen "vihainen". Hän oli käyttänyt useita kertoja ilmaisua, että häntä oli "puukotettu selkään". Hän oli myös sanonut maineensa tulleen pilatuksi. Pankinjohtajan mukaan laamanni oli useaan kertaan korostanut, ettei hän vaatinut mitään mutta että hän kehotti pankkia "vakavasti harkitsemaan" valituslupahakemuksien peruuttamista.

OA piti esitutkinnan perusteella selvänä, että hovioikeudenlaamanni oli pyrkinyt vaikuttamaan pankin ratkaisuun valituslupa-asiassa ja että pankki oli peruuttanut valituslupahakemuksensa yksinomaan tämän mielenilmaisujen johdosta. Menettelyn oikeudellisessa arvioinnissa ilmeni seuraavaa.

a) virkavelvollisuuden vastaisuus

Hovioikeudenlaamanni katsoi, ettei hänen yhteydenottonsa pankin edustajiin ollut voinut sinänsä olla tuomarin virkavelvollisuuden vastaista. Sama koski hänen mielestään tuomarin käyttäytymistä tällaisten tapaamisten yhteydessä, koska tuomarin käyttäytymisvelvollisuudesta ei ole erityisiä säännöksiä tai määräyksiä.

Tämän johdosta OA totesi seuraavan.

Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehellä on yleinen velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tämä virkavelvollisuus on kuitenkin kuvattu laissa vain yleisluonteisesti. Säännös ei

sellaisenaan riitä määrittelemään virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta eri tilanteissa. Asianmukaisesta käyttäytymisestä ei ole tarpeen eikä edes mahdollista antaa yksityiskohtaisia tyhjentäviä säännöksiä valtion virkamieslain kaltaisessa yleislaissa. Virkavelvollisuus saa tarkemman sisältönsä muista virkatehtävien hoitamista ohjaavista säännöksistä ja määräyksistä sekä viime kädessä virkatoiminnassa vakiintuneista käytännöistä.

Erityisesti tuomarilta vaadittavan käyttäytymisen asianmukaisuutta määrittävät mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Olennaista on, että tuomari omalla käytöksellään pitää yllä tuomioistuimen arvovaltaa sekä luottamusta oikeudenkäytön riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tuomarin ja etenkin tuomioistuimen puheenjohtajan perustavanlaatuisena velvollisuutena on valvoa, että oikeudenkäynnin asianosaiset saavat nauttia heille perusoikeutena turvatusta oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tämä virkavelvollisuus ilmenee hallitusmuodon 16 ja 16 a §:stä (nykyisin perustuslain 21 ja 22 §:stä) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta niin selkeästi ja täsmällisesti, ettei rikosoikeuden laillisuusperiaate voi tältä osin olla esteenä virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rangaistussäännösten soveltamiselle.

Tuomarilla ei ole oikeutta yksityisluonteisista syistä kehottaa tai vielä vähemmän painostaa asianosaista luopumaan niistä, olipa luopuminen tuomarin omasta mielestä miten suositeltavaa tahansa. Tästä voidaan johtaa tuomarille myös velvollisuus pidättäytyä kaikesta sellaisesta yhteydenpidosta tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan jutun asianosaisiin, joka voitaisiin tulkita tällaiseksi kehotukseksi tai painostukseksi. Tämä pidättäytymisvelvollisuus koskee myös sitä aikaa, jolloin jutun käsittely asianomaisessa tuomioistuimessa on jo päättynyt mutta asianosaisella on vielä käytettävissään säännönmukainen tai ylimääräinen muutoksenhakukeino tuomioistuimen ratkaisemassa asiassa. Tuomarin on käyttäydyttävä siten, ettei asianosaiselle voi missään olosuhteissa syntyä sellaista käsitystä, että tuomari kehottaa tai painostaa häntä luopumaan oikeuksistaan.

Hovioikeudenlaamannin käyttäytyminen, erityisesti hänen ilmeinen pyrkimyksensä taivuttaa pankkia valituslupahakemusten peruuttamiseen, oli OA:n mielestä tuomarin virassa noudatettavan säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden vastaista.

b) yhteys virantoimitukseen

Hovioikeudenlaamanni katsoi, ettei hän ollut käynyt keskusteluja pankin edustajien kanssa tuomarin virkaansa toimittaessaan. Oman käsityksensä mukaan hän ei ollut ottanut yhteyttä pankkiin minkään hovioikeudelle tai hovioikeuden jäsenelle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi vaan hän oli käymissään keskusteluissa esiintynyt vain pankin konttorinvalvojan ominaisuudessa.

Tämän johdosta OA totesi seuraavan.

Viran toimittaminen ei tarkoita ainoastaan virkamiehen välittömässä työympäristössä tapahtuvaa menettelyä. Viran toimittamista voi olla myös virkatehtävään liittyvä menettely työpaikan ulkopuolella. Viran asianmukaiseen toimittamiseen kuuluu myös se, että virkamies pidättäytyy virka-asiaan liittyvistä, selvästi virkavelvollisuuden vastaisista toimista.

Tuomarin viran hoitamiseen kuuluu keskeisesti velvollisuus turvata asianosaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tämä velvollisuus ohjaa tuomarin viranhoitoa muussakin kuin vain välittömässä tuomitsemistoiminnassa tai sen valmistelussa ja ns. jälkitöissä. Tuomarin virkaan kuuluu myös asianmukainen käyttäyty-

minen varsinaisen oikeudenkäynnin jälkeen. Ennen kaikkea on tällöin tärkeätä, ettei tuomari yritä estää asianosaista käyttämästä lain hänelle turvaamia muutoksenhakukeinoja.

Hovioikeudenlaamannin oman selityksen mukaan hänen yhteydenottonsa olivat tapahtuneet pelkästään pankin omassa intressissä, koska hän oli pankin konttorin valvojana halunnut neuvoa pankkia välttämään ikävyyksiä pankkisalaisuuksien paljastamista koskevassa asiassa. OA piti tätä selitystä kuitenkin olosuhteisiin nähden epäuskottavana. Asiassa ilmenneiden seikkojen valossa oli näet ilmeistä, että hovioikeudenlaamannin yhteydenotot pankkiin olivat tapahtuneet viranhoitoon liittyvistä henkilökohtaisistakin syistä, esimerkiksi halusta suojautua omaa ammattimainetta vahingoittavilta esteellisyysepäilyiltä. Vaikka selitys olisikin pitänyt paikkansa, lopputulos olisi silti ollut tuomarin virkavelvollisuuksien näkökulmasta kyseenalainen. Tuomari ei voi pankin valvojanakaan antautua sellaisiin yhteydenottoihin, joihin hänellä ei tuomarina olisi oikeutta. Riippumattoman tuomarin ja yhden asianosaisen neuvonantajan roolien sekoittaminen on yleensäkin ongelmallista. Ulkopuolisen oli tässä tapauksessa ollut vaikeata nähdä näiden roolien eroa, etenkin kun hovioikeudenlaamanni oli vaatinut pankin edustajan tapaamista virkapaikallaan hovioikeudessa ja "neuvonnan" sävy oli tuossa tilaisuudessa koettu jopa uhkaavaksi.

OA katsoi hovioikeudenlaamannin menettelyn liittyneen niin kiinteästi hänen virkatehtäviinsä, että virkavelvollisuuden rikkominen oli tapahtunut rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla virkaa toimitettaessa.

c) rangaistavuusarvio

OA katsoi asiassa ilmenneen todennäköisiä syitä epäillä, että hovioikeudenlaamanni oli virassaan ilman laillista syytä taivuttanut pankin peruuttamaan valituslupahakemuksensa ja siten rikkonut velvollisuutensa turvata tuomarina käsittelemiensä riita-asioiden asianosaisille kaikissa olosuhteissa oikeudenmukainen oikeudenkäynti, mukaan lukien heidän oikeutensa muutoksenhakuun säädetyssä järjestyksessä. Kun laamannin menettely oli kohdistunut riita-asian asianosaisen muutoksenhakuoikeuteen, joka on keskeinen osa oikeusjärjestyksessä jokaiselle turvattua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, virkavelvollisuuden rikkomista ei OA:n mielestä voitu pitää rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Hän katsoi teon rangaistavuuskynnyksen siten ylittyneen.

Vaikka hovioikeudenlaamanni olikin ilmeisesti pyrkinyt tietoisesti vaikuttamaan pankin ratkaisuun valituslupa-asiassa, hän ei silti ollut rikkonut virkavelvollisuuttaan tahallisesti vaan oli pikemminkin ollut varomaton sen suhteen, mitä tuomarin virkavelvollisuus olisi häneltä edellyttänyt tällaisessa tilanteessa. Sen vuoksi OA piti virkavelvollisuuden rikkomista tuottamuksellisena.

d) syytekynnys

Virkasyytteen nostamisen tarpeellisuutta harkittaessa oli OA:n mukaan kiinnitettävä huomiota yhtäältä teon haitallisuuteen ja toisaalta teosta ilmenevään tekijän syyllisyyteen.

Tässä tapauksessa oli loukattu pankin oikeutta muutoksenhakuun. Asianosaisena oli ollut liikepankki, jolla oli itsellään käytettävissä vahva oikeudellinen asiantuntemus. Tapahtumatiedotkin osoittivat, ettei pankki ollut valituslupahakemusten peruutuksia harkitessaan antanut hovioikeudenlaamannin esittämille oikeudellisille riskeille kovinkaan suurta merkitystä. Pankki oli ilmeisesti arvioinut omaa ratkaisuaan sittenkin oman kokonaishyötynsä valossa, ottaen huomioon myös laamannin aseman pankin konttorin valvojana. Oli selvää, että keskivertoasianosai-

sen mahdollisuus itsenäisesti valvoa omaa etuaan sekä harkita oman ratkaisunsa perusteita olisi vastaavassa tapauksessa ollut olennaisesti heikompi kuin kyseisellä liikepankilla.

Tämän valossa oli vaikeata arvioida, oliko valituslupahakemusten peruutuksesta ollut pankille kovinkaan olennaista konkreettista haittaa. Riita-asioissa annettujen tuomioiden lopputulosten mahdollinen muuttuminen olisi pankin kannalta ollut joka tapauksessa vielä monen päätöksen takana. Pankki oli itse ilmoittanut, ettei se katsonut hovioikeudenlaamannin menettelyn loukanneen sen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Esitutkinnassa asianomistajana kuultuna pankilla ei ollut vaatimuksia.

Hovioikeudenlaamannin menettelyyn oli epäilyksettä vaikuttanut hänen asemansa pankin konttorinvalvojana. Laamanni oli toiminut tässä tehtävässä jo 1980-luvun alkupuolelta alkaen. Pankin valvojana hän oli tottunut tapaamisiin pankin paikallisen johdon kanssa. Tästä näkökulmasta oli ymmärrettävää, että hovioikeudenlaamannin kynnys ottaa yhteyttä pankkiin oli ollut tavanomaista matalampi. Pankin valvojan on ainakin periaatteessa tarkoitus välittää pankille asiakaspalautetta, mikä oli jo sellaisenaan tarjonnut luontevan syyn myös omaaloitteisiin yhteydenottoihin. Pankin ja valvojan välisessä kanssakäymisessä taas neuvon, kehotuksen ja muun vaikuttamisen välinen rajanveto ei liene aina helppoa.

Hovioikeudenlaamanni kertoi, että hänen aikanaan ottaessaan pankin konttorinvalvojan tehtävän vastaan hovioikeuden silloinen presidentti oli suhtautunut asiaan myönteisesti. OA katsoi suhtautumisen tuomarien sivutoimiin ja viran ulkopuolisiin sidonnaisuuksiin yleensäkin tiukentuneen vasta viime vuosina ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien uusien vaatimusten vuoksi. Aikaisemmin ei pidetty tuomarin henkilökohtaista yhteydenpitoa tuomioistuimen ulkopuolisiin vaikuttajiin niin herkkänä kysymyksenä kuin nykyisin. Sitä lienee pidetty oikeuslaitoksen yhteiskuntasuhteiden kannalta jopa toivottavana.

Hovioikeudenlaamannin pitkäaikaista valvojataustaa vasten oli ymmärrettävää se, että hän oli kokenut oman jääväämisensä juuri pankin valvojan asemansa vuoksi yllättäväksi ja jopa loukkaavaksi. Laamannin tunnereaktion voimakkuutta oli vielä lisännyt se, että pankin vetoaminen hänen esteellisyyteensä tapahtui vasta asian käsittelyn jo päätyttyä hovioikeudessa ja vasta pankin hävittyä asiansa hovioikeudessa. Hovioikeudenlaamanni oli itsekin myöntänyt pankin edustajille kiihtyneensä asian johdosta ja antaneensa siten käyttäytymisellään aihetta arvosteluun.

Edellä mainituilla perusteilla OA piti hovioikeudenlaamannin syyksi lukemaansa tuottamuksellista virkarikosta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetuilla perusteilla kokonaisuutena arvostellen sittenkin vähäisenä. Sen vuoksi hän katsoi, ettei asiassa ollut aihetta nostaa virkasyytettä. Näin ollen hän tyytyi antamaan hovioikeudenlaamannille huomautuksen tämän lainvastaisesta menettelystä ja kiinnittämään tämän huomiota vastaisen varalle tuomarin velvollisuuteen pidättäytyä painostukseksi tulkittavasta yhteydenpidosta oikeudenkäynnin osapuoliin.

OA Lehtimajan päätös 18.6.1999, dnro 2653/4/97

TUOMARIN JA LAUTAMIESTEN VASTUU TUOMIOON SISÄLTYVÄSTÄ VIRHEESTÄ

Poliisiin kohdistuneen kantelun (ks. s. 153) tutkinnan yhteydessä tuli ilmi seikkoja, joiden vuoksi AOA Jonkka otti tutkittavaksi myös Hel-

singin käräjäoikeuden menettelyn asiassa. Ilmeni, että käräjäoikeus ei ollut lausunut kaikista rikosasiassa esitetyistä vaatimuksista.

Kantelijalta oli anastettu motocrosspyörä. Tutkinnassa ilmeni, että pyörän anastaja oli myynyt pyörän tekaistuilla papereilla. Poliisi takavarikoi pyörän ostajan hallusta. Tutkinnanjohtaja teki päätöksen takavarikon kumoamisesta ja pyörä palautettiin ostajalle.

Helsingin käräjäoikeudessa syyttäjä syytti myyjää kavalluksesta, petoksesta ja väärennyksestä. Istunnossa syyttäjä muutti syytteen siten, että hän vaati rangaistusta ensisijaisesti kavalluksen sijasta varkaudesta, koska syyteharkinta oli alkujaan perustunut siihen, mitä syytetty oli esitutkinnassa kertonut eli, että hän ei ollut suunnitellut asiaa etukäteen. Oikeudenkäynnissä syytetyn asiamies oli todennut, että syytetyllä oli jo kaupantekopaikalle mennessään ja koeajolle lähtiessään ollut tarkoitus anastaa pyörä.

Käräjäoikeuden pöytäkirjasta ilmeni, että kantelija oli asianomistajana vaatinut moottoripyörän palauttamista itselleen tai vastaajan ja toisen asianomistajan eli ostajan velvoittamista korvaamaan pyörän arvon. Hän oli myös vaatinut pyörän jäljittämisestä aiheutuneiden kulujen korvaamista.

Myös ostaja oli oikeudenkäynnissä vaatinut vastaaja velvoittamista maksamaan korvausta pyörästä ja asian selvittelykuluista, mikäli hän joutuu luovuttamaan pyörän lunastuksetta.

Käräjäoikeus tuomitsi lykkäyksen jälkeen vastaajan paitsi rangaistukseen myös korvaamaan ostajan vahingot vaatimuksen mukaisesti. Sen sijaa se ei lausunut mitään kantelijan vaatimuksista.

AOA katsoi, että Helsingin käräjäoikeus on jättäessään tuomiossa lausumatta kantelijan korvaus- ja luovuttamisvaatimuksista menetellyt tuolloin voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 vastaisesti.

AOA totesi kannanottonaan toisaalta käräjätuomarin ja toisaalta lautamiesten vastuun osalta seuraavan.

Käräjätuomarin vastuu

Käräjätuomari on käräjäoikeuden puheenjohtajana velvollisuutensa vastaisesti laiminlyönyt huolehtia siitä, että kantelijan vaatimuksista lausutaan tuomiossa. Arvioitaessa käräjätuomarin menettelyn moitittavuutta ja tarkasteltaessa hänen laiminlyöntiään myös rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitetun tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön valossa on perusteltua kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Laiminlyönti on tapahtunut rikosjutussa, joka ei ole ollut asianosaisten lukumäärän tai asiassa esitettyjen vaatimusten osalta laaja taikka muutoinkaan vaikeasti hallittavissa. Laiminlyöntiä ei siis voida selittää ainakaan tällä perusteella ymmärrettäväksi huomaamattomuudeksi.

Toisaalta on otettava huomioon, että oikeuden käsittelyä oli (s. 153) edeltänyt virheelliseksi arvioitu poliisin menettely takavarikon kumoamisasiassa. Poliisi oli luovuttanut takavarikoidun moottoripyörän, vaikka sen olisi tullut tässä tapauksessa jättää se edelleen haltuunsa odottamaan ratkaisua siitä, kenelle siihen lain mukaan on parempi oikeus. Tämä seikka on ollut omiaan jossakin määrin hämärtämään oikeudenkäynnissä esitettyjen vaatimusten merkitystä ja sotkemaan vahingonkorvausasetelmaa. Jos poliisi olisi toiminut asiassa oikeana pidettävällä tavalla, kysymys paremmasta oikeudesta moottoripyörään olisi noussut selväpiirteisemmin esiin.

AOA Jonkka katsoi, että käräjätuomarin oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:n vastainen menettely on kaikki tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen rikos-

lain 40 luvun 11 §:n tarkoittamassa mielessä vähäinen. Vaikka hänen menettelynsä ei näin ollen täytäkään virkarikoksen tunnusmerkistöä, hänen viakseen kuitenkin jää se, että hän on huolimattomuudesta toiminut hänelle tuomarina kuuluvan velvollisuuden vastaisesti.

Lautamiesten vastuu

Vaikka lautamiehetkin toimivat tuomareina, ei heidän vastuunsa käräjäoikeuden tuomioon sisältyvästä virheestä ole yhtä selvä kuin lainoppineen puheenjohtajan vastuu.

Lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen vastuun (samoin kuin vahingonkorvausvastuunkin) perustavat säännökset soveltuvat lautamiehiin siinä kuin puheenjohtajana toimivaan lakimiestuomariin. Laissa ei ole erikseen lautamiehiä koskevia vastuusäännöksiä. Yleisten alioikeuksien yhtenäistämistä koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi, että lautamiesten vastuun tarkempi määrittäminen näissä puitteissa oli tarkoitus jättää yksittäistapauksellisen harkinnan varaan.

Kantelija esitti vaatimuksensa jutun ensikäsittelyssä, jolloin nyt kysymyksessä olevat lautamiehet eivät olleet käräjäoikeuden jäseninä.

Puheenjohtajana toimineella käräjätuomarilla olisi ollut tuolloin voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 1 §:n nojalla velvollisuus ennen tuomiota selostaa asiassa esiin tulleet kysymykset ja niihin sovellettavat säännökset.

Lautamiehet eivät selvityksissään enää muistaneet oliko käräjätuomari kertonut heille kantelijan vaatimuksista ja rikosnimikkeen muuttumisen vaikutuksesta hänen oikeuteensa.

Käräjätuomari totesi antamassaan selvityksessä, että lykätyissä asioissa lautamiehille ei etukäteen toimitettu pöytäkirjan kopioita, ellei kysymys ollut laajasta, vaikeasti hallittavasta asiasta. Hän ei pystynyt varmuudella muistamaan, oliko hän tässä asiassa selostanut lautamiehille kantelijan vaatimukset, eikä sitä, miten ne oli mahdollisesti käyty läpi. Käräjätuomari esitti käsityksenään, että lautamiehet eivät olleet voineet varautua tämänkaltaiseen oikeuden puheenjohtajan tuomiovirheeseen, kun puheenjohtaja tuomiota julistaessaan oli jättänyt tuomiossa lausumatta oikeudenkäynnissä esitetystä vaatimuksesta.

Näin ollen kysymys siitä, oliko kantelijan vaatimukset selvitetty lautamiehille, jäi epäselväksi.

Tällaisessa epäselvässä tilanteessa oli lautamiesten vastuuta koskevassa arvioinnissa lähdettävä siitä, että heidän ei osoitettu saaneen oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 1 §:ssä säädetyllä tavalla tietoonsa kantelijan edellisessä istunnossa esittämiä vaatimuksia.

Tällä seikalla on lautamiesten vastuuta pohdittaessa tärkeä merkitys.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että lautamiesten tulisi voida ainakin yleisesti ottaen luottaa puheenjohtajan antamaan selontekoon asiassa esiin tulleista kysymyksistä ja niihin soveltuvista säännöksistä.

Puheenjohtajalle asetetun selostamisvelvollisuuden laiminlyönti yhdessä puuttuvan lakimieskoulutuksen kanssa voi yksittäistapauksellisessa harkinnassa sulkea rikosoikeudellisen vastuun pois.

Tässä tapauksessa oli lautamiesten vastuun kannalta pohdittava erityisesti sitä, olisiko heillä ollut velvollisuus oma-aloitteisesti varmistua siitä, että kaikki mahdollisesti esitetyt vaatimukset tulevat asianmukaisesti otetuiksi tuomiossa huomioon.

Yleistä ja ehdotonta selonottovelvollisuutta lautamiehillä ei AOA:n käsityksen mukaan ole. Heidän pitää voida lähtökohtaisesti luottaa paitsi puheenjohtajan antaman selostuksen oikeellisuuteen myös sen kattavuuteen. Aktiivinen se-

lonottovelvollisuus saattaa vastuun kannalta relevantissa mielessä syntyä vain poikkeuksellisesti ja nämä tilanteet on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen.

Tämän tapauksen osalta AOA Jonkka kiinnitti huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Aktiivisen selonottovelvollisuuden olisi voinut laukaista vain jokin sellainen oikeudenkäynnissä esille tullut ja lautamiesten selvästi havaittavissa oleva seikka, joka olisi erityisesti antanut aiheen tarkempaan selvittelyyn aikaisemmin esitetyistä vaatimuksista ja niiden oikeudellisesta merkityksestä tuomiota harkittaessa. Käytettävissä olevassa aineistossa ei kuitenkaan ollut luotettavia viitteitä siitä, että kantelijan vaatimukset olisivat toisessa istunnossa nousseet enää nimenomaisesti esille. Pöytäkirjaan tehty merkintä siitä, että ensimmäisen käsittelyn pöytäkirjasta otettiin tarpeellisin osin selkoa, ei vielä sellaisenaan riitä tätä osoittamaan. Samaa on todettava pöytäkirjaan merkitystä kantelijan toteamuksesta, ettei hänellä ole lisättävää aikaisemmin lausumaansa.

Toiseksi on otettava huomioon, että vailla lakimieskoulusta oleville tuomion oikeudellinen vaikutus pyörän tulevaan kohtaloon ei välttämättä ole ollut selvää. Tähän viittaa nimenomaisesti yhden lautamiehen toteamus antamassaan selvityksessä.

AOA mielestä ei voitu edellyttää, että lautamiesten olisi tässä tapauksessa tullut itsenäisesti ryhtyä varmistamaan tuomion oikeellisuutta.

Näin ollen käräjäoikeuden istunnossa lautamiehinä toimineiden ei osoitettu menetelleen rikoslain 40 luvun 11 §:n tarkoittamin tavoin virkavelvollisuutensa vastaisesti. Heidän syykseen ei voitu lukea muutoinkaan sellaista lautamiehiltä tuomarintehtävässään edellytettävän huolellisuuden laiminlyöntiä, mikä olisi antanut aiheen ryhtyä toimenpiteisiin.

AOA Jonkka antoi käräjätuomarille huomautuksen hänen oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:n vastaisesta menettelystään.

Vaikka käräjäoikeuden tuomioon sisältynyttä virhettä ei voitu lukea lautamiesten syyksi, AOA saattoi kuitenkin päätöksessä lausumansa heille tiedoksi.

AOA Jonkan päätös 6.7.1999, dnro 2253/4/96

NS. PAKKOSOVITTELU RIITA-ASIAN VALMISTELUSSA

Oikeusasiamiehelle on kanneltu usein riitaasioiden valmistelun viivästymisestä. Oikeusasiamies on joskus joutunut muistuttamaan tuomioistuimia siitä, että tuomioistuimen rooliin ei kuulu ns. pakkosovittelu asian käsittelyä viivyttämällä. Jäljempänä selostetaan kaksi esimerkkiä tällaisista tapauksista.

Kuopion käräjäoikeuden tapaus

Asianajaja arvosteli Kuopion käräjäoikeutta päämiehensä kanteen käsittelyn viipymisestä. Hän oli useaan otteeseen tiedustellut käräjäoikeudelta asian edistymistä. Asian vireilletulosta oli kulunut jo kaksi vuotta kolme kuukautta ilman että asia olisi edennyt suulliseen valmisteluun. Asiassa ei ollut tapahtunut mitään lähes kahteen vuoteen sen jälkeen, kun kantajan kirjallinen lausuma oli toimitettu käräjäoikeudelle. Asia ei ollut kuitenkaan laaja eikä laadultaan erityisen vaikea.

Käräjäoikeuden laamanni esitti syynä asian viipymiselle mm. sen, että asiaa alun perin käsitellyt käräjätuomari oli joutunut pitkälle sairauslomalle, minkä vuoksi asian käsittely oli jouduttu siirtämään laamannin käsiteltäväksi. Asiaan liittyi myös kaksi vastakkaista kannetta, joista toisessa oli kantajan pyynnöstä haaste

edelleen antamatta sovintoneuvottelujen takia. Toisen jutun käsittelyssä oli ilmennyt vaikeuksia yhden vastaajan kuoleman ja toisen vakavan sairauden takia. Laamanni oli puhelinkeskusteluissa kantelijan vastapuolen kanssa saanut lisäksi tietää, että asianosaiset olivat jatkuvasti neuvotelleet keskenään sovintoratkaisuista sekä myös riidelleet samoista asioista muiden viranomaisten kanssa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Käsittelyn joutuisuus on olennainen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Myös käräjätuomareiden sairauslomien aikana on huolehdittava siitä, että heille jaettujen asioiden käsittely ei kohtuuttomasti viivästy. Puheena olevan asian käsittely oli kestänyt Kuopion käräjäoikeudessa liian pitkään. Laamannin viittaus asianosaisten sovintoneuvotteluihin ja muissa viranomaisissa vireillä olleisiin asioihin ei ollut tässä yhteydessä hyväksyttävä perustelu kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyn viipymiselle. Laamanni oli kertonut tietojensa perustuvan kantelijan vastapuolelta saatuihin ilmoituksiin. Kantelija itse oli kuitenkin ilmaissut halunsa saada asiat käsitellyksi mahdollisimman joutuisasti. Hänellä oli lakiin perustuva oikeus joutuisaan käsittelyyn, vaikka hänen vastapuolellaan olisikin ollut toisensuuntaisia toiveita.

OA saattoi käsityksensä Kuopion käräjäoikeuden tietoon ja kiinnitti laamannin huomiota asioiden joutuisan käsittelyn tärkeyteen.

OA Lehtimajan kirje 21.6.1999, dnro 795/4/99

Turun käräjäoikeuden tapaus

Kantelija arvosteli Turun käräjäoikeuden kahta käräjätuomaria (A ja B) hänen riita-asiansa käsittelyn viivästymisestä. OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Asiassa oli ollut kysymys takautumisoikeuteen perustuvasta velkomuksesta, jossa kantelija oli ollut kantajana. Asian käsittely oli kestänyt yli vuoden ja kolme kuukautta. Asia oli ratkaistu pääasian osalta yksipuolisella tuomiolla, koska vastaaja ei ollut antanut häneltä vastauksen täydennykseksi pyydettyä kirjallista lausumaa. Asian laatuun ja laajuuteen nähden sen käsittely oli OA:n mielestä kestänyt liian pitkään.

Asian viipymiseen olivat ilmeisesti osaltaan myötävaikuttaneet käräjäoikeuden yleinen työtilanne sekä muutto uuteen oikeustaloon. Uuden rikosprosessin vaatimasta käräjäoikeuden organisaatiouudistuksesta oli puolestaan johtunut, että asia oli jouduttu siirtämään osastolta ja käräjätuomarilta toiselle. Tämä oli ollut omiaan viivästyttämään asian käsittelyä, kun uusi tuomari oli joutunut perehtymään hänelle uuteen asiaan.

Käräjätuomari A:n menettely

Käräjätuomari A oli myöntänyt vastaajalle määräajan pidennystä kirjallisen vastauksen antamista varten yhteensä kuusi kertaa siten, että vastaus oli lopulta annettu noin puoli vuotta haasteen tiedoksiannon jälkeen. Asiassa ei ollut tullut ilmi muuta syytä määräajan pidennyksille kuin vastaajan oma väite sovintoneuvottelujen käymisestä asianosaisten välillä. Kantelijan mukaan mitään sovintoneuvotteluja ei kuitenkaan ollut käyty.

OA totesi olevan riita-asian kantajalle oikeussuojan saavutettavuuden kannalta tärkeää, ettei vastaaja pysty pelkässä viivytystarkoituksessa lykkäämään vastauksen antamista kanteeseen. Vastaus on vastaajan ensimmäinen kannanotto asiaan. Sen laiminlyönnin tai perusteettomuuden tulee lain mukaan johtaa siihen, että asia ratkaistaan kantajan eduksi yksipuolisella tuomiolla.

Lain mukaan vastauksen määräajan pidentäminen edellyttää erityistä syytä. Mitä pidemmästä ajasta ja useammista pidennyspyynnöistä on kysymys, sitä painavampia näiden syiden on oltava. Tarvittaessa myös kantajaa on kuultava asiasta.

Tässä asiassa myönnetty yhteensä puolen vuoden vastausaika oli OA:n mielestä ollut asian laatuun ja laajuuteen nähden liian pitkä. Samoin OA katsoi, että kuusi pidennyskertaa oli ollut liikaa.

Asianosaisten käymät sovintoneuvottelut voivat sinänsä olla hyväksyttävä peruste vastausajan pidennykselle. Oikeudenkäymiskaaren mukaan asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomioistuimen on pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asia. Toisaalta asianosaiset voivat kyllä jatkaa sovintoneuvotteluja vielä vastauksen antamisen jälkeenkin. On kuitenkin selvää, ettei vastaaja voi käydä sovintoneuvotteluja yksipuolisesti. Lainsäätäjä ei myöskään ole sovintoon pyrkimisellä tarkoittanut toisen asianosaisen tosiasiallista painostamista sovintoon. Tuomarin rooliin ei kuulu ns. pakkosovittelu asioiden käsittelyä viivyttämällä.

Tässä tapauksessa käräjätuomarin olisi OA:n mielestä tullut tarkistaa vastaajan sovintoneuvotteluja koskevan väitteen todenperäisyys kantajalta viimeistään silloin, kun hän harkitsi vastausajan pidentämistä uudelleen samalla perusteella. OA ei kuitenkaan voinut pitää käräjätuomari A:n sinänsä virheellistä menettelyä kovin moitittavana siihen nähden, että tämä oli ilmeisesti toiminut hyvässä uskossa. Tuomarin on yleensä voitava lähteä siitä, että asianosainen toimii totuusvelvollisuutensa mukaisesti. Kantaja ei ollut myöskään ottanut A:han yhteyttä asian kiirehtimiseksi.

Käräjätuomari B:n menettely

Käräjätuomari B oli myöntänyt vastaajalle kirjallisen lausuman määräajan pidennystä kolme kertaa siten, että lausumapyynnön lähettämisestä oli kulunut yhteensä yli kolme kuukautta siihen ajankohtaan, jolloin viimeinen pidennyspyyntö oli lopulta evätty. Pidennysten myöntämiseen oli vaikuttanut myös B:n oma työtilanne. Ottaen huomioon sen, että vastaaja oli jo vastannut kanteeseen ja että vastaaja perusteli ainakin ensimmäistä pyyntöään avustajan hankkimisen tarpeella, OA ei pitänyt B:n menettelyä tältä osin selvästi virheellisenä. Hänen mielestään vastaajan pidennyspyyntöihin olisi ollut aihetta suhtautua kriittisesti sen vuoksi, että jo vastauksen määräaikaa oli toistuvasti pidennetty. Lausuman määräajan pidennyspyyntö olisi saattanut olla perusteltua evätä jo aikaisemmassa vaiheessa.

OA Lehtimajan päätös 23.12.1999, dnro 1149/4/99

KANTEEN TUTKIMATTA JÄTTÄMINEN

Kantelija oli vaatinut ulosmittaustakaisinsaantia koskevalla kanteella kiinteistön lahjoituksen julistamista peräytetyksi. Kanne jätettiin väärässä oikeuspaikassa nostettuna tutkimatta, koska kiinteistön sijaintipaikan käräjäoikeus oli lain mukaan ehdoton oikeuspaikka. Kantelija arvosteli Kuopion käräjäoikeuden käräjätuomaria siitä, että tämä oli jättänyt kanteen tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyspuutteen takia vasta pääkäsittelyn jälkeen ja siten aiheuttanut kantelijalle ylimääräisiä oikeudenkäyntikuluja.

Käräjätuomari oli havainnut käräjäoikeuden alueellisen toimivallan puuttumisen vasta välittömän pääkäsittelyn jälkeen. Käräjätuomari oli tällöin pyytänyt asianosaisilta lausuman siitä, voitiinko asia käsitellä Kuopion käräjäoikeudessa. Nämä olivat ilmoittaneet pitävänsä käräjäoikeutta toimivaltaisena. Käräjätuomari oli kuitenkin jättänyt kanteen tutkimatta väärässä

tuomioistuimessa nostettuna. Käräjätuomari katsoi, että vastuu asiassa kuului kantajalle, joka oli pyytänyt haastetta väärältä tuomioistuimelta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Tuomioistuimen on viran puolesta heti oikeudenkäynnin alussa varmistuttava ns. ehdottomista prosessinedellytyksistä. Näihin kuuluu myös oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 14 §:n mukaan määräytyvä oikeuspaikka kiinteistöä koskevissa riita-asioissa. Jos oikeudenkäynti loukkaisi ehdotonta oikeuspaikkasäännöstä, kanne on välittömästi jätettävä tutkimatta. Edes vastaajan suostumus ei voi luoda muulle tuomioistuimelle tällaisessa asiassa alueellista toimivaltaa. Tästä syystä asianosaisilta ei olisi lainkaan tullut pyytää lausuntoa oikeuspaikkakysymyksestä. Kanne olisi pitänyt viran puolesta jättää tutkimatta heti haastehakemuksen saavuttua käräjäoikeuteen.

OA katsoi käräjätuomarin menetelleen oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 6 §:n 1 momentin vastaisesti, kun tämä ei ollut välittömästi jättänyt kannetta tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyspuutteen johdosta. Käräjätuomarin menettelyn johdosta asianosaisille oli saattanut aiheutua sellaisia ylimääräisiä oikeudenkäyntikuluja, joita ei olisi syntynyt, jos kanne olisi lain edellyttämin tavoin heti jätetty tutkimatta. OA antoi käräjätuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

OA Lehtimajan päätös 19.7.1999, dnro 1390/4/98

ENIMMÄISRANGAISTUKSEN YLITTÄMINEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Helsingin käräjäoikeus oli tuominnut ulkomaalaisen miehen useasta tapon yrityksestä ja huumausainerikoksesta laissa säädettyä 12 vuoden enimmäisrangaistusta pidempään, 14 vuoden yhteiseen vankeusrangaistukseen. Tapon yrityksissä oli kysymys HIV-viruksen tartuttamisesta suojaamattomassa sukupuoliyhteydessä. Tuomioon haettiin muutosta, minkä johdosta Helsingin hovioikeus alensi rangaistuksen 11 vuodeksi 6 kuukaudeksi vankeutta.

Käräjäoikeuden tuomio herätti paljon julkista keskustelua ja mm. Ihmisoikeusliitto raportoi siitä YK:n ihmisoikeuskomitealle. Sen jälkeen, kun korkein oikeus oli hylännyt hovioikeuden tuomiota koskeneen valituslupahakemuksen ja hovioikeuden tuomio oli jäänyt pysyväksi, OA Lehtimaja otti käräjäoikeuden menettelyn omana aloitteena tutkittavakseen.

Kannanottonaan hän totesi seuraavan.

Rikosoikeuden laillisuusperiaate merkitsee sitä, että rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty (*nulla poena sine lege*). Helsingin käräjäoikeus oli menetellyt lainvastaisesti siinä, että se oli vastoin rikoslain enimmäisrangaistussääntöä tuominnut henkilön 14 vuoden vankeusrangaistukseen. Laki ei enimmäisrangaistuksen määrän osalta ollut tulkinnanvarainen, joskin enimmäisrangaistuksen laskeminen edellytti useiden eri lainkohtien soveltamista. Näytti siltä, ettei puheenjohtaja ollut riittävän huolellisesti lukenut asianomaisia lainkohtia.

Kysymys oli ollut laillisen enimmäisrangaistuksen ylittämisestä kahdella vuodella. Tällainen tuomitsemisvirhe kohdistui rikosasian vastaajan perusoikeutena suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Käräjäoikeuden tuomio ei ollut jäänyt lainvoimaiseksi, vaan hovioikeus oli alentanut rangaistusta. Virheestä oli kuitenkin aiheutunut haittaa, kun tuomioon oli jouduttu tällä perusteella hakemaan muutosta. Virkavelvollisuuden rikkomista ei voitu OA:n mielestä

pitää rikoslaissa tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Käräjätuomarin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti huomioon mm. tällä olleet työpaineet.

OA katsoi käräjätuomarin käräjäoikeuden puheenjohtajana syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Kun tästä ei ollut kuitenkaan odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä oli siitä ilmenevä tekijän syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä, OA ei nostanut asiassa virkasyytettä vaan tyytyi antamaan käräjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle.

Myös lautamiehet ovat vastuussa käräjäoikeudessa tuomittavan rangaistuksen laillisuudesta. Lakimieskoulutuksen puuttumisen vuoksi heidän on kuitenkin voitava yleensä luottaa lainoppineen puheenjohtajan selostukseen voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Oikeudenkäymiskaaren mukaan käräjäoikeuden puheenjohtajan onkin selostettava lautamiehille asiaan soveltuvat säännökset.

Tässä tapauksessa lautamiehet olivat luottaneet käräjätuomarin heille päätösneuvottelussa ilmoittamaan virheelliseen tietoon laillisesta enimmäisrangaistuksesta. Yksi heistä oli vielä erikseen tiedustellut käräjätuomarilta vankeusrangaistuksen pituudesta. Lautamiehillä ei ollut ollut erityistä aihetta epäillä käräjätuomarin ilmoittaman tiedon oikeellisuutta. Lisäksi tiedon omakohtainen tarkistaminen olisi ollut maallikolle vaikeaa. OA:n mielestä lautamiehiltä ei tässä tapauksessa voitu edellyttää rangaistuksen laillisuuden enempää varmistamista. Näillä perusteilla OA katsoi, että virkavelvollisuuden rikkomista ei voitu lukea lautamiesten syyksi edes tuottamuksellisena virkarikoksena.

Asiassa ei ollut ilmennyt viitteitä siitä, että rangaistuksen määräämisen taustalla olisi ollut itse asiaan taikka vastaajan henkilöön tai hänen ulkomaalaiseen syntyperäänsä liittyviä epäasiallisia syitä. OA antoi käräjätuomarille huomautuksen. Lisäksi hän saattoi käsityksensä tuomion lainvastaisuudesta myös lautamiesten tietoon vastaisen varalle.

OA Lehtimajan päätös 30.7.1999, dnro 2542/2/98

RIKOSOIKEUDENKÄYNNIN ASIANOSAISTEN HENKILÖLLISYYDEN SALASSAPITO

Sanomalehden toimittajan tekemässä kahdessa kantelussa oli kysymys siitä, voiko tuomioistuin laillisesti salata asianosaisten henkilöllisyyden rikosasiassa. Toinen kantelu koski vastaajien, toinen taas asianomistajien henkilöllisyyden salassapitoa.

A) Syytettyjen henkilöllisyyden salassapito

Sanomalehdessä kerrottiin, että käräjäoikeudet olivat alkaneet salata myös vastaajien nimiä rikosasioissa, jotka oli käsitelty yleisön läsnä olematta. Toimittaja oli ottanut yhteyttä lähes kaikkiin Suomen käräjäoikeuksiin ja pyytänyt vastaajan nimeä tai tuomiolauselmaa diaarinumeron perusteella yksilöimissään seksuaalirikosasioissa. Melkein kaikki käräjäoikeudet olivat lopulta antaneet tiedot. Nurmeksen ja Savonlinnan käräjäoikeudet olivat kuitenkin kieltäytyneet paljastamasta pyydettyjä vastaajien nimiä. OA Lehtimaja otti lehtiartikkelin perusteella näiden käräjäoikeuksien menettelyn omana aloitteenaan tutkittavaksi. Artikkelin laatinut toimittaja itsekin kanteli myöhemmin samasta asiasta oikeusasiamiehelle pyytäen tutkimaan myös Orimattilan käräjäoikeuden ja Ylivieskan käräjäoikeuden menettelyjen laillisuuden.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeudenkäyntien julkisuus on yksi demokraattisen oikeusvaltion keskeisistä periaatteista. Rikosasioissa julkisuus palvelee erityisesti vastaajan oikeusturvaa, minkä lisäksi se edistää tuomioistuinten toimintaa kohtaan tunnettua yleistä luottamusta. Olisi näiden tavoitteiden kannalta ongelmallista, jos ihmisiä voitaisiin syyttää ja tuomita jopa vankeusrangaistukseen ilman että ulkopuoliset voisivat saada tiedon tuomittujen henkilöllisyydestä.

Kotimainen lainsäädäntö

Tuomioistuimen hallussa oleva asiakirja on julkinen, jollei toisin ole lailla säädetty tai lain nojalla päätetty. Laissa ei ole nimenomaista säännöstä, jonka perusteella tieto rikosasian vastaajan henkilöllisyydestä voitaisiin jättää antamatta. Päinvastoin: tapahtumahetkellä voimassa olleen oikeudenkäynnin julkisuuslain 2 §:n mukaan tiedot asianosaisen nimestä, ammatista ja asuinpaikasta olivat julkiset viimeistään silloin, kun asian käsittely tuomioistuimessa oli alkanut.

Myös ns. tuomiolauselma on aina julkinen, vaikka muu oikeudenkäyntiaineisto olisikin määrätty pidettäväksi salassa. Lain mukaan vastaajan nimi sisältyy aina häntä koskevaan tuomiolauselmaan. Sen sijaan vastaajan nimi voidaan kyllä peittää sellaisesta tuomiolauselman tiedotteenluonteisesta versiosta, jota käytetään tuomioistuimen tiedotustoiminnassa. Tällöinkin tuomiolauselman "puhdistamaton" versio oli julkinen asiakirja.

Vastaajan nimen lisäksi tuomiolauselmalomakkeelle merkitään käytännössä myös vastaajan henkilötunnus ja lähiosoite. Nämä tiedot eivät kuuluneet oikeudenkäynnin julkisuuslain 2 §:ssä mainittuihin oikeudenkäynnin "perustietoihin". OA:n mielestä niiden ei myöskään voitu välttämättä katsoa sisältyvän lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuun, aina julkiseen "tuomiolauselmaan". Henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. Tuomiolauselmalomakkeelle merkittyjen vastaajan henkilötunnuksen ja lähiosoitteen salassapitämiseen asiassa, jota koskeva aineisto oli muutoin kokonaan salainen, ei siten OA:n mielestä ollut estettä.

OA totesi yhteenvetona, että kotimaisen lainsäädännön mukaan vastaajan nimeä rikosasiassa koskeva tieto on aina julkinen. Hän piti lakia tältä osin yksiselitteisenä. Oikeustilaa ei ollut tässä suhteessa tarkoitettu muuttaa edes 1.12.1999 voimaan tulleen uuden julkisuuslainsäädännön myötä. Kun lainsäätäjä oli oikeudenkäynnin julkisuuslain 2 §:n uudessa 2 momentissa nimenomaisesti rajannut asianosaisen henkilöllisyyden salassapitomahdollisuuden vain asianomistajaan, voimassa olevan oikeuden kanta rikosasian vastaajan nimeä koskevan tiedon julkisuuteen oli OA:n mielestä entisestään vahvistunut.

Ihmisoikeusmääräykset

OA arvioi myös sitä, voitiinko rikosasian vastaajan nimi kuitenkin pitää salassa Suomea valtionsisäisesti velvoittavien ihmisoikeusmääräysten nojalla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan rikosasian oikeudenkäynnin ja erityisesti siinä annettavan päätöksen julkisuus on nimenomaan rikoksesta syytetyn oikeus – siitä huolimatta, että tämä saattaisi joissakin yksittäistapauksissa kokea julkisuuden myös kiusallisena. Ihmisoikeussopimuksessa kielletään tulkitsemasta ihmisoikeussopimuksen määräyksiä tavalla, joka tosiasiallisesti "tekisi tyhjäksi" sopimuksen turvaamat oikeudet.

Toisaalta 6 (1) artiklassa sallitaan myös oikeu-

denkäynnin julkisuuden rajoittaminen tietyillä perusteilla. Rajoitussäännöksiä on kuitenkin tulkittava suppeasti. Ihmisoikeussopimuksen mukaan rajoituksia ei saa soveltaa muussa tarkoituksessa kuin siinä, jota varten ne on säädetty. Sopimuksen 6 (1) artiklan mukaan rikosasian käsittelyn julkisuutta voidaan rajoittaa, mutta päätös on annettava aina julkisesti.

OA:n mielestä oli kyseenalaista, voidaanko rikosasian vastaajan oman yksityiselämän suojaamisella milloinkaan perustella sitä, että kokonaan salataan hänen tulleen tuomituksi rikoksesta. Ensinnäkin voidaan epäillä, kuuluuko tieto siitä, että henkilö on vastaajana tietyssä rikosasiassa, ylipäätään hänen 8 artiklassa turvatun "yksityiselämän" suojansa piiriin. Joka tapauksessa rikoksesta syytetyn oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin oli OA:n mielestä painavampi intressi kuin hänen oman yksityisyytensä suoja.

Alaikäisen vastaajan osalta oli muistettava myös Suomessa vuonna 1991 voimaan tullut lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Sopimuksen mukaan myös rikoksesta syytetyn lapsen yksityisyyttä on "kunnioitettava täydellisesti" asian käsittelyn kaikissa vaiheissa. Määräyksen merkitys nyt arvioitavan kysymyksen kannalta on kuitenkin epäselvä. Yksityisyyden kunnioittaminen rikosasian käsittelyssä on eri asia kuin päätöksen julkinen antaminen. Myös lapsella on oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin.

Voisiko rikosasian vastaajan nimen paljastaminen sitten joissakin poikkeustapauksissa loukata jonkun muun henkilön kuin vastaajan itsensä, lähinnä rikoksen uhrin eli asianomistajan, oikeutta yksityis- ja perhe-elämän suojaan? Tosin Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan yksityiselämäänkin on lupa puuttua, jos se on "demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi", esimerkiksi turvattaessa vastaajan oikeutta julkiseen oikeudenkäyntiin.

OA:n mielestä asianomistajan yksityisyyttä suojattiin rikosasiassa yleensä riittävästi jo sillä, että asia voitiin käsitellä yleisön läsnä olematta ja että oikeudenkäyntiaineisto voitiin määrätä – tosin laissa mainituin poikkeuksin – pidettäväksi salassa. Lisäksi asianomistajan oma henkilöllisyys oli katsottu voitavan hänen yksityisyytensä suojaamiseksi poikkeuksellisesti salata (ks. jäljempänä selostettava päätös).

Sen sijaan rikoksesta syytetyn tai tuomitun henkilöllisyyden paljastaminen ei normaalisti voine loukata rikosasian asianomistajan yksityis- ja perhe-elämän suojaa. Loukkaus lienee mahdollinen vain poikkeuksellisesti. Vastaajan nimen paljastaminen esimerkiksi tietyssä oman lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevassa asiassa voisi paljastaa myös rikoksen uhrin henkilöllisyyden ja siten olla ongelmallista tämän yksityis- ja perhe-elämän suojan kannalta. Tällöinkin olisi viime kädessä suoritettava intressipunninta sen ratkaisemiseksi, onko vastaajan nimen paljastaminen kuitenkin "demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä". Tiedon julkisuus ei suinkaan vaadi sen julkaisemista tai muuta levittämistä.

OA:n tiedossa ei ollut sellaista Euroopan ihmisoikeustoimikunnan tai ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöä, jossa rikosasian vastaajan nimen paljastamisen olisi katsottu loukkaavan yksityisyyden suojaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta tapauksessa *Z v. Finland* (25.2.1997) ei OA:n mielestä ollut tehtävä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Z oli ollut tuossa asiassa todistajan eikä vastaajan asemassa. Todistaja ei ole oikeudenkäynnin "asianosainen". Kysymys oli ollut Z:n HIV-tartunnan paljastamisesta. Sitä paitsi ihmisoikeustuomioistuin oli tapauksessa *Z v. Finland* nimenomaisesti korostanut kansallisten viran-

omaisten harkintavaltaa oikeudenkäynnin julkisuuskysymyksissä.

Korkein oikeus oli kuitenkin Z-tapauksen johdosta antamassaan purkupäätöksessä (KKO 1998:33) määrännyt, että "salassapitoaikana ei tuomiolauselmista ilmeneviä asianosaisten nimiä ja henkilötunnuksia saa ilmaista ulkopuolisille". Korkein oikeus oli siis katsonut, että jopa rikosasian vastaajan nimi oli ainakin tässä tapauksessa voitu määrätä pidettäväksi salassa. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ei nimenomaisesti ilmennyt, millä perusteella tuomiolauselmasta ilmenevää vastaajan nimeä ei saisi ilmaista ulkopuolisille, vaikka oikeudenkäynnin julkisuuslain 9 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan tuomioistuimen antama salassapitomääräys ei voinut ulottua itse tuomiolauselmaan. Mahdollisesti oli katsottu, että vastaajan henkilöllisyyden paljastaminen merkitsisi käytännössä myös Z:n henkilöllisyyden paljastumista ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ainakin Z:n tapauksessa syrjäyttäisi kyseisen lainkohdan, joka oli säädetty ennen Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa Suomessa.

OA:n käsityksen mukaan myöskään tästä korkeimman oikeuden päätöksestä ei ollut tältä osin tehtävä liian pitkälle meneviä yleisiä johtopäätöksiä yli kysymyksessä olleen tapauksen tosiseikaston. OA:n omasta mielestä rikosasian vastaajan nimen salassapitäminen – vastoin kotimaisen lain sanamuotoa ja lainsäätäjän ilmeistä tarkoitusta – ei näyttänyt olevan ihmisoikeusmääräysten nojalla mahdollista. OA kiinnitti huomiota siihen, että rikosasian vastaajan nimen salassapitoa vastaan puhui myös rikosasiain diaarin julkisuus sekä oikeudenkäynnin julkisuuslain 2 §. Viimeksi mainittu lainkohta oli saanut tuolloisen muotonsa vasta sen jälkeen, kun Euroopan ihmisoikeussopimus oli saatettu valtionsisäisesti voimaan. Vallitsevassa oikeuslähdeopissa oli katsottu, etteivät Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset voineet syrjäyttää kansallista lakia, joka oli säädetty ihmisoikeussopimuksen valtionsisäisen voimaantulon jälkeen. Myöskään uusi julkisuuslainsäädäntö ei tuntenut poikkeuksia rikosasian vastaajan nimen julkisuudesta.

OA piti tässä tilanteessa kyseenalaisena, voiko lainkäyttäjä päätyä yksittäistapauksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella päinvastaiseen ratkaisuun. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä olisi pitänyt löytyä tällaiselle tulkinnalle selvä tuki, ennen kuin siihen voitaisiin valtionsisäisesti vedota.

Salassapidosta päättäminen

Joka tapauksessa oli OA:n mielestä selvää, että vastaajan nimen salassapidosta päättäminen – sikäli kuin salassapito ylipäätään oli mahdollista – kuuluisi oikeudenkäynnin julkisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaisesti asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle. Vastaajan nimen salassapidosta olisi määrättävä erikseen yleensä siinä yhteydessä kuin oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta muutoinkin päätetään. Näin oli menetelty myös edellä mainitussa korkeimman oikeuden ratkaisussa.

Vastaajan nimen saamista koskevaa pyyntöä jälkikäteen käsittelevällä tuomioistuimen yksittäisellä jäsenellä tai virkamiehellä ei sen sijaan ole missään tapauksessa oikeutta vastaajan nimen salassa pitämiseen, ellei tuomioistuin ole tästä määrännyt. Vastaajan nimen salassa pitäminen ei nimittäin perustu suoraan lakiin eikä tuomioistuimen antamaan tavanomaiseen salassapitomääräykseen voida katsoa "sisältyvän" määräystä myös vastaajan nimen salassapitämisestä.

Käräjäoikeuksien menettely tässä tapauksessa

Käräjäoikeudet eivät olleet erikseen määränneet vastaajien nimiä salassapidettäviksi toimit-

tajan tarkoittamissa asioissa. OA katsoi siten Nurmeksen käräjäoikeuden laamannin ja Savonlinnan käräjäoikeuden käräjätuomarin menetelleen virheellisesti, kun he olivat kieltäytyneet antamasta toimittajalle tämän pyytämiä julkisia vastaajien nimiä käräjäoikeuksissa ratkaistuissa rikosasioissa. Ottaen huomioon sen, että toimittajalle oli myöhemmin annettu nämä nimet, OA tyytyi saattamaan käsityksensä laamannin ja käräjätuomarin virheellisestä menettelystä heidän tietoonsa vastaisen varalle.

Orimattilan käräjäoikeuden laamanni oli puolestaan kysynyt toimittajalta tämän pyytämän vastaajan nimeä koskevan tiedon käyttötarkoitusta. OA totesi, että laamannilla ei ollut ollut harkintavaltaa kyseisen julkisen tiedon antamisen suhteen. Hänellä ei siten myöskään ollut ollut oikeutta kysyä nimen käyttötarkoitusta. Julkinen tieto on annettava tiedotusvälineen edustajalle, vaikka virkamies itse pitäisi sen mahdollista julkaisemista tiedotusvälineessä hyvän journalistisen tavan vastaisena. Journalistisen etiikan valvonta ei kuulu virkamiehille, vaan muille elimille.

Toimittaja oli saanut pyytämänsä nimen käräjäoikeudesta vielä samana päivänä. Hän ei kuitenkaan ollut saanut sitä vielä tuomiolauselman telekopiossa vaan suullisesti vasta useiden puheluiden jälkeen. Nimen saaminen oli siten ollut hankalaa. OA:n mielestä nimi olisi pitänyt antaa toimittajalle heti. Joka tapauksessa laamannin olisi pitänyt itse selvittää asia sen jälkeen, kun toimittaja oli ottanut häneen puhelimitse yhteyttä ja pyytänyt nimeä.

OA katsoi laamannin menetelleen lainvastaisesti, kun tämä oli kysynyt toimittajalta tämän pyytämän julkisen tiedon käyttötarkoitusta. Pyynnön siirtäminen useaan kertaan käräjäoikeudessa ei myöskään ollut hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että toimittajalle oli annettu tämän pyytämä nimi vielä samana päivänä, OA tyytyi saattamaan käsityksensä laamannin lainvastaisesta menettelystä tämän tietoon vastaisen varalle.

Ylivieskan käräjäoikeudesta oli toimittaja tilannut viisi tuomiolauselmajäljennöstä. Hän oli kiirehtinyt asiaa useampaan kertaan mutta saanut pyytämänsä asiakirjat telekopiona vasta lähes kahden kuukauden kuluttua ja vasta sen jälkeen, kun OA oli pyytänyt asiassa käräjäoikeudelta selvitystä toimittajan kantelun johdosta. Lain mukaan asiakirjapyyntö on kuitenkin käsiteltävä viipymättä. OA:n mielestä tuomiolauselmien toimittaminen oli pyynnön laajuuteen ja laatuun nähden kestänyt liian pitkään.

Sanomalehtiartikkelin julkaisemisen jälkeen oli käräjäoikeudessa oletettu, että toimittaja ei enää tarvitsisikaan pyytämiään tuomiolauselmia. OA totesi, että asianmukaisesti tehtyä asiakirjapyyntöä ei voida katsoa peruutetuksi pelkästään olettamusten perusteella. Asiaa olisi pitänyt tarvittaessa tiedustella toimittajalta itseltään. Tässä tapauksessa toimittaja oli kuitenkin artikkelin julkaisemisen jälkeen kolme kertaa kiirehtinyt asiakirjojen lähettämistä. Myöskään henkilöstöpula ei OA:n mielestä ollut riittävä peruste näin pitkälle toimitusajalle vielä nimenomaisten kiirehtimispyyntöjen jälkeenkin. Käräjäoikeuden on organisoitava työnsä niin, että sille esitetyt asiakirjatilaukset voidaan hoitaa kohtuullisessa ajassa henkilökunnan lomista riippumatta.

Käräjäoikeus ei ollut määrännyt vastaajan nimeä salassa pidettäväksi näissäkään asioissa. Käräjäoikeuden laamanni oli kuitenkin kieltäytynyt antamasta toimittajalle yhden vastaajan nimeä perustellen salassapitoa vastaajan yksityisyyden suojaamisella.

OA katsoi Ylivieskan käräjäoikeuden menetelleen lainvastaisesti siinä, että se oli laiminlyö-

nyt toimittaa asiakirjat viipymättä ja ilman laillista oikeutta kieltäytynyt antamasta yhden vastaajan nimeä. Viimeksi mainitun menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon oikeustilan epäselvyyden. OA antoi Ylivieskan käräjäoikeudelle asian johdosta huomautuksen. Lisäksi OA esitti, että käräjäoikeus ottaisi uudelleen harkittavaksi toimittajan pyynnön saada tieto yhden vastaajan nimestä yksilöimässään rikosasiassa. Käräjäoikeuden laamanni ilmoittikin sittemmin suostuvansa antamaan tämän tiedon.

OA saattoi vielä havaintonsa oikeusministeriön tietoon ja huomioon otettaviksi oikeudenkäynnin julkisuussäännösten mahdollisessa tarkistamisessa. OA kiinnitti erityisesti huomiota oikeustilan epäselvyyteen korkeimman oikeuden annettua edellä mainitun ratkaisunsa, jossa myös rikosasian vastaajan nimi oli määrätty pidettäväksi salassa. OA:n käsityksen mukaan tämä epäselvyys ei kokonaan poistunut myöskään 1.12.1999 voimaan tulleen julkisuuslainsäädännön uudistuksen kautta. OA esitti, että oikeusministeriö harkitsee keinoja epäselvyyden poistamiseksi.

OA Lehtimajan päätös 19.11.1999, dnrot 2483/2/98 ja 2611/4/98

Oikeusministeriö asetti 24.5.2000 toimikunnan valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista. Toimikunnalle annettu määräaika päättyy 30.9.2001.

B) Asianomistajien henkilöllisyyden ja lukumäärän salassapito

Toimittaja pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko tuomioistuimella oikeus salata asianomistajan henkilöllisyys rikosasiassa, joka käsitellään yleisön läsnä olematta ja jonka oikeudenkäyntiaineisto määrätään pidettäväksi salassa. Samalla toimittaja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin hovioikeuden vuonna 1996 hovioikeuspiirinsä käräjäoikeuksille antamien ohjeiden laillisuuden. Ohjeissa todettiin, että "*tuomiolauselmassa ei ole kaikissa tapauksissa aihetta tuoda julki asianomistajien nimiä. Tämä koskee lähinnä siveellisyysrikoksia. Asianomistajatkin voidaan erottaa toisistaan esimerkiksi käyttäen vain kirjaimia tai etunimiä ja sukunimen alkukirjainta.*"

Toimittaja kanteli myös siitä, että Helsingin käräjäoikeus oli kieltäytynyt antamasta toimittajalle tietoa asianomistajien henkilöllisyydestä sekä heidän lukumäärästään käräjäoikeudessa käsiteltävänä olleessa HIV-viruksen tartuttamista koskeneessa rikosasiassa ja että Espoon käräjäoikeus oli puolestaan kieltäytynyt antamasta tietoa asianomistajien henkilöllisyydestä käräjäoikeudessa käsiteltävänä olleessa, lapsiin kohdistuneita haureuksia koskeneessa rikosasiassa. Kummassakin asiassa myöhemmin annetuissa tuomiolauselmissa asianomistajien nimet oli korvattu kirjaintunnuksin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Arvioitaessa yleisellä tasolla sitä, tulisiko myös asianomistajan henkilöllisyys pitää salassa erityisen arkaluonteista, henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa koskevan rikosasian oikeudenkäynnissä, joudutaan punnitsemaan vastakkain kahta tärkeää intressiä: yhtäältä oikeudenkäynnin julkisuuden merkitystä ja toisaalta rikoksen uhrin suojaamista tarpeettomalta julkisuudelta.

Oikeudenkäynnin julkisuus turvaa asianosaisten, erityisesti rikosasian vastaajan oikeusturvaa sekä edistää tuomioistuinten toimintaa kohtaan tunnettua yleistä luottamusta. Asianomistajan henkilöllisyyden salaaminen tuskin kuitenkaan merkitsee julkisuuden kovin olennaista lisärajoitusta silloin, kun oikeudenkäyntiaineisto on jo

muutoinkin määrätty pidettäväksi salassa. Tekojen rangaistavuus ja niiden moitittavuusaste perustuu yleensä muihin seikkoihin ja olosuhteisiin kuin asianomistajan henkilöllisyyteen. Lainkäytön julkisuuskontrollin näkökulmasta tätä koskeva tieto on siten usein toisarvoinen.

Asianomistajan henkilöllisyyden paljastaminen voi sitä vastoin olla asianomistajan itsensä kannalta hyvinkin haitallista esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on lapseen kohdistunutta seksuaalirikosta koskeva syyte. Asian käsittely suljetuin ovin ja oikeudenkäyntiaineiston salassapito saattaa osaksi menettää merkitystään, jos asianomistajan henkilöllisyys paljastetaan. Tämä saattaisi myös heikentää asianomistajien halukkuutta tuoda ilmi tällaisia rikoksia.

Toimittaja oli oikeassa korostaessaan sitä, ettei oikeudenkäynnin asianosaisen henkilöllisyyttä koskevan tiedon julkisuus vielä sinänsä merkitse tämän tiedon julkistamista tiedotusvälineissä. Journalistinen etiikka vaatii, ettei rikoksen uhrille aiheuteta tarpeetonta kärsimystä. Toisaalta oli havaittu, että journalistisen etiikan tulkinnat vaihtelevat suuresti, ja salaisuuden murtumiseen riitti usein yksikin tiedotusväline. Tietojen julkisuusasteen tulisi kuitenkin olla ainakin lähtökohtaisesti sama kaikille tiedotusvälineille ja julkisen sanan edustajille.

Tapahtumahetkellä voimassa olleessa laissa ei ollut nimenomaista säännöstä, jonka perusteella tieto rikosasian asianomistajan henkilöllisyydestä olisi voitu jättää antamatta. OA oletti kotimaisen lainsäätäjän päinvastoin tarkoittaneen, että asianomistajan henkilöllisyyttä rikosasiassa koskeva tieto olisi aina julkinen. Voimassa olleen lain säännökset eivät tosin olleet tältä osin täysin yksiselitteisiä. Lainsäätäjä oli vasta myöhemmin ottanut asiasta lakiin nimenomaisen poikkeussäännöksen, oikeudenkäynnin julkisuuslain 2 §:n uuden 2 momentin, joka tuli voimaan 1.12.1999. Sen mukaan "tieto asianomistajan henkilöllisyydestä rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa, voidaan jättää antamatta".

OA arvioi myös sitä, voitiinko asianomistajan henkilöllisyys pitää salassa Suomea valtionsisäisesti velvoittavien ihmisoikeusmääräysten nojalla. OA:n mielestä asianomistajan henkilöllisyyden paljastaminen rikosasiassa, joka koski hänen yksityiselämäänsä liittyvää erityisen arkaluonteista seikkaa, saattoi joissakin tapauksissa olla ongelmallista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityis- ja perhe-elämän suojan näkökulmasta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta tapauksessa *Z v. Finland* ei OA:n mielestä kuitenkaan ollut tehtävä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä tässäkään kysymyksessä. Nyt oli kysymys rikosasian asianomistajasta, eikä todistajasta, kuten mainitussa ihmisoikeustapauksessa. Sitä paitsi oli ihmisoikeustuomioistuin tapauksessa *Z v. Finland* nimenomaisesti korostanut kansallisten viranomaisten harkintavaltaa oikeudenkäynnin julkisuuskysymyksissä.

Korkein oikeus on Z-tapauksessa antamassaan purkupäätöksessä määrännyt, että salassapitoaikana ei tuomiolauselmista ilmeneviä asianosaisten nimiä saanut ilmaista ulkopuolisille. Asianomistajien nimet oli siis ainakin tässä tapauksessa katsottu voitavan pitää salassa. OA:n mielestä oli epäselvää, kuinka pitkälle meneviä yleisiä johtopäätöksiä tästä korkeimman oikeuden ratkaisusta voitiin tehdä. OA:n omasta mielestä julkisuusrajoitusta täytyi edelleen soveltaa varovaisesti ja ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa asianomistajan yksityisyyden intressi painoi erityisen paljon ja sen vuoksi puolsi hänen henkilöllisyytensä salassapitämistä.

Sen sijaan asianomistajan yksityiselämän suojaamisella ei voida missään tapauksessa perustella asianomistajien lukumäärän salassa pitämistä. Asianomistajien lukumäärä ei paljasta

yksittäisten asianomistajien yksityiselämään liittyviä tietoja. Se voi kertoa käsiteltävän asian laadusta ja auttaa muodostamaan käsitystä vastaajan tekojen kokonaisuudesta, millä tiedoilla taas voi olla olennaistakin merkitystä myös vastaajan oikeusturvan ja yleisön lainkäyttöä kohtaan tunteman luottamuksen kannalta.

Julkisuusrajoitusta täytyy yleistenkin tulkintaoppien perusteella joka tapauksessa soveltaa suppeasti. Jos asianomistajien henkilöllisyys oli heidän yksityiselämänsä suojaamiseksi pidetty poikkeuksellisesti salassa, tieto heidän lukumäärästään oli joka tapauksessa julkinen. Myöskään oikeudenkäynnin julkisuuslain 1.12.1999 voimaan tullut uusi, asianomistajien henkilöllisyyden salaamisen mahdollistava säännös (2 §:n 2 mom) ei sallinut asianomistajien lukumäärää koskevan tiedon salaamista.

OA katsoi Helsingin käräjäoikeuden menetelleen virheellisesti, kun se oli kieltäytynyt antamasta toimittajalle tietoa asianomistajien lukumäärästä käsittelemässään asiassa. Se, että asianomistajien lukumäärän arvioitiin vielä lisääntyvän, ei olisi estänyt kertomasta heidän tuonhetkistä lukumääräänsä, esimerkiksi varauksin, että asianomistajia saattoi vielä tulla lisää.

Oli sen sijaan tulkinnanvaraista, voitiinko asianomistajien henkilöllisyys pitää salassa Helsingin ja Espoon käräjäoikeuksien käsittelemissä asioissa. OA ei katsonut käräjäoikeuksien menetelleen tältä osin lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltaansa.

OA ei pitänyt Helsingin hovioikeuden ohjeita lainvastaisina, koska kysymys tuolloin voimassa olleen lain suhteesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen oli ollut viime kädessä tulkinnanvarainen. Korkein oikeus oli sittemmin hyväksynyt asianomistajien nimien salassa pitämisen ainakin Z-tapauksessa.

Hovioikeuden ohjeista sai kuitenkin sen vaikutelman, että asianomistajien nimien salassapito olisi ollut käräjäoikeuden vapaassa harkinnassa. OA:n mielestä ohjeissa olisi joka tapauksessa tullut korostaa salassapidon poikkeuksellisuutta sekä tarkemmin yksilöidä, millä perusteilla salassapito oli hovioikeuden käsityksen mukaan mahdollista. Hän saattoi käsityksensä hovioikeuden ohjeiden ongelmallisuudesta hovioikeuden tietoon.

OA Lehtimajan päätös 26.10.1999, dnro 696/4/97

Helsingin hovioikeus ei ole toistaiseksi antanut käräjäoikeuksille uusia julkisuusohjeita. Uusi julkisuuslainsäädäntö on tullut voimaan 1.12.1999.

TUOMARI KANTELIJANA

Kantelijat arvostelivat kantelukirjoituksessaan Nurmeksen käräjäoikeuden laamannia siitä, että tämä oli laamannin virassaan tehnyt eduskunnan oikeusasiamiehelle tutkintapyynnön Nurmeksen kaupungin enemmistöosakkaana omistamien sähköyhtiöiden omaisuus- ja osakejärjestelyistä sekä pyytänyt niitä koskevan esitutkinnan ja syyteharkinnan siirtämistä Pohjois-Karjalan ulkopuolisille viranomaisille.

Kantelijat olivat olleet vastaajina Nurmeksen käräjäoikeudessa osakeyhtiölain mukaista vähemmistökannetta koskevassa jutussa, jossa kantajana oli Nurmeksen kaupunki. Käräjäoikeus oli hylännyt kanteen. Lisäksi heidät oli haastettu vastaamaan Nurmeksen käräjäoikeuden istuntoon syytteisiin luottamusaseman väärinkäyttämisestä ja kahdesta osakeyhtiörikkomuksesta. Kantelijat ilmoittivat, etteivät he pitäneet Nurmeksen käräjäoikeutta riippumattomana ja puolueettomana tuomioistuimena yhdessäkään sellaisessa asiassa, joka koskee heitä ja

Nurmeksen Sähkö Oy:n osakekauppoja. Kantelijat katsoivat tutkintapyynnön kannanotoksi heitä vastaan, varsinkin kun Keskusrikospoliisin Joensuun osasto oli jo suorittanut jutussa esitutkinnan.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeusasiamiehen johtosäännössä sen paremmin kuin muissakaan säännöksissä ei ole rajoituksia siinä suhteessa, kuka voi kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kantelun voi tehdä myös virkamies.

Koska kantelun kieltävää säännöstä ei ollut, laamannin menettelyä oli tarkasteltava tuomarinroolin valossa ja arvioitava yhtäältä, miten menettely oli sopusoinnussa oikeusjärjestyksestä ilmenevän prosessuaalisen roolijaon kanssa ja toisaalta, mikä vaikutus laamannin menettelyllä oli tuomioistuimen puolueettomuudelle ja uskottavuudelle.

AOA totesi kantelun ja laamannin selvityksen perusteella, että laamanni toimi ja katsoi myös itse toimivansa asiassa käräjäoikeuden päällikkötuomarina. Laamanni pitikin selvityksessään kantelussa esittämäänsä tutkintapyyntöä suorastaan virkavelvollisuutenaan. Hän oli tehnyt kantelun käräjäoikeuden nimissä.

Laamanni perusteli kanteluaan paikallisten viranomaisten esteellisyydellä. Hän totesi mm., että Nurmeksen piirin nimismies, joka oli sekä poliisipäällikkö että syyttäjä, valittiin rikostutkinnan aikana sähköyhtiöiden hallitukseen ja myös toisen yhtiön hallituksen puheenjohtajaksi. Nimismies oli hallitusten puheenjohtajana laatinut esitutkinnan aikana asianomistajina kuullun sähköyhtiön puolesta vastauksen keskusrikospoliisille. – Tosiasiassa nimismies oli jäävännyt itsensä kaikista Nurmeksen sähköyhtiötä koskevista virkatehtävistä. Lisäksi hän oli tehnyt asianmukaisen sivutoimi-ilmoituksen (ks. myös AOA Jonkan päätös 22.6.1999, dnro 191/4/96 s. 152).

Edelleen laamanni perusteli kanteluaan sillä, että tutkintapyynnön johdosta esitutkinnassa epäiltyinä oli asianajaja sekä julkinen kaupanvahvistaja, joiden tehtävien valvonta kuului käräjäoikeudelle. Laamanni katsoi selvityksessään virkavelvollisuudekseen toistaa kantelussa esittämänsä tutkintapyynnön ja pyytää, että oikeusasiamies määrää tutkinnan siirtämisen Pohjois-Karjalan ulkopuolisille viranomaisille ja saattaa asian oikeuden tutkittavaksi. Laamannin käsityksen mukaan vain näin menetellen voitiin ratkaista, saavatko asianajaja ja julkinen kaupanvahvistaja jatkaa tehtävissään.

Laamanni tulkitsi tuolloin voimassa ollutta kaupanvahvistaja-asetusta ja asianajajista annettua lakia siten, että tuomioistuimen valvontarooliin kuului aktiivinen toiminta silloin, kun sen tietoon tulee seikkoja, jotka antavat aiheen epäillä julkisen kaupanvahvistajan tai asianajajan syyllistyneen rikolliseen menettelyyn. Laamanni katsoi tuomioistuimen aktiivisen valvontaroolin ulottuvan myös asianajotoiminnan ja kaupanvahvistamistoiminnan ulkopuolella tapahtuvaan menettelyyn.

AOA katsoi, että näin aktiivinen toiminta sopii huonosti tuomioistuimen ja tuomarin rooliin. Laamannin viittaus virkavelvollisuuteen oli tässä yhteydessä perusteeton. Esitutkintaviranomaisille on oma itsenäinen tehtävänsä, johon tuomioistuimen ei tule puuttua. Myös syyttäjäviranomaisilla on oma riippumaton tehtävänsä syyteharkinnassa. Tuomioistuimen tehtävä puolestaan on ratkaista sen käsiteltäväksi saatetut asiat puolueettomana ja riippumattomana viranomaisena. Mikäli tästä prosessuaalisesta roolijaosta livetään, altistutaan oikeudenhoidon puolueettomuutta koskeville epäilyille.

Asiaa selvitettäessä ilmeni, että laamannilla

oli erityinen suhde yhteen rikosilmoituksen tekijöistä, jolle hän oli antanut asiassa neuvoja. Kantelussaan ja oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä laamanni tuki rikosilmoituksen tekijöiden näkemyksiä. Kirjoituksessa mainitun rikosasian tutkinta oli päättynyt ja tutkintapöytäkirja toimitettu syyttäjälle. Tämä ei tosin ollut laamannin mukaan hänen tiedossaan ennen kantelun tekemistä.

Laamanni oli katsonut itsensä ja kaikki käräjäoikeuden tuomarit esteellisiksi käsittelemään Nurmeksen Sähkö Oy:n osakekauppoihin liittyvää rikosasiaa, koska yhden vastaajan tytär toimi Nurmeksen käräjäoikeuden osastosihteerinä. Laamanni oli määrännyt Itä-Suomen hovioikeuden viskaalin toimimaan kyseisessä asiassa käräjäoikeuden puheenjohtajana.

Laamanni pyrki näin huolehtimaan siitä, että kysymyksessä olevan rikosasian käsittely tapahtui sekä oikeudenkäymiskaaren että Euroopan ihmisoikeussopimuksen puolueetonta oikeudenkäyntiä koskevien kriteerien mukaisesti. Silti ei syntynyttä tilannetta, jossa tuomioistuimen puolesta tällä tavoin pyydettiin kanteluviranomaista puuttumaan toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan rikosasiaan, voitu pitää tuomioistuimen ja tuomarin roolin kannalta asianmukaisena. Käräjäoikeuden päällikkötuomarina laamanni asettui lisäksi tukemaan rikosilmoituksen tekijöiden näkemyksiä asiassa, joka oli laamannin tietojen mukaan esitutkinnassa, vaikkakin tosiasiassa jo syyteharkinnassa, mutta joka sitä kautta mahdollisesti tulisi vireille ja käsiteltäväksi Nurmeksen käräjäoikeudessa. Nurmeksen käräjäoikeudessa oli myös vireillä samoihin osakekauppoihin liittyvä vähemmistökanne. Tässä mielessä laamannin menettely oli arveluttavaa tuomioistuimelle ensiarvoisen tärkeän puolueettomuuskuvan kannalta.

Laamannin käräjäoikeuden nimissä tekemä tutkintapyynnöksi otsikoitu kantelu oli tuomioistuimelta ja tuomarilta edellytettävän riippumattoman ja puolueettoman roolin valossa ongelmallinen. AOA Jonkka saattoi laamannin tietoon käsityksensä tästä käräjäoikeuden laamannin tehtäviin huonosti sopivasta menettelystä.

AOA Jonkan päätös 29.10.1999, dnro 2471/4/96

ÄÄNITTEIDEN KORVAAMINEN MAKSUTTOMASSA OIKEUDENKÄYNNISSÄ

Asianajaja arvosteli Turun käräjäoikeuden ääninauhoitteita koskevaa laskutuskäytäntöä. Kantelija katsoi, että rikosasiassa maksuttoman oikeudenkäynnin saaneelta vastaajalta ei tulisi periä maksua ääninauhoitteista, koska nauhoitteet kuuluvat maksuttoman oikeudenkäynnin piiriin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Turun käräjäoikeuden sisäisten ohjeiden mukaan maksuttoman oikeudenkäynnin saaneelle asianosaiselle kopioidaan oikeudenkäynnistä otetut äänitteet veloituksetta, jos asianosainen itse toimittaa nauhat käräjäoikeudelle. Jos nauhoja ei toimiteta, käräjäoikeus laskuttaa nauhojen hankintakulut äänitekopion pyytäneeltä asianosaiselta. Tämä voi pyytää niiden korvaamista valtion varoista maksuttoman oikeudenkäynnin johdosta esitettävän laskun yhteydessä. Asianosaisella on siten mahdollisuus, mikäli nauhoitusten katsotaan olevan tarpeellisia, saada korvaus myös itse hankkimistaan nauhoista.

Pyydettäessä äänitteitä *asian pääkäsittelyn päättymisen jälkeen*, laskuttaa Turun käräjäoikeus nauha- ja toimituskustannukset maksuttoman oikeudenkäynnin saaneelta asianosaiselta. Asianosainen osoitetaan tällöin pyytämään kustannusten korvaamista valtion varoista *hovioikeudelta*.

OA piti tulkinnanvaraisena kysymystä siitä, kuuluiko käräjäoikeuskäsittelyn jälkeinen päätös äänitteiden tarpeellisuudesta vielä käräjäoikeudelle vaiko jo hovioikeudelle. Koska maksuttoman oikeudenkäynnin saaneella asianosaisella oli joka tapauksessa mahdollisuus vaatia kustannusten korvaamista valtion varoista hovioikeudelle esitettävän laskun yhteydessä, katsoi OA, että Turun käräjäoikeuden laskutuskäytäntö oli maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain mukainen. Helsingin käräjäoikeudesta saadun ilmoituksen perusteella laskutuskäytäntö oli siellä kuitenkin erilainen kuin Turun käräjäoikeudessa. OA katsoi, että tällaisessa asiassa olisi hyödyllistä pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen käytäntöön maan eri osissa. Hän saattoi tämän käsityksensä oikeusministeriön tietoon.

OA Lehtimajan kirje 10.11.1999, dnro 1582/4/99

KÄRÄJÄOIKEUDEN LAAMANNIN KÄYTÖS

Kantelija arvosteli Kuopion käräjäoikeuden laamannin kannanottoja ja kielenkäyttöä puhelinkeskustelun aikana. Kantelija oli tiedustellut mahdollisuuksiaan saada vahingonkorvausta käräjätuomarin tekemän virheen johdosta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Laamannilla oli ollut oikeus ilmaista henkilökohtainen mielipiteensä asiasta. Hän oli tällöin käyttänyt myös virkamiehelle kuuluvaa mielipiteen- ja sananvapautta. Oikeusasiamies ei voi puuttua sananvapauden asialliseen käyttöön. Mikäli laamanni olisi kuitenkin ilmaissut asian niin kuin kantelija väitti, hän olisi epäilemättä käyttäytynyt asemaansa nähden sopimattomalla tavalla. Laamanni itse kertoi, ettei hän muistanut puhelinkeskustelun kaikkia yksityiskohtia. Hän ei suoranaisesti kiistänyt kantelijan kertomaa, joskin hän kiisti kantelijan väitteet hänen käytöksensä epäasiallisuudesta. Jälkeenpäin oli vaikeata saada näyttöä siitä, mitä todellisuudessa oli sanottu.

OA kiinnitti vastaisen varalle laamannin huomiota virkamieheltä ja viraston päälliköltä edellytettävän asiallisen käyttäytymisen vaatimuksiin. Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamiehen on oltava asiakkaita kohtaan tahdikas silloinkin, kun hän itse katsoo olevansa oikeassa ja asiakkaan väärässä.

OA Lehtimajan kirje 25.11.1999, dnro 1756/4/99

ASIANOSAISEN KUULEMINEN SEKÄ KÄRÄJÄTUOMARIN NEUVONTAVELVOLLISUUS

Lasten isä arvosteli Rovaniemen käräjäoikeutta siitä, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa oli annettu väliaikainen määräys lapsen asumisesta äidin luona ilman, että kantelijaa olisi lasten isänä kuultu hakemuksen johdosta. Kantelija kertoi myös tiedustelleensa käräjätuomarilta mahdollisuudesta hakea muutosta väliaikaiseen määräykseen, mutta käräjätuomari oli vastannut kieltävästi kertomatta hänelle kuitenkaan mahdollisuudesta hakea uutta väliaikaista määräystä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asianosaisen kuuleminen

Oikeus tulla oikeudenkäynnissä kuulluksi on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeä osa. Myös hakemusasioiden käsittelyssä on lähtökohtaisesti noudatettava kuulemisperiaatetta. Vas-

tapuolen kuulemisvelvollisuudesta voidaan poiketa ainoastaan erityisestä syystä. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, voidaanko väliaikainen määräys antaa ennen kuin vastapuolelle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällainen määräys voidaan antaa vastapuolta kuulemattakin, jos sitä lapsen aseman suojaamiseksi on pidettävä tarpeellisena.

Erityinen syy kuulemisvelvollisuudesta poikkeamiseen voi olla esimerkiksi se, että lapsen etu vaatii kiireellisiä toimenpiteitä, joita kuuleminen viivyttäisi.

Kuulemisen tarpeellisuuden arvioiminen yksittäisessä asiassa kuuluu tuomioistuimen harkintavallan piiriin. Käräjäoikeus ei ollut väliaikaista määräystä koskevassa päätöksessään kuitenkaan perustellut sitä, miksi määräys annettiin ilman että vastapuolelle oli varattu tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Ratkaisusta ei käynyt ilmi sellaista erityistä syytä, jonka perusteella vastapuolen kuulemisvelvollisuudesta oli poikettu. Tältä osin käräjäoikeuden ratkaisu oli ollut perusteluiltaan puutteellinen.

Neuvontavelvollisuus

Virkamiehen yleisenä velvollisuutena on palvella asiakkaita. Palveluperiaate edellyttää tuomioistuimelta, että asianosaiselle annetaan neuvoja ja opastusta siitä, mitä oikeussuojakeinoja tällä on lain mukaan käytettävissä. Tuomarin on kuitenkin asianosaisten kanssa keskustellessaan otettava huomioon, ettei luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarannu. Hän ei voi antaa tuomioistuinasian osapuolille asianajollisia neuvoja.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan tuomioistuimen antamaan väliaikaiseen määräykseen ei saa hakea muutosta. Väliaikainen määräys on voimassa, kunnes tuomioistuin lopullisesti päättää asiasta, jollei päätöstä tätä ennen peruuteta tai muuteta

Hyvään tuomioistuintapaan kuuluu, että tuomari tällaisessa tilanteessa pyrkii ilmoittamaan muutoksenhakumahdollisuutta tiedustelevalle asianosaiselle myös mahdollisuudesta hakea uutta väliaikaista määräystä, vaikka tätä oikeuskeinoa ei lain tarkoittamassa merkityksessä voidakaan kutsua "muutoksenhauksi" .

OA katsoi jääneen näyttämättä, että käräjätuomari olisi antanut kantelijalle puutteellista tai harhaanjohtavaa tietoa tämän käytettävissä olleista oikeuskeinoista. Kantelija oli joka tapauksessa saanut asiassa kirjallisen päätöksen, jossa oli nimenomaisesti todettu mahdollisuus hakea uutta väliaikaista määräystä. Lisäksi käräjätuomari oli ilmoittanut ohjanneensa kantelijan kääntymään lakimiehen puoleen oikeudellisen avun saamiseksi.

OA kiinnitti Rovaniemen käräjäoikeuden huomiota vastaisen varalle ratkaisujen asianmukaiseen perustelemiseen sekä tuomioistuimen neuvontavelvollisuuteen.

OA Lehtimajan päätös 30.11.1999, dnro 811/4/96

KÄRÄJÄOIKEUDEN PÄÄTÖSHARKINNAN VIIPYMINEN

Porvoon käräjäoikeudessa käsiteltävässä rikosasiassa oli lykätty tuomion julistamista useita kertoja. Tuomio julistettiin vasta yli vuoden kuluttua siitä, kun asianosaiset olivat jättäneet jutun päätettäväksi. OA Lehtimaja otti asian lehtiuutisen perusteella omana aloitteenaan tutkittavaksi. Hän totesi kannanottonaan seuraavan.

Kyseessä oli laaja ja monimutkainen talousri-

kosasia, jossa oli 17 vastaajaa. Asiaa käsiteltiin vanhan rikosprosessimenettelyn mukaisesti kokoonpanossa, jossa oli puheenjohtaja ja kolme lautamiestä. Asian varsinainen käsittely käräjäoikeudessa oli kestänyt alle yhdeksän kuukautta, mikä oli OA:n mielestä asian laajuuteen ja laatuun nähden sinänsä kohtuullinen aika. Tuomion julistamista oli sen sijaan lykätty neljä kertaa. Käräjäoikeuden päätösharkinta oli kestänyt yhteensä yli vuoden ja kolme kuukautta jutun jättämisestä päätettäväksi tuomion julistamiseen. Tämä oli OA:n mielestä jopa asian laajuuteen ja monimutkaisuuteen nähden kohtuuttoman pitkä aika. Kysymys oli ollut rikosasiasta, jossa vastaajia oli tuomittu pitkiin vankeusrangaistuksiin. Tällainen asia menee yleensä kiireellisyydessä riita-asioiden edelle.

Ratkaisun joutuisalla laatimisella on suuri merkitys asianosaisille. Päätösharkinnan nopeus on omiaan vaikuttamaan myös päätöksenteon laatuun, koska ajan kulumisen myötä tuomarin omat muistikuvat istuntojen tapahtumista heikkenevät. Ajan kuluminen heikentää myös todistajien muistikuvia. Heitä saatetaan joutua kuulemaan muutoksenhaun johdosta uudelleen hovioikeudessa.

Asian toistuvalle lykkäämiselle oli ollut se pakottava syy, ettei tuomio ollut vielä valmis. OA katsoi, ettei käräjätuomari ollut tahallisesti viivytellyt asian ratkaisemisessa. Kokeneen tuomarin pitäisi kuitenkin pystyä käsittelyn päätyttyä suunnilleen arvioimaan, kuinka kauan tuomion laatiminen kestää. Ennalta arvaamattomien seikkojen vuoksi tuomion julistaminen saattaa ehkä kerran viivästyä ilmoitetusta, mutta kolmea uutta lykkäystä OA ei pitänyt enää hyväksyttävänä. Tuomion laatimisaika olisi jo alunperin ja viimeistään toisella lykkäyskerralla pitänyt arvioida realistisen pitkäksi. Toistuvat lykkäykset aiheuttavat epävarmuutta asianosaisille ja heikentävät oikeudenhoidon uskottavuutta.

Oikeudenkäymiskaaren mukaan käräjäoikeudessa voi rikosasiassa olla lisäksi toinen lainoppinut jäsen, jos sitä asian laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Lainoppineen lisäjäsenen käytöllä tässä asiassa – mikäli se olisi resurssisyistä ollut mahdollista – olisi OA:n käsityksen mukaan voitu ainakin pienentää nyt ilmenneitä ongelmia.

OA katsoi käräjätuomarin menetelleen virheellisesti siinä, että tämä oli toistuvasti lykännyt asian käsittelyä tuomion julistamista varten. Hän kiinnitti vastaisen varalle myös käräjäoikeuden huomiota siihen, että lainoppinutta lisäjäsentä tulee mahdollisuuksien mukaan käyttää niissä asioissa, joissa siihen on tarvetta.

OA Lehtimajan päätös 30.11.1999, dnro 1324/2/99

TODISTELUMENETTELY RIKOSASIASSA

Kiinan kansantasavallan kansalainen arvosteli käräjätuomarin menettelyä Helsingin käräjäoikeudessa käsitellyssä törkeää petosta ym. koskevassa asiassa, jossa hän oli ollut vastaajana. Kysymys oli tapahtumista, joihin ei vielä sovellettu 1.10.1997 voimaan tullutta, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua uutta lakia.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Käräjäoikeuden puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli määrännyt tuomion julistamisen jälkeen vastaajien omaisuutta vakuustakavarikkoon ja hukkaamiskieltoon, vaikka tuomiossa ei ollut määrätty vastaajille menettämisseuraamusta tai korvausvelvollisuutta. Koska käräjätuomari oli unohtanut lausua menettämisseuraamuksesta, myöskään erillistä turvaamistoimipäätöstä ei olisi pitänyt jälkikäteen tehdä. Käräjätuomari oli siten laiminlyönyt velvolli-

suuttaan valvoa, että asia tuli käsitellyksi oikeudenkäynnissä selvyyttä noudattaen ja perusteellisesti.

Turvaamistoimipäätöksen perustelut olivat myös omiaan antamaan vaikutelman Kiinan kansantasavallan kansalaisten syrjimisestä. Päätöksen sanamuodosta saattoi päätellä, että muun ohella juuri Kiinan kansantasavallan kansalaisuus oli antanut käräjäoikeudelle aiheen epäillä vastaajien välttävän korvauksen maksamista. Perusteluilla oli kuitenkin todennäköisesti tarkoitettu pikemminkin viitata vastaajien liikkuvaan elämään ja liiketointen kansainvälisyyteen kuin heidän omaan kansalaisuuteensa. OA kiinnitti käräjätuomarin huomiota vastaisen varalle yleiseen syrjintäkieltoon sekä perusteluiden sanamuodon huolelliseen muotoiluun.

Käräjätuomari oli edelleen menetellyt oikeudenkäymiskaaren todistelusääntöjen vastaisesti siinä, että hän oli vastaanottanut allekirjoittamattoman lausunnon kirjallisena todisteena, vaikka mitkään erityiset syyt eivät olisi estäneet kuulemasta lausunnon laatijaa itseään todistajana oikeudessa. Toisaalta käräjätuomari ei ollut sallinut puolustuksen esittää todisteena asianomistajan videoitua esitutkintakuulustelua, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti asianomistajalle olisi käräjätuomarin mielestä tullut varata mahdollisuus henkilökohtaisesti lausua asiasta. Tämän johdosta OA totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikosasian syytetylle takaamat vähimmäisoikeudet on tarkoitettu rikosasian vastaajan eduksi eikä niihin silloin voida vedota häntä itseään vastaan.

Saman oikeudenkäynnin viimeisen istunnon alussa käräjätuomari oli tiedustellut, oliko oikeussalissa todistajia paikalla. Henkilöiden nimenhuuto oli käännetty myös kiinan kielelle. Tästä huolimatta ilmeni myöhemmin, että yksi todistajaksi haastettu kiinalainen oli ennen oman todistajankertomuksensa antamista ollut oikeussalissa useita tunteja ja kuullut tällöin myös kiinan kielelle käännetyt todistajankertomukset. Koska saliin jäänyt todistaja oli siten saanut tietoonsa muut todistajanlausunnot, häntä oli kuultu todistelutarkoituksessa mutta ilman valaa.

OA katsoi käräjätuomarin menetelleen normaalin käytännön mukaisesti todistajien nimenhuudossa, kun tämä oli istunnon alussa tiedustellut, olivatko todistajat paikalla ja läsnä oikeussalissa. OA totesi kuitenkin vastaisen varalle, että nimenhuutoon osallistuvien tulkkien huomiota olisi yleensä syytä erityisesti kiinnittää siihen, että todistaja ei saa olla läsnä oikeudenkäynnissä ennen kun hän antaa oman todistajanlausuntonsa.

Kantelija arvosteli myös sitä, että käräjätuomarin kesken oikeudenkäyntiä antamasta lausumasta oli voitu päätellä hänen laatineen tuomionsa jo ennen todistajien kuulemista. Tämän johdosta OA totesi, että tuomarin tulee toimia virassaan asiallisesti ja puolueettomasti, eikä tuomarin käytöksestä tai lausumista saa ulospäin syntyä päinvastaista vaikutelmaa. Tuomioistuimen tulee perustaa ratkaisunsa ainoastaan oikeudenkäynnin aikana esitettyihin todisteisiin. Tässä tapauksessa oli käräjätuomarin oikeudenkäynnin aikana antamista lausumista saattanut ulkopuoliselle herätä epäilys, että tuomari olisi ainakin osittain muodostanut käsityksensä asian lopputuloksesta jo ennen oikeuskäsittelyn päättymistä. OA katsoi jääneen näyttämättä, että tuomio olisi laadittu etukäteen, mutta korosti kuitenkin, että tuomarin lausumista ei saisi syntyä edes tällaisen väärinkäsityksen mahdollisuutta. OA kiinnitti käräjätuomarin huomiota siihen, että tuomarin käyttäytyminen ei saa antaa aihetta oikeudenkäynnin aitoutta ja puolueettomuutta koskeviin epäilyihin.

OA antoi käräjätuomarille huomautuksen tämän virheellisestä menettelystä.

OA Lehtimajan päätös 14.12.1999, dnro 1060/4/97 (samaa asiaa selostettu myös syyttäjälaitosjaksossa)

KÄRÄJÄTUOMARIN PUOLUEETTOMUUS RIITA-ASIAN VALMISTELUSSA

Kantelija katsoi Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomarin toimineen puolueellisesti riita-asiassa. Hänen mielestään käräjätuomari oli ollut esteellinen käsittelemään asiaa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Luottamuksen käräjätuomarin puolueettomuuteen ei voitu katsoa vaarantuneen pelkästään sen vuoksi, että tämä oli matkustanut katselmustilaisuuteen väliintulijoiden asiamiehen autossa. Käräjätuomari oli kertonut asiasta sovitun asianosaisten kesken taksikulujen välttämiseksi. Käräjätuomari oli kiistänyt myös vastaanottaneensa mitään kestitystä riita-asian osapuolilta.

OA:n mielestä tuomarin olisi kuitenkin oikeudenkäynnin kestäessä viisasta välttää kaikkea sellaista yhteydenpitoa riita-asian osapuoliin, joka voisi antaa aihetta hänen puolueettomuuttaan koskeviin epäilyihin. Tämä koskee myös matkustustapaa katselmuksiin sekä ruokataukoja ja muuta vapaamuotoista yhdessäoloa (ks. EOA:n kertomus 1997 s. 91-102).

Kantelija kertoi käräjätuomarin jo ensimmäisen valmisteluistunnon lopussa ehdottaneen sovintoratkaisuna, että kantelija olisi yksipuolisesti peruuttanut kanteensa ja vastannut paitsi omista myös vastapuolensa kuluista. Myöhemmin pääkäsittelyn jälkeen annetussa tuomiossa kanne oli hylätty ja kantelija oli velvoitettu korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Käräjätuomari oli kiistänyt kantelijan väitteen sovinnon edistämisen puolueellisuudesta. Käytettävissään olevan aineiston perusteella OA katsoi, että väite jäi näyttämättä toteen. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hän totesi kuitenkin yleisellä tasolla seuraavan.

Jo varhaisessa valmisteluvaiheessa tehty sovintoehdotus oli OA:n mielestä usein ongelmallinen tuomarin puolueettomuuskuvan kannalta, vaikka tuomaria ei voitaisikaan katsoa suoranaisesti esteelliseksi jatkamaan asian käsittelyä tällaisen sovintoehdotuksen tultua hylätyksi. Silloin kun asian ratkaisu edellyttää muunkin kuin kirjallisen näytön arviointia, tuomarilla ei voi olla ainakaan varmaa käsitystä asian lopputuloksesta ennen kuin tuo näyttö on otettu pääkäsittelyssä vastaan. Jos tuomari tällöin jo asian valmisteluvaiheessa ehdottaa toiselle asianosaiselle täysin kielteistä sovintoratkaisua, tämän luottamus siihen, ettei tuomarilla ole epäasianmukaista ennakkokäsitystä jutusta ennen näytön vastaanottamista, saattaa horjua. Asianosaisella ei olisi muuta intressiä suostua tällaiseen sovintoehdotukseen kuin se, että hän välttäisi mahdollisesti turhasta pääkäsittelystä aiheutuvat lisäkustannukset.

Asiaan ei vaikuta se, ettei tuomari itse koe epäonnistuneen sovintoehdotuksen vaikuttavan hänen harkintaansa pääkäsittelyssä. Puolueettomuus voi vaarantua jo sillä perusteella, että tuomari altistuu tätä koskeville perustelluille epäilyille. Ongelma kärjistyy, kun pääkäsittely toimitetaan yhden tuomarin kokoonpanossa.

Joka tapauksessa tuomarin täytyisi jo valmisteluvaiheessa tehdä asianosaiselle selväksi, että kysymys on vain tuonhetkisestä ehdotuksesta, joka ei vielä ennakoi tuomion lopputulosta. Tämä ratkeaa vasta mahdollisessa pääkäsittelyssä vastaanotettavan oikeudenkäyntiaineiston perusteella.

OA saattoi esittämänsä yleiset näkökohdat käräjäoikeuden sekä jo eläkkeelle siirtyneen entisen käräjätuomarin tietoon.

OA Lehtimajan kirje 14.12.1999, dnro 2670/4/98

VIRKARIKOSASIAN TUTKIMATTA JÄTTÄMINEN

Kantelija arvosteli Lahden käräjäoikeuden käräjätuomaria siitä, että tämä oli jättänyt kantelijan ajaman virkarikosasian heti tutkimatta kehottamatta häntä ensin korjaamaan haastehakemuksen puutteita. Tutkimattajättämispäätöstä oli perusteltu sillä, että virallinen syyttäjä ei ollut toimittanut asiassa syyteharkintaa, että kantelija ei ollut asianomistajan asemassa kaikkien kertomiensa tekojen osalta ja että haastehakemus oli ollut päätöksessä yksilöidyllä tavalla puutteellinen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hallitusmuodon 93 §:n 2 momentin (nykyisin perustuslain 118 §:n 3 momentin) mukaisesti jokaisella on asianomistajana syyttäjän toimenpiteistä riippumatta oikeus itsenäisesti nostaa syyte virkarikoksesta virkamiestä vastaan. Haastehakemuksen perusteella näytti siltä, ettei kantelijalla olisi ollut asianomistajan puhevaltaa muiden kuin mahdollisesti yhden vastaajaksi nimeämänsä henkilön osalta. Haastehakemuksesta ei selvästi ilmennyt, oliko tämä vastaajaksi nimetty henkilö hallitusmuodon 93 §:n 2 momentin tarkoittama virkamies. Väitettyä virkarikosta koskenutta kannetta ei kuitenkaan olisi voitu heti jättää tutkimatta sillä perusteella, että virallinen syyttäjä ei ollut toimittanut asiassa syyteharkintaa.

Tuomioistuimen on jätettävä kanne tutkimatta, jos tuomioistuin ei muusta syystä kuin haastehakemuksen puutteellisuuden vuoksi voi ottaa asiaa tutkittavaksi. Kyseisen vastaajan osalta haastehakemus oli OA:n mielestä kuitenkin niin puutteellinen, että oli ollut tulkinnanvaraista, oliko asian voitu lainkaan katsoa tulleen vireille. Haastehakemuksessa ei mm. ollut rangaistusvaatimusta. Asiakirjat oli jo kerran palautettu kantajalle.

Sen jälkeen kun asian on katsottu tulleen vireille ja se on diarioitu, kannetta ei lain mukaan kuitenkaan voida jättää heti tutkimatta haastehakemuksen puutteellisuuden vuoksi ilman että asianomistajaa ensin kehotetaan korjaamaan puutteet. Haastehakemuksen täydentämisestä on asianomistajalle se etu verrattuna uuteen haastehakemukseen, että asia pysyy jatkuvasti vireillä, millä voi olla merkitystä mm. määräaikojen kannalta.

OA:n käsityksen mukaan haastehakemuksen täydennyttämisestä täytyy kuitenkin voida poikkeuksellisesti luopua silloin, kun täydennyttäminen olisi ilmeisesti tarpeetonta. On esimerkiksi mahdollista, että asianomistaja toistuvasti, aiemmista täydennyskehotuksista ja tutkimatta jättämisistä huolimatta jättää uudelleen samansisältöisen puutteellisen haastehakemuksen. Tässä tapauksessa näin oli tapahtunut.

Näillä perusteilla OA ei pitänyt käräjätuomarin kysymyksessä olevaa menettelyä ainakaan selvästi virheellisenä. Oli ollut viime kädessä tulkinnanvaraista, oliko kanne voitu haastehakemuksen puutteellisuuden vuoksi jättää suoraan tutkimatta täydennyskehotusta antamatta.

OA:n mielestä olisi kuitenkin ollut perusteltua kehottaa kantajaa ensin korjaamaan haastehakemuksen puutteet. Kun kysymyksessä oli nimenomaan virkarikosta koskeva haastehakemus, sen täydentämistarpeeseen oli kiinnitettävä erityisesti huomiota. Muuten perustuslaissa säädetty erityinen oikeussuoja julkisen vallan

väärinkäyttöä vastaan olisi vaarassa jäädä toteutumatta. Tässä tapauksessa käräjätuomari oli tosin yksilöinyt haastehakemuksen puutteet tutkimatta jättämistä koskeneessa päätöksessä, jolloin kantelijalla olisi ollut mahdollisuus korjata nämä puutteet uudessa haastehakemuksessa.

Asianomistajalla on aina itsenäinen ja ensisijainen syyteoikeus virkarikoksesta virkamiestä vastaan. OA katsoi käräjätuomarin joka tapauksessa perustelleen tutkimatta jättämistä virheellisesti. Kantelijan asianomistajana nostama, virkarikosta koskeva kanne oli jätetty välittömästi tutkimatta myös sillä perusteella, ettei syyttäjä ollut toimittanut asiassa syyteharkintaa.

OA kiinnitti vastaisen varalle käräjätuomarin huomiota siihen, että asianomistajalla on syyttäjän toimenpiteistä riippumatta oikeus itsenäisesti nostaa syyte virkarikoksesta virkamiestä vastaan eikä asianomistajan kannetta voida jättää heti tutkimatta haastehakemuksen puutteellisuuden perusteella ilman että asianomistajaa on ensin kehotettu korjaamaan puutteet.

OA Lehtimajan kirje 14.12.1999, dnro 948/4/99

PANTTIKIRJOJEN LÄHETTÄMINEN POSTITSE

Kantelija arvosteli Espoon käräjäoikeutta siitä, että se oli lähettänyt hänelle panttikirjoja kirjaamattomalla virkakirjeellä. Kirje oli kadonnut matkalla.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille annetun asetuksen mukaan asiakirja voidaan lähettää asianomaiselle tavallisena tai, asiakirjan laadun niin vaatiessa, kirjattuna postilähetyksenä. Kirjatun kirjeen käyttäminen on siis jätetty viime kädessä tuomioistuimen harkintaan. Käräjäoikeuden menettelyä ei OA:n mielestä voitu pitää virheellisenä. Hän katsoi kuitenkin, että panttikirjat ja vastaavat arvopaperit tulisi lähetyksen turvallisuuden ja jälkikäteisen todennettavuuden vuoksi yleensä aina lähettää kirjatulla virkakirjeellä. Tässä suhteessa käytäntö eri tuomioistuimissa oli vaihteleva. OA:n mielestä olisi aihetta harkita, tulisiko edellä mainitun asetuksen säännöstä terävöittää tai antaa asiasta muuta ohjeistusta. Hän saattoi tämän käsityksensä oikeusministeriön tietoon.

OA Lehtimajan kirje 23.12.1999, dnro 156/4/99

Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan asiaan on kiinnitetty huomiota uuden maakaaren soveltamista koskevissa koulutustilaisuuksissa.

TUOMARIN ESTEELLISYYS RIITA-ASIASSA

Vastaajatahoja edustanut kantelija katsoi Vaasan käräjäoikeuden laamannin olleen esteellinen toimimaan Vaasan käräjäoikeuden puheenjohtajana takaisinsaantioikeudenkäynnissä, jossa oli kysymys eräiden kiinteistöjen takaisinsaannista konkurssipesään ja kiinteistöjen arvonalennuksen korvaamisesta. Laamanni oli ennen oikeudenkäyntiä tutustunut oikeudenkäynnin kohteena oleviin kiinteistöihin erään säätiön hallituksen puheenjohtajan tehtävässä. Säätiö oli ennen takaisinsaantioikeudenkäyntiä käynyt neuvottelujakin kiinteistöjen ostamisesta, mutta näihin neuvotteluihin tuomari ei ollut enää osallistunut.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Säätiö ei ollut asianosaisena takaisinsaantia koskevassa oikeudenkäynnissä eikä se ollut kantelijan kanssa kilpailevana osapuolena hänen

mainitsemissaan kiinteistökaupoissa. Saatu selvitys ei myöskään osoittanut, että tuomiosta olisi ollut tuomarin jääviä koskevassa säännöksessä tarkoitettua "erinomaista hyötyä" laamannille tai hänen edustamalleen säätiölle.

Kauppaneuvottelut eivät olleet johtaneet jyrkkään vastakkainasetteluun säätiön ja kiinteistöjen myyjän välillä, puhumattakaan siitä, että tuomari olisi riitaantunut myyjän kanssa. OA ei pitänyt laamannia esteellisenä takaisinsaantiasiassa.

OA Lehtimajan kirje 31.12.1999, dnro 1713/4/96

VANKEINHOITO

VANKILOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

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

Vankeinhoidon valvonta on yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista. Oikeusasiamiehen tulee johtosääntönsä mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella vankien kantelut ovat keskittyneet viimeksi mainitulle. Vuosittain oikeuskanslerinvirastosta siirretäänkin useita vankeinhoitoa koskevia kanteluita oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Laillisuusvalvonnan merkitystä vankeinhoidon kannalta korostaa se, että vankien oikeuksia koskevat vankeinhoitoviranomaisten ratkaisut ja heihin laitoksissa kohdistetut toimenpiteet ovat pääosin sellaisia, joista vangilla ei ole mahdollisuutta valittaa. Näin ollen päätökseen tai toimenpiteeseen tyytymättömän vangin lähes ainoa mahdollisuus on kannella oikeusasiamiehelle tai – jos kysymys on rangaistuslaitoksen menettelystä – myös oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle.

Vankien kanteluita tulee kansliaan suhteellisen paljon. Vankikantelut ovat lukumäärältään yksi suurimmista kanteluryhmistä. Kertomusvuonna ratkaistiin 149 kanteluasiaa ja kaksi omaa aloitetta. Uusia kanteluita tuli vireille 132. Näiden lisäksi AOA otti kaksi asiaa omana aloitteena tutkittavaksi.

Tarkastusvuonna ratkaistut asiat koskivat hyvin erilaisia asioita, kuten henkilökunnan menettelyä pakkokeinojen tai kurinpitovallan käytössä, oloja vankilassa tai vankien yhteyksiä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle (poistumislupia, kirjeenvaihtoa, puhelimen käyttöä, tapaamisjärjestelyjä). Useat kantelut koskivat kielteistä avolaitosmääräystä tai avolaitosmääräyksen peruuttamista taikka kielteistä opinto- ja siviilityölupa-asian ratkaisua. Osa kantelijoista oli tyytymätön terveydenhoitopalveluihin vankilassa. Myös muiden viranomaisten, kuten poliisin ja tuomioistuinten sekä sosiaaliviranomaisten menettelystä kanneltiin. Kertomusvuonna vireille tulleet asiat koskivat pääosin samanlaisia ongelmia.

HALLINNONALAN OIKEUSTILASTA

Rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeudesta annettuja lakeja muutettiin toimintavuoden aikana. Samassa yhteydessä muutettiin eräitä muitakin vankeinhoitoon liittyviä lakeja kuten pakkokeinolakia. Muutoksilla laajennettiin vankilan laitosjärjestystä ja huumausainekontrollia koskevia toimivaltuuksia. Vankilaviranomaiset saivat mm. toimivallan päättää vangille toimitettavasta henkilönkatsastuksesta epäiltäessä vangin syyllistyvän esimerkiksi huumausainerikokseen. Lainmuutosten odotettiin vaikuttavan lisäävästi vankien pakkokeinoja koskeviin kanteluihin, mutta lain voimaantulon jälkeen ei erityisesti näitä asioita koskevia kanteluita ole tullut. Tarkastuksilla sen sijaan AOA on joutunut kiinnittämään laitosten huomiota pakkokeinojen käyttöä koskevien perusteiden asianmukaiseen kirjaamiseen.

AOA Jonkka selvitti toimintavuoden aikana eri vankiloiden kurinpitorangaistusten yhdenmukaisuutta. Selvitys koski vuosina 1990 -1997 (pääosin 1995 – 1997) määrättyjä kurinpitoseuraamuksia. Tehty selvitys antoi viitteitä siitä,

että laitokset noudattivat erilaista seuraamuskäytäntöä mm. päihderikkomuksien, päihteiden hallussapidon, poistumisluparikkomusten ja osallistumisvelvollisuutta koskevien rikkomusten suhteen. Selvityksestä ilmennyt erilainen seuraamuskäytäntö on ongelmallista vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Eri laitosten epäyhtenäisen käytännön ongelmallisuus korostuu silloin, jos vanki siirretään omasta syystä tai vankeinhoidollisista syistä toiseen vankilaan. Koska vangilla on vain rajoitettu mahdollisuus hakea muutosta häntä koskevaan kurinpitorangaistukseen, on erilainen kohtelu omiaan heikentämään luottamusta oikeudenmukaisuuteen ja johtaa perusteettomiinkin siirtohakemuksiin toiseen laitokseen.

Selvityksen johdosta antamassaan lausunnossa oikeusministeriön vankeinhoito-osasto totesi, että osa vankiloiden välisistä eroista kurinpitorangaistusten määräämisessä on todellisia. Osan eroista vankeinhoito-osasto katsoi selittyvän mm. laitosten erilaisella luonteella. Samoin vankiaineksella, rikkomusten laadulla ja määrällä arveltiin olevan vaikutusta. Käytäntöjen erilaisuuteen vaikutti vankeinhoito-osaston mukaan myös vankilakohtaiset tilastoinnin eroavuudet.

Toimintavuoden aikana (23.9.1999) valtioneuvosto asetti komitean, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus laeiksi vankeutta ja ehdonalaista vapautta koskevien säännösten uudistamiseksi. Komitean määräaika päättyy 31.3.2001. Komitean toimeksiantoon kuuluu myös kurinpitojärjestelmän ja muutoksenhakukysymysten kokonaisvaltainen selvittäminen.

TARKASTUSTOIMINTA

AOA Jonkka tarkasti vuonna 1999 seuraavat vankilakohteet: Oulun lääninvankila, Hämeen lääninvankila, Hämeenlinnan keskusvankila ja vankisairaala, Sukevan keskusvankila, Naarajärven varavankila, Turun keskusvankila, vankimielisairaala, Kestilän varavankila, Pelson keskusvankila, Mikkelin lääninvankila ja Konnunsuon keskusvankila. Vankiloiden lisäksi AOA Jonkka tarkasti Kriminaalihuoltoyhdistyksen keskustoimiston sekä Helsingin ja Mikkelin aluetoimiston.

Vankiloiden tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota vankiloiden tiloihin ja niiden kuntoon, vankien asuinolosuhteisiin sekä suljettujen ja eristysosastojen olosuhteisiin ja perhetapaamistiloihin, vankien yhteyksiin laitoksen ulkopuolelle, mahdollisuuksiin vapaa-ajan toimintoihin sekä laitosten kurinpitokäytäntöön. Huomion kohteena oli myös vankiloiden saamien uusien toimivaltuuksien käyttö.

Tarkastuksilla mm. ilmeni, että eristettäessä vanki kehonsisäisen huumausaineen hallussapitoepäilyn vuoksi eristämisen vaikutusta vangin terveydentilaan ei yleensä tutki lääkäri, kuten laissa edellytetään, vaan laitoksen sairaanhoitaja. Asiaa koskevassa oikeusministeriön määräyksessä edellytetään, että eristämisestä ilmoitetaan lääkärille. Useilla tarkastuksilla oli esillä sairaanhoitopalveluiden saanti laitoksissa erityisesti virka-ajan ulkopuolella (esim. Kestilä ja Sukeva). Samoin pyrittiin selvittämään käytäntöä, miten valvontahenkilöstö vie vangin laitoksen ulkopuolelle terveyskeskukseen silloin, kun laitoksessa ei ole käytettävissä terveydenhoitopalveluja. Ilmeiseltä näyttää, että tähän harkintaan vaikuttaa myös etäisyys terveyskeskukseen. Esimerkiksi Kestilästä Ouluun, jossa on lähin terveyskeskus, matkaa on noin sata kilometriä.

Keskeistä tarkastuksilla oli vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Tätä mahdollisuutta käyttikin kertomusvuonna kaikkiaan lähes sata vankia. Näistä kymmenkunta jätti erillisen kan-

telun keskustelun yhteydessä. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä.

Tarkastusten yhteydessä AOA on myös keskustellut paitsi laitoksen johdon myös henkilöstön edustajien kanssa.

Johdon ja henkilöstön edustajien taholta tuotiin monessa laitoksessa huoli valvontahenkilökunnan riittämättömyydestä. Tämän kerrottiin vaikuttaneen mm. työvuorojärjestelyihin ja rajoittaneen myös vankien toimintoihin osallistumista. Muutamassa laitoksessa tuli esille johdon ja henkilöstön välisiä tiedonkulun ongelmia. Yleensä kaikissa laitoksissa kerrottiin huume- ja päihdeongelmien lisääntyneen, vaikka esimerkiksi tarkastustoimintaa onkin yleensä tehostettu. Päihdeongelmaisia vankeja pidettiin joissakin tilanteissa työturvallisuusriskinä sairaanhoitohenkilökunnalle.

Kriminaalihuollon tarkastuksilla AOA tutustui yhdyskuntapalvelurangaistuksen täytäntöönpanoon ja nuorisorangaistusjärjestelmän kokeiluun. AOA keskusteli myös vankien vapauteen valmistamiseen ja vapautuneiden jälkihuoltoon ja -valvontaan liittyvistä ongelmista. Keskusteluissa ilmeni, että kriminaalihuoltoyhdistysten toiminnan painopiste on siirtynyt yhdyskuntapalvelurangaistuksen ja kokeiluna olevan nuorisorangaistuksen täytäntöönpanoon. Vapautuneiden jälkihuolto ja ehdonalainen valvonta ovat jääneet vähemmälle. Ehdonalaisesti vapautuneiden valvontaa koskeva oikeusministeriön vankeinhoito-osaston ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen yhteinen Vaskooli-projekti jätti mietintönsä heinäkuussa 1999. Projektin raportissa esitetään useita ehdotuksia ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan uudistamiseksi.

Yhdyskuntapalvelurangaistuksen, joka on vuoden 1997 alusta lukien ollut pysyvä osa rangaistusjärjestelmää, on osoittautunut varteenotettavaksi vaihtoehdoksi vankilarangaistuksille. Yhdyskuntapalvelurangaistuksen suorittaa vuosittain 3 000 henkilöä (vuonna 1998 aloitti rangaistuksen suorittamisen 3 762 ja suoritti loppuun 2 933). Yhdyskuntapalvelurangaistuksella on siten vähentävä vaikutus vankimäärään. Päärikoksena yhdyskuntapalvelua suorittavilla on yleensä rattijuopumus, minkä lisäksi yhdyskuntapalvelussa on runsaasti myös omaisuusrikoksista tuomittuja. Myös yhdyskuntapalvelurangaistukseen tuomitut tuntuvat olevan siihen tyytyväisiä. Oikeusasiamiehen kansliaan ei ole kanneltu tämän seuraamuksen täytäntöönpanosta tai muutoinkaan siihen liittyvistä asioista.

Jäljempänä selostetaan lyhyesti AOA:n havaintoja eri laitostarkastuskohteissa.

Hämeen lääninvankilan johto ei ollut kaikilta osin tyytyväinen yhteistoimintaan lähiseudun käräjäoikeuksien kanssa. Sen mukaan vankilaan ei saada riittävää tietoa vangin asian käsittelystä käräjäoikeuksissa. Lääkäripalvelujen lisäystarve nousi esille keskusteluissa sairaanhoitajien kanssa. Vankilan sivutoiminen lääkäri tosin piti laitoksen olosuhteita terveydenhoidon kannalta asianmukaisena. Hän kuitenkin totesi pitävänsä ongelmallisena sitä, että päihdeongelmaiset tutkintavangit tulevat vankilaan käytännössä katkaisuhoitoon.

Hämeenlinnan keskusvankilan johto otti esille naisvankien sijoittamisen. Maan naisvangit ovat pääosin sijoitettuna Hämeenlinnan keskusvankilaan. Jotta naisvankeja voitaisiin hajauttaa useampiin vankiloihin, tarvittaisiin lisää suljettuja naispaikkoja. Hämeenlinnan tilannetta on viime vuosina helpottanut naisvankien vähentyminen ja se, että naisvankipaikkoja on perustettu enemmän muihin laitoksiin.

Naarajärven varavankilan kurinpitoasiakirjojen tarkastuksessa havaittiin, että aikaisempiin vuosiin verrattuna yksinäisrangaistuksen käyttö oli selvästi vähentynyt. Laitoksen kerrottiin siir-

tyneen muiden avolaitosten käytäntöön, jonka mukaan törkeistä poistumisluparikkomuksista seuraa avolaitospaikan peruutusesitys. AOA kiinnitti tässä yhteydessä huomiota siihen, että avolaitospaikan peruutusmenettelyyn ryhtyminen vangin rikkomuksen perusteella vaatii riittävää näyttöä. Tämä asia on tullut esille myös yleisemmin avolaitosmääräysten peruuttamisia koskevissa kanteluissa.

Kestilän varavankilan johto piti epäkohtana sitä, että päihdekuntoutuksessa olleille vangeille ei ole riittävää jälkihuoltoa vapautumisen jälkeen. Tarvetta olisi esimerkiksi sille, että vankilasta käsin voitaisiin käydä katsomassa kuntoutuksessa ollutta vankilasta vapautunutta noin puolen vuoden ajan.

Pelson keskusvankilassa tuli keskustelussa esille mm. sairaanhoitajien työturvallisuus. Vangin ilmoittautuessa aamuvastaanotolla työkyvyttömäksi esimerkiksi hermojen takia ja pyytäessä lääkettä, saattaa reagointi kielteiseen vastaukseen olla uhkaava. Poliklinikan turvallisuusjärjestelyissä havaittiin puutteita. AOA kehotti selvittämään, miten sairaanhoitajien turvallisuutta voitaisiin parantaa.

Turun keskusvankilassa todettiin olevan paljon ns. pelkääjiä ja heidän aktivoimistaan pidettiin vaikeana. Terveydenhoidon alueelta koettiin ongelmallisimpina C-hepatiitin ja HIV:n yleisyys vangeilla.

Henkilökunnan luottamusmiesten mukaan yhteistoimintamenettely ei ole toiminut ja myös tiedonkulussa on ollut ongelmia. Henkilökunnan edustajat totesivat laitoksen työilmapiirin olleen huonon erityisesti muutaman vuoden takaisesta työaikakiistasta lähtien. Henkilökunta toi esille myös vähäisen miehityksen aiheuttamat turvallisuusongelmat.

Vankilan tilojen osalta kiinnitti huomiota, että kaikissa pohjoisselliosaston selleissä ei vielä kään ole WC:tä.

Tarkastushavaintojen mukaan Turun keskusvankilassa on muihin laitoksiin verrattuna poikkeuksellisen tiukka käytäntö poistumisluvissa ja perhetapaamisen myöntämisessä. AOA totesi tämän ongelmalliseksi mm. vankien sosiaalisten siteiden säilyttämisen kannalta.

AOA otti esille romanien aseman vankilassa. Lisäksi hän kiinnitti vankilan johdon huomiota uusien toimivaltuuksien käyttöä koskeviin vaatimuksiin henkilönkatsastusten ja -tarkastusten kirjaamisessa. Hän korosti sitä, ettei eristämistä ennen kurinpitokäsittelyä tule jatkaa kauempaa kuin on välttämätöntä. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota terveydenhoitohenkilökunnan rooliin eristettyjen tai omasta tahdostaan eristäytyvien vankien (mielen)terveydentilan seurannassa. Asia oli yleisellä tasolla esillä myös *vankimielisairaalan* tarkastuksella. Ylilääkärin mukaan terveydenhoitohenkilökunnan aktiivinen eristetyn vangin seuranta on hyödyllistä, koska hoitoa edellyttävien mielenterveysongelmien havaitseminen on varsin vaikeaa ja sen jättäminen pitkälti vartiohenkilöstön varaan on ongelmallista.

Mikkelin lääninvankilassa oli keskusteluissa esillä vankiaineksen koventuminen. Henkilökuntaan kohdistetaan nykyisin uhkailuja, ja myös kiinnikäymisiä oli ilmennyt. Asiakirjatarkastuksessa tuli esiin, että tutkintavangin kahlehtimista ei ollut kirjattu kurinpitopäiväkirjaan. AOA kiinnitti laitoksen johdon huomiota asiaan.

Konnunsuon keskusvankilassa tuli esille, että kokemukset toimivaltaa koskevista uudistuksista olivat myönteisiä. Tarkastusvaltuuksien käytössä kerrottiin tosin olevan vielä arkuutta. Toimitetuissa tarkastuksissa ei toistaiseksi ollut löytynyt varsinaisia huumausaineita. Konnunsuolla oli ollut jonkin verran sekä vankeihin että henkilökuntaan kohdistunutta väkivaltaa.

Vankeinhoidon tarkastukset 1999

Kriminaalihuoltoyhdistyksen keskustoimisto ja Helsingin aluetoimisto	21.1.1999
Oulun lääninvankila	28.1.1999
Hämeen lääninvankila	19.3.1999
Hämeenlinnan keskusvankila ja vankisairaala	26.3.1999
Sukevan keskusvankila	21.5.1999
Naarajärven varavankila	30.6.1999
Turun keskusvankila	29. – 30.9.1999
Vankimielisairaala	30.9.1999
Kestilän varavankila	13.10.1999
Pelson keskusvankila	14.10.1999
Mikkelin lääninvankila	8.12.1999
Kriminaalihuoltoyhdistyksen Mikkelin aluetoimisto	8.12.1999
Konnunsuon keskusvankila	9.12.1999

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VANGIN PÄIHTYMYSTILAN SELVITTÄMINEN

Vaasan lääninvankilassa rangaistustaan suorittava vanki arvosteli oikeusasiamiehelle tekemässään kantelussa sitä, että hänet eristettiin muista vangeista palatessaan lomalta.

Saadun selvityksen mukaan vanki oli saapunut poistumisluvalta myöhässä. Hän oli lisäksi tuoksahtanut alkoholilta siinä määrin, että hänet sijoitettiin erilleen odottamaan selviämistä. Selvityksen mukaan vangin ulkoinen olemus ja käytös viittasivat siihen, että päihtymys oli ollut voimakas.

AOA Jonkka totesi, että vangin asuttaminen erillään oli ollut tässä tapauksessa perusteltua. Vankilassa oli kuitenkin menetelty virheellisesti siinä, että vangin päihtymyksestä ei ollut kirjattu havaintoja vankeinhoito-osaston asiaa koskevan määräyksen ja ohjeen mukaisesti. Koska vankeinhoito-osasto oli jo kiinnittänyt vankilan huomiota asiaan AOA saattoi käsityksensä asiasta vankilan johtajalle ja selvityksen antaneille vankilan virkamiehille.

AOA Jonkan päätös 15.4.1999, dnro 389/4/97

VANGIN HENKILÖNTARKASTUS

Tutkintavanki jätti Kuopion lääninvankilan tarkastuksella kantelun, jossa hän arvosteli mm. erään vanginvartijan menettelyä henkilöntarkastuksessa.

Tutkintavankeudesta annetun lain mukaan henkilöntarkastus saatiin toimittaa, jos siihen oli aihetta. Henkilöntarkastuksessa tuli olla läsnä todistaja ja siitä oli pidettävä vankeinhoitoasetuksessa tarkemmin määritellyllä tavalla kirjaa.

Tässä tapauksessa lääninvankilan vanhempi vartija toimitti kantelijan henkilöntarkastuksen perhetapaamisen jälkeen ilman todistajaa eikä toimituksesta myöskään pidetty kirjaa. Selvitys osoitti, että lääninvankilassa noudatetun käytännön mukaan perhetapaamisten yhteydessä suoritetuista tarkastuksista ei yleensäkään pidetty kirjaa. Henkilöntarkastuksen tarkemmasta kulusta ei siten ollut muuta selvitystä kuin kantelijan ja vanhemman vartijan toisistaan poikkeavat kertomukset. Kantelijan väitteet vanhemman vartijan epäasiallisesta menettelystä henkilöntarkastuksessa jäivät näin ollen toteen näyttämättä.

Kun henkilöntarkastus oli toimitettu ilman todistajaa ja ilman että siitä olisi pidetty kirjaa, AOA Jonkka saattoi käsityksensä vanhemman vartijan virheellisestä menettelystä tämän tietoon. Lisäksi hän kiinnitti lääninvankilan johtajan huomiota lainmukaiseen menettelyyn henkilöntarkastuksissa.

AOA Jonkan päätös 25.5.1999, dnro 1176/4/97

ERISTÄMINEN KEHONSISÄISEN HUUMEIDENKULJETUSEPÄILYN VUOKSI

Kantelija arvosteli Sukevan keskusvankilaa siitä, että hänet oli sijoitettu tarkkailuselliin. Henkilökunta oli epäillyt vangin yrittävän salakuljettaa vankilaan kehonsisäisesti huumeita. Vangille toimitettiin henkilöntarkastus ja hänet sijoitettiin kameravalvontaan. Ennen eristämistä vankilan johtajan sijainen oli pyytänyt poliisilta pakkokeinolain mukaisen luvan henkilönkatsastuksen toimittamiseen. Kantelija oli sijoitettuna kameravalvontaselliin kaksi vuorokautta. Kantelija katsoi, että kysymyksessä oli lainvastainen henkilönkatsastus.

AOA Jonkka totesi, että eristäminen oli toimitettu ilman voimassa olevan lain tukea. AOA:n mukaan menettelyä ei tehnyt oikeutetuksi se, että toimivaltainen poliisimies antoi määräyksen henkilönkatsastuksen toimittamisesta.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon ne näkökohdat, joita hallituksen esityksessä laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta (HE 10/1998 vp.) tuotiin esiin huumekontrollin tehostamiseksi toimitettavan eristämisen puolesta. Kyseinen hallituksen esitys on sittemmin johtanut lainsäädäntöön, joka mahdollistaa eristämisen huumeepäilyn perusteella.

AOA saattoi käsityksensä noudatetun menettelyn virheellisyydestä vankilan johtajan sijaisen ja henkilönkatsastusta koskevan päätöksen tehneen rikoskomisarion tietoon.

AOA Jonkan päätös 20.8.1999, dnro 1925/4/97

RANGAISTUSLAITOKSEEN OTETTAVAN HENKILÖLLISYYDEN VARMISTAMINEN

Kantelija pyysi tutkimaan viranomaisten menettelyn asiassa, jossa kahden tutkintavangin henkilötiedot olivat vaihtuneet keskenään vankikuljetuksen aikana. Toinen vanki karkasi vankikuljetusautosta ja toinen ilmoitti itsestään Helsingin lääninvankilaan kirjattaessa karanneen henkilötiedot. Väärä henkilöllisyys paljastui noin viikon kuluttua poliisin alkaessa epäillä vangin henkilöllisyyttä.

Kantelua käsiteltäessä ilmeni, että vankilaviranomaiset olivat luottaneet vangin antamiin tietoihin. Henkilötietoja ei ollut pyritty millään tavalla tarkistamaan. Vangin oikea henkilöllisyys oli paljastunut sattuman kautta.

AOA Jonkka katsoi, että selvitys ei osoittanut kenenkään yksittäisen virkamiehen menetelleen asiassa lainvastaisesti. AOA kuitenkin totesi, että rangaistuslaitokseen otettavan henkilöllisyyttä ei pitäisi jättää yksinomaan tämän itsensä ilmoittamien tietojen varaan vaan suljettuun laitokseen sijoitettavan henkilöllisyys tulisi selvittää myös muilla keinoin. Tilannetta ei tältä osin voitu pitää tyydyttävänä. AOA ilmoitti tulevansa kiinnittämään huomiota rangaistuslaitokseen saapuvien henkilöllisyyden selvittämismenettelyyn ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi.

AOA lähetti edellä lausumansa käsityksen tiedoksi vankilaviranomaisille.

AOA Jonkan kirje 27.8.1999, dnro 1709/4/97

Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto ilmoitti 20.9.1999, että se on tapauksen johdosta vankiloiden johtajille, vankimielisairaalan ylilääkärille ja koulutuskeskuksen johtajalle lähettämällään kirjeellä kiinnittänyt johtajien huomiota rangaistuslaitokseen otettavan henkilöllisyyden varmistamiseen (Dnro 32/312/99).

VANGIN SIVIILITYÖ- JA OPINTOLUPA-HAKEMUSTEN KÄSITTELY

Vanki arvosteli kantelussa sitä, että hän ei ollut saanut asianmukaisia päätöksiä siviilityö- ja opintolupaa koskeviin anomuksiinsa Helsingin työsiirtolan päälliköltä. Vanki myös katsoi, että hänen hakemuksensa käsiteltiin ja ratkaistiin erilaisin perustein kuin muiden vankien hakemukset.

Saadun selvityksen mukaan vangin hakemukset oli ratkaissut Helsingin läänivankilan johtaja, jonka toimivaltaan hakemusten ratkaiseminen kuului. AOA Jonkka katsoi, ettei kantelijan hakemusten käsittelyssä ollut menetelty lainvastaisesti tai virheellisesti.

Vankilan selvityksestä ilmeni, että ulkopuolella opiskelevien ja työskentelevien majoitustilojen puutteen vuoksi opintolupa-anomuksissa oli jouduttu asettamaan etusijalle ne hakemukset, joissa opiskelu oli aloitettu ennen laitokseen tuloa. Siviilityölupahakemusten osalta perusteluna oli pidetty työsuhteen jatkamista siten, ettei rangaistuksen suorittaminen tarpeettomasti vaikeuttaisi paluuta yhteiskuntaan.

Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston mukaan laissa tai vankeinhoito-osaston antamissa määräyksissä ei edellytetä, että työssä käynti tai opiskelu olisi aloitettu jo ennen rangaistuslaitokseen tuloa. Säännökset ja määräykset eivät liioin edellytä hakemusten asettamista etusijajärjestelyyn millään perusteella. Vankeinhoito-osaston mukaan on tosin mahdollista, että määräyksissä olevat maininnat hakemusten käsittelyn nopeuttamisesta tiettyjen hakijoiden kohdalla ovat antaneet suuntaa laitoksen käyttämälle etusijajärjestykselle.

Vankeinhoito-osaston mukaan tilanteessa, jolloin on puutetta majoituspaikoissa, vankilan tulisi selvittää ensin lupaehdon myöntämisen edellytykset ja jos arviossa päädytään myönteiseen ratkaisuun, jättää lopullinen ratkaisu odottamaan vapautuvaa paikkaa, mikäli se on vangin toivomuksen mukaista. Käytännöstä tulisi myös tiedottaa vangeille.

AOA piti esitettyä ratkaisumallia hyväksyttävänä. Se, miten laajaa selvitystä vankilalta tulisi kussakin yksittäistapauksessa edellyttää, on AOA:n mukaan yleisellä tasolla vaikeata määritellä. AOA pitikin käytännön yhdenmukaisuuden kannalta perusteltuna ja myös vankiloiden kannalta tärkeänä, että vankeinhoito-osasto täsmentäisi määräyksiään tältä osin.

AOA toimitti jäljennöksen päätöksestä tiedoksi oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle.

AOA Jonkan kirje 22.9.1999, dnro 380/4/98

SYYTTÖMYYSOLETUKSEN VASTAINEN ARVIOINTI KOULUTUKSEEN VALITTAESSA

Kantelija katsoi, että häntä ei ollut valittu vankeinhoidon perustutkintoon tähtäävän koulutukseen aikaisempien rikosepäilyjen vuoksi. Toista rikosepäilyä koskeva syyte oli kuitenkin hylätty ja toinen asia ei ollut johtanut syytteeseen.

Asiaa tutkittaessa kävi ilmi, että oikeusministeriön vankeinhoito-osasto oli opiskelijavalintaa harkitessaan olettanut hakijan syyllistyneen epäiltyyn vahingontekoon, koska hän oli suostunut korvaamaan vahingon.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Pelkästään korvaukseen suostuminen ei merkitse sitä, että henkilö olisi myös syyllistynyt mainittuun rikokseen. Vankeinhoito-osaston arviointi ei ollut sopusoinnussa syyttömyysoletuksen kanssa. Rikosepäily ei kuitenkaan ollut ainoa syy hylkäämiseen. Ottaen huomioon selvityksessä esitetyt tiedot kokonaisuudessaan vankein-

hoito-osaston ei katsottu ylittäneen sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa päättäessään koulutukseen ottamisesta.

AOA Jonkan kirje 28.10.1999, dnro 1391/4/98

AVOLAITOSMÄÄRÄYKSEN PERUUTTAMINEN RIKOSEPÄILYN PERUSTEELLA

Vanki kanteli oikeusasiamiehelle katsoen, että oikeusministeriön istunto peruutti aiheetta hänen avolaitosmääräyksensä, minkä lisäksi Huittisten varavankilan johtaja jätti perusteetta yhden poistumislupapäivän lukematta rangaistusaikaan poistumisluparikkomuksen vuoksi. Molemmat päätökset perustuivat siihen, että kantelijan epäiltiin syyllistyneen kahteen varkauteen poistumislupansa aikana. Virallinen syyttäjä teki sittemmin asiassa syyttämättäjättämispäätöksen, koska syytteen tueksi ei ollut riittävää näyttöä.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Vangilla ei ole ehdotonta oikeutta avolaitospaikkaan. Avolaitosmääräys voidaan rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 4 luvun 2 §:n mukaan peruuttaa, jos vanki osoittautuu mielenlaatunsa, käyttäytymisensä tai ruumiillisen kuntonsa puolesta sopimattomaksi avolaitokseen. Lain käyttämä ilmaisu "osoittautuu" viittaa vakuuttavampaa näyttöön kuin pelkkään epäilyyn. On torjuttava sellainen yleisenä sääntönä sovellettava tulkinta, että rikosepäily yksinään ja sellaisenaan – esimerkiksi pelkkä poliisille tehty rikosilmoitus – automaattisesti antaisi perusteen avolaitosmääräyksen peruuttamiseen.

Toisaalta mainittu lainkohta kokonaisuutena tarkastellen jättää vankeinhoitoviranomaisille suhteellisen laajan harkintavallan, ja avolaitoskelpoisuuden arviointi perustuu kokonaisvaltaiseen soveltuvuusarviointiin. Rikosepäilylle voidaan tämän harkintavallan puitteissa antaa tapauskohtaisesti vaihteleva painoarvo. Yksittäistapauksessa on kiinnitettävä huomiota kunkin tapauksen erityispiirteisiin ja ennen muuta siihen, minkälaista näyttöä rikosepäilyn tueksi on esitetty. Viime kädessä kysymys on sen arvioinnista, mitä rikosepäilyyn liittyvien tapahtumien voidaan niistä saadun näytön valossa perustellusti arvioida osoittavan vangin "mielenlaadusta ja käyttäytymisestä" em. lainkohdassa tarkoitetussa mielessä. Arvioinnissa on perusteltua ottaa huomioon myös se, että vangilla on esitutkinnan jälkeen – eli jos epäily on osoittautunut aiheettomaksi – mahdollisuus uudelleen hakea avolaitokseen.

Kantelijan tapaus oli tulkinnanvarainen. Kun otettiin huomioon mm. poliisin kantelijaan kohdistamat esitutkintatoimenpiteet, vankeinhoitoviranomaisilla oli perusteita lähteä siitä, että ainakin jotain konkreettista epäilyn tueksi oli olemassa.

Oikeusministeriön istunnon ei voitu osoittaa ylittäneen harkintavaltansa rajoja tai käyttäneen sitä sillä tavoin väärin, että AOA:lla olisi ollut aihetta puuttua asiaan. AOA kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että kantelijan avolaitosmääräys peruutettiin vasta noin puolitoista kuukautta sen jälkeen kun hänet oli toimitettu suljettuun laitokseen, vaikka kysymys oli vangille tärkeästä asiasta, joka tulisi selvittää ja ratkaista joutuisasti.

Vankilanjohtajan päätöksen osalta AOA totesi, että tämän toimivaltaan kuului päättää, luetaanko poistumisluvan aika rangaistusajaksi, mikäli poistumisluvan ehtoja ei noudatettu. Lain mukaan ei siis riitä, että ehtojen rikkomista epäillään. Kun kysymys on rangaistuksenluontoisesta seuraamuksesta tulisi sen lain sanamuo-

tokin huomioon ottaen perustua näytetyksi tulleeseen rikkomukseen, eikä pelkkään epäilyyn. AOA ei pitänyt vankilanjohtajan päätöksen perustetta lainmukaisena. Kantelijan kohdalla asia oli syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen korjattu. Selvityksen mukaan päätös olisi perustunut myös siihen, että kantelija oli rikkonut lisäksi poistumisluvan oleskelupaikkakuntaa koskevia ehtoja. AOA totesi tältä osin, että mikäli tämäkin peruste on vaikuttanut päätökseen, se olisi tullut kirjata.

AOA saattoi käsityksensä jo eläkkeelle siirtyneen vankilanjohtajan menettelystä tämän tietoon, minkä lisäksi hän kiinnitti Satakunnan avovankilan ja oikeusministeriön vankeinhoito-osaston huomiota avolaitosmääräyksen peruuttamisperusteista esittämiinsä näkökohtiin samoin kuin siihen, että niitä koskevat asiat tulee ratkaista joutuisasti.

AOA Jonkan päätös 29.11.1999, dnrot 1737 ja 1840/4/97

Saman periaatteellisen kannan AOA Jonkka esitti päätöksessään 17.6.1999 (dnro 446/4/97).

VANGIN EHDONALAISEN VAPAUTUMISEN LYKKÄÄMINEN

Kantelija arvosteli oikeusministeriön istuntoa siitä, että häntä ei ollut päätetty vapauttaa ehdonalaisesti ns. perusaikanaan eli suoritettuaan rangaistustaan kaksi kolmasosaa. Kantelija oli vuonna 1990 tuomittu mm. kahdesta murhasta täyttä ymmärrystä vailla olevana yhteiseen 15 vuoden vankeusrangaistukseen.

Oikeusministeriön istunnon päätöksessä jätettiin vapauttamisaika auki. Sen sijaan siinä annettiin määräyksiä asian uudelleen käsittelemisestä määräajan jälkeen. Päätöksen mukaan kantelijan halua osallistua hoito-ohjelmaan tuli myös selvittää.

Vankeinhoito-osaston selvityksen mukaan vapautumisen lykkäämisen syinä olivat kantelijan poikkeuksellisen törkeä rikos ja vankilassa rangaistuskauden aikana tehdyt eräät havainnot hänen kirjeenvaihdostaan, kantelijalle tehty oikeuspsykiatrinen tutkimus ja kantelijan huomattavan pitkä rikos- ja vankilahistoria. Näillä perusteilla ennustetta hänen selviytymisestään vapaudessa rikoksia uusimatta pidettiin huonona.

Sittemmin kantelija osallistui vankilassa hoito-ohjelmaan, ja hänet päätettiin vapauttaa ehdonalaiseen vapauteen vuoden 2000 tammikuun lopussa.

Kanteluratkaisussa otettiin kantaa siihen oliko vapautumisen lykkääminen vajaalla vuodella ollut lain mukaista.

AOA Jonkka esitti kannanottonaan seuraavan.

Lain mukaan vangilla ei ole ehdotonta oikeutta ehdonalaiseen vapauteen. Ratkaisu perustuu aina harkintaan, jonka yhteydessä vapauttamiseen vaikuttavat seikat arvioidaan kunkin tapauksen osalta erikseen. Oikeusministeriön istunto oli toimivaltainen viranomainen päättämään kantelijan ehdonalaisesta vapauttamisesta. Ministeriön istunnon päätös oli pysynyt laissa säädetyn harkinnanvaran rajoissa.

Laissa ei sinänsä ole säädetty ajallista enimmäisrajaa vapautumisen lykkäämiselle tuomitun rangaistusajan sisällä. Vakiintuneen käytännön mukaan vangit on kuitenkin päästetty ehdonalaiseen vapauteen perusajankohtana eli silloin kun he ovat suorittaneet joko puolet tai kaksi kolmasosaa rangaistuksestaan. Ehdonalaisen vapautumisen lykkääminen on ollut poikkeuksellista. Kantelijan tapauksessa olikin pohdittava erityisesti sitä, oliko oikeusministeriön istunnon päätöksellä loukattu Suomen hallitusmuodon 5 §:ssä kaikille turvattua yhdenvertai-

sen kohtelun periaatetta vai oliko lykkäykselle ollut hyväksyttävä peruste.

Yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Erilaisen kohtelun pitää perustua tapauksen oikeudellisesti merkityksellisiin erityispiirteisiin.

Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston selvityksessä tuotiin esiin sellaisia lain mukaisia vapautumisen lykkäämistä puoltavia painavia syitä, joiden valossa vakiintuneesta käytännöstä poikkeamista ei kantelijan osalta voitu pitää yhdenvertaisuusperiaatteen loukkauksena. Oikeusministeriön istunto ei ollut ratkaisuaan tehdessään käyttänyt harkintavaltaansa tavalla, joka ei olisi oikeudellisesti hyväksyttävää.

AOA Jonkan kirje 29.11.1999, dnro 2675/4/98

VARTIJAN SUHTAUTUMINEN HÄNELLE VAHINKOA AIHEUTTANEESEEN VANKIIN

AOA Jonkka otti Hämeenlinnan keskusvankilan tarkastuksen yhteydessä tutkittavaksi väitteen siitä, että vanginvartija olisi käynyt vankiin käsiksi vangin sellissä. Vartija oli mennyt vangin eristysselliin keskustelemaan siitä, miksi vanki pakomatkallaan oli yrittänyt ottaa vartijan auton ja vahingoittanut sitä tässä yhteydessä.

Selvityksen perusteella ei kiinni käymistä voitu osoittaa tapahtuneen. AOA Jonkka totesi kuitenkin ongelmalliseksi jo sen, että vangin taholta vahinkoa kärsinyt vartija menee kahden kesken vangin selliin keskustelemaan tapauksesta. Vartijalla on tällaisessa tilanteessa tavallisesti asianomistajan tai siihen rinnastuva asema. Tästä johtuen vartijan kyky keskustella vangin kanssa tapahtumasta vartijalta edellytettävällä puolueettomuudella ja asiallisuudella saattaa heikentyä. Joka tapauksessa luottamus vieraista vaikutteista vapaaseen objektiivisuuteen tällaisessa asetelmassa helposti kärsii. Eristyssellissä kahdestaan vartijan kanssa oleva vanki voi kokea tilanteen uhkaavaksi, vaikka se ei olisi ollut vartijan tarkoitus.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä asianomaisen vartijan ja oikeusministeriön vankeinhoito-osaston tiedoksi.

AOA Jonkan päätös 17.12.1999, dnro 812/2/99

POLIISI

POLIISIIN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

Poliisia koskeva laillisuusvalvonta kuuluu kanslian työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA *Jonkalle*. Myös OA Lehtimaja ja AOA Paunio ratkaisivat yksittäisiä poliisia koskeneita kanteluita. Poliisiasioiden pääesittelijä kertomusvuonna oli nuorempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Poliisia koskevat kantelut ovat määrällisesti suuri kanteluryhmä. Viime vuonna ratkaistiin 368 poliisiin kohdistunutta kantelua. Niiden osuus kaikista kanteluista on viime vuosina vaihdellut 10 ja 15 %:n välillä. Ne näyttävät tilastojen mukaan johtavan hieman keskimääräistä useammin toimenpideratkaisuun. Vuonna 1999 tällaisia tapauksia oli 53 (joista 4 huomautuksia ja loput käsityksiä). Toimenpideprosentiksi muodostui noin 15, kun se kaikista kanteluista laskettuna oli noin 12. Näiden lukujen pohjalta ei tosin voida esittää pitkälle meneviä arvioita poliisitoiminnan yleisestä tasosta. Luvut ovat tällaiseen tarkasteluun liian pieniä. Eräänä selityksenä kantelujen määrään ja korkeahkoon toimenpideprosenttiin voi olla poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein melko voimakkaastikin ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkintaaikaa. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta.

Valtaosa poliisiin kohdistuvista kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Tyypillinen esimerkki poliisikantelusta on, että esitutkinta on kantelijoiden mielestä puutteellisesti toimitettu tai sitä ei ole toimitettu lainkaan taikka se on viivästynyt. Usein tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys, että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta, esimerkiksi siirtää sen paikallispoliisista Keskusrikospoliisille. Oikeusasiamies voi kuitenkin pyytää esitutkinnan toimittamista tai muutoin määrätä esitutkinnasta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, joten yksityishenkilön tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnasta oikeusasiamies ei voi määrätä. Pakkokeinoista kannellaan useimmin kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Ei myöskään ole harvinaista, että kanteluissa arvostellaan poliisin käyttäytymistä tai epäillään poliisin menetelleen puolueellisesti.

Poliisia koskevat kanteluratkaisut eivät kertomusvuonna aiheiltaan tai määrältään merkittävästi poikenneet viime vuosista. Esimerkiksi esitutkinnan kestoa koskevia toimenpiteeseen johtaneita kanteluratkaisuja oli kertomusvuonnakin useita. Uutena ilmiönä tuli esiin, että poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten uuden (voimaan 1.12.1997) tutkintajärjestelmän toiminnassa oli ongelmia. Uuden järjestelmän mukaan näissä rikoksissa on tutkinnanjohtajana virallinen syyttäjä. Syyttäjien ja poliisin yhteistyö ei ole aina toiminut tarkoitetulla tavalla. Joissain tapauksissa oli esimerkiksi havaittavissa, että syyttäjät eivät riittävästi ohjanneet ja valvoneet tutkintaa, mistä johtui esitutkinnan aiheetonta viivästymistä. Kysymys on ilmeisesti ainakin osaksi järjestelmän uutuudesta ja syyttäjien tottumattomuudesta uuteen tehtävään. Kanteluhavaintojen johdosta AOA Jonkka kiinnitti asiaan huomiota myös tarkastuksillaan, minkä lisäksi asiasta keskusteltiin valtakunnansyyttäjänviraston johdon kanssa.

Poliisiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa toteutetaan myös tarkastuksilla, lähinnä kihlakuntien poliisilaitoksiin ja läänien poliisiosastoihin. Tarkastuskohteilta hankitaan ennen tarkastusta asiakirjamateriaalia (esim. kiinniottojen ja pidätysten kirjaamislomakkeita, erilaisia esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitempään

esitutkinnassa olleista jutuista), jonka pohjalta tarkastuksella käydään keskusteluja ja selvitellään tapahtumia tarkemmin. Lisäksi tarkastuksilla tutustutaan laitosten tiloihin, erityisesti selvitetään poliisivankiloiden olosuhteet. Tarkastustoiminta ja kantelujen tutkiminen tukevat toisiaan: kantelujen perusteella voidaan suunnata tarkastustoimintaa ja tarkastuksilla puolestaan saadaan kantelujen ratkaisemisen kannalta hyödyllistä tietoa poliisitoiminnasta.

Lisäksi poliisitoimintaan kohdistuvasta valvonnasta on mainittava, että sisäasiainministeriö antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen poliisin käyttämästä telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä kuuntelusta. Tältä osin ks. erillinen jakso (s. 81).

HALLINNONALAN OIKEUSTILASTA

Poliisin toimintaan vaikuttavista, kertomusvuonna voimaantulleista laeista mainittakoon mm. laki lähestymiskiellosta, laki järjestyksenvalvojista, kokoontumislaki (ja siihen liittynyt poliisilain muutos), pakkokeinolain muutos, jolla laajennettiin teknistä tarkkailua koskevien säännösten soveltamisalaa, sekä ulkomaalaislain muutos. Eduskunta hyväksyi myös uuden hätäkeskuslain. Lisäksi poliisitoimintaan vaikuttavina voi mainita kuntien järjestyssäännöt, joiden sisällöstä (esim. alkoholin nauttiminen, prostituutio) käytiin vilkasta keskustelua. Tähän liittyen on valmisteilla järjestyslaki.

Kertomusvuoden aikana oli vireillä eräitä muitakin – ja varsin periaatteellisia – poliisia koskevan lainsäädännön uudistushankkeita.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli 1999 hallituksen esitys poliisilain muutokseksi (HE 34/1999 vp.), jossa esitetään poliisille mm. ns. epäsovinnaisia rikostutkinta- ja rikostorjuntakeinoja (valeosto ja peitetoiminta). AOA Jonkka piti ehdotettuja säännöksiä eräiltä osin ongelmallisina, kun häntä kuultiin asiasta perustuslakivaliokunnassa ja lakivaliokunnassa.

Oikeusministeriön työryhmä puolestaan esitti elokuussa 1999 mietinnössään laajoja muutoksia esitutkinta- ja pakkokeinolakiin, esimerkiksi oikeutta vakituiseen asumiseen käytetyn tilan tekniseen kuunteluun. AOA Jonkka antoi tammikuussa 2000 mietinnöstä lausuntonsa, jossa hän piti ehdotusta monilta osin kritiikille alttiina. Yleisellä tasolla hän viittasi siihen, että poliisin valtuuksia varsinkin telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen tarkkailun osalta on muutamien viime vuosien aikana jo lisätty, vaikka nämä valtuudet ovat olleet voimassa vasta viitisen vuotta. Nyt esitetään sekä täysin uusia tutkintamenetelmiä että aiempien valtuuksien olennaista laajentamista, vaikka tässä vaiheessa ennen lisävaltuuksien antamista olisi tarpeen saada enemmän luotettavaa tutkimustietoa nykyisten säännösten toimivuudesta ja mahdollisista ongelmista.

Valtioneuvosto antoi kertomusvuonna eduskunnalle selontekonsa 1.12.1996 voimaan tulleen kihlakuntauudistuksen toteutumisesta. Selonteossa arvioitiin, että poliisipalvelujen saatavuuden lievä heikkeneminen kokonaisuutena johtuu pääasiassa poliisin resurssivajeesta, joka oli kertomusvuonna myös julkisessa keskustelussa näkyvästi esillä. AOA Jonkkaa kuultiin selonteon johdosta lakivaliokunnassa, jossa hän nosti erityisesti yhdenvertaisuusnäkökulmasta esiin poliisin turvallisuuspalvelujen tasapuolisen saatavuuden eri kihlakunnissa ja kihlakuntien eri osissa. Myös poliisin ylijohto on kiinnittänyt asiaan huomiota ja teettänyt selvityksen harvaan asuttujen alueiden poliisipalvelujen turvaamisesta.

Kansainvälisestä kehityksestä kauaskantoisimpia lienevät EU:n Tampereen huippukokouksen päätökset (esim. Europolin ja muiden yhteis-

työmuotojen kehittäminen), joilla pyritään erityisesti kansainvälisen rikollisuuden torjumiseen. Myös Schengenin sopimusten täysimääräinen soveltaminen ja siihen valmistautuminen asettaa poliisinkin toiminnalle uusia haasteita.

TARKASTUSHAVAINTOJA

Apulaisoikeusasiamies Jonkka tarkasti vuonna 1999 seuraavien kihlakuntien poliisilaitokset: Oulu, Järvenpää, Koillis-Lappi, Rovaniemi, Porvoo ja Liminka. Sen lisäksi hän tarkasti Lapin, Oulun ja Länsi-Suomen läänien poliisiosastot. Kanslian tarkastaja tarkasti Salon kihlakunnan poliisivankilan.

Poliisilaitosten tarkastuksilla tutustuttiin laitosten toimintaan ja selvitettiin kihlakuntauudistuksen vaikutuksia mm. palvelujen saatavuuteen. Etukäteen hankitun aineiston pohjalta selviteltiin erityisesti esitutkinnan joutuisuutta ja muutakin asianmukaisuutta sekä pakkokeinojen – varsinkin vapauteen kohdistuvien – käyttöä. Lisäksi keskusteltiin kanteluissa esiin tulleista kysymyksistä kuten poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnasta ja suhtautumisesta ulkomaalaisiin sekä poliisin ylijohdon rasismin ehkäisemistä koskevan ohjeen toteuttamisesta.

Useiden poliisilaitosten johto toi esiin henkilöstön vähäisyyden, joka johtui vakanssien vähäisyydestä, niiden täyttökielloista ja myös siitä, ettei avoimiin virkoihin ollut hakijoita. Yhtenä syynä tuotiin esiin myös poliisikoulutuksen supistaminen 1990-luvulla. Voimavarojen niukkuus johtaa tehtävien priorisoinnin merkityksen kasvuun. Tarkastushavaintojen mukaan henkilökuntavaje oli ainakin osasyy esitutkintojen viipymiseen, jota oli nähtävissä varsinkin talousrikoksissa (esim. Oulu, Järvenpää, Porvoo). AOA Jonkka korosti, että esitutkintojen suuri määrä edellyttää niiden valvonnalta järjestelmällisyyttä, jotta voidaan estää esitutkintojen aiheeton viivästyminen.

Tarkastettujen poliisilaitosten johdon mukaan kihlakuntauudistus ei juurikaan ole vaikuttanut lupapalvelujen saatavuuteen. Turvallisuuspalvelujen osalta tilanteen arvioiminen on keskiarvolukujen valossa vaikeaa. Laajojen kihlakuntien reuna-alueilla hälytysajat voivat olla pitkiä, esimerkiksi Limingan kihlakuntaan kuuluvassa Kestilän kunnassa jopa reilusti yli tunti. Henkilökunnan rajallisuus johtaa väistämättä ainakin poliisin näkyvyyden vähenemiseen muualla kuin kihlakunnan keskuspaikassa.

Lähes kaikissa poliisilaitoksissa ilmeni aihetta korostaa päätösten asianmukaista perustelemista. Erityisesti sekä poliisilakiin että pakkokeinolakiin perustuvissa vapaudenmenetyksissä oli havaittavissa, että toimenpiteen perusteiden kirjaamisessa oli puutteita tai suoranaisia virheitä. AOA Jonkka kehotti kiinnittämään asiaan huomiota sisäisessä koulutuksessa.

Tarkastettujen poliisilaitosten tilat olivat poliisivankilat mukaan lukien asianmukaisia. Huomiota kuitenkin kiinnitti poliisivankiloiden vartijoiden koulutuspohjan kirjavuus.

Poliisin yhteistyö syyttäjäviranomaisten kanssa oli yleensä säännöllistä kuten uudistunut rikosprosessi edellyttääkin, ja sen koettiin kaikkialla sujuneen suhteellisen hyvin.

Läänien poliisiosastojen tarkastuksilla selvitettiin yleisempiä kysymyksiä läänien poliisitoiminnan tilasta, resurssien jaosta ja kihlakuntauudistuksen vaikutuksista erityisesti palvelujen saatavuuteen. Lisäksi keskusteltiin siitä, miten lääninhallitukset valvovat poliisilaitoksia. Lääninhallituksissa ratkaistujen poliisia koskevien kantelujen osalta ei tullut esiin huomautettavaa. Oulun ja Lapin läänien osalta kävi ilmi, että läheskään kaikkia avoimia virkoja ei ole saatu täytetyksi, kun hakijoita ei ole ollut.

Poliisihallinnon tarkastukset vuonna 1999

Oulun lääninhallituksen poliisiosasto	28.1.1999
Oulun kihlakunnan poliisilaitos	29.1.1999
Järvenpään kihlakunnan poliisilaitos	16.2.1999
Koillis-Lapin kihlakunnan poliisilaitos	22.4.1999
Lapin lääninhallituksen poliisiosasto	23.4.1999
Rovaniemen kihlakunnanviraston poliisilaitos	23.4.1999
Porvoon kihlakunnan poliisilaitos	18.8.1999
Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto	29.9.1999
Salon kihlakunnan poliisivankila	29.9.1999
Limingan kihlakunnan poliisilaitos	13.10.1999

POLIISIN TALOUDELLISIA SIDONNAISUUKSIA KOSKEVA LAUSUNTO

Sisäasiainministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa poliisin taloudellisia sidonnaisuuksia selvittäneen työryhmän mietinnöstä.

OA Lehtimaja piti myönteisenä, että ministeriö oli katsonut tarpeelliseksi selvittää poliisin taloudellisia sidonnaisuuksia ja ottaa niihin kantaa. Hän piti kuitenkin ongelmana mietinnön valikoivaa yksipuolisuutta ja eräiden merkittävien kysymysten sivuuttamista. OA totesi lausuntonaan seuraavan.

Työryhmän mietinnön pääsanomana oli, ettei poliisivirkamiehiä tule sulkea "normaalin yhteiskunnallisen vaikuttamisen piiristä" ja että heillä on vastedeskin oltava mahdollisuus osallistua "yhteiskunnalliseen kanssakäymiseen liittyvään normaaliin suhdetoimintaan". Mietinnöstä ei kuitenkaan ilmennyt, miten "yhteiskunnallinen vaikuttaminen ja suhdetoiminta" on käytännössä sovitettavissa yhteen poliisiin kohdistuvien erityisten puolueettomuusodotusten kanssa.

OA kiinnitti huomiota siihen, ettei oikeusasiamiehen aikaisemmin eri yhteyksissä esittämiä kriittisiä kannanottoja poliisien sivutoimiin ollut lainkaan otettu huomioon mietinnössä. Hän viittasi esimerkkinä tapaukseen, joka koski lääninpoliisineuvoksen sivutointa pankin hallituksen jäsenenä (ks. EOA:n kertomus 1998 s. 135, dnro 2036/2/97). Siinä OA oli todennut olevan selvää, että poliisimiehelle kuuluvat lähtökohtaisesti samat perusoikeudet kuin muillekin ihmisille, mitä tulee sivutoimiin ja vapaa-ajan viettoon. Poliisin asemasta kuitenkin johtuu myös yksityiselämää ja vapaa-ajan harrastuksia koskevia tosiasiallisia rajoituksia. Nykyisin virkamiehiltä odotetaan entistä tiukempaa puolueettomuutta. Näin ollen koko virkakoneiston on kannettava entistä suurempaa huolta myös yleisestä puolueettomuuskuvastaan. OA:n mukaan esimerkiksi kiinteä kytkös pankkiin saattoi olla omiaan kyseenalaistamaan poliisin puolueettomuuskuvaa etenkin talousrikoksia tutkittaessa.

Sekä poliisin sivutoimien että poliisijärjestöjen varainhankinnan osalta mietinnössä korostettiin, että tällaisen "yksityisen" toiminnan oli tapahduttava työajan ulkopuolella ja että poliisin virkarooli oli pidettävä sivutoimista ja varainkeruusta erillään. OA:n mielestä pitää kuitenkin muistaa, että poliisimies ei voi vapaa-aikanaankaan täysin irrottautua virkaroolistaan. Yksityiselämässäänkin hänet usein mielletään poliisin edustajaksi. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että poliisimiehet myös järjestötoiminnassaan ja vapaa-ajan harrastuksissaan muistavat olevansa poliisimiehiä. Rahankeruun tms. hy-

väksyttävyyden yksi kriteeri on myös se, minkä kuvan siihen osallistuvat poliisimiehet antavat omasta ammattikunnastaan ulkopuolisille. OA olisi toivonut tämän näkökohdan laajempaa pohdintaa.

OA piti joka tapauksessa myönteisenä, että mietinnön mukaan poliisin ulkopuolisilta saamat taloudelliset etuudet oli havaittu vähäisiksi. Hänen mielestään ei olisi tervettä kehitystä, mikäli poliisimiesten pääasiallinen ansio koostuisi ylimääräisistä etuuksista, alennuksista tai erityispalveluista. OA:n mukaan on tärkeää, että poliisimiehille maksetaan julkisista varoista kunnon palkka vaikeasta ja vaarallisesta mutta koko yhteiskunnan kannalta tärkeästä työstä.

OA Lehtimajan kirje sisäasiainministeriölle 26.2.1999, dnro 141/4/99

Sisäasiainministeriön poliisiosasto vahvisti 1.7.1999 poliisihallinnon virkamiesten sivutoimia koskevan suosituksen, jossa myös oikeusasiamiehen lausunto oli otettu huomioon.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

TARJOUSKILPAILUUN LIITTYVÄN ASIAN SELVITTÄMINEN

Kantelijat arvostelivat Uudenmaan lääninhallituksen poliisiosastoa siitä, että se ei ollut hyväksynyt kantelijoiden edustaman yrityksen tekemää tarjousta kuljetuksista oikeuslääketieteelliseen ruumiinavaukseen Helsinkiin. Koska tämä tarjous oli kantelijoiden käytettävissä olevien tietojen mukaan edullisin, lääninhallituksen olisi heidän mielestään tullut tehdä sopimus heidän kanssaan. Lääninhallitus kuitenkin hyväksyi aikaisemmin kuljetuksia hoitaneen yrittäjän tarjouksen ja solmi sopimuksen tämän kanssa.

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä selvittämään, menettelikö lääninhallitus voimassa olevien säännösten vastaisesti, kun lääninhallituksen tarjouspyynnöstä ei ilmennyt, minkä perusteen mukaan tarjouskilpailu ratkaistaan. Lisäksi he viittasivat siihen, että tarjouskilpailuun lisättiin jälkeenpäin suullisesti kohtia, joita ei ollut yksilöity varsinaisessa tarjouspyynnössä. Kantelijoiden tietojen mukaan tarjouksen pyytäjä oli neuvottelujen aikana myös yhteydessä entiseen yrittäjään, jonka kanssa uusi sopimus tehtiin.

Julkisista hankinnoista annetun lain mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin.

Lain esitöissä todetaan tältä osin mm., että kokonaistaloudellisesti edullisimpana voidaan pitää tarjousta, joka soveltuu parhaiten hankintayksikön tarpeisiin, kun otetaan huomioon hankinnan kohteesta riippuvat arviointiperusteet. Säännöskohdan perustelujen mukaan olennaista on, että toimittaja valitaan objektiivisin perustein ja tarjoajia syrjimättä. Arviointiperusteet tulisi mahdollisuuksien mukaan ratkaista ennen tarjousten valintaa. Niiden tulisi käydä ilmi päätöksestä, jolla voittanut tarjous valitaan.

AOA Jonkka totesi, että lääninhallitus perusteli valintaansa kilpailijayritysten päivystysvalmiuksia ja yritysten käytettävissä olevia henkilöresursseja koskevilla eroilla. Tässä tarkoitettu valintaperuste saattoi AOA:n käsityksen mukaan kuulua niihin valintaperusteisiin, joiden mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous valitaan eikä lääninhallitus menetellyt virheellisesti hyväksyessään toisen tarjouksen kuin kantelijoiden tarjouksen, joka kantelun ja selvityksen mukaan oli halvin.

AOA kuitenkin katsoi, että arvioidessaan tarjouksen tekijöiden mahdollisuuksia selviytyä tarjouspyynnössä edellytetyistä tehtävistä lää-

ninhallituksen olisi ollut aiheellista perusteellisemmin selvittää kummankin hakijan käytettävissä olevia henkilöresursseja. Tarvittaessa lääninhallituksen olisi pitänyt näiltä osin hankkia lisäselvityksiä, jotta asia olisi tullut arvioiduksi tasapuolisesti.

AOA saattoi edellä lausutun käsityksensä Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

AOA Jonkan päätös 27.1.1999, dnro 1320/4/96

TYÖNTEKIJÄN POISTAMINEN TURVALLISUUSSYISTÄ TYÖPAIKALTAAN LENTOASEMALTA

Kantelija oli aika-ajoin tilapäisesti toiminut Helsinki-Vantaan lentoasemalla siivousyrityksen palveluksessa. Hän oli sopinut olevansa työssä myös joulunaikaan 1995. Lentoaseman päivystävä poliisi oli yllättäen poistanut hänet 24.12.1995 työpaikaltaan lentokentän teknisellä, yleisöltä suljetulta alueelta. Syytä poistamiseen ei ilmoitettu. Kantelijalla oli ollut alueella työskentelyä varten neljäksi päiväksi myönnetty kulkulupa.

Myöhemmin kantelijalle ilmoitettiin, että syynä alueelta poistamiseen oli ollut suojelupoliisin lausunto, minkä mukaan tämä olisi vaaraksi kansainvälisen lentokentän turvallisuudelle. Lausunto oli perustettu siihen, että kantelija oli toiminut aktiivisesti eläinsuojeluliikkeessä ja järjestänyt mielenosoituksia turkistaloutta vastaan syyllistymättä kuitenkaan rikoksiin.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko työnteon estämisessä menetelty voimassa olevan lain mukaan. Hän myös katsoi, että hänellä olisi pitänyt olla käytettävissään asianmukaiset oikeussuojakeinot vaaralliseksi leimaamista vastaan.

Selvitys osoitti, että kantelijan poistaminen lentoaseman luvanvaraiselta alueelta oli tapahtunut poliisin sisäisin toimenpitein järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämisen nimissä. Tuolloin ei ilmeisestikään ollut täyttä selvyyttä siitä, oliko opiskelijan kulkulupa peruutettu Ilmailulaitoksen toimesta.

Antamassaan selvityksessä poliisi perusteli alueelta poistamista sillä, että kantelijan arvioitiin suojelupoliisin antamien tietojen mukaan olevan vaaraksi lentoliikenteen turvallisuudelle ja että tämä oli liikkunut alueella toisen henkilön kulunvalvontakortilla. Poliisi perusti toimenpiteensä turvatarkastuksista lentoliikenteessä säädetyn lain 6 §:n 1 momenttiin ja poliisilain 1 §:ään.

AOA Jonkka katsoi olevan tulkinnanvaraista, olivatko suojelupoliisin lentoaseman poliisille välittämät tiedot sellaisia, joiden vuoksi kantelijan voitiin perustellusti epäillä olevan vaaraksi lentoliikenteen turvallisuudelle. Ainakin niiden yksittäisten kantelijan tuohonastista toimintaa koskevien tietojen perusteella, joihin poliisi selvityksissään viittasi, asiaa voitiin pitää kysymyksenalaisena. Toisaalta oli otettava huomioon, että suojelupoliisin tekemään riskiarviointia tuli tarkastella kokonaisuutena ja että tällainen arvio suuntautuu tulevaisuuteen.

Kantelijan lentoasemalta poistamisen perusteltavuutta arvioitaessa jouduttiin punnitsemaan toimenpiteen puolesta ja sitä vastaan puhuvia argumentteja. Vastakkain voitiin nähdä olevan yhtäältä perusoikeutena suojattu yksilön oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä ja oikeus liikkumisvapauteen sekä toisaalta turvallisuus, jota poliisi katsoi kantelijan vaarantavan. Tässä tapauksessa oli otettava huomioon mm. se, että toimenpiteellä ei evätty kokonaan kantelijan oikeutta valitsemaansa työhön vaan hänen katsottiin vain olevan sopimaton työskentelemään lentoaseman suljetulla, luvanvaraisella alueella. Turvallisuusintressin merki-

tystä oli omiaan korostamaan lentokenttäalueen luonne valtakunnallisena erityisalueena sekä tähän yhdistyneenä se, että kantelijan todettiin liikkuvan alueella määräysten vastaisesti.

AOA Jonkka katsoi – ottaen erityisesti huomioon sen, että opiskelija oli käyttänyt väärää kulunvalvontakorttia ja siten liikkunut alueella määräysten vastaisesti – ettei liikkuvan poliisin lentoaseman yksikön poliisimiesten voitu osoittaa menetelleen lainvastaisesti poistaessaan opiskelijan lentoaseman luvanvaraiselta alueelta.

AOA arvosteli kuitenkin poliisin menettelyä siitä, että opiskelijalle ei ollut heti tehty riittävän selväksi sitä, mihin toimenpide perustui. Poliisimiesten olisi tullut ilmoittaa opiskelijalle poliisilain mukaan hänen asemansa ja lentoaseman luvanvaraiselta alueelta poistamisen syy. Tämä olisi ollut tärkeää, kun opiskelija oli alueella työnantajansa kanssa tehdyn työsopimuksen perusteella ja hänellä oli perusteltu oikeus lähteä siitä, että hän voi tehtävänsä asianmukaisesti toimittaa. AOA katsoi, että tapaus antoi liikkuvan poliisin lentoaseman yksikölle aiheen koulutuksessa ja ohjeistuksessa tähdentää sitä, että poliisin toimenpiteen kohteelle tulee kertoa hänen asemansa ja perusoikeuksiin puuttumisen peruste.

AOA kiinnitti tapauksen johdosta huomiota myös oikeusturvajärjestelmien kehittämisen tarpeeseen vastaavanlaisia tilanteita silmällä pitäen.

Vuonna 1995 toteutetulla perusoikeusuudistuksella pyrittiin suojaamaan yksilön vapauspiiriä valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Hallitusmuodon 16 a §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisessä asemassa tässä on se, että yksilön käytettävissä on riittävät oikeusturvakeinot silloin, kun julkisen vallan taholta on jouduttu puuttumaan yksilön perusoikeuksiin. Tilanne ei nyt käsillä olevassa tapauksessa joulukuussa 1995 ollut tältä osin tyydyttävä.

AOA saattoi yllä mainitut käsitykset sisäasiainministeriön ja sen kautta suojelupoliisin ja liikkuvan poliisin Helsinki-Vantaan lentoaseman poliisiyksikön tietoon. Samalla hän kiinnitti liikenneministeriön ja Ilmailulaitoksen huomiota tarpeeseen selkeyttää päätöksentekomenettelyä, kun varmistaudutaan lentoasemalla työskentelevien henkilöiden luotettavuudesta. Myös Ilmailulaitoksen ja poliisin rooleja päätöksenteossa oli tarvetta selventää. Tapaus oli näiltäkin osin tuonut esiin puutteellisuuksia.

Muita toimenpiteitä harkitessaan AOA otti huomioon se, että oikeusministeriö oli 9.12.1998 asettanut toimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus henkilöstöturvallisuutta koskevaksi lainsäädännöksi. Toimikunnan tuli mm. selvittää, missä laajuudessa tehtävien turvallisuusluokitus ja henkilöstön tarkastusmenettely olisi eri hallinnonaloilla tarpeen ottaa käyttöön. Tässä yhteydessä selvitettäväksi oli määrä tulla mm. oikeusturvan asettamat vaatimukset.

AOA Jonkan päätös 23.2.1999, dnro 1128/4/96

KIINNIOTTOPERUSTEIDEN KIRJAAMINEN

Kantelijat arvostelivat Turun kihlakunnan poliisilaitoksen suorittamaa kiinniottoa ja poliisin menettelyä muutoinkin.

AOA Jonkka katsoi poliisin toimineen harkintavaltansa puitteissa ottaessaan kantelijat kiinni. Sen sijaan hän arvosteli sitä, että kiinnioton syy oli kirjattu osaksi virheellisesti.

AOA korosti, että kiinniotettujen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että merkinnät kiinnioton perusteista ja muista tiedoista ovat paikkansa pitäviä.

AOA Jonkan päätös 3.3.1999, dnro 2575/4/97

KORVAUS POLIISIN PAKKOTOIMENPITEESTÄ

Kantelijan entinen aviomies oli tullut heinäkuussa 1996 hakemaan lasta tapaamiseen. Kantelija ei ollut avannut ovea, jolloin entinen aviomies oli soittanut Vantaan poliisille ja pyytänyt apua lapsen tapaamisoikeutta koskevassa riidassa.

Paikalle tullut poliisipartio tapasi entisen aviomiehen, soitti ovikelloa, otti yhteyttä sosiaalipäivystykseen ja tilasi paikalle huoltomiehen.

Sosiaaliviranomaisten tultua paikalle kantelija avasi oven, minkä jälkeen poliisipartio poistui paikalta.

Tapahtuma-aikana oli voimassa laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta, joka kumottiin 1.12.1996 voimaan tulleella lailla. Vanhassa laissa ei ollut mahdollisuutta määrätä lasta noudettavaksi.

AOA Jonkka katsoi, ettei partio menetellyt lainvastaisesti mennessään tapahtumapaikalle, vaikkei perusteita lapsen noutamiseen vanhassa laissa ollutkaan. Poliisin saadessa tiedon lapsen tapaamisoikeuteen liittyvästä riidasta ei ilman poliisipartion paikalle menoa ole käytännössä aina mahdollista selvittää, liittyykö riitatilanteeseen esimerkiksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia seikkoja. Poliisin toimintaa arvioitaessa on myös tällaisessa tapauksessa otettava huomioon poliisilain mukainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä sovinnollisuuden edistäminen.

AOA kuitenkin katsoi, että poliisipartio menetteli virheellisesti ryhtyessään valmistelemaan asuntoon menoa kutsumalla huoltomiehen ilman, että partio ensin selvitti toimivaltansa asiassa.

Huoltomiehen paikalle kutsumisesta aiheutuneet kustannukset 256,20 markkaa olivat jääneet kantelijan maksettavaksi.

Poliisilain 47 §:n 2 momentin mukaan valtion varoista korvataan sivulliselle henkilölle poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä aiheutuneet välittömät kustannukset.

AOA:n mukaan lakia voidaan tulkita niin, että pakkotoimenpiteestä aiheutuneisiin kustannuksiin rinnastetaan myös pakkotoimenpiteiden valmistelevat toimet. Lainkohdan soveltaminen ei edellytä kannanottoa siihen, onko kustannus aiheutunut jonkun tuottamuksesta. Laillisesta ja sinänsä perustellusta toimenpiteestä sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaaminen voi sekin mahtua lainkohdan soveltamisalaan.

AOA:n mukaan on tulkinnanvaraista, mitä lainkohdassa tarkoitetaan "sivullisella henkilöllä". Selvää lienee, että sivullinen tässä tarkoitetussa mielessä ei ole henkilö, joka omalla lainvastaisella käyttäytymisellään on aiheuttanut poliisin pakkotoimen. Sen sijaan sivullisena voitaneen pitää sellaista, joka oikeudellisesti arvioiden omatta syyttään on joutunut lainkohdassa tarkoitetulla tavalla kärsimään välitöntä vahinkoa poliisin pakkotoimenpiteen johdosta. Näiden kahden ääripään välille jää vaihteleva kirjo tilanteita, joissa lainkohdan soveltamisalaa ja sen toisen virkkeen tarkoittamaa sovittelua taikka korvauksen epäämismahdollisuutta joudutaan harkitsemaan kussakin konkreettisessa yksittäistapauksessa ominaispiirteidensä mukaisesti.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa korvausasia olisi voitu saattaa käsiteltäväksi poliisilain 47 §:n ja poliisiasetuksen 20 §:n mukaisesti. Saadun selvityksen mukaan näin ei ollut menetelty, eikä näin ollen ratkaisua ollut esimerkiksi siitä, oliko kantelija lainkohdan tarkoittamassa sivullisasemassa.

Oikeusasiamies ei voi tutkia vahingonkorvauskysymyksiä eikä toimivaltansa puitteissa määrätä korvauksia maksettavaksi. AOA jätti

kuitenkin Vantaan poliisilaitoksen harkittavaksi, olisiko sen aiheellista ryhtyä oma-aloitteisesti toimenpiteisiin korvausasian suhteen. AOA viittasi tältä osin erityisesti siihen edellä todettuun seikkaan, että huoltomiehen paikalle kutsumisesta koitunut kustannus aiheutui sellaisen pakkotoimen valmistelusta, johon poliisilla ei ollut toimivaltaa.

AOA saattoi käsityksensä virheellisestä menettelystä huoltomiehen paikalle kutsumisessa partioon kuuluneiden vanhemman konstaapelin ja nuoremman konstaapelin tietoon. Lisäksi AOA lähetti päätöksen Vantaan poliisilaitoksen tiedoksi huoltomiehen kutsumisesta aiheutuneiden kustannusten korvauskysymyksen osalta. AOA pyysi Vantaan poliisilaitosta ilmoittamaan, ryhtyykö se mahdollisesti asiassa toimenpiteisiin.

AOA Jonkan päätös 8.4.1999, dnro 2234/4/96

Vantaan kihlakunnan poliisilaitos ilmoitti 15.4.1999 vastauksessaan maksaneensa kantelijalle kyseisen korvauksen.

POLIISIN KÄYTTÄYTYMINEN VIRKATEHTÄVISSÄ

Helsingin poliisilaitoksen poliisipartio oli pysäyttänyt kantelijan kuljettaman taksiauton, koska tämä poliisin mukaan ei riittävän selvästi ollut osoittanut väistämisvelvollisuuttaan poliisiautolle autojen lähestyessä risteystä. Kantelijan mukaan poliisimies puhutteli häntä epäasiallisesti ja antoi hänelle aiheetta tiedoksi rangaistusvaatimuksen liikennerikkomuksesta.

Kantelijan mukaan vanhempi konstaapeli oli vastannut kantelijan kysymyksiin väistämisvelvollisuuden osoittamisesta ja poliisimiehen nimikyltin tekstistä: "Kuule poika, opettele joskus ajamaan, niin tiedät" ja "Ei ole minun syyni, jos et osaa lukea".

Poliisimiehen oman kertoman mukaan hän ei ollut puhutellut kantelijaa solvaavasti taikka alentavasti. Rangaistusmääräyksen hän kertoi kirjoittaneensa, koska kuljettajan puheista oli konstaapelin käsityksen mukaan havaittavissa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta ja säädöksiä kohtaan.

Taksiautossa tapahtumahetkellä matkustajana ollut henkilö kertoi poliisimiehen käyttäytyneen aggressiivisesti ja nimitelleen.

Tapahtuma-ajan poliisiautossa ollut ylikonstaapeli oli kyseistä liikennerikkomusta koskevassa oikeuden istunnossa maininnut, että taksinkuljettajan ja vanhemman konstaapelin "henkilökemiat" eivät ilmeisesti osuneet yhteen. Ylikonstaapelin käsityksen mukaan vanhemman konstaapelin ja taksinkuljettajan välille syntyi suukopua, jolloin asiasta kirjoitettiin rangaistusmääräys. Selvityksessään ylikonstaapeli lausui käsityksenään, että rangaistusvaatimuksen kirjoittaminen olisi oikeudenmukainen vaihtoehto huomautukselle tapauksessa, jossa henkilö ei myönnä syyllistyneensä rikkomukseen.

AOA Jonkka esitti kannanottonaan seuraavan.

Kantelijan ja vanhemman konstaapelin kertomukset poikkesivat toisistaan. Vanhempi konstaapeli ei kertomansa mukaan ollut puhutellut taksinkuljettajaa epäasiallisesti. Kantelijan kertomusta tuki taksin matkustajana olleen henkilön kertomus, joskaan hän ei sanatarkasti muistanut konstaapelin käyttämiä ilmaisuja. Se, mitä sananvaihtoa tilanteessa oli käyty, jäi siten yksityiskohdiltaan selvittämättä. Selvityksistä kävi kuitenkin ilmi, että vanhempi konstaapeli oli kyseisessä tilanteessa puhutellut taksinkuljettajaa tavalla, joka ei ole valtion virkamieslain ja poliisilain edellyttämää asianmukaista ja asial-

lista viranhoitoa.

AOA saattoi käsityksensä vanhemman konstaapelin epäasiallisesta käytöksestä tämän tietoon.

Muilta osin AOA katsoi, että selvitys kokonaisuudessaan ei antanut riittävästi tukea käsitykselle, että rangaistusvaatimuksen antaminen olisi perustunut mielivaltaan ja että se ei olisi ollut perusteltavissa asianmukaisilla laillisilla syillä. Näin ollen asia ei tältä osin antanut aihetta toimenpiteisiin.

Ylikonstaapelin selvityksessään esittämään käsitykseen kiistämisen vaikutuksesta AOA kuitenkin lausui, että poliisin toiminta tulee poliisilain mukaan olla puolueetonta eikä toimenpiteisiin ryhtyminen saa olla riippuvainen ylikonstaapelin mainitsemasta "henkilökemiasta". Teon kiistäminen ei saa olla peruste sille, että henkilölle annetaan rikkomuksestaan huomautuksen sijasta rangaistusvaatimus. Henkilö ei ole velvollinen tunnustamaan eikä hänen kiistämistään näin ollen myöskään tule rangaista tavalla, johon ylikonstaapelin selvityksessä esittämä viittasi.

AOA Jonkan päätös 21.4.1999, dnro 123/4/97

Poliisimiehen käyttäytymisestä virkatehtävissä on kyse myös seuraavassa kanteluratkaisussa.

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vanhemman konstaapelin menettelyä näkemässään kiinniottotilanteessa. Poliisi oli kantelijan mukaan mm. käyttänyt epäasiallista kieltä laittaessaan rikoksesta epäiltyä henkilöä poliisiautoon.

AOA Jonkka totesi, että virkamiehen odotetaan hankalissakin tilanteissa käyttäytyvän valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentista ilmenevin tavoin asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Poliisin kielenkäytön tulee pysyä asiallisena myös silloin, kun poliisi joutuu käyttämään voimakeinoja väkivaltaisesti käyttäytyvän henkilön vastarinnan murtamiseksi.

AOA saattoi käsityksensä virkamieheltä edellytettävästä käytöksestä vanhemman konstaapelin tietoon.

AOA Jonkan päätös 26.11.1999, dnro 1127/4/99

KIELTO TOIMIA EPÄILLYN AVUSTAJANA ESITUTKINNASSA

Kantelija arvosteli Turun poliisilaitoksen tutkinnanjohtajan menettelyä, koska tämä oli kieltänyt kantelijaa toimimasta rikoksesta epäillyn avustajana esitutkinnassa. Epäilty oli itse kutsunut kantelijan esitutkintaan avustajakseen.

Tutkinnanjohtaja oli perustellut päätöstään sillä, että kantelija toimi jo toisen samassa asiassa epäiltynä olleen avustajana ja epäiltyjen kertomukset olivat ristiriitaiset.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä voidaan kieltää toimimasta avustajana vain esitutkintalain 45 §:n 2 momentin luettelemissa tapauksissa. Kieltoa ei voida tulkinnalla laajentaa. On mm. otettava huomioon, että hallitusmuodossa taattuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen kuuluu yhtenä osana asianosaisen oikeus valita itse avustajansa. Näin ollen oli perusteita katsoa, että perusoikeusmyönteinen lainsoveltaminen puolsi pikemminkin säännöksen ahdasta tulkintaa (ks. myös AOA:n ratkaisu n:o 996/31.3.1989; EOA:n kertomus vuodelta 1989 s. 47).

Rikoskomisarion menettelyn taustalla oli ollut sinänsä hyväksyttävä ajatus turvata mahdollisimman tasapuolisesti molempien epäiltyjen asema esitutkinnassa. Hän viittasikin tähän antamassaan selvityksessä. Hän mm. lausui: "Sellaisessa tilanteessa ainakin jompi kumpi epäil-

lyistä olisi saattanut joutua kärsimään." Tällainen perustelu ei kuitenkaan ilman nimenomaista lain tukea oikeuttanut tutkinnanjohtajaa epäämään epäillyn haluamaa avustajaa. Jos poliisilla oli tietoa mahdollisesta ristiriidasta epäiltyjen kesken ja hän arveli että avustajaksi ilmoittautuva ei tällaista asetelmaa vielä tietänyt oikea menettely – tilanteesta riippuen – olisi saattanut olla esim. se, että poliisi olisi kiinnittänyt avustajan huomiota niihin seikkoihin, jotka saattoivat ristiriidan aiheuttaa.

Tutkinnanjohtajan menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon hänen selvityksestään ilmenevät seikat. AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että tapauksen yksityiskohtia ei ollut voitu kaikilta osiltaan täysin selvittää, joskin itse keskeiskysymys eli avustajana toimimisen epääminen oli tullut selvitetyksi.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä tutkinnanjohtajan tietoon.

AOA Jonkan päätös 30.4.1999, dnro 1416/4/97

AMPUMA-ASELUPIEN PERUUTTAMINEN

Kantelija arvosteli Kannuksen piirin nimismiehen päätöstä peruuttaa hänen kuusi ampuma-aseiden hallussapitolupaansa. Vaasan lääninhallitus oli kantelijan valituksesta kumonnut nimismiehen päätöksen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Päätöksen muuttuminen valitusasteessa ei vielä sellaisenaan ollut osoitus päätöksen virheellisyydestä. Päätös oli kuitenkin arvostelulle altis, erityisesti perustelujensa osalta. Nimismies oli perustellut päätöstään sillä, että kantelijan perhe-elämä oli riitaista, eikä ollut varmuutta, ettei aseita käytettäisi väärin. Lisäksi nimismies katsoi kantelijan luonteeltaan sopimattomaksi aseiden hallussapitoon viitaten eräisiin tapahtumiin 1980-luvun alussa. Kantelija ei nimismiehen mukaan myöskään ollut esittänyt hyväksyttävää syytä aseiden hallussapidolle.

Selvityksen perusteella ei tässä tapauksessa ollut pääteltävissä, että aseiden väärinkäytön vaara olisi ollut sillä tavoin reaalinen, että lupien peruuttamiseen olisi ollut syytä. Myöskään noin 15 vuoden takaisiin tapahtumiin viittaaminen ei ollut asianmukainen syy epäämiselle, koska kantelijalle oli niiden jälkeen myönnetty ainakin kuusi aseen hallussapitolupaa. Kantelija oli myös esittänyt hyväksyttävän syyn aseiden hallussapidolle, vaikkei ollutkaan niitä viime vuosina käyttänyt.

Vaikka lupaviranomaisen harkintavalta olikin laaja, sitä tulee käyttää oikeudellisesti hyväksyttävien kriteerien mukaisesti.

AOA katsoi nimismiehen peruuttaneen ampuma-aseluvat osin huonosti harkituin ja riittämättömin perustein.

AOA kiinnitti nykyisin Kokkolan kihlakunnan poliisipäällikkönä toimivan, tuolloisen nimismiehen huomiota hallintopäätösten perusteiden harkintaan.

AOA Jonkan päätös 5.5.1999, dnro 575/4/97

ESITUTKINNAN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisariota siitä, että tutkittavana olleen teon syyteoikeus oli vanhentunut tämän johtaman esitutkinnan aikana.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Esitutkinnan hyväksyttävä kesto riippuu kussakin tapauksessa tutkittavana olevan asian erityispiirteistä, mm. sen laadusta ja laajuudesta. Esitutkinta on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan suoritettava niin, ettei syyteoikeus pääse vanhenemaan ja että syyteharkintaankin jää

kohtuullinen aika. Tässä tapauksessa asia ei ollut laaja eikä ainakaan esitutkinnan kannalta vaikea. Poliisi voi asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen. Tehtävien priorisointi ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että tutkittavan teon syyteoikeus vanhenee esitutkinnan aikana. Rikoskomisario oli laiminlyönyt toimittaa esitutkinnan riittävän joutuisasti, mistä oli aiheutunut syyteoikeuden vanhentuminen.

AOA antoi rikoskomisariolle huomautuksen virheellisestä menettelystä.

AOA Jonkan päätös 25.5.1999, dnro 669/4/97

Esitutkinnan viivästymiseen on jouduttu kiinnittämään huomiota myös kuudessa muussa ratkaisussa (AOA Jonkan päätökset 25.2.1999, dnro 2235/4/96; 7.5.1999 dnro 172/4/98, 24.5.1999, dnro 627/2/98; 8.6.1999, dnro 207/4/96; 18.10.1999, dnro 271/4/98 ja 10.12.1999, dnro 2657/4/97.

PIDÄTETYN KOHTELU

Lehdessä kerrottiin erään henkilön olleen kaksi vuorokautta aiheettomasti pidätettynä Vantaan ja Orimattilan poliisissa. Lehtikirjoituksen mukaan henkilö oli jäänyt pitkäksi aikaa ilman ruokaa ja häntä oli kuulusteltu ensimmäisen kerran vasta hieman ennen vapautumistaan. Oikeusasiamiehen kansliassa otettiin tutkittavaksi, olivatko poliisiviranomaiset syyllistyneet virheelliseen menettelyyn.

Ilmeni, että Vantaan poliisi oli Orimattilan poliisin antaman etsintäkuulutuksen perusteella ottanut kyseisen henkilön iltamyöhällä kiinni. Hänet suljettiin poliisivankilan selliin odottamaan seuraavana aamuna tapahtuvaa kuljetusta Orimattilaan. Orimattilassa hänet laitettiin seuraavana aamuna klo 11 välittömästi pidätysselliin. Hänelle ei ollut tarjottu aamupalaa Vantaalla eikä sellaista tarjottu myöskään Orimattilassa. Ruokaa annettiin ensimmäisen kerran vasta myöhään iltapäivällä. Pidätettyä ei päivän aikana kuulusteltu lainkaan, vaan hän sai viettää koko päivän ja myös seuraavan yön odottamassa, että asiaa hoitava rikostutkija saapuisi työvuoroon seuraavana aamuna.

Pidätetty oli illalla Orimattilassa tiedustellut poliisiaseman päivystäjältä pidättämisensä syytä. Päivystäjä oli kertonut pidättämisen syynä olleen sen, että pidätetyn auto oli nähty rikospaikalla. Pidätetty oli tällöin kertonut myyneensä auton ilmoittaen ostajan puhelinnumeron. Päivystäjä oli selvittänyt ostajan henkilöllisyyden ja kirjannut tiedon rikostutkijaa varten, mutta ei ollut illalla ottanut yhteyttä tutkijaan tai esimiehiin, vaikka tilanne oli saanut uuden käänteen.

Vasta seuraavana aamuna aloitettiin kuulustelu, ja varsin nopeasti selvisi ettei pidätetyllä ollut osuutta tutkittaviin rikoksiin. Pidätetty vapautettiin heti tämän jälkeen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Päivystäjänä toimineen vanhemman konstaapelin olisi hyvän hallintomenettelyn mukaan pitänyt ottaa selkoa siitä, oliko pidätetty saanut ravintoa ennen saapumistaan Orimattilaan.

Pidättäminen ja sen aiheuttama vapaudenmenetys kohdistuu tärkeään perus- ja ihmisoikeuteen, jonka rajoittavia edellytyksiä on tulkittava ahtaasti. Kiinniottamisen tai pidättämisen edellytysten muuttuessa syntyy muuttuneesta tilanteesta tiedon saaneelle virkamiehelle korostettu oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus asian tilasta. Näin ollen päivystäjän olisi tullut ottaa yhteyttä pidättämiseen oikeutettuun virkamieheen ja kertoa tälle, että tiedot pidättämisen perusteina olevista tosiseikoista ovat mahdollisesti ratkaisevasti muuttuneet sekä saattaa pidättämiseen oikeutetun virkamiehen harkittavaksi, antaako asiantilassa tapahtunut käänne

aiheen uuteen arvioon.

Poliisiaseman päivystäjän huomiota kiinnitettiin pidätettyjen asianmukaiseen kohteluun sekä oma-aloitteiseen selvitysvelvollisuuteen ja siitä johtuviin mahdollisiin toimenpiteisiin tapauksissa, joissa pakkokeinojen kohteeksi joutuneen henkilön perus- ja ihmisoikeudet voivat vaarantua.

Koska ilmitulleiden ongelmien voitiin katsoa ainakin osittain johtuneen poliisipiirien yhteistoimintaan liittyvistä kitkatekijöistä ja koska poliisin henkilöstöresurssien kohdentamisesta läänin alueella päättää lääninhallitus, lähetettiin päätös tiedoksi Etelä-Suomen lääninhallituksen lääninpoliisineuvokselle.

Koska oli myös ilmennyt puutteita paikallispoliisille annettavassa ohjeistuksessa, jotka koskevat kiinniotettujen ja pidätettyjen mahdollisuutta ateriointiin, lähetettiin päätös tiedoksi sisäasiainministeriön poliisiosastolle. Sitä pyydettiin ilmoittamaan määräaikaan mennessä, mihin mahdollisiin toimiin asia oli antanut aihetta.

AOA Jonkan päätös 15.6.1999, dnro 992/2/97

Vastauksessaan 17.11.1999 sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti, että poliisiosastolla on perustettu poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevan normiston kehittämisprojekti. Sen tavoitteena on toisaalta tutkia ja selvittää yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, millä tasolla poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevan sääntelyn tulisi olla, sekä toisaalta saattaa selvityksen perusteella poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskeva normisto nykyistä oikeuskäsitystä edellyttävälle tasolle. Projektityössä, joka toteutetaan vuosina 1999 – 2000, tullaan selvittämään myös, miten poliisin tiloissa säilytettävien kiinniotettujen ja pidätettyjen mahdollisuus ateriointiin tulee säännellä.

POLIISIPÄÄLLIKÖN ESTEELLISYYS

Kantelija kertoi, että Nurmeksen piirin nimismies oli antanut nimetä itsensä Nurmeksen sähköyhtiöiden hallituksen jäseneksi, vaikka samaan aikaan oli vireillä esitutkinta sähköyhtiöiden osakejärjestelyistä. Kantelija pyysi tutkimaan, onko suotavaa, että nimismies toimii näissä olosuhteissa liikeyrityksen hallituksessa.

Nimismies totesi selvityksessään, että hän oli ennen suostumistaan yhtiön hallituksen jäseneksi keskustellut asiasta Pohjois-Karjalan läänin poliisitarkastajan kanssa. Poliisitarkastajalla ei ollut mitään asiaa vastaan. Nimismies oli tehnyt asiasta sivutoimi-ilmoituksen lääninhallitukselle. Hän oli lisäksi jäävännyt itsensä jo kaupunginvaltuutetun asemansa perusteella kaikista Nurmeksen sähköyhtiöitä koskevista virkatehtävistä.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Myös johtavilla poliisiviranomaisilla kuten poliisipiirien päälliköillä on sinänsä sama perusoikeus kuin muillakin osallistua yhteiskunnalliseen elämään. Nimismiehen ei osoitettu toimineen asiassa lainvastaisesti. AOA kiinnitti kuitenkin yleisesti nimismiehen huomiota varovaisuuteen sellaisten tehtävien vastaanottamisessa, jotka saattavat vaarantaa yleistä luottamusta poliisipiirin päällikön viran hoitamista kohtaan.

AOA Jonkan päätös 22.6.1999, dnro 191/4/96

LÄÄNINPOLIISINEUVOKSEN ESTEELLISYYS KANTELUA RATKAISTESSAAN

Kantelijoiden mielestä esitutkinnan päättämisestä tehdyn kantelun Oulun lääninhallituksen poliisiosastolla oli ratkaissut esteellinen virkamies. Lisäksi he arvostelivat mm. Oulun lää-

ninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston virkamiehiä kanteluasian käsittelyssä tapahtuneiksi väittämiensä virheiden ja puutteiden vuoksi.

Kantelijat olivat tehneet Oulun kihlakunnan poliisilaitokselle rikosilmoituksen eräiden Oulun kaupungin ja Oulun lääninhallituksen virkamiesten toiminnasta. Rikosilmoituksen kirjattiin koskevan lääninsosiaalineuvoksen tekemäksi epäiltyä tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista. Esitutkinta päätettiin rikoksen vähäisyyden perusteella.

Kantelijat tekivät kantelun Oulun lääninhallituksen poliisiosastolle esitutkinnan päättämisestä sekä menettelystä esitutkinnassa. Kantelun ratkaisi sama lääninpoliisineuvos, jonka luona rikoksesta epäilty lääninsosiaalineuvos oli käynyt keskustelemassa asiasta heti siitä tiedon saatuaan. Lääninpoliisineuvos oli myös toiminut esittelijänä maaherran kiinnittäessä Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston huomiota yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain säännösten noudattamiseen. Lääninpoliisineuvos oli toiminut esittelijänä myös annettaessa lääninhallituksen lausuntoa kantelijoiden kantelun johdosta sisäasiainministeriön hallintoosastolle.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella lääninpoliisineuvos tunsi kantelijoiden asian. Hän oli toiminut siinä esittelijänä mm. annettaessa tapahtumista lääninhallituksen lausuntoa sisäasiainministeriölle. Eräässä lausunnossa asiakirjojen käsittelyvirheen todettiin tapahtuneen erehdyksestä. Kantelijoiden kantelussa oli väitetty nimenomaisesti lääninsosiaalineuvoksen teon olleen tahallinen. Ylläkuvatulla tavalla lääninpoliisineuvos oli kuitenkin jo aiemmin esittelijänä ilmaissut katsovansa, että teko on huolimattomuudesta johtuva eikä tahallinen.

Viimeksi mainittu seikka saattoi AOA Jonkan mielestä olla sellainen hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu erityinen ulkopuolisenkin havaittavissa oleva syy, jonka perusteella luottamus lääninpoliisineuvoksen puolueettomuuteen on voinut vaarantua lääninhallituksen poliisiosaston käsitellessä kantelijoiden kantelua. Hyvään hallintokäytäntöön kuuluu, että edes epäilyä virkamiehen puolueettomuudesta ei saisi syntyä.

AOA totesi kysymyksen esteellisyydestä kuitenkin olevan tapauksessa tulkinnanvarainen. Lääninpoliisineuvoksen ei voitu katsoa menetelleen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti ratkaistessaan kanteluasian. Edellä mainituin perustein olisi kuitenkin ollut esteellisyyssäännösten ja hyvän hallinnon kannalta perustellumpaa, että lääninpoliisineuvos olisi jäävännyt itsensä poliisiosaston kanteluasiassa.

AOA saattoi käsityksensä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan esteellisyyssäännöksen tulkinnasta lääninpoliisineuvoksen tietoon.

AOA Jonkan päätös 2.7.1999, dnro 2589/4/97

TAKAVARIKOIDUN ESINEEN LUOVUTTAMINEN

Kantelija arvosteli sitä, että poliisi luovutti häneltä anastetun moottoripyörän ostajalle, jonka hallusta se oli takavarikoitu, vastoin hänen rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen (jäljempänä RVA) 11 §:n mukaista oikeuttaan saada varkaudella häneltä viety esine takaisin lunastuksetta.

Kantelijalta oli anastettu motocrosspyörä. Hän oli ollut myymässä pyöräänsä ja koeajolle lähtenyt ostajaehdokkaana esiintynyt mies vei pyörän mennessään. Tutkinnassa ilmeni, että pyörän anastaja oli myynyt pyörän tekaistuilla papereilla. Hyvinkään poliisi takavarikoi pyörän ostajan hallusta Helsingin poliisilaitoksen tut-

kinnanjohtajan määräyksestä. Tutkinnanjohtaja teki päätöksen takavarikon kumoamisesta ja pyörä palautettiin ostajalle. Perusteluna päätökselleen hän ilmoitti, että hän oli tehnyt suoritetuista kuulusteluista johtopäätöksen, että pyörän myyjän voitiin todennäköisin syin epäillä syyllistyneen rikokseen, joka täyttää kavalluksen tunnusmerkistön. Hänen mukaansa takavarikon jatkamiselle ei ollut enää perusteita, koska RVA 11 §:ää ei sovellettu kavallusrikosnimikkeeseen.

Helsingin käräjäoikeudessa syyttäjä syytti myyjää kavalluksesta, petoksesta ja väärennyksestä. Istunnossa syyttäjä muutti syytteen siten, että hän vaati rangaistusta ensisijaisesti kavalluksen sijasta varkaudesta, koska syyteharkinta oli alkujaan perustunut siihen, mitä syytetty oli esitutkinnassa kertonut eli, että hän ei ollut suunnitellut asiaa etukäteen. Oikeudenkäynnissä syytetyn asiamies oli todennut, että syytetyllä oli jo kaupantekopaikalle mennessään ja koeajolle lähtiessään ollut tarkoitus anastaa pyörä. Helsingin käräjäoikeus tuomitsi tässä istunnossa syytetyn varkaudesta, väärennyksestä ja petoksesta.

AOA Jonkka esitti kannanottonaan seuraavan.

Saadun selvityksen mukaan esineen takavarikoinnin pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n mukainen peruste oli se, että moottoripyörä oli viety rikoksella. Tutkinnanjohtajan selvityksen mukaan moottoripyörä oli otettu takavarikkoon ostajan kuulustelun jälkeen. Syylliseksi epäillyn kuulustelun jälkeen oli rikosnimikkeeksi vahvistunut kavallus. Takavarikon kumoaminen esitutkinnan ollessa vielä kesken perustui tutkinnanjohtajan selvityksen mukaan siihen, että esineen takavarikossa pitämiseen ei enää ollut perusteita, koska esitutkinnassa oli saatu näyttöä siitä, että esineen haltijalla eli ostajalla oli hänen vilpittömän mielen suojansa perusteella RVA 11 §:n mukainen oikeus kavallusrikoksen kautta alkuperäiseltä omistajalta vietyyn esineeseen.

Takavarikosta päätettäessä olisi kuitenkin ensisijaisesti tullut ottaa huomioon pakkokeinolain säännökset. Pakkokeinolain 4 luvun 17 §:n mukaan esinettä ei saa luovuttaa, jos useammat ovat vaatineet sitä itselleen, ennen kuin riita paremmasta oikeudesta siihen on ratkaistu, vaikka takavarikko olisikin tarpeettomana tai muusta syystä kumottu.

Takavarikoidun esineen luovuttamisesta todetaan hallituksen esityksen (14/1985 vp. s. 69) perusteluissa, että jos omistajaltaan tai haltijaltaan rikoksella viety esine on takavarikoitu ja tämän oikeus esineeseen on riidaton, se on palautettava hänelle mahdollisimman pian. Toisaalta 4 luvun 17 §:n perusteluissa lausutaan, että niissä tapauksissa, joissa useat ovat vaatineet esinettä itselleen, se olisi jätettävä poliisin haltuun, kunnes riita paremmasta oikeudesta on ratkaistu (HE 14/1985 vp. s. 71).

Pakkokeinolain säännöksistä ilmennee, että luovutuksensaajan oikeus esineeseen tulee olla riidaton. Riita paremmasta oikeudesta on tuomioistuimessa ratkaistava asia. Se, kenellä on RVA 11 §:n mukaan parempi oikeus omaisuuteen, vaatii monen seikan arvioimista: ratkaisu riippuu rikoksen laadusta ja siitä, onko omaisuuden haltija saantohetkellä ollut vilpittömässä mielessä vai ei. Tämä harkinta on luonteeltaan sellaista, että se ei epäselvissä tapauksissa voi kuulua poliisille vaan tuomioistuimelle.

Näin ollen poliisin olisi sekä kantelijan että ostajan vaadittua omaisuuden luovuttamista itselleen tullut pitää moottoripyörä hallussaan, kunnes rikosasia ja sitä kautta myös parempi oikeus esineeseen olisi tuomiolla ratkaistu.

Sisäasiainministeriö oli lausuntonaan ilmoittanut, että poliisin olisi tullut noudattaa asiassa

ensisijaisesti pakkokeinolain 4 luvun säännöksiä ja takavarikon kumoamisesta huolimatta pitää esine hallussa, kunnes riita paremmasta oikeudesta siihen oli ratkaistu. Ministeriö totesi selvittäneensä, että poliisikäytännössä oli joko noudatettu ensisijaisesti RVA 11 §:ää tai ainoastaan pakkokeinolain säännöksiä. Ministeriö ilmoitti saattavansa käsityksensä pakkokeinolain 4 luvun säännösten soveltamisen ensisijaisuudesta riidanalaisissa tilanteissa poliisiorganisaation tietoon vastaisuudessa noudatettavaksi.

Näin ollen AOA katsoi, että kantelu ei tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti tutkinnanjohtajan ja Helsingin poliisilaitoksen huomiota vastaisen varalle pakkokeinolain 4 luvun 17 §:n 1 momentin soveltamiseen nyt kysymyksessä olevan kaltaisissa tilanteissa.

AOA Jonkan päätös 6.7.1999, dnro 2253/4/96
Ks. myös s. 105.

POLIISILAIN MUKAISEN KIINNIOTON EDELLYTYKSET

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä ottaa hänet ja kaksi muuta henkilöä kiinni ja pitää heitä säilössä yön yli.

Asiaa selvitettäessä kävi ilmi, että poliisi oli ottanut kolme moottoripyöräkerhon jäsentä kiinni, koska he asiasta päättäneen komisarion käsityksen mukaan olivat menossa tatuointimessuille, jotka olivat kilpailevan moottoripyöräkerhon hallitsemat. Oli saatu vihjetieto siitä, että mikäli ensin mainitun kerhon jäseniä messuille tulee, seurauksena olisi todennäköisesti sivullisiakin vaarantava yhteenotto. Komisario viittasi myös mainittujen kerhojen välisiin jo vuosia jatkuneisiin yhteenottoihin, joissa oli käytetty mm. ampuma-aseita.

Poliisilain 20 §:n mukaan poliisi voi poistaa paikalta henkilön, jonka käyttäytymisestä voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi tietynlaisiin rikoksiin tai jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Mikäli paikalta poistaminen ilmeisesti olisi riittämätön toimenpide, poliisi voi ottaa henkilön kiinni ja pitää säilössä enintään 24 tuntia.

AOA Jonkka arvioi poliisin menettelyä seuraavasti.

Kiinniotto ja säilössä pitäminen puuttuvat tärkeään perusoikeuteen, minkä johdosta niiden edellytyksiä on tulkittava ahtaasti. Toisaalta julkisen vallan on annettava tehokasta suojaa henkilökohtaiselle turvallisuudelle.

Poliisilla oli tässä tapauksessa ollut täysi aihe varautua pahimmassa tapauksessa lukuisien henkilöiden turvallisuuden vaarantumiseen. Tulkinnanvaraista sen sijaan oli, olivatko poliisin toimenpiteet olleet perusteltuja poliisilain 20 §:n edellytysten perusoikeusmyönteisen tulkinnan kannalta.

Selvityksissä ei ollut tuotu esiin vakuuttavia perusteluja sen puolesta, että lainkohdassa tarkoitettu vaara olisi ainakaan vielä ollut käsillä. AOA kuitenkin katsoi, että poliisi ei olisi ylittänyt harkintavaltaansa, jos se olisi poistanut kolmikon paikalta ja estänyt heidän matkansa messualueelle.

Vaikeammin perusteltava oli päätös ottaa kolmikko kiinni ja viedä heidät säilöön. Poliisilain 20 §:ää sovellettaessa on ensisijaisesti pyrittävä käyttämään kiinniottoa lievempiä keinoja. Komisario kertoikin harkinneensa lievempien keinojen käyttämistä, mutta arvioineensa, etteivät ne tule kysymykseen. Komisarion menettely oli kuitenkin ongelmallinen, kun tämä ei ollut yrittänytkään käyttää kiinniottoa lievempiä keino-

ja. Poliisilain 20 § ei AOA:n mukaan olisi ainakaan vielä tuossa vaiheessa tehnyt perustelluksi näin voimakkaita toimenpiteitä. Käytetty menettelytapa vaikutti poliisilain valossa ylimitoitetulta. Pitemmälle menevä arvio komisarion menettelystä olisi merkinnyt kannanottoa lievempien keinojen tosiasiallisesta käyttökelpoisuudesta, johon laillisuusvalvonta ei voinut tässä päätöksessä lausuttua enemmälti ottaa kantaa.

AOA ei katsonut komisarion ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä sillä tavoin virheellisesti, että asia olisi antanut aihetta muuhun kuin, että hän saattoi käsityksensä komisarion tietoon.

AOA Jonkan päätös 7.7.1999, dnro 658/4/97

KOTIETSINNÄN EDELLYTYKSET JA SUOSTUMUS PAKKOKEINON KÄYTTÖÖN

Kantelijat katsoivat Lahden poliisilaitoksen poliisimiesten toimittaneen kotietsinnän heidän asunnossaan, vaikka siihen ei ollut lainmukaisia edellytyksiä.

Asiaa selvitettäessä kävi ilmi, että poliisimiehet olivat yöllä tutkimassa kantelijoiden asunnon lähellä tehtyä asuntomurtoa. Rikospaikkatutkinnassa he tekivät havaintoja, joiden vuoksi pitivät aiheellisena puhuttaa kantelijoita heti. Poliisimiehet menivät kantelijoiden asunnolle ja lyhyen keskustelun jälkeen ovelle tullut kantelija pyysi poliisimiesten mukaan oma-aloitteisesti heitä tutkimaan asuntonsa, kuten tapahtuikin. Poliisimiehet eivät pitäneet menettelyään kotietsintänä, koska kantelija oli pyytänyt heitä tarkastamaan asuntonsa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Poliisimiehet olivat tarkastaneet asunnon rikostutkinnallisista syistä. Toimenpiteen kohteen suhtautuminen kotietsintään ei ratkaise sen luonnetta, joten tapausta oli arvioitava kotietsintänä. Koska kotietsintä merkitsee puuttumista perusoikeutena suojattuun kotirauhaan, sen edellytyksiä on tulkittava ahtaasti. Perusoikeuksien suoja vesittyy, jos niiden rajoitusta tarkoittavien pakkokeinojen aineellisten edellytysten lisäksi myös niitä koskevia näyttökynnyksiä ei tulkittaisi perusoikeusmyönteisesti. Tässä tapauksessa kotietsinnän edellytyksenä oli, että erittäin pätevin perustein voitiin olettaa, että etsinnällä saatetaan löytää takavarikoitava esine tai muutoin saada selvitystä rikokseen. Oli hyvin kyseenalaista, voitiinko poliisimiesten esittämiä seikkoja pitää sen laatuisina, että tämä näyttökynnys olisi ylittynyt. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin vielä otettava huomioon kantelijan väitetyn suostumuksen tai pyynnön merkitys.

Suostumus on oikeuskirjallisuudessa katsottu pidättämistä lievempien pakkokeinojen osalta oikeuttavaksi perusteeksi. Suostumukseen pakkokeinon oikeuttamisperusteena on kuitenkin suhtauduttava hyvin varauksellisesti. Tavallinen kansalainen voi helposti kokea poliisin kysymykset kehotukseksi tai käskyksi. Poliisimiehen ei itse tulisikaan ottaa esille pakkokeinon käyttämistä sen kohteen suostumuksella, vaan ainoastaan arvioida sitä, ovatko edellytykset pakkokeinon käytölle olemassa vai eivät, jos sen käyttöä harkitaan. Jos kuitenkin toimenpiteen kohde itse haluaa esimerkiksi kotietsintää puhdistautuakseen epäilyksistä, hänelle tulisi selvittää, että toimenpiteestä on mahdollisuus ilman haitallisia seuraamuksia kieltäytyä.

Kotietsinnän edellytyksiä säätelevät lainkohdat jättävät soveltajalleen jonkin verran harkinnanvaraa. AOA katsoi, että kyseisten poliisimiesten ei voitu katsoa menetelleen lainvastaisesti, vaikkakin toisensuuntainen lopputulos ko-

tietsinnän edellytysten arvioinnissa olisi ollut selvästi perustellumpi. AOA kiinnitti poliisimiesten huomiota pakkokeinojen käytön edellytysten huolelliseen harkintaan ja suostumuksesta pakkokeinojen käytössä lausumaansa.

AOA Jonkan päätös 8.7.1999, dnro 742/4/97

POLIISIMIEHEN EPÄILLYN VESILIIKENNEJUOPUMUKSEN SELVITTÄMINEN

Kantelija oli ollut viettämässä ystävänsä kanssa iltaa rantatavernassa. Viereiseen pöytään oli tullut kahden miehen seurue. Toinen miehistä oli vapaa-aikaa viettävä vanhempi konstaapeli. Seurueiden välille tuli suukopua.

Kantelijan mukaan miehet joivat olutta, mutta hänen mukaansa vanhempi konstaapeli ei kuitenkaan ollut niin vahvassa humalatilassa kuin tämän seurassa ollut mies. Vanhempi konstaapeli ilmoitti juoneensa tavernassa 0,5 litraa keskiolutta.

Tavernan sulkemisen jälkeen kantelija nousi yhdessä ystävänsä kanssa autoon. Vanhempi konstaapeli soitti hätäkeskukseen ilmoittaen kantelijaan ja hänen ystäväänsä liittyvästä rattijuopumusepäilystä. Kantelija puolestaan soitti hätäkeskukseen pari minuuttia myöhemmin ilmoittaen vanhempaan konstaapeliin kohdistuvasta vesiliikennejuopumusepäilystä.

Paikalle tullut poliisipartio otti kantelijan ystävän säilöön, koska tämä kieltäytyi ilmaisemasta henkilöllisyyttään ja oli vahvasti päihtynyt ja koska hänen arvioitiin olevan häiriöksi ympäristölleen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Tapahtumaolosuhteissa vanhempi konstaapeli olisi ollut aiheellista puhalluttaa poliisimieheen kohdistuvan rikosepäilyn vuoksi. Tätä olisi puoltanut erityisesti poliisitoiminnan puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyttäminen tilanteessa, joka oli kärjistynyt kantelijan ja vanhemman konstaapelin seurueen keskinäiseksi poliisi-ilmoitusten tekemiseksi toisistaan.

AOA saattoi käsityksensä Salon poliisilaitoksen tietoon vastaisen koulutuksen ja ohjauksen varalle.

AOA Jonkan päätös 12.8.1999, dnro 1603/4/98

HENKILÖNKATSASTUS VIHJETIEDON PERUSTEELLA

Kantelija arvosteli perusteettomana pitämäänsä henkilönkatsastusta.

Kantelijan palattua poistumisluvalta vankilaan, hänet toimitettiin sairaalaan, jossa hänet röntgenkuvattiin. Toimenpiteen perusteena oli se, että vanginvartija oli ilmoittanut poliisille saaneensa tietoonsa, että kantelija yrittäisi tuoda vankilaan kehonsisäisesti huumausaineita. Niitä ei kuitenkaan tutkimuksessa löytynyt.

Henkilönkatsastuksesta päättänyt Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen komisario katsoi, että hänellä oli todennäköisiä syitä epäillä kantelijaa huumausainerikoksesta.

AOA Jonkka totesi, ettei poliisilla ollut vihjetiedosta tai sen antajasta muuta kuin vartijan ilmoitus, että se oli tullut "luotettavalta taholta". Pakkotoimenpiteestä päättävän virkamiehen on kuitenkin itse harkittava, onko toimenpiteelle laillisia edellytyksiä. Näin ollen esimerkiksi vihjetiedon osalta tulisi selvittää tiedon luotettavuuden perusteena pidetyt konkreettiset tosiseikat, jotta pakkotoimenpiteestä päättävä virkamies voi itse arvioida tiedon luotettavuutta.

Tässä tapauksessa komisariolle oli ilmoitettu, että vastaavanlaisen vihjeen perusteella oli muutamaa viikkoa aiemmin paljastunut kiellettyjen

aineiden salakuljetusyritys samaan vankilaan. Arvioinnin taustalla oli ollut myös yleinen tieto siitä, että vankilaan oli toistuvasti salakuljetettu huumausaineita.

AOA kiinnitti komisarion huomiota pakkotoimenpiteiden edellytysten harkinnasta esittämiinsä näkökohtiin ja korosti, että perusoikeuksiin puuttumista merkitsevien pakkokeinojen käytön edellytyksinä oleviin näyttökynnyksiin on suhtauduttava samalla vakavuudella kuin niiden aineellisiinkin edellytyksiin.

AOA Jonkan kirje 13.8.1999, dnro 1792/4/97

POLIISIN TEKEMÄKSI EPÄILLYN RIKOKSEN TUTKINTA

Kantelija katsoi, että poliisi viivyttelee poliisimiesten tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnassa.

Asiaa tutkittaessa kävi ilmi, että Sodankylän johtava kihlakunnansyyttäjä oli lähettänyt erään rikosasian oikeuskäsittelystä laaditut pöytäkirjat Lapin lääninhallitukselle ja pyytänyt tutkimaan, olivatko siinä mainitut Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiehet syyllistyneet rikokseen kantelijaa kiinniotettaessa. Lääninhallitus lähetti Sodankylän kihlakunnan poliisilaitokselle kirjeen, jossa mm. kehotettiin kirjaamaan asiasta rikosilmoitus. Asian tehtäväkseen saanut komisario kirjasi rikosilmoituksen vasta neljän kuukauden kuluttua kirjeen saapumisesta. Sen jälkeen asia määrättiin tutkittavaksi Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksella ja asian tutkinnanjohtajaksi tuli Rovaniemen kihlakunnansyyttäjä. Asian esitutkinta ei kuitenkaan vielä tuolloin käynnistynyt.

Kihlakunnansyyttäjä tiedusteli kahdeksan kuukauden kuluttua esitutkinnan vaihetta ja tutkijaa, jolloin hänelle ilmoitettiin, ettei esitutkinta ollut käynnistynyt. Esitutkinta aloitettiin lopulta vasta yli vuosi rikosilmoituksen kirjaamisen jälkeen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Rikosilmoituksen kirjaamisessa tapahtunut viivästyminen johtui selvityksen mukaan asiaa hoitaneen komisarion unohduksesta.

Esitutkintalakia muutettiin vuonna 1997 siten, että poliisimiehen tekemiksi epäillyissä rikoksissa tutkinnanjohtajana toimii virallinen syyttäjä. Lainmuutosta perusteltiin esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen ja esitutkinnan asianmukaisuuden turvaamisella. Esitutkinta on näissä tapauksissa järjestettävä niin, ettei herää epäilyksiä puolueellisuudesta tai muusta virheellisyydestä. Tähän kuuluu osaltaan se, että poliisimiehiä koskevat epäilyt tutkitaan ripeästi. Tässä tapauksessa esitutkinnan aloittamisen viivästyminen yli vuodella ei ollut hyväksyttävää.

Tehokas tutkinnanjohtaminen edellyttää, että syyttäjä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tutustuu asiaan yhdessä tutkijan kanssa, jolloin voidaan päättää tutkintasuunnitelmasta. Tämän jälkeen syyttäjän tulisi kohtuullisin väliajoin seurata esitutkinnan edistymistä ja tarvittaessa ohjeistaa sitä. Tässä tapauksessa tutkinnanjohtajana toiminut kihlakunnansyyttäjä ei ollut riittävästi valvonut esitutkinnan edistymistä ja hän oli osaltaan vastuussa esitutkinnan viivästymisestä.

Kun poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkinnat on toimitettava joutuisasti, on tämä seikka otettava huomioon tehtäviä tärkeysjärjestykseen asetettaessa. Ottaen huomioon sen, ettei tutkittava juttu selvityksen mukaan ollut kovin laaja eikä laadultaankaan vaikea, eivät Inarin-Utsjoen kihlakunnan nimismies ja jutun tutkijana toiminut ylikonstaapeli olleet esittäneet hyväksyttävää syytä sille, että jutun tut-

kinta oli siirtynyt yli vuodella ylikonstaapelin muiden tehtävien vuoksi. Näin ollen myös nimismies ja ylikonstaapeli olivat osaltaan vastuussa esitutkinnan viivästymisestä.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä Sodankylän kihlakunnan komisarion, Inarin-Utsjoen kihlakunnan nimismiehen ja ylikonstaapelin sekä Rovaniemen kihlakunnansyyttäjän virheellisestä menettelystä heidän tietoonsa.

Samalla AOA ilmoitti ryhtyvänsä seuraamaan poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintajärjestelyjä ja ryhtyvänsä tarvittaessa toimiin, koska muidenkin kanteluiden yhteydessä oli tullut esiin, ettei uusi syyttäjäjohtoinen tutkintajärjestelmä aina toimi toivotulla tavalla.

AOA Jonkan päätös 20.8.1999, dnro 1156/4/98

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintajärjestelyjä koskee seuraavakin kanteluratkaisu.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, mihin hänen eräästä poliisimiehestä tekemänsä rikosilmoitus oli kadonnut ja miksi esitutkinta ei käynnistynyt.

Asiaa selvitettäessä kävi ilmi, että Turun kihlakunnan poliisilaitokselta oli laiminlyöty toimittaa kantelijan tekemä rikosilmoitus Tampereen kihlakunnan syyttäjänvirastoon tutkinnanjohtajalle. AOA Jonkka katsoi, että selvityksen perusteella oli ilmeisestikin kysymys jonkinlaisesta väärinkäsityksestä. Lähettämättä jättäminen oli luettava apulaispoliisipäällikön syyksi.

Lisäksi oli selvitetty, että asia oli ollut tutkinnanjohtajana toimivalla Tampereen kihlakunnansyyttäjällä noin vuoden ilman, että esitutkintaa olisi aloitettu. Hän totesi sopineensa kantelijan kanssa, että tämä tutustuisi vielä eräisiin asiakirjoihin, minkä jälkeen tämä mahdollisesti tarkentaisi tutkimuspyyntöjään. Kantelija ei ollut ottanut kihlakunnansyyttäjään yhteyttä. Kihlakunnansyyttäjä ilmoitti kantelun selvittämisen aikana, että hän käynnistää asiassa esitutkinnan.

AOA Jonkka totesi seuraavan.

Tässä tapauksessa rikosilmoituksen täydennyttämiselle oli nähtävissä perusteita. Kysymys oli kuitenkin virallisen syytteen alaisista rikoksista, joten esimerkiksi kantelijan rangaistusvaatimuksella ei ollut merkitystä esitutkinnan kannalta. Kihlakunnansyyttäjän ei olisi tullut jättää esitutkinnan käynnistämistä kantelijan mahdollisen yhteydenoton varaan, vaan hänen olisi tullut kehottaa kantelijaa määräajassa täydentämään ilmoitustaan siltä osin kuin sen katsottiin olevan tarpeen esitutkinnan aloittamista varten.

Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkinta on kaikin puolin järjestettävä niin, ettei synny epäilyksiä tutkinnan epäasianmukaisuudesta. Tähän kuuluu, että nämä epäilyt tutkitaan joutuisasti. Kihlakunnansyyttäjän olisi tullut tehdä ratkaisunsa esitutkinnan aloittamisen suhteen nopeammin kuin oli tapahtunut.

AOA kiinnitti apulaispoliisipäällikön huomiota huolellisuuteen virkatoiminnassa ja saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän virheellisestä menettelystä tämän tietoon.

AOA Jonkan päätös 16.11.1999, dnro 2090/4/98

PIDÄTTÄMISEN EDELLYTYKSET

Kantelija oli kiinniotettuna ja pidätettynä Rauman kihlakunnan poliisilaitoksella yli 34 tuntia epäiltynä petoksesta ja vahingonteosta, koska rikoskomisario katsoi olevan todennäköistä, että kantelija karttaisi esitutkintaa. Rikoskomisario perusteli selvityksessään arviotaan erityisesti sillä, että kantelijalla ei ollut puhelinta ja että tämä oli ilmoituksensa mukaan lähdössä erään viihdeyhtiön kiertueelle Itä-Suomeen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavaa. Kantelija oli ilmoittanut kuulusteluissa osoitteensa Helsingissä. Puhelimen puute ja se, että hän ilmoitti lähtevänsä työkiertueelle muille paikkakunnille, eivät sellaisenaan riittäneet tekemään todennäköiseksi, että hän karttaisi esitutkintaa. Tutkittavana olevista rikoksista ei yleisen rangaistuskäytännön mukaan ollut odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta. Tällaisesta rikoksesta pidättäminen on pakkokeinolain esitöissä mainittu esimerkkinä tapauksesta, jossa pidättäminen voi olla kohtuutonta.

Kantelijan vapaudenmenetyksen pitkittymistä kiinniottoa seuranneen päivän iltaan oli perusteltu sillä, että asian tutkijat tulivat vasta iltapäivällä työvuoroon. AOA ei pitänyt asianmukaisena, että pidättäminen tästä syystä pitkittyi näin kauan. Pidättämisen perustelut oli myös kirjattu virheellisesti.

AOA Jonkka saattoi rikoskomisarion menettelyä arvostelevan käsityksensä tämän tietoon. Lisäksi hän kiinnitti Rauman poliisilaitoksen huomiota pakkokeinojen huolelliseen kirjaamiseen.

AOA Jonkan päätös 30.8.1999, dnro 2678/4/97

KADONNEEN HENKILÖN ETSINTÄKULUT

Kantelijan poika katosi uudenvuodenyönä. Kun poliisi ei löytänyt poikaa ja oli epäiltävissä, että poika olisi hukkunut, kantelija itse hankki etsintöihin sukeltajia, jotka löysivätkin pojan hukkuneena. Kantelija arvosteli Jämsän apulaisnimismiestä ja Länsi-Suomen lääninhallitusta siitä, että nämä eivät korvanneet sukeltajien käytöstä aiheutuneita noin 2 000 markan kustannuksia. Poliisin päätös perustui siihen, että kantelijalle ilmoitettiin etukäteen, ettei poliisi korvaa sukeltajien käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia.

AOA Jonkka katsoi, ettei poliisin ratkaisua olla käyttämättä sukeltajia voinut pitää lainvastaisena, vaikka toisenkin suuntaiselle päätökselle olisi ollut perusteita. AOA totesi, ettei hän laillisuusvalvojana voinut ottaa kantaa poliisin toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Apulaisnimismies ja lääninhallitus eivät AOA:n mukaan myöskään olleet ylittäneet harkintavaltaansa hylätessään kantelijan hakemuksen korvauksen saamiseksi. Hän lähetti kuitenkin kantelijalle antamansa vastauksen tiedoksi sisäasiainministeriön poliisiosastolle harkittavaksi, antaako asia vielä aihetta toimenpiteisiin.

AOA Jonkan kirje 3.9.1999, dnro 2164/4/98

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti kirjeellään 30.9.1999, että sillä ei ollut aihetta toimenpiteisiin kantelijan asiassa. Poliisiosasto kuitenkin kiinnitti läänien poliisijohtojen huomiota siihen, että kadonneen etsintään liittyvät korvausasiat tulee selvittää kunkin yksikön alueella ennen varsinaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä suhteessa paloja pelastusviranomaisiin sekä yksityisiin henkilöihin.

POLIISIMIEHEN KANSANEDUSTAJAEHDOKKUUS

Entinen apulaisnimismies arvosteli Turun ja Porin lääninhallituksen lääninpoliisineuvosta ja poliisitarkastajaa siitä, että nämä olivat kantelijan mielestä pyrkineet rajoittamaan hänen oikeuttaan osallistua poliittiseen toimintaan mm. ilmoittamalla, ettei kantelijan kansanedustajaehdokkuus ollut suotavaa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Tämä koskee myös poliisitoimen vir-

kamiehiä. Poliisimiestä ei voida kieltää asettumasta kansanedustajaehdokkaaksi eikä häntä ole lupa painostaa luopumaan hänelle kuuluvista laillisista osallistumisoikeuksista.

Lääninpoliisineuvos ja poliisitarkastaja olivat kuitenkin vain kiinnittäneet kantelijan huomiota niihin ongelmiin, joita mahdollinen kansanedustajaehdokkuus olisi voinut aiheuttaa tämän työssä läänin talousrikostorjuntaryhmän vetäjänä. OA ymmärsi heidän olleen huolissaan lähinnä siitä, että talousrikostorjuntaprojektia käytettäisiin jotenkin hyväksi kansanedustajaehdokkaan vaalityössä. Heidän ei kuitenkaan voitu näyttää kieltäneen kantelijaa asettumasta ehdokkaaksi tai painostaneen häntä luopumaan ehdokkuudesta.

Sananvapauteen sisältyy myös oikeus ilmaista mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Kantelijan esimiehillä oli ollut oikeus esittää oma mielipiteensä siitä, minkälaista pidättyvyyttä tiettyjen virkatehtävien menestyksellinen hoitaminen oli heidän mielestään vaatinut kantelijalta tämän viranhoidon ulkopuolella. Tässä tapauksessa esimiesten esittämät näkökohdat talousrikostutkintaan liittyvistä korostetuista puolueettomuusodotuksista olivat OA:n mielestä olleet sinänsä asiallisia.

OA katsoi, etteivät lääninpoliisineuvos ja poliisitarkastaja olleet kantelijan kanssa käymillään keskusteluilla loukanneet tämän oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan.

OA Lehtimajan kirje 22.9.1999, dnro 162/4/98

TUTKINNANJOHTAJAN VAROMATTOMUUS ESITUTKINNASTA TIEDOTTAMISESSA

Saamelaisnuorten yhdistyksen puheenjohtaja oli tehnyt Rovaniemen poliisille rikosilmoituksen erään kommandiittiyhtiön valmistamista saamelaisia kuvaavista pelikorteista. Yhdistyksen käsityksen mukaan kortit olivat harkitun rasistisia ja halvensivat saamelaisia kansanryhmänä. Yhdistys katsoi menettelyn olevan rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä kiihottamista kansanryhmää vastaan.

Rovaniemellä ilmestyvässä sanomalehdessä oli kolmen päivän päästä kirjoitus, jonka otsikkona oli "Poliisi pitää tutkintapyyntöä eräänä tapana saada julkisuutta". Kirjoitus perustui tutkinnanjohtajaksi määrätyn komisarion haastatteluun. Komisario totesi lehden mukaan mm. seuraavaa: "Selvittelemme mikä rikos tässä oikein on kyseessä vai onko yhtään mikään. Isoa operaatiota emme ryhdy ilmoituksen takia tekemään, sillä yhdistys tavoittelee ainoastaan julkisuutta."

Saamelaisnuorten yhdistyksen puheenjohtaja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan oliko tutkinnanjohtaja tiedottanut esitutkinnasta asianmukaisesti ja puolueettomasti.

Komisarion mukaan toimittaja oli jo soittaessaan poliisilaitokselle ollut tietoinen rikosilmoituksen jättämisestä ja myöskin sen sisällöstä. Toimittajaa oli kiinnostanut rikosilmoituksen lisäksi saamelaisnuorten edellisenä viikonloppuna järjestämät mielenosoitukset.

Komisario kertoi selvityksessään tarkoittaneensa, että saamelaisnuorten järjestämillä tapahtumilla oli haettu julkisuutta. Hän kiisti tarkoittaneensa julkisuuden tavoittelua koskevalla lausumallaan rikosilmoituksen tekemistä. Lehdessä julkaistu kirjoitus ei hänen mukaansa vastannut puhelinkeskustelua.

AOA Jonkka katsoi komisarion kertoneen haastattelussa avoimesti yleisistä esitutkinnan aloittamiseen liittyvistä seikoista sekä toimittajan tiedossa jo olleista seikoista. Toimittaja yhdisti kirjoituksessaan nämä seikat nimenomaan rikosilmoituksen käsittelyyn. Vastuu kirjoituk-

sen lopullisesta sisällöstä oli lehden toimittajalla.

Tutkinnanjohtajalla oli oikeus antaa julkisuuteen tietoja esitutkinnasta. AOA:n mukaan ei ollut pääteltävissä, että komisario olisi menetellyt asiassa lainvastaisesti. Komisarion ja toimittajan välinen vapaamuotoinen puhelinkeskustelu johti kuitenkin sittemmin siihen, että uutisessa oli useita rikosilmoituksen jättäjän kannalta kielteisiä, lähinnä rikosilmoitusta vähätteleviä lausumia.

Tapahtunut antoi AOA:lle aiheen kiinnittää huomiota siihen, että poliisin tiedottaminen erityisesti keskeneräisistä jutuista tulisi olla niin selkeää, että tahattomienkin väärinkäsitysten mahdollisuus supistuisi niin vähäiseksi kuin suinkin ja ettei luottamus tutkinnan puolueettomuutta kohtaan vaarantuisi. Tarkkuuden ja varovaisuuden merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kyse on tavalla tai toisella arasta ja väärinkäsityksille herkästä asiasta kuten esimerkiksi rasistiseksi luokiteltavasta menettelystä tai menettelystä, joka muutoin saattaa loukata jotakin väestöryhmää. Tällöin on vaara, että poliisin voidaan katsoa vähättelevän asiaa tai suhtautuvan puolueellisesti jotakin ryhmää kohtaan.

Tiedottamisessa syntyneet, ulospäin perustelluilta näyttävät epäilyt poliisin toiminnan puolueettomuutta kohtaan voivat antaa aiheen tutkinnanjohtajan vaihtamiseen. Tässä tapauksessa poliisipäällikkö päätyikin tutkinnanjohtajan vaihtamiseen. AOA piti tätä ratkaisua oikeana.

AOA katsoi komisarion menetelleen varomattomasti antaessaan jo ennen esitutkinnan varsinaista aloittamista tiedotusvälineen edustajalle lausuntoja, jotka johtivat esitutkinnan puolueettomuuden vaarantavaan uutisointiin. Vaikka näin syntynyt kuva poliisin suhtautumisesta ei selvityksen valossa ollutkaan poliisin tarkoittama, oli lopputuloksena tutkinnan uskottavuuden heikkeneminen. AOA saattoi käsityksensä komisarion tietoon.

AOA Jonkan päätös 24.9.1999, dnro 527/4/97

POLIISIMIES SOSIAALILAUTAKUNNAN JÄSENENÄ

Kantelija arvosteli Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksen komisarion jäsenyyttä Nurmijärven sosiaalilautakunnassa. Hän katsoi tästä kaksoisroolista aiheutuvan ongelmia erityisesti tietosuojan näkökulmasta.

OA Lehtimaja totesi, että valinnat kunnallisiin luottamustoimiin perustuivat viime kädessä kuntalaisten itsehallintoon. Hän katsoi, ettei komisarion lautakuntajäsenyydelle ollut kunta- tai sosiaalihuoltolain kannalta estettä. Kantelun tarkoittama tilanne ei ollut myöskään omiaan aiheuttamaan toistuvia esteellisyyksiä tai antanut muutoinkaan aihetta epäillä poliisin tai sosiaalilautakunnan puolueettomuuden vaarantuvan. Kantelussa ei myöskään ollut esitetty konkreettisia tilanteita, joissa ko. tilanne olisi osoittautunut tietosuojan kannalta ongelmalliseksi.

OA Lehtimajan kirje 4.10.1999, dnro 1619/4/99

TODISTAJAN KIELTÄYTYMISOIKEUS

Kantelija arvosteli Keskusrikospoliisin Turun yksikön suorittamaa todistajan kuulustelua. Kuulusteltavalla olisi ollut lähisukulaisuuden perusteella oikeus kieltäytyä todistamasta. Kyseistä oikeutta ei kantelijan mukaan esitutkinnassa kuitenkaan kuulusteltavalle ollut kerrottu.

Kuulustelun suorittaneen keskusrikospoliisin rikosylikonstaapelin mukaan todistajalle oli kerrottu kieltäytymisoikeudesta, vain merkintä tästä oli jäänyt pöytäkirjaan tekemättä.

Kertomukset olivat siten ristiriidassa keskenään.

Mitä kuulustelussa todellisuudessa oli tarkasti ottaen tapahtunut, oli jäänyt selvittämättä. Kummankaan kertomuksen luotettavuutta sinänsä ei aineiston perusteella voitu perustellusti kyseenalaistaa.

Käytettävissä oleva aineisto antoi kuitenkin perusteita johtopäätökselle, että kieltäytymisoikeus ei kenties ollut kuulustelussa sillä tavoin yksiselitteisen selvästi esillä, että väärinkäsitystä ei olisi voinut syntyä.

AOA Jonkka totesi, että kuulustelutilanteessa tulisi pyrkiä varmistumaan, että kuultava on ymmärtänyt hänelle kuuluvat oikeudet. Rikosprosessin tässä vaiheessa tapahtuvia virheitä tai väärinkäsityksiä on vaikea prosessin myöhemmissä vaiheissa enää korjata tai oikaista. AOA korosti myös huolellisuuden merkitystä esitutkintapöytäkirjan kirjauksissa.

AOA saattoi käsityksensä Keskusrikospoliisin ja asianomaisen rikosylikonstaapelin tietoon.

AOA Jonkan päätös 6.10.1999, dnro 1066/4/99

HAASTEEN TIEDOKSIANTO JA RIKOSILMOITUKSEN VASTAANOTTO

Kantelijan mukaan hänen asianomistajahaasteensa oli annettu tiedoksi väärälle henkilölle, eikä hän näin ollen saanut tietoa asian käsittelystä oikeudessa. Lisäksi hän arvosteli sitä, ettei hänen rikosilmoitustaan otettu vastaan Ylitornion poliisiasemalla.

AOA Jonkka arvosteli tuolloisen Ylitornion nimismiespiirin entistä tilapäistä vartijavahtimestaria siitä, että tämä oli erehdyksessä antanut asianomistajahaasteen tiedoksi väärälle henkilölle.

Rikosilmoitusta koskevalta osalta AOA totesi, että selvityksen valossa oli jäänyt epäselväksi, mikä tarkasti ottaen oli kantelijan ja Ylitornion nimismiespiirin vanhemman konstaapelin keskustelun sisältö. Kantelija kertoi menneensä poliisiasemalle tekemään rikosilmoitusta. Vanhempi konstaapeli puolestaan selvitti ymmärtäneensä asian niin, että kantelija oli vain käynyt kertomassa asunnollaan tapahtuneesta häiriköinnistä tekemättä rikosilmoitusta ja esittämättä mitään vaatimuksia. AOA:n mukaan konstaapelin olisi tullut varmistua siitä, halusiko kantelija tehdä rikosilmoituksen vai mikä hänen käyntinsä syy oli.

AOA Jonkan päätös 6.10.1999, dnro 1120/4/99

MOOTTORIPYÖRIEN RAKENNEMUUTOSTEN VALVONTA

Kantelija arvosteli sitä, että Helsingin poliisilaitoksen ylikonstaapeli oli tehnyt ilmoituksen Ajoneuvohallintokeskukselle liikennevalvonnassa havaitsemistaan moottoripyörään tehdyistä rakennemuutoksista ja tällöin virheellisesti verrannut muutoksia alkuperäiseen tehdasvalmisteiseen malliin ottamatta huomioon sitä, että pyörään oli jo tehty eräitä muutoksia ennen sen tuomista Suomeen. Tämä seikka saattoi kantelijan mukaan vaikuttaa moottoripyörälle määrättävään veroon.

AOA Jonkka totesi vastauksessaan, että ylikonstaapeli oli menetellyt väärin. Menettely ei kuitenkaan ilmeisesti ollut johtanut virheelliseen veron määräämiseen. Poliisilaitos oli lausunnossaan ilmoittanut, että autoverolain säännösten valvonnan yhteydessä tullaan jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että ajoneuvojen mahdollisia rakennemuutoksia verrataan ensirekisteröinnin yhteydessä todettuun rakenteeseen. Näistä syistä AOA katsoi, ettei hänellä ollut aihetta ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin saattaa käsityksensä menettelyn virheellisyydestä ylikonstaapelin tietoon.

AOA Jonkan kirje 7.10.1999, dnro 2109/4/97

TUTKINTAVANKIEN RUOKAILU

AOA Jonkka totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että Oulun poliisivankilan ruokailuvälit olivat varsin pitkät. Selvityksen mukaan aamuateria tarjoillaan kello 9 ja päivän viimeinen ateria kello 15 – 16. AOA:n käsityksen mukaan olisi harkittava mahdollisuutta järjestää ruokailu niin, ettei aterioiden välinen aika olisi näin pitkä. AOA saattoi käsityksensä Oulun poliisilaitoksen tietoon.

AOA Jonkan kirje 20.10.1999, dnro 1980/4/99

Oulun kihlakunnan poliisilaitos ilmoitti 8.11.1999 päivätyllä kirjeellä, että 1.11.1999 alkaen Oulun poliisivankilassa tarjoillaan tutkintavangeille ja pidätetyille normaalien aterioiden lisäksi myös iltapalaa.

POLIISIN KIINNIOTTAMAN LAPSEN KOHTELU

Kantelija arvosteli Helsingin poliisilaitoksen partiota siitä, että se oli ottanut kiinni hänen 16-vuotiaan tyttärensä ilman lakiin perustuvaa syytä, vienyt tämän poliisiasemalle ja riistänyt vapauden vajaan tunnin ajaksi. Tytär oli ollut myymälänäpistyksestä epäillyn henkilön seurassa. Kantelijan mukaan tyttären pyyntöön saada soittaa isälleen ei ollut suostuttu.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Kiinniotetun ei ole väitettykään syyllistyneen mihinkään rikokseen. Poliisipartion kiinnioton ja poliisiasemalle viemisen syyksi ilmoittamaa henkilöllisyyden selvittämistä tässä tapauksessa ei voitu sellaisenaan pitää lainmukaisena perusteena. Henkilöllisyys olisi riittävällä varmuudella voitu selvittää ilman poliisiasemalle viemistä.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä poliisipartion jäsenten tietoon. Toimenpiteitä harkitessaan AOA otti huomioon, että Helsingin poliisilaitos oli ilmoittanut tulevansa jatkossa henkilöstön koulutuksessa korostetusti kiinnittämään huomiota lainmukaisten ja oikeiden toimenpiteiden käyttämiseen vastaavanlaisissa tilanteissa.

Soittopyynnön osalta oli jäänyt luotettavasti selvittämättä, kenelle kiinniotettu oli pyytänyt saada soittaa. Kertomukset olivat tältä osin ristiriitaiset. Poliisimiesten mukaan kantelijan tytär oli pyytänyt saada soittaa kavereilleen.

Yleisenä periaatteena AOA korosti kuitenkin sitä, että kiinniotetulle lapselle tulisi varata mahdollisuus ilmoittaa vanhemmilleen kiinniotosta. Tilanteesta riippuen poliisin voi olla aiheellista oma-aloitteisestikin huolehtia siitä, että kiinniotosta ilmoitetaan vanhemmille. Ilmoituksen tarpeellisuus on harkittava tapauskohtaisesti kiinnittäen huomiota mm. lapsen ikään, kiinnioton syyhyn, arvioituun vapaudenmenetysaikaan sekä olosuhteisiin kokonaisuudessaan.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa poliisilla ei AOA:n mielestä ollut ehdotonta velvollisuutta ilmoittaa kiinniotosta vanhemmille ottaen huomioon vapaudenmenetyksen lyhyt aika ja myös kiinniotetun ikä sekä olosuhteet muutoinkin. Kiinniotetun soittopyyntöön olisi kuitenkin tullut suostua, mikäli pyyntö koski nimenomaan soittamista vanhemmille. Koska selvitys oli kuitenkin jäänyt ristiriitaiseksi ja näyttö tapahtuneesta siten puutteelliseksi, poliisin ei voitu osoittaa menetelleen tältä osin moitittavasti.

AOA Jonkan päätös 21.10.1999, dnro 1515/4/97

KUVAAMISKIELTO PIIRITYSTILANTEESSA

Oikeustoimittajat ry kanteli poliisin menettelystä Espoossa sattuneessa piiritystilanteessa.

Kantelussa katsottiin poliisin tuolloin loukanneen sananvapautta, kun kuvaaminen kiellettiin.

Saadun selvityksen mukaan mies oli tunkeutunut kerrostaloasuntoon ja ilmoittanut surmaavansa siellä olleen naisen, mikäli poliisi yrittäisi tulla sisälle. Piirityksen kuluessa poliisi sai tietoja, joiden nojalla oli henkirikoksen lisäksi olemassa itsemurhan ja voimakkaan räjähdyksen uhka. Selvityksen mukaan tiedotusvälineiden näkyvä läsnäolo (esim. salamavalojen käyttö kuvaamisessa) oli kiristänyt tilannetta ja mies oli asettanut ulostulon ehdoksi tiedotusvälineiden paikalta poistamisen, mihin ei kuitenkaan ryhdytty. Tilanteen kiristymisen vuoksi kenttäjohtajana toiminut komisario kielsi kuvaamisen. Tämän jälkeen asunnossa ollut nainen saatiin turvaan ja noin tunnin kuluttua mieskin saatiin tulemaan asunnosta.

Poliisi katsoi toimineensa poliisilain nojalla ja perusteli menettelyään erityisesti sillä, että ihmisten turvallisuus vaati kuvaamisen rajoittamista. Poliisilain mukaan poliisilla on oikeus mm. kieltää liikkuminen jollakin alueella tai poistaa siellä oleva henkilö, jos toimenpide turvallisuuden ylläpitämiseksi on tarpeen.

Arvioinnin lähtökohtana AOA Jonkan mukaan oli yhtäältä ihmisten turvallisuuden ja toisaalta sananvapauden yhteensovittaminen ja näiden keskinäinen punninta.

Poliisi oli pyrkinyt turvaamaan erityisesti asunnossa olleiden henkilöiden, mutta myös muiden vaaravyöhykkeellä olleiden ihmisten henkeä. Tässä tarkoituksessa se oli jonkin verran rajoittanut tiedotusvälineiden toimintaa. Selvityksen mukaan poliisin tapahtuma-aikaisiin tietoihin perustuvaa vaarallisuusarvioita ei voitu pitää virheellisenä.

Kokonaisuutena arvioiden poliisi oli rajoittanut tiedotusvälineiden toimintaa suhteellisen vähän. Vain kuvaaminen oli kielletty ja sekin vähäksi aikaa tilanteen ilmeisen herkässä loppuvaiheessa, jolloin toimittajat olivat kuitenkin muutoin saaneet tehdä työtään normaalisti. Tällaisella kuvaamisen rajoittamisella ei ollut puututtu ainakaan sanavapauden keskeisimmälle ydinalueelle.

AOA katsoi, ettei poliisin osoitettu menetelleen asiassa lainvastaisesti. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen yleisempään näkökohtaan, että tämänkaltaisten ristiriitatilanteiden ratkaisuperiaatteita ei ole järkevää jättää kussakin yksittäistapauksessa ja "tilanteen ollessa päällä" harkittavaksi. Tällöin nimittäin korostuu vaara, että tällaisessa vaikeassa punnintatilanteessa kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat eivät tule otetuiksi huomioon ja painotetuiksi hyväksyttävällä tavalla. Tämän vuoksi on tärkeää, että poliisin ja tiedotusvälineiden pelisäännöt olisi jo ennakkoon linjattu mahdollisimman selkeiksi.

Viimeksi mainittujen näkökohtien vuoksi AOA lähetti jäljennöksen vastauksestaan tiedoksi paitsi kantelun kohteille myös sisäasiainministeriön poliisiosastolle.

AOA Jonkan kirje 29.10.1999, dnro 2633/4/98

POLIISIMIEHEN TEKEMÄKSI VÄITETYN RIKOKSEN ESITUTKINNASTA PÄÄTTÄMINEN

Kantelijat kertoivat tehneensä rikosilmoituksen kahdesta Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiehestä. He arvostelivat poliisilaitoksen ylikonstaapelin päätöstä olla toimittamatta asiassa esitutkintaa.

Tutkinnanjohtajana toiminut ylikonstaapeli oli päätöksessään todennut, että kysymyksessä oli poliisin virkatehtävän hoitaminen eikä rikos.

AOA Jonkka totesi, että esitutkintalain mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen

esitutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana tai rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Viimeksi mainituista ei nyt ollut kysymys. Ratkaisun tekeminen siitä, toimitetaanko asiassa esitutkintaa ja missä laajuudessa, kuuluu asiassa tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle. Poliisin ei siis tule ryhtyä harkitsemaan esimerkiksi sitä, onko asiassa perusteita epäillä rikosta, vaan asia on ilmoituksen kirjaamisen jälkeen toimitettava viralliselle syyttäjälle. Kun ylikonstaapeli päätti asian tutkinnan toimittamatta asiaa viralliselle syyttäjälle, hän toimi esitutkintalain vastaisesti.

AOA saattoi käsityksensä ylikonstaapelin lainvastaisesta menettelystä tämän tietoon.

AOA Jonkan päätös 3.11.1999, dnro 1886/4/99

TAKAVARIKKOPÄÄTÖKSESTÄ ILMOITTAMINEN JA TAKAVARIKOIDUN OMAISUUDEN PALAUTTAMINEN

Kantelija arvosteli Jämsän kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä takavarikosta ilmoittamisen osalta. Lisäksi kantelija arvosteli Jämsän kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarion käytöstä puhelinkeskustelussa, jossa oli keskusteltu takavarikoidun omaisuuden palauttamisesta kantelijalle.

Kantelijan soutuvene oli rikoskomisarion tekemän päätöksen mukaisesti takavarikoitu kantelijan Jämsänkosken kaupungilta vuokraamalta venepaikalta, koska sen epäiltiin olevan varastettu. Takavarikoitu vene oli kuljetettu säilytettäväksi Jämsän poliisilaitokselle. Kantelijalle ei ilmoitettu takavarikon suorittamisesta. Poliisilaitoksen lausunnon mukaan venettä takavarikoitaessa sen omistaja ei ole ollut tiedossa, minkä vuoksi kantelijalle ei voitu ilmoittaa asiasta.

Pakkokeinolain mukaan henkilölle, jonka luona esine takavarikoidaan, on viipymättä ilmoitettava takavarikosta, ellei hän ole saapuvilla. Tämän lisäksi takavarikon toimittajan on annettava takavarikosta todistus sille, jonka hallussa esine on ollut.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Poliisilta voidaan edellyttää oma-aloitteisuutta takavarikoidun omaisuuden omistajan tai haltijan selvittämisessä. Kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan voida vaatia yhtä suurta aktiivisuutta. Esimerkiksi takavarikoidun omaisuuden laadulle ja arvolle on perusteltua antaa jossain määrin merkitystä. Myös rikostutkinnallisilla syillä saattaa tapauskohtaisesti olla merkitystä.

Veneen takavarikointi ei ole ollut kantelijan kannalta merkitykseltään vähäinen. Poliisi ei ilmeisesti edes yrittänyt selvittää venepaikan haltijaa venepaikkojen vuokraajana toimivalta Jämsänkosken kaupungilta. Venepaikalle ei myöskään jätetty ilmoitusta suoritetusta toimenpiteestä tai poliisin yhteystietoja.

AOA piti rikoskomisarion menettelyä takavarikosta ilmoittamisen osalta virheellisenä. Jämsän kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö onkin nyttemmin antanut ohjeen, jonka mukaan omistajan tietämättä takavarikoidusta omaisuudesta on jätettävä paikalle poliisin yhteystiedoilla varustettu viesti.

Rikoskomisario oli myöhemmin soittanut kantelijalle ja ilmoittanut, että kantelija saa veneensä takaisin. Rikoskomisario oli ilmoittanut, että kantelijan tulisi itse hakea veneensä takaisin.

AOA totesi tältä osin rikoskomisarion esittämän käsityksen olevan pakkokeinolain 17 §:n sanamuodon mukainen. Omaisuuden laatu ja asiasta kantelijalle jo aiheutunut haitta huomioon ottaen olisi tässä tapauksessa ollut kuitenkin perustellumpaa lähteä siitä, että poliisi pyrkii palveluperiaatteen mukaisesti palauttamaan ti-

lanteen ennalleen. Näin on asiassa meneteltykin kantelijan ja Jämsän kihlakunnan poliisipäällikön välillä käydyn keskustelun jälkeen.

AOA saattoi käsityksensä rikoskomisarion tietoon ja kiinnitti tämän huomiota poliisin palveluperiaatteeseen.

AOA Jonkan päätös 19.11.1999, dnro 1851/4/98

TUTKINTAVANKEUDESSA OLLEEN JA MATKUSTUSKIELTOON MÄÄRÄTYN VAPAUTTAMINEN

Kantelija katsoi Oulun poliisin menetelleen virheellisesti, kun häntä ei päästetty tutkintavankeuden päätyttyä vapaaksi ennen passin toimittamista poliisin haltuun. Kantelija joutui odottamaan poliisiasemalla noin tunnin, ennen kuin hänen passinsa tuotiin poliisiasemalle. Hänet oli määrätty matkustuskieltoon, johon sisältyy myös maastapoistumiskielto.

AOA Jonkka totesi kannanotossaan, että tutkintavankeudessa olleen ja matkustuskieltoon määrätyn vapautta ei pakkokeinolain mukaan voi lykätä sillä perusteella, että hänen passinsa ei ole vapauttamishetkellä poliisin hallussa. Mikäli passia ei matkustuskieltopäätöksen tekemisen jälkeen esimerkiksi heti löydettäisi, ei tämä voisi lykätä henkilön vapauttamista.

AOA saattoi käsityksensä pakkokeinolain tulkinnasta Keskusrikospoliisin Oulun yksikön tietoon.

AOA Jonkan kirje 25.11.1999, dnro 2539/4/98

YHDENVERTAINEN KOHTELU LIIKENNEVALVONNASSA

Oikeusasiamies sai useita kanteluita presidenttiehdokasta koskevassa ylinopeusasiassa. Presidenttiehdokas oli liikkuvan poliisin suorittamassa liikennevalvonnassa saanut 21 km/h:n ylinopeudesta vain kirjallisen huomautuksen eikä sakkoa. Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko kansalaisten yhdenvertaisuutta loukattu. Monet viittasivat omiin ylinopeussakkoihinsa ja katsoivat tulleensa ankarammin kohdelluiksi kuin kyseinen presidenttiehdokas.

Puheena olevassa tapauksessa oli kaksi henkilöautoa ajanut ylinopeutta peräkkäin Espoossa 80 km/h:n nopeusrajoitusalueella, jossa liikkuvan poliisin partio harjoitti liikennevalvontaa. Toista autoa oli kuljettanut presidenttiehdokas 101 km/h:n nopeudella. Hänen edellään ajaneen auton nopeus oli ollut 102 km/h. Sisäasiainministeriön ohjeen mukaan yli 20 km/h:n ylinopeudesta olisi pitänyt pääsääntöisesti antaa (sakkoa tarkoittava) rangaistusvaatimus. Liikkuvan poliisin konstaapeli oli kuitenkin antanut edellä ajaneen auton kuljettajalle vain kirjallisen huomautuksen. Ylikonstaapeli oli puolestaan ollut juuri kirjoittamassa presidenttiehdokkaalle rangaistusvaatimusta, kun edellä ajaneelle kuljettajalle huomautuksen antanut konstaapeli tuli kertomaan antamastaan huomautuksesta. Tällöin ylikonstaapeli oli päättänyt antaa myös presidenttiehdokkaalle pelkän kirjallisen huomautuksen rangaistusvaatimuksen asemesta.

Konstaapeli perusteli huomautuksen antamista sillä, että liikennevalvonnan ruuhkautuessa oli ollut "nostettava kirjoituskynnystä". Ylikonstaapeli puolestaan perusteli omaa menettelyään kuljettajien tasapuolisella kohtelulla, ottaen huomioon, että presidenttiehdokkaan ylinopeus oli ollut jopa pienempi kuin edellä ajaneella, vain huomautuksen saaneella kuljettajalla.

Liikkuvan poliisin mukaan pääkaupunkiseudulla harjoitettavassa ylinopeusvalvonnassa liikennevilkkaus ja liikenteen korostuneet sujuvuusvaatimukset aiheuttavat toisinaan tarvetta

liu'uttaa sekä puuttumiskynnystä että huomautuskynnystä ylöspäin. Liikenneolosuhteet poikkeavat maan eri osissa siinä määrin, ettei täysin kaavamaista puuttumisrajaa ole tarkoituksenmukaista asettaa. Viime kädessä asiaa hoitava poliisimies joutuu arvioimaan kuhunkin tapaukseen liittyvät seikat ja ratkaisemaan, onko huomautus riittävä seuraamus juuri siinä yksittäistapauksessa. Liikkuva poliisi piti kuitenkin tässä tapauksessa kirjallisen huomautuksen antamista "virhearviona". Myös sisäasiainministeriö katsoi asiassa toimitun poliisin yleisen käytännön vastaisesti.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

"Poliisin suorittama liikennevalvonta on jokapäiväinen ilmiö. Monilla kansalaisilla on omakohtaista kokemusta sen kohteeksi joutumisesta. Poliisimiehellä on käytännössä harkintavaltaa määrättäessä liikennerikkomuksista seuraamuksia. Nämä seikat korostavat menettelyyn kohdistuvia yhdenvertaisuusodotuksia.

Liikennevalvonnan peruslinjoilta voidaan edellyttää valtakunnallista yhtenäisyyttä. Toisaalta on kuitenkin voitava ottaa huomioon alueellisia eroja ja paikallisia olosuhteita. Mielestäni sisäasiainministeriön nykyinen ohjeistus on lähtökohtaisesti riittävä ihmisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.

Selvityksen mukaan poliisi määrittää kussakin valvontatilanteessa erikseen kynnyksen, jonka ylittäviin ylinopeuksiin kulloinkin puututaan. Yleensä valvontaryhmän johtaja määrää puuttumiskynnyksen valvontapaikalla liikenneolosuhteiden ja oman kokemuksensa perusteella sille tasolle, jossa valvontaryhmä saattaa käytännössä käsitellä rikkomusten takia pysäytetyt kuljettajat kohtuullisessa ajassa. Puuttumiskynnys ei ohjeiden mukaan kuitenkaan vaikuta ylinopeudesta määrättävään seuraamukseen, jonka laji ja ankaruus määräytyvät yleisten sääntöjen mukaan.

Käsitykseni mukaan tapauskohtaisen puuttumiskynnyksen käyttäminen ei sinällään vaaranna kansalaisten yhdenvertaisuutta liikennevalvontatilanteissa. Oleellista on, että puuttumiskynnystä ei muuteta kesken valvontatapahtuman ja että seuraamuskäytäntö ei jää riippumaan puuttumiskynnyksestä.

Toisaalta on ongelmallista, jos puuttumiskynnyksessä on suuria tilannekohtaisia eroja. Tämäkin voi heikentää ihmisten luottamusta kohtelun yhdenvertaisuuteen. Sen vuoksi valvontatilanteet olisi syytä ennalta suunnitella niin, ettei esimerkiksi henkilövoimavarojen vähyyden takia jouduta muuttamaan puuttumiskynnystä kesken valvontatapahtuman.

Mitä ylinopeusrikkomusten seuraamusharkintaan yleisesti tulee, pidän toivottavana sitä, että yksittäisen poliisimiehen harkintaa ohjeistetaan riittävän selkeästi. Seuraamustaulukot ja ylinopeuden määrään sidottu seuraamusvalinta saattavat olla lainkäytön näkökulmasta kaavamaisia ratkaisuja, mutta nähdäkseni ne ovat kuitenkin käytännön liikennevalvonnassa paras tae mielivallan torjumiseksi ja yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi. Samalla turvataan yleistä luottamusta liikennevalvonnan objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen. Jos ohjeiden kaavamainen sovellus näyttäisi yksittäistapauksissa johtavan kohtuuttomuuteen, täytyy muistaa, että seuraamuksen kohteilla on aina muutoksenhakumahdollisuus.

Jos yksittäinen poliisimies kuitenkin poikkeaa normaalikäytännöstä, on tärkeätä, että hän perustelee tämän menettelyn seuraamuksen kohteelle ja että tämä perustelu on dokumentoitu myös hänen oman toimintansa jälkikäteistä valvontaa varten."

Tässä tapauksessa annetut huomautukset eivät OA:n mielestä olleet seuraamuksina sinänsä tieliikennelain vastaisia. Ankarammista toimenpiteistä luopuminen oli lain mukaan jäänyt riip-

pumaan poliisimiehen harkinnasta. Kysymys oli viime kädessä siitä, oliko tätä harkintavaltaa käytetty väärin.

Rikesakkorikkomuksista annetun asetuksen mukaan yli 20 km/h:n ylinopeudesta yli 60 km/h:n nopeusrajoitusalueella ei voi enää määrätä rikesakkoa. Huomautuksella käsiteltävän rikoksen tulisi taas pääsääntöisesti olla vähäisempi kuin rikoksen, josta vakiintuneen käytännön mukaan annetaan rangaistusvaatimus. Näin ollen presidenttiehdokkaalle ja hänen edellään ajaneelle kuljettajalle olisi pääsäännön mukaan tullut antaa rangaistusvaatimus. Ylinopeutta ajaneiden kohtelu oli tässä tapauksessa ollut poikkeuksellisen lievää. Kirjallisen huomautuksen käyttäminen olisi tällöin OA:n mielestä vaatinut perustelukseen erityistä syytä.

Ajo-olosuhteet eivät olleet riittäneet normaalikäytännöstä poikkeamisen perusteluksi, koska samassa valvontatapahtumassa oli muihin kuljettajiin nähden ilmeisesti noudatettu normaalilla tavalla sisäasiainministeriön ohjeita ja poliisin seuraamuskäsikirjaa. Ihmisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta OA piti ongelmallisena sitä, että osaa ylinopeuteen syyllistyneistä sakotetaan ja osa taas päästetään huomautuksella, vaikka asianosaisten teoilla ei olisi mitään asiallisia eroja. Sellainen liikennevalvontatapahtuma, jota ei kyetä toteuttamaan ruuhkia aiheuttamatta tai kaikkia kuljettajia tasapuolisesti kohtelematta, pitäisi OA:n mielestä lopettaa ja siirtää toiseen ajankohtaan.

OA katsoi konstaapelin poikenneen yleisestä seuraamuskäytännöstä ilman hyväksyttävää perustetta. Lieventävänä seikkana OA piti kuitenkin sitä, että ylinopeusrikkomusten seuraamuksia koskeva ohjeistus oli vastikään muuttunut. Ilmoituksensa mukaan konstaapeli ei ollut vielä ehtinyt kunnolla perehtyä uusiin ohjeisiin muiden työkiireidensä takia.

Sen sijaan presidenttiehdokkaalle huomautuksen antaneen ylikonstaapelin menettelyä ei voitu vallinneissa olosuhteissa pitää virheellisenä. Sakottamatta jättäminen oli johtunut siitä, että ylikonstaapeli oli katsonut velvollisuudekseen kohdella presidenttiehdokasta samoin kuin tämän edellä samoissa olosuhteissa ajanutta kuljettajaa oli kohdeltu. Ei ollut pääteltävissä, että sakottamatta jättämiseen olisi vaikuttanut presidenttiehdokkaan henkilöllisyys tai että normaalia lievempään kohteluun olisi muuten liittynyt epäasiallisia vaikuttimia.

OA kiinnitti liikkuvan poliisin huomiota ihmisten yhdenvertaisen kohtelun tärkeyteen liikennevalvontaa suoritettaessa ja erityisesti siihen, että tapauskohtaiset poikkeamiset yleisestä käytännöstä tulee myös perustella asianmukaisesti.

OA Lehtimajan päätös 10.12.1999, dnrot 2079, 2086, 2214 ja 2277/4/99

ESITUTKINNAN JÄTTÄMINEN TOIMITTAMATTA

Kantelija arvosteli muun ohella Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen suorittamaa esitutkintaa perätöntä lausumaa koskevassa asiassa.

Käräjäoikeus ja hovioikeus olivat aikaisemmin lainvoimaisesti hylänneet kantelijan ajaman syytteen julkisesta herjauksesta. Käräjäoikeuden ratkaisun jälkeen kantelija teki tutkimuspyynnön siitä, olivatko todistajat antaneet perättömän lausuman tuossa käräjäoikeuden oikeudenkäynnissä. Poliisilaitos katsoi, ettei ollut syytä epäillä perättömiä lausumia. Kaupunginviskaali jätti syytteen nostamatta perättömän lausuman antamisesta epäiltyjen osalta. Sekä lääninsyyttäjä että apulaisvaltakunnansyyttäjä katsoivat kantelijan toimittamasta lisäaineistosta huolimatta, ettei perättömiä lausumia koske-

vassa asiassa ollut tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin.

Tämän jälkeen kantelija teki uuden tutkintapyynnön perättömästä lausumasta Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle. Ylikomisario päätti esitutkinnan katsoen, että samasta asiasta oli jo lainvoimainen tuomioistuimen päätös.

AOA Paunio totesi ylikomisarion päätöksen olleen virheellisen, koska kantelijan tutkintapyynnössä tarkoitetuista epäillyistä perättömistä lausumista ei ollut olemassa tuomioistuimen päätöstä. Helsingin käräjäoikeuden tuomio ja Helsingin hovioikeuden päätös sekä korkeimman oikeuden valitusluvan epäävä päätös koskivat julkista herjausta eivätkä perätöntä lausumaa.

AOA katsoi ylikomisarion menetelleen esitutkintalain 2 §:n vastaisesti siinä, että hän jätti esitutkinnan toimittamatta sillä perusteella, että asia olisi lainvoimaisesti ratkaistu. Hän saattoi käsityksensä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja ylikomisarion tietoon.

AOA Paunion päätös 16.12.1999, dnro 348/4/98

ESITUTKINNAN PÄÄTTÄMINEN JA PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä esitutkinnassa. Kantelija oli tehnyt tutkintapyynnön siitä, olivatko erään yhtiön tekemät lumityöt Vantaan kaupungin järjestyssäännön vastaisia. Komisario päätti esitutkinnan katsoen, että asiassa ei ole rikosta.

Komisario vetosi selvityksessään siihen, että kantelijan ilmoituksesta pääteltiin aurausta suoritettavan yleiseen liikenteeseen käytettävällä alueella, jota järjestyssäännön öinen aurauskielto ei koske. AOA Jonkka totesi, että kantelija oli kuitenkin tutkintapyynnössään yksilöinyt aurausalueen. Tämän seikan tarkempi tutkinta olisi ollut perusteltua. Se ei olisi vaatinut laajoja selvityksiä poliisilta.

AOA:n mukaan esitutkinnassa suoritettavien tutkintatoimenpiteiden laajuus ja perusteellisuus riippuu mm. tutkittavana olevan rikoksen vakavuudesta. Poliisi voi myös priorisoida vakavat asiat vähäisiä rikkomuksia kiireellisemmiksi. Edellä mainittu ei kuitenkaan vapauta poliisia velvollisuudesta suorittaa kunkin asian vaatima esitutkinta kaikkien, myös lievien rikosten kohdalla. Tässä tapauksessa poliisi ei ollut perehtynyt tutkintapyynnössä tarkoitettuun asiaan päätöksentekoon vaadittavalla perusteellisuudella. Järjestyssäännön sisällön perusteellisempi tutkiminen sekä alustavat selvitykset aurauksen suorittamispaikasta ja -välineestä olisivat olleet tarpeen esitutkintalain 2 §:n mukaista arviota tehtäessä.

AOA Jonkka katsoikin komisarion menetelleen virheellisesti siinä, että tämä oli jättänyt esitutkinnan toimittamatta riittämättömien selvitysten perusteella. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa AOA kuitenkin otti huomioon sen, että järjestyssäännön määräykset olivat osittain tulkinnanvaraisia. AOA katsoi komisarion menetelleen myös esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 4 §:n vastaisesti, koska esitutkinnan lopettavasta päätöksestä ei ollut ilmoitettu asianmukaisesti eikä päätöstä ollut perusteltu säännöksen edellyttämällä tavalla. Kansalaisten luottamuksen ylläpitämiseksi on tärkeää, että poliisi perustelee syyt esitutkinnan toimittamatta jättämiseen myös vähäisten rikosten kohdalla.

AOA Jonkan päätös 16.12.1999, dnro 1704/4/99

SAMASTA ASIASTA TEHTY KANTELU EI VAIKUTA ESITUTKINNAN SUORITTAMISVELVOLLISUUTEEN

Kantelija arvosteli poliisia esitutkinnan viivästymisestä. Hän oli tehnyt Teknillisen korkeakoulun rakennushanketta ja siihen myötävaikuttaneiden virkamiesten toimia koskevassa asiassa rikosilmoituksen Kirkkonummen nimismiespiiriin. Ilmoituksen yhteydessä oli käynyt ilmi, että asiasta oli myös tehty kantelu oikeusasiamiehelle. Tutkinnanjohtaja oli ilmoittanut kantelijalle, että asiassa odotettaisiin oikeusasiamiehen päätöstä ja että oikeusasiamies määräisi esitutkinnasta, jos asiassa oikeusasiamiehen käsityksen mukaan ilmenisi jotain vakavampaa rikokseen viittaavaa. Myöhemmin tutkinnanjohtaja teki nimenomaisen päätöksen esitutkinnan keskeyttämisestä.

AOA Jonkka esitti kannanottonaan seuraavan.

Esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Oikeusasiamiehelle tehty kantelu ei sellaisenaan vaikuta esitutkintaviranomaisen velvollisuuksiin esitutkintalain mukaan. Esitutkinnan viivytyksettömän toimittamisen velvollisuus säilyy siis mahdollisesta kantelusta huolimatta. Asiasta ei tosin ole olemassa nimenomaista säännöstä, mutta ne tavoitteet, jotka ovat esitutkintalain 6 §:n taustalla, ovat luonnollisesti olemassa myös kantelutilanteessa. Niin asianosaisten kuin koko rikosoikeudellisen järjestelmän kannalta on tärkeää, että esitutkinta toimitetaan mahdollisimman joutuisasti. Tutkintaa ei siis pidä keskeyttää tai jäädä muutoin odottamaan mahdollisen kantelun ratkaisua.

Jos esitutkintaviranomainen tietää samasta asiasta kannellun oikeusasiamiehelle on selvyyden vuoksi paikallaan ottaa oikeusasiamiehen kansliaan yhteyttä.

AOA saattoi tämän käsityksensä tiedoksi Espoon kihlakunnan, johon Kirkkonummikin nykyisin kuuluu, poliisilaitokselle.

AOA kiinnitti Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota myös päätöksessään lausumiinsa käsityksiin rikosilmoitusten kirjaamisesta ja tarvittaessa niiden siirtämiseen toimivaltaiselle viranomaiselle ja asiassa tehtävästä päätöksestä, mikäli esitutkinta jätetään toimittamatta.

AOA Jonkan päätös 31.12.1999, dnrot 721 ja 2249/4/96

Seuraavassa kanteluratkaisussa on myös kyse esitutkinnan suorittamatta jättämisestä sillä perusteella, että asia oli vireillä oikeusasiamiehen kansliassa.

Kantelijoiden asiamies oli oikeusasiamiehelle osoittamaansa kanteluun liittänyt kopiot Maarianhaminan poliisilaitokselle osoittamastaan kahdesta rikosilmoituksesta. Kävi ilmi, että Maarianhaminan poliisilaitoksessa ei rekisteröity kyseessä olevia rikosilmoituksia esitutkintalain edellyttämällä tavalla eikä ryhdytty asianmukaisiin toimenpiteisiin rikosilmoitusten johdosta. Perusteluksi esitettiin se, että asia oli kantelun johdosta vireillä oikeusasiamiehen kansliassa.

AOA Jonkka kiinnitti Maarianhaminan poliisipäällikön huomiota siihen, että esitutkintalainsäädäntö edellytti asianomaisen esitutkintaviranomaisen ryhtymistä asiamukaisiin toimenpiteisiin rikosilmoituksen johdosta.

AOA Jonkan päätös 15.1.1999, dnro 655/4/96

PAKKOKEINOT JA KANSAINVÄLINEN OIKEUSAPUPYYNTÖ

Kantelija arvosteli laajasti Keskusrikospoliisin toimittamaa talousrikosjutun esitutkintaa.

Postilähetykset

Jutussa tutkinnanjohtajana toiminut rikosylikomisario oli avannut syylliseksi epäillylle osoitetut kirjeet niitä takavarikoimatta, mutta oli laatinut toimenpiteestä takavarikkopöytäkirjaa varsin pitkälle vastaavan asiakirjan. Vaikka oli tulkinnanvaraista, edellyttikö laki varsinaista takavarikkopäätöstä ennen kirjeen avaamista, AOA Jonkka piti tätä perusteltuna vaatimuksena. AOA viittasi pakkokeinolain (4 luku 8 §) sanamuotoon ja siihen, että näin meneteltäessä kontrolloitavuus parani, mikä puolestaan tehostaa perusoikeutena turvatun kirjesalaisuuden suojaa.

Kirjeet oli luovutettu avaamisen ja tarkastamisen jälkeen syylliseksi epäillyn aviopuolisolle, mitä menettelyä AOA arvosteli, koska kirjesalaisuus on voimassa myös aviopuolisoiden välillä. Kun poliisi oli avannut kirjeet, olisi jatkossa tullut menetellä siten, ettei kirjesalaisuus olisi enää tarpeettomasti vaarantunut.

Toisessa tapauksessa ylikonstaapeli (joka ei ainakaan varsinaisesti ollut jutun tutkija) oli tutkinnanjohtajan Oulusta antamasta määräyksestä Hyrynsalmella avannut ja tarkastanut postiin pysäytetyt syylliseksi epäillylle osoitetut postilähetykset. AOA katsoi, että pakkokeinolain 4 luvun 8 § ei edellyttäne, että tutkinnanjohtajan on välttämättä itse avattava postilähetys. Hänen tulee kuitenkin voida yksilöidysti päättää, mitkä lähetykset avataan ja hänen on myös voitava tehokkaasti valvoa avaamista. Tässä tapauksessa tehokas valvonta ei ollut voinut toteutua. Tutkinnanjohtajan puolustuksekseen esittämät tarkoituksenmukaisuussyyt eivät olleet tässä yhteydessä hyväksyttäviä. Tutkinnanjohtajan määräyksestä toimineen ylikonstaapelin menettelyä ei sen sijaan voitu kohtuudella pitää subjektiivisesti moitittavana.

Talon eristäminen

Syylliseksi epäiltyjen talo oli tutkijoille sopivaa kotietsintäaikaa odotettaessa ollut poliisinauhoin eritettynä viisi päivää. Eristämiseen oli sinänsä lainmukaiset perusteet. AOA kuitenkin kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota siihen, että tämänkaltainen varsin näkyvä poliisitoimenpide ainakin jossain määrin leimaa sen kohteeksi joutunutta henkilöä. Eristämisen tulisikin vähimmän haitan periaatteen mukaisesti olla mahdollisimman lyhytaikaista, mikä seikka tulisi ottaa huomioon myös tutkintatoimenpiteitä ajoitettaessa.

Kotietsintä

Kotietsinnän yhteydessä talon parvekkeen oven lukko oli vaurioitunut ja vaihdettu uuteen. Tästä olisi AOA:n mukaan tullut tehdä merkintä kotietsintäpöytäkirjaan. Lisäksi AOA katsoi, että tutkinnanjohtajan olisi tässä tapauksessa tullut varmistua siitä, että uuden lukon avain toimitettaisiin talon omistajalle.

Oikeusapupyyntö

AOA:n mukaan esitutkinnan aikana kansainvälisen oikeusapupyynnön tehneen Oulun lääninsyyttäjän olisi tullut viipymättä peruuttaa tarpeettomaksi käynyt pyyntö.

Toimenpiteet

AOA Jonkka saattoi edellä kerrotut käsityksensä tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikomisarion ja lääninsyyttäjänä toimineen nykyisen poliisiylitarkastajan tietoon.

AOA Jonkan päätös 31.12.1999, dnro 764/4/96

POLIISIMIEHEN SOPIMATON LEHTIKIRJOITTELU

Romaniasiain neuvottelukunta kanteli oikeusasiamiehelle helsinkiläisessä ilmaisjakelulehdessä nimimerkillä "Tapausta tutkinut Malmin poliisi" julkaistusta kirjoituksesta, jonka oli laatinut Helsingin poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli. Pakinatyylisessä kirjoituksessa kerrottiin postikonttoriin tehdystä ryöstöstä, jonka tekijöiden vihjattiin kuuluvan romaniväestöön. Kirjoituksessa hyödynnettiin romaniväestöön kohdistuvia perinteisiä ennakkoluuloja. Siinä viitattiin mm. "heikkoon kirjoitus- ja lukutaitoon" sekä "ikuiseen työttömyyteen" ja sosiaaliturvan varassa elämiseen sekä todettiin, että meno oli muutenkin "suomalaismentaliteettiin huonosti sopeutuva". Neuvottelukunta katsoi, että kirjoitus vahvisti romanivähemmistöön kohdistuvia kielteisiä ennakkoluuloja ja rohkaisi siten kyseisen kansanryhmän syrjintään. Erityisen vakavana pidettiin sitä, että kirjoituksessa annettiin nimenomaan ymmärtää kirjoittajan olevan poliisimies.

Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös saman poliisimiehen toisesta lehtikirjoituksesta, jossa käsiteltiin mm. perättömiä raiskausilmoituksia. Kantelijan mielestä kirjoituksesta ilmeni poliisin kielteinen ja vähättelevä asenne raiskausrikoksen uhreja kohtaan.

Kanteluiden tultua vireille sisäasiainministeriö määräsi asiassa suoritettavaksi esitutkinnan.

Oikeusasiamiehen mahdollinen esteellisyys

Kirjoitukset laatinut rikoskonstaapeli teki kanteluasian tutkinnan johdosta Helsingin poliisilaitokselle OA Lehtimajaa koskevan rikosilmoituksen, jossa hän katsoi joutuneensa OA:n taholta "julkisen herjauksen" kohteeksi. Rikosilmoitusta selostettiin näkyvästi tiedotusvälineissä. Poliisilaitos kuitenkin katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa tutkia asiaa, koska eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien laillisuutta voi tarkastaa vain eduskunta.

Virkamies ei kuitenkaan tule esteelliseksi virkatoiminnassaan vain sen vuoksi, että joku hänen virkatoimensa kohteena oleva asianosainen on kannellut tästä virkatoimesta tai tehnyt sitä koskevan rikosilmoituksen. Esteellisyyden syntymiseen vaaditaan virkamiehen ja asianosaisen välien kärjistyminen niin vakavasti, että se saattaa virkamiehen puolueettomuuden asian käsittelyssä perustellusti kyseenalaiseksi.

Sama periaate on sovellettavissa myös oikeusasiamiehen ja hänen laillisuusvalvontansa kohteena olevan virkamiehen väliseen suhteeseen. Ei ole käytännössä harvinaista, että oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden kohteina olevat virkamiehet reagoivat asioiden tutkintaan kielteisesti. Näin ollen OA katsoi, ettei rikoskonstaapelin tekemä rikosilmoitus häntä vastaan saattanut häntä esteelliseksi ratkaisemaan tätä kanteluasiaa.

OA totesi itse asiassa kannanottonaan seuraavan.

Kirjoitusten yhteys virkatoimintaan

OA epäili yleisölle muodostuneen sellaisen kuvan, että ilmaisjakelulehden poliisipalstalla julkaistut kirjoitukset edustivat poliisin virallista tiedottamista. Kirjoitukset oli myös varustettu poliisin logoa muistuttavalla kuvalla. Pakinoitten kirjoittaminen poliisipalstalle ei kuitenkaan ollut poliisimiehille nimenomaisesti määrätty virkatehtävä, vaan palstan ylläpito perustui kirjoittajien vapaaehtoisuuteen.

Toisaalta kirjoittajat olivat voineet käyttää kirjoittamiseen myös virka-aikaa. Kirjoittami-

nen oli siten voitu mieltää osaksi virkatoimintaa. Siihen viittaa sekin, että kirjoitukset piti tarvittaessa esittää esimiesten tarkastettavaksi. Poliisipalstan pitäminen kuului poliisin ns. vapaamuotoiseen tiedottamiseen. Kirjoitusten laatimista oli ilmeisesti pidetty virkatyönä, vaikkakin vapaaehtoisena.

Poliisipalstan syntytavan, sen ylläpidon virkatyöluonteisuuden ja siihen kohdistetun esimiesvalvonnan perusteella OA päätyi katsomaan, että rikoskonstaapeli oli laatinut kirjoitukset osana virkatoimintaansa.

Romaneja koskeva kirjoitus

Poliisin taholta selitettiin pakinoinnin liittyneen rikoksentorjuntaa edistävään, ennalta ehkäisevään tiedottamiseen. Toisaalta myönnettiin, ettei kirjoittelua "leimaavan sävynsä" vuoksi voitu pitää hyväksyttävänä.

OA ei kuitenkaan löytänyt kirjoituksesta mitään vakavaa rikostorjunnallista panosta. Kirjoituksen teemana ei ollut niinkään tietyntyyppinen rikollisuus vaan tietty väestöryhmä, jonka edustajien rikollisessa toiminnassa kirjoittaja näki huvittavia piirteitä. Kirjoittaja on selittänyt, että hänen tarkoituksensa olikin ollut tehdä rikoksentekijät naurettaviksi. Pakinahenkilöiden humoristisuus pyrittiin kuitenkin kytkemään enemmänkin heidän etnistä alkuperäänsä ilmentäviin vihjauksiin kuin heidän rikoksiinsa sinänsä. Kirjoituksen sanoma kiteytyi viime kädessä siihen kärjistykseen, etteivät romanit kirjoittajan mielestä onnistuneet edes pankin ryöstämisessä. Tässä oli kirjoittajan lukijoilleen tarjoama "huumori".

Samantyyppistä mielipiteenmuokkausta rikoskonstaapeli oli jatkanut myöhemmissäkin lehtikirjoituksissaan, joissa hän mm. rinnasti kaikki "*etniset ja muualta muuttaneet vähemmistöt sekä pakolaiset*" vankeihin, pultsareihin ja narkomaaneihin. Samalla hän antoi ymmärtää näiden ja muidenkin vähemmistöjen (mm. homojen ja lesbojen) rikkovan lakeja "kansalaistottelemattomuuden" varjolla.

OA piti tällaisia lausumia rasistisina, muukalaisvihaa edistävinä ja alatyylisinä. Hän ei katsonut niiden sopivan valtion virkamiehen ja varsinkaan poliisimiehen arvolle.

Raiskauksen uhreja koskeva kirjoitus

Kirjoituksesta välittyi kuva, että poliisi vähättelee ja suhtautuu jopa vihamielisesti naisten "aamuyöstä" tekemiin raiskausilmoituksiin. OA katsoi, ettei poliisilla ole oikeutta suhtautua tuomitsevasti tai vähättelevästi rikosilmoituksen tekijään, olipa vuorokauden aika mikä tahansa tai rikosilmoituksen tekijän sukupuoli kumpi tahansa. Poliisin velvollisuutena on aina suhtautua jokaiseen rikosilmoituksen tekijään asiallisesti ja objektiivisesti, epäillyn rikoksen laadusta riippumatta.

Rikoskonstaapeli oli puolustanut kirjoitustaan vetoamalla siihen, että hän oli arvostellut ainoastaan *perättömiä* rikosilmoituksia. OA:n mielestä poliisi ei kuitenkaan voi lähteä siitä, että tiettyyn vuorokauden aikaan raiskauksesta tehdyt rikosilmoitukset ovat kyseenalaisia tai että rikosilmoituksen perättömyys muutoinkaan olisi ennakolta arvattavissa.

OA totesi kirjoituksen lisäksi yksityiskohdissaan sisältävän alatyylistä vihjailua, joka halvensi naisen ihmisarvoa. Tällainen alatyyli ei sovi valtion virkamiehelle eikä varsinkaan poliisin "tiedotustoiminnaksi" miellettävään kirjoitukseen.

OA piti kirjoitusta poliisin arvolle sopimattomana. Hän viittasi tältä osin myös YK:n naisten oikeuksien yleissopimukseen, jonka mukaan so-

pimusvaltiot sitoutuivat pidättymään kaikista naisia syrjivistä toimista tai käytännöistä ja varmistamaan, että julkiset viranomaiset ja laitokset toimivat tämän velvoitteen mukaisesti. Lisäksi sopimusvaltiot sitoutuvat ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin naisia syrjivien tapojen ja käytäntöjen muuttamiseksi tai poistamiseksi.

Kirjoitusten rikosoikeudellista arviointia

Sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena kuuluu myös virkamiehille. Virkamiehen asemasta ja virkatehtävien luonteesta voi kuitenkin johtua, että hänen sananvapautensa on rajoitetumpi kuin muilla kansalaisilla. Sananvapauden käyttöä arvioitaessa on otettava huomioon myös valtion virkamieslaki, jonka mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Samoin poliisilaki edellyttää poliisin toimivan asiallisesti ja puolueettomasti. Poliisiasetuksen mukaan poliisimiehen tulee käyttäytyä sekä virassaan että yksityiselämässään niin, ettei poliisin arvo siitä kärsi. OA katsoi asetuksen velvoittavan myös oikeudellisesti, joten sitä ei voida pitää ainoastaan eettisenä käyttäytymisohjeena. Poliisi on niin virassaan kuin yksityiselämässäänkin velvollinen pidättäytymään poliisin arvolle sopimattomasta menettelystä. Eri asia on, että tämän virkavelvollisuuden rikkomisen paheksuttavuusaste voi käytännössä vaihdella sen mukaan, tapahtuuko velvoitteen rikkominen virassa vai yksityiselämässä.

Poliisilla on yhteiskunnassamme keskeinen asema vähemmistöjen turvaamisessa. Poliisi toimii näkyvällä paikalla ja on siten avainasemassa pyrittäessä suvaitsevaisuuden lisäämiseen sekä rasististen, muukalaisvihamielisten ja naissukupuolta halventavien asenteiden ehkäisemiseen.

OA katsoi, että rikoskonstaapeli oli kirjoittanut ko. pakinansa virkaansa toimittaessaan. Hän piti kirjoittelua kokonaisuudessaan poliisimiehen arvolle sopimattomana ja siten edellä mainittujen säännösten vastaisena.

Teon haitallisuusarvioinnissa tulee erityisesti ottaa huomioon poliisin tehtävä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaajana sekä kansalaisten perusoikeuksien ja muiden yleisten oikeuksien sekä yhteiskunnan perusetujen toteuttajana. Poliisilla on velvollisuus toimia asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Rikoskonstaapelin virkavelvollisuuden vastaista menettelyä ei OA:n mielestä voitu myöskään kokonaisarvostelun perusteella pitää rikoslaissa tarkoitetulla tavalla vähäisenä.

Rikoskonstaapelin oli työkokemuksensa ja koulutuksensa perusteella täytynyt olla tietoinen häntä poliisimiehenä sitovista säännöksistä ja määräyksistä. Asian esitutkinnassa saatu selvitys ja oikeusasiamiehelle annetut lausunnot viittasivat kuitenkin siihen, ettei rikoskonstaapeli ainakaan enää viime vuosina ollut välttämättä mieltänyt poliisipalstalle kirjoittamista virkatehtäväksi vaan oli ymmärtänyt kirjoittavansa pakinoita yksityishenkilönä virkansa ulkopuolella. Sen vuoksi OA ei katsonut virkavelvollisuuden rikkomista tahalliseksi.

Rikoskonstaapelin olisi kuitenkin tullut varmistautua siitä, voiko hän esiintyä poliisipalstalla yksityishenkilönä aiheuttamatta kirjoittelullaan väärää mielikuvaa poliisin tiedottamisesta, ottaen huomioon, että hänen kirjoitteluunsa oli myös esimiesten taholta puututtu. Tämänkin jälkeen hän oli jatkanut poliisille sopimatonta kirjoittelua.

Tällä perusteella OA katsoi, että rikoskonstaapeli oli julkaisemalla edellä kerrotut kirjoitukset varomattomuudesta rikkonut hänelle virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin, erityisesti poliisiasetuksen 13 §:n 2 momentin käyt-

täytymisvelvoitteeseen perustuvan virkavelvollisuutensa.

Syyteharkinta ja lopputulos

Rikoskonstaapelin syyllisyyttä arvioitaessa oli otettava huomioon se, että hänen kirjoittelunsa katsominen virkatyöksi oli jossakin määrin tulkinnanvaraista. Syytteen nostamisen tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa oli edelleen otettava huomioon, että kiistanalainen kirjoittelu oli tiettävästi jo loppunut ja että kirjoitusten sopimattomuus oli poliisijohdonkin taholta julkisuudessa selvästi todettu. Rikoskonstaapeli oli jo saanut kirjoittelunsa johdosta kurinpidollisen varoituksen, joka tosin oli tuolloin vielä lainvoimaa vailla.

OA oli myös järjestänyt tämän asian johdosta oikeusasiamiehen kansliassa suullisen kuulemistilaisuuden, jossa rikoskonstaapeli sekä romaniasiain neuvottelukunnan edustajat olivat kohdanneet toisensa ja keskustelleet vakavassa hengessä sekä poliisin työstä rikosten torjunnassa että erilaisista keinoista torjua rasismia ja muukalaisvihamielisyyttä. Keskustelussa tuli voimakkaasti esille tarve lisätä vuoropuhelua poliisin ja etnisten vähemmistöjen välillä. Romaniasiain neuvottelukunnan viestinä oli se, että myös romaniväestön omat edustajat olisi otettava mukaan poliisin rikostorjunnalliseen valistustyöhön. Rikoskonstaapeli suhtautui ajatukseen myönteisesti ja totesi, ettei hänkään enää kirjoittaisi pakinoitaan yhtä kielteisessä hengessä. Keskustelussa tuli esille sekin, että kenttätyötä tekevä rikospoliisi joutuu usein muodostamaan käsityksensä vähemmistöistä sen yksipuolisen kuvan perusteella, minkä hän arkisessa työssään joutuu näkemään.

Ottaen huomioon myös sen orastavan yhteisymmärryksen, joka kuulemistilaisuudessa tuli esille, OA päätyi siihen, ettei syytteen nostamista ollut tässä tapauksessa pidettävä tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Kun tärkeä yleinen tai yksityinen etu ei näissä olosuhteissa vaatinut virkasyytteen nostamista, OA tyytyi antamaan rikoskonstaapelille huomautuksen hänen lainvastaiseksi katsotusta menettelystään. Samalla OA kiinnitti hänen huomiotaan vastaisen varalle poliisin velvollisuuteen pidättäytyä sellaisista julkisista kannanotoista, joiden voidaan tulkita ilmentävän rotusyrjintää, muukalaisvihamielisyyttä tai naissukupuolen halventamista.

OA korosti sitä, ettei syyttämättä jättämistä voitu tässä tapauksessa tulkita viestiksi oikeusasiamiehen välinpitämättömyydestä etnisiä tai muita vähemmistöjä kohtaan taikka rasismin ja muun syrjinnän vähättelyksi. OA ilmoitti päinvastoin uskovansa, että puuttuminen rikoskonstaapelin kirjoitteluun oli saanut aikaan myönteistä kehitystä poliisikunnan suhtautumisessa rasistisiin, muukalaisvihamielisiin ja naissukupuolta halventaviin ilmiöihin. Syytteen nostamisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa oli kysymys ennen kaikkea keinojen valinnasta. OA näki omasta puolestaan ensiarvoisen tärkeäksi edistää poliisin ja vähemmistöjen keskinäistä vuoropuhelua ja yhteistyötä.

Kirjoittajan esimiesten ja Helsingin poliisilaitoksen vastuu

Rikoskonstaapelin kirjoittelusta oli ulkopuolinen saanut helposti sellaisen mielikuvan, että ilmaisjakelulehden poliisipalsta oli käsittänyt nimenomaan poliisin virallista tiedottamista. Tässä asiassa oli poliisin taholta korostettu, että rikoskonstaapelin kirjoituksissa esitetyt kannanotot edustivat vain kirjoittajan omia mielipiteitä, eivät poliisin virallisia kantoja. Kesti kuitenkin yli kaksi vuotta romaneja koskevan kirjoi-

tuksen julkaisemisesta ennen kuin rikoskonstaapelin esimiehet ja Helsingin poliisilaitos julkisuudessa sanoutuivat selkeästi irti kirjoittajan mielipiteistä. Tämä tapahtui vasta OA:n sisäasiainministerille toimittaman selityspyynnön jälkeen. Tosin rikoskonstaapelia vastaan oli jo sitä ennen käynnistetty poliisilaitoksen sisäinen kurinpitomenettely, mutta tämä ei ollut julkisesti tiedossa. Esimiesten passiivisuus oli OA:n mielestä osaltaan vahvistanut ulkopuolisten mielikuvaa siitä, että ilmaisjakelulehden poliisipalsta kuului ja oli myös tarkoitettu kuulumaan osana poliisin viralliseen tiedotukseen.

OA:n käsityksen mukaan rikoskonstaapelin esimiesten olisi tullut mahdollisimman pian tehdä lehden lukijoille selväksi, etteivät kirjoittajan mielipiteet edustaneet poliisin virallista kantaa. Väärän mielikuvan syntymiseen oli kuitenkin osaltaan vaikuttanut myös se, ettei rikoskonstaapeli itse noudattanut niitä määräyksiä, joilla hänen esiintymistään poliisin edustajana oli pyritty estämään. Hän ei myöskään näyttänyt välittäneen hänen kanssaan kirjoitusten sisällöstä käydyistä keskusteluista.

OA saattoi käsityksensä rikoskonstaapelin esimiesten tietoon ja kiinnitti heidän huomiotaan siihen, että poliisin ulkoista kuvaa ja uskottavuutta heikentävään sekä vääriä mielikuvia herättävään lehtikirjoitteluun on vastedes syytä puuttua mahdollisimman ripeästi. Samalla on tehtävä selväksi, mikä kirjoittelu kuuluu poliisin viralliseen tiedottamiseen ja mikä on yksinomaan vapaa-ajan harrastusta.

Poliisin ylijohdon vastuu

Poliisin ylijohdon tehtävänä on ensisijaisesti poliisitoiminnan yleinen kehittäminen. Tästä huolimatta poliisin ylijohtokaan ei voi OA:n mielestä tyytyä vain seuraamaan sellaista laajaa julkisuutta saanutta kirjoittelua, joka sisältönsä vuoksi selvästi vaarantaa yleistä luottamusta poliisin puolueettomuuteen eri kansanryhmien ja erityisesti vähemmistöihin kuuluvien kohtelussa. Kun puheena oleva kirjoittelu oli poliisin ylijohdon omankin käsityksen mukaan ollut poliisimiehen arvolle sopimatonta ja myös poliisin nimenomaisten ohjeiden vastaista, poliisin ylijohdon olisi OA:n mielestä tullut tapahtunutta aktiivisemmin puuttua kirjoitteluun tai ainakin huolehtia siitä, ettei kirjoittelu leimannut koko poliisikuntaa.

Kun poliisin ylijohto oli kuitenkin osaltaan myötävaikuttanut siihen, että vanhemman rikoskonstaapelin esimiehet olivat ryhtyneet toimenpiteisiin kirjoittelun aiheuttamien haittojen poistamiseksi, OA tyytyi saattamaan mainitun käsityksensä poliisin ylijohdon tietoon vastaisen varalle.

Sisäasiainministerin vastuu

OA pyysi tämän asian yhteydessä myös sisäasiainministeriä ilmoittamaan käsityksensä siitä, oliko asiassa tehty kaikki mahdollinen, jotta Suomi täyttäisi sille rotusyrjintäsopimuksen mukaan kuuluvat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet.

Sisäasiainministeri Jan-Erik Enestam viittasi sisäasiainministeriön 30.6.1997 antamaan, suvaitsevaisuuden lisäämistä ja rasismin ehkäisemistä koskevaan ohjeeseen. Sen mukaan poliisin on lisättävä maahanmuuttajia ja syrjintää koskevaa tiedottamistaan, jotta näiden ryhmien perusteeton epäluulo viranomaisia kohtaan vähenisi. Tiedottamista on kohdennettava myös kantaväestöön, jotta maahanmuuttajia kohtaan tunnettua epäluuloa voitaisiin hälventää. Ohjeessa korostetaan, että poliisilla on *"keskeinen asema rasististen ilmiöiden ehkäisemisessä ja sel-*

vittämisessä". Ministeri totesi poliisin puuttuvan tarpeen vaatiessa myös omassa organisaatiossaan esiintyviin syrjintäilmiöihin. Hänen arvionsa mukaan Helsingin poliisilaitoksen myöhäinen reagointi kirjoitteluun oli johtunut tapaukseen sovellettavien rikosoikeudellisten tulkintojen epäselvyydestä ja ennakkotapausten puutteesta. Ministeri vakuutti, että poliisi tulee toimimaan omalta osaltaan oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti ihmisten välisen tasa-arvon edistämisessä. OA katsoi, ettei asia antanut hänelle tältä osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

OA Lehtimajan päätös 31.12.1999, dnrot 1261/4/96 ja 1905/4/98

Samaan päätökseen sisältyy myös syyteoikeutta koskeva kannanotto, jota käsitellään syyttäjälaitosta koskevassa jaksossa s. 198.

AHVENANMAAN POLIISIPIIRIN ESTEELLISYYS ESITUTKINNAN TOIMITTAMISESSA

Kantelija katsoi, että Ahvenanmaan poliisipiiri oli kyseisen poliisipiirin ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen välillä olleiden henkilösidonnaisuuksien vuoksi ollut esteellinen toimittamaan esitutkintaa kantelijan tekemien rikosilmoitusten johdosta. Kantelija katsoi myös, että Ahvenanmaan poliisipiiri oli toimittanut kyseiset esitutkinnat puutteellisesti ja että tutkinnan toimittamisessa oli aiheettomasti viivytelty.

Kantelija oli tehnyt Ahvenanmaan maakuntahallituksen kanssa konsulttisopimuksia vuosina 1989 ja 1990. Konsulttisopimukset allekirjoittivat Ahvenanmaan maakuntahallituksen puolesta maaneuvos ja ylitarkastaja.

Kantelijalle ja Ahvenanmaan maakuntahallitukselle tuli konsulttisopimusten tulkinnasta riitaa, minkä seurauksena kantelija haastoi maakuntahallituksen Ahvenanmaan kihlakunnanoikeuteen kesällä 1992. Asiaa kihlakunnanoikeudessa käsiteltäessä kuultiin todistajana mm. konsulttisopimuksia allekirjoittanutta ylitarkastajaa.

Kantelija teki helmikuussa 1994 Ahvenanmaan poliisipiiriin rikosilmoituksen (rikosilmoitus I), jossa hän pyysi selvittämään, onko ylitarkastaja syyllistynyt perättömän lausuman antamiseen todistajana kuultaessa.

Konsulttisopimuksia Ahvenanmaan maakuntahallituksen puolesta allekirjoittanut maaneuvos oli tuolloin palannut hoitamaan Ahvenanmaan poliisipiirin rikososaston päällikön virkaansa. Ahvenanmaan poliisipiirin rikososaston komisario oli puolestaan tuolloin virkavapaalla ja toimi Ahvenanmaan maakuntahallituksen vt. kansliapäällikkönä eli ylitarkastajan esimiehenä.

Kantelija teki helmikuussa 1995 toisen rikosilmoituksen (rikosilmoitus II), jossa hän pyysi selvittämään, onko myös edellä kerrotussa Ahvenanmaan kihlakunnanoikeudessa käsitellyssä riita-asiassa todistajana kuultu arkkitehti syyllistynyt perättömän lausuman antamiseen todistajana kuultaessa. Rikosilmoituksen II osalta ei heti käynnistetty tutkintaa. Esitutkinta aloitettiin vasta noin kahden vuoden kuluttua eli keväällä 1997.

Kantelija teki heinäkuussa 1995 kolmannen rikosilmoituksen (rikosilmoitus III), jossa hän pyysi selvittämään, sisältääkö ylitarkastajan kantelijalle lähettämä 31.10.1991 päivätty kirje sellaisia tosiasioita vastaamattomia tietoja, joiden perusteella ylitarkastajan voisi katsoa syyllistyneen virkavirheeseen. Ylitarkastajaa kuultiin rikosilmoituksen III johdosta rikoksesta epäiltynä maaliskuussa 1996. Rikosilmoituksen III johdosta ei suoritettu muita kuulusteluja ja tutkinnanjohtajana toiminut vt. komisario teki päätöksen tutkinnan lopettamisesta marraskuussa 1996.

Ahvenanmaan poliisipiirin antaman lausunnon mukaan Keskusrikospoliisin läntisen yksikön kanssa on vuosien kuluessa muodostunut sellainen käytäntö, että Ahvenanmaan poliisipiiri toimittaa esitutkinnan yleensä silloin, kun tutkinnan kohteena on maakuntahallituksen yksittäinen virkamies. Jos rikosilmoitus kohdistuu maakuntahallituksen jäseneen, tutkinnasta huolehtii yleensä Keskusrikospoliisin läntinen yksikkö. Kun kantelijan tekemät rikosilmoitukset olivat kohdistuneet maakuntahallituksen yksittäiseen virkamieheen, oli Ahvenanmaan poliisipiiri toimittanut esitutkinnan. Rikosilmoituksessa II kerrotun teon on katsottu olevan niin läheisessä yhteydessä rikosilmoituksessa I kerrotun teon kanssa, että esitutkintaa ei ole katsottu tarpeelliseksi aloittaa ennen kuin syyttäjä on suorittanut syyteharkinnan rikosilmoituksen I osalta.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Ahvenanmaan poliisipiirin ei voida katsoa menetelleen lain tai määräysten vastaisesti toimittaessaan esitutkinnan kantelijan tekemien rikosilmoitusten johdosta. Menettely on perustunut Keskusrikospoliisin kanssa sovittuun ilmeisen vakiintuneeseen käytäntöön.

Tässä tapauksessa olisi kuitenkin ollut perustellumpaa menetellä esitutkinnan toimittamisen osalta toisin. Esitutkintalain 16 §:n yleisen esteellisyyssäädöksen mukaan tutkinnanjohtaja tai tutkija on esteellinen myös silloin, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Säädöksellä tarkoitetaan mm. sitä, että poliisin esteellisyyttä arvioitaessa on aiheellista kiinnittää huomiota myös siihen, miltä toiminta näyttää ulospäin. Esitutkintaa toimittavan poliisin esteettömyyden tulee olla uskottavaa ulkopuolisen näkökulmasta.

Asetelma, jossa Ahvenanmaan poliisipiiri toimittaa esitutkinnan maakuntahallituksen palveluksessa olevaan virkamieheen kohdistuvan rikosilmoituksen johdosta, on jo lähtökohtaisesti jossain määrin arka esteettömyyden kannalta. Vaikka maakuntahallituksella ei ole oikeutta puuttua yksittäisen asian esitutkintaan, kuuluu Ahvenanmaan poliisipiiri hallinnollisesti maakuntahallituksen alaisuuteen. Maakuntahallitus esimerkiksi nimittää poliisit virkoihinsa. Tällaisista rakenteellisista syistä esitutkinnan puolueettomuuteen olisikin aiheellista kiinnittää korostettua huomiota.

Edellä kerrotut henkilösidonnaisuudet Ahvenanmaan poliisipiirin ja maakuntahallituksen välillä ovat konkretisoineet asetelman ongelmallisuutta tässä tapauksessa. Kun Ahvenanmaan poliisipiirin virkavapaalla ollut rikososaston päällikkö on ollut allekirjoittamassa riitaiseksi muodostuneita konsulttisopimuksia ja virkavapaalla oleva rikososaston komisario on osallistunut kyseisten sopimusten jälkiselvittelyyn, on tilanne kokonaisuutena ottaen muodostunut sellaiseksi, että kantelijassa on saattanut herätä oikeutettuja epäluuloja tutkinnan puolueettomuutta kohtaan. Näin ollen tässä tapauksessa olisi ollut parempi menetellä siten, että esitutkinta olisi toimitettu muualla kuin Ahvenanmaan poliisipiirissä.

AOA:n mielestä on myös kyseenalaista, voidaanko rikosilmoituksessa II kerrotun teon ylipäätään katsoa olevan niin läheisessä yhteydessä rikosilmoituksessa I kerrotun teon kanssa, että ennen esitutkinnan aloittamista on ollut aiheellista odottaa syyteharkinnan valmistumista rikosilmoituksen I osalta. AOA:n mukaan menettely ei ole ollut asianmukaista ainakaan sen jälkeen, kun rikosilmoituksen I syyteharkinta ei olekaan valmistunut odotetulla tavalla kesällä 1995. Rikosilmoituksen II tutkinnanjohtajana toimineen vt. komisarion olisi viimeistään tuossa vaiheessa pitänyt ryhtyä toimenpiteisiin esitut-

kinnan toimittamiseksi myös rikosilmoituksen II osalta.

Rikosilmoituksen III osalta AOA katsoi, että ennen esitutkinnan lopettamista olisi ollut aiheellista kuulla ainakin asianomistajana ollutta kantelijaa. Tutkinnanjohtajana olleelle vt. komisariolle ei AOA:n käsityksen mukaan ole voinut muodostua riittävän perusteellista ja luotettavaa käsitystä tapahtumista pelkästään rikoksesta epäillyn ylitarkastajan kertomuksen perusteella.

AOA saattoi rikosilmoituksen II osalta lausumansa käsityksen Ahvenanmaan poliisipiirin vt. komisarion tietoon otettavaksi huomioon vastaisen varalle ja kiinnitti hänen huomiota rikosilmoituksen III osalta lausumaansa. Lisäksi AOA kiinnitti Ahvenanmaan poliisipiirin huomiota esteellisyyssäännösten tulkinnasta lausumaansa.

AOA Jonkan päätös 31.12.1999, dnro 2303/4/96

SYYTTÄJÄLAITOS

YLEISTÄ

Syyttäjäasioita ovat yleisiä syyttäjiä koskevat laillisuusvalvonta-asiat. Niinpä esimerkiksi sotilasoikeudenkäynnissä syyttäjinä toimivien sotilaslakimiesten menettelystä tehdyt kantelut katsotaan puolustuslaitosta koskeviksi asioiksi.

Syyttäjiä koskevissa kanteluissa on usein kanneltu myös poliisin menettelystä. Samoin tuomioistuimia ja poliisia koskevissa kanteluissa on saatettu käsitellä myös syyttäjän menettelyä. Pääsääntönä on ollut kantelun sijoittaminen siihen ryhmään, mihin se eniten painottuu. Esimerkiksi kantelut syyttäjän toimimisesta poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana ovat painottuneet yleensä siinä määrin esitutkintaan, että ne on lähes poikkeuksetta tilastoitu poliisikanteluiksi. Kun jokaisesta ratkaisusta on tehty vain yksi tilastomerkintä, syyttäjän menettelyä koskevia kanteluita on siten tosiasiassa jonkin verran tilastoitua enemmän.

Syyttäjäasiat kuuluvat työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA *Jonkan* ratkaistaviksi. Myös OA *Lehtimaja* on ratkaissut joitakin syyttäjäasioita. Syyttäjäasioiden pääesittelijänä toimii esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

SYYTTÄJIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSISTA

Syyttäjälaitos on ollut viime vuosina uudistusten kohteena. Syyttäjäorganisaation uudistus alkoi paikalliselta tasolta kihlakuntauudistuksella. Laki kihlakunnansyyttäjistä tuli voimaan 1.12.1996. Ylimmän syyttäjäviranomaisen tehtävät siirtyivät 1.12.1997 valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjän tehtäväksi tuli mm. syyttäjien toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Hänellä on myös oikeus antaa syyttäjien toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita.

Organisaatiouudistus merkitsi laillisuusvalvonnan kannalta sitä, että myös maan ylin syyttäjäviranomainen tuli oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Aikaisemmin näin ei ollut, koska oikeusasiamiehellä ei ollut oikeutta valvoa oikeuskanslerin virkatoimia myöskään syyttäjälaitoksen johtamisen osalta.

Samassa yhteydessä muutettiin myös esitutkintalakia siten, että syyttäjät toimivat tutkinnanjohtajina poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa. Tällä tavalla voidaan välttää tutkinnan puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, koska tutkintaa johtaa poliisiorganisaation ulkopuolinen virkamies. Tosin uudessakin järjestelmässä on ilmennyt eräitä ongelmia. Tätä syyttäjän toimintaa poliisirikosten tutkinnanjohtajana on käsitelty poliisia koskevassa jaksossa (ks. s. 158).

Oikeudenkäynti rikosasioissa uudistettiin lokakuun alusta 1997. Uudistus lisäsi syyttäjän merkitystä rikosprosessissa.

Oikeudenkäyntimenettely hovioikeudessa uudistui toukokuun alusta 1998. Uudessa menettelyssä hovioikeuden on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta toimitettava rikosasiassa suullinen käsittely, jos asianomistaja tai vastaaja sitä vaatii. Suulliset käsittelyt ovatkin tämän uudistuksen jälkeen lisääntyneet hovioikeuksissa. Rangaistusmääräysten antaminen oli jo aikaisemmin siirretty tuomioistuimilta syyttäjille.

SYYTTÄJÄLAITOKSEEN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista on koskenut syyteharkintaa, etenkin sen

lopputulosta, mutta jonkin verran on kanneltu myös ratkaisujen viipymisestä ja perusteluista.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Käytännöksi on muotoutunut, että oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyyppiset kantelut on siirretty valtakunnansyyttäjälle, mikäli kysymys on ollut muusta kuin oikeusasiamiehen valvontavaltaa kuuluvasta asiasta. Valtakunnansyyttäjä voi toimivaltansa puitteissa suorittaa tällöin uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta. Oikeusasiamies voi tällaisessa tapauksessa vain arvioida yleisen syyttäjän toiminnan lainmukaisuuden. Näiden syyteharkintakanteluiden siirtäminen on katsottu kantelijan kokonaisedun mukaiseksi. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin kertomusvuonna 13 kantelua. Edellisenä vuonna siirrettiin vastaavalla perusteella 15 kantelua.

Kertomusvuonna syyttäjiä koskevia kanteluratkaisuja tehtiin 65. Syyttäjäkanteluiksi tilastoitujen ratkaisujen määrä näyttää kolmen viime vuoden aikana tasaisesti nousseen yli neljänneksen vuosivauhdilla eli runsaalla kymmenellä vuosittain (vuonna1998 oli 52 ja 1997 vain 38 tapausta).

Vuonna 1999 yhdeksän kantelua johti toimenpiteisiin (edellisenä vuonna kuusi kantelua). Kaikki toimenpiteet olivat käsityksiä. On kuitenkin otettava huomioon, että tilastoiduista käsityksistä seitsemän kohdistui Turun kihlakunnanviraston kihlakunnansyyttäjän menettelyyn verohallituksen pääjohtajaa ja Nostokonepalvelu Oy:tä koskevassa asiassa. Tämä asia oli keväällä 1998 vahvasti esillä julkisuudessa lähinnä siinä muodossa, että valtakunnansyyttäjä olisi epäasiallisesti puuttunut kihlakunnansyyttäjän syyteharkintaan Nostokonepalvelu Oy:n asiassa. Asiasta tehtiin useita kanteluita, joissa esitettiin epäilyjä valtakunnansyyttäjän toimintaa kohtaan. OA Lehtimaja ei katsonut valtakunnansyyttäjän menetelleen lainvastaisesti. Sen sijaan hän arvosteli syyttäjäorganisaation epäselviä sisäisiä toimivaltasuhteita sekä kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen perustelutapaa (ks. dnro 1062/4/98 s. 184).

Myös muissa tapauksissa oli kysymys syyttämättäjättämispäätöksen perustelemisesta ja kirjallisiin tiedusteluihin vastaamisesta. Varsinaisen syyteharkinnan asianmukaisuuteen ei jouduttu puuttumaan.

Kertomusvuonna syyttäjälaitos ja vasta perustettu valtakunnansyyttäjänvirasto eivät enää olleet julkisuudessa samalla tavalla arvostelun kohteena kuten edellisenä vuonna. Tämä heijastui jossakin määrin myös kertomusvuoden kanteluihin, joissa oli aikaisempaa vähemmän syyttäjälaitoksen yleistä arvostelua.

Uusi syyttäjälainsäädäntö ja valtakunnansyyttäjän viran perustaminen ovat herättäneet kysymyksiä myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin syyttäjäntehtävien koordinoinnista suhteessa yleiseen syyttäjäntoimeen. Erilaisia tulkintoja on ehditty esittää mm. siitä, missä tapauksissa ja millä tavalla ylimmät laillisuusvalvojat voivat puuttua yleisten syyttäjien suorittamaan syyteharkintaan virkarikosasioissa sekä missä vaiheessa ylimpien laillisuusvalvojien katsotaan ottaneen tällaisen syyteharkinnan itselleen.

Asia tuli ajankohtaiseksi, kun OA Lehtimajan pyydettyä sisäasianministeriöltä lausuntoa ja selvitystä hänelle ns. Matapupu -jutussa tehdyn kantelun johdosta sisäasiainministeriö määräsi esitutkinnan suoritettavaksi. Kantelu, jossa epäiltiin poliisin syyllistyneen lehtikirjoituksissaan syrjintään, jäi vireille oikeusasiamiehen kansliaan. Esitutkintapöytäkirja toimitettiin

kuitenkin Helsingin kihlakunnansyyttäjälle, joka teki asiassa syyttämättäjättämispäätöksen ottamatta ennen ratkaisun tekemistä yhteyttä oikeusasiamieheen. OA Lehtimaja käsitteli ratkaisussaan (31.12.1999, dnro 1261/4/96) ylemmän syyttäjän ja oikeusasiamiehen oikeutta ottaa alemmalla syyttäjällä oleva virkarikosasia ratkaistavakseen (devoluutio-oikeus). OA Lehtimaja päätti suorittaa uuden syyteharkinnan tässä poliisin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevassa asiassa (ks. s. 173).

OA Lehtimaja esitti oikeusministeriölle, että ministeriö harkitsisi sopivia keinoja havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Hän esitti lisäksi valtakunnansyyttäjän harkittavaksi, miten yleisten syyttäjien ohjeistusta voitaisiin parantaa kerrotunkaltaisten tilanteiden estämiseksi. Esityksen johdosta oikeusministeriössä järjestettiin 26.4.2000 neuvottelu ministeriön, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, oikeuskanslerinviraston ja valtakunnansyyttäjänviraston edustajien kesken. Neuvotteluissa todettiin ensisijaiseksi tarve täydentää syyttäjien ohjeistusta. Valtakunnansyyttäjä antoikin 17.5.2000 yleisen ohjeen syyttäjille (VKS 2000:6, dnro 15/3/00) eräistä oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tietoon saatettavista asioista.

TARKASTUKSET

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjänvirastoja suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitosuudistuksen toteuduttua on syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta parantunut, joten oikeusasiamiehen ei ole ollut tarkoituksenmukaista lisätä näitä tarkastuksia. Toimivaksi on osoittautunut paikallisen syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen tarkastaminen samalla kertaa, jolloin saadaan tietoa mm. poliisin ja syyttäjän yhä tärkeämmäksi käyvästä yhteistyöstä. Näin pystytään myös hahmottamaan paremmin kuvaa esitutkinnan ja syyttäjäntoiminnan mahdollisista ongelmista.

Syyttäjätarkastusten painopisteiksi ovat – yhteistyökysymysten lisäksi – muotoutuneet syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättäjättämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessiuudistuksen tavoitteiden toteutuminen syyttäjän työssä. Aiheellista on myös ollut seurata asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten esittämiskäytäntöä rikosoikeudenkäynneissä.

AOA Jonkka tarkasti kertomusvuonna kolme syyttäjäviranomaista, Oulun kihlakunnan syyttäjänviraston, Koillis-Lapin kihlakunnan syyttäjäosaston ja Porvoon kihlakunnan syyttäjäosaston. Kaikkiin tarkastuksiin liittyi samalla kertaa toteutettu kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastus.

Tarkastuksella selvitettiin edellisen vuoden tapaan erityisesti kokemuksia uudesta rikosoikeudenkäyntimenettelystä sekä muutoksenhakumenettelystä hovioikeuksien osalta. Muina tarkastusteemoina olivat asianomistajan edustaminen oikeudenkäynnissä sekä yhteistoiminta poliisin ja tuomioistuinten kanssa.

Tarkastuskohteissa syyttäjät edustivat asianomistajia oikeudenkäynneissä aina kun lain edellytykset täyttyivät. Syyttäjä edusti tällöin asianomistajaa yleensä myös hovioikeudessa. Poikkeuksena edustamisesta olivat pahoinpitelyjutut ja muut jutut, joissa asianomistaja tarvittiin näyttökysymysten vuoksi oikeuteen. Kieltäytymisestä ilmoitettiin asianomistajalle kirjeitse.

Kokemukset uudesta rikosoikeudenkäyntimenettelystä olivat yleisesti myönteiset. Uusi menettely lisäsi kuitenkin syyttäjien työmäärää.

Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä tietyin (esitutkintalain 4 a §:ssä säädetyin) edellytyksin määrätä, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se keskeytetään. Määräys voidaan rajoittaa

myös tiettyyn osaan epäillyksi ilmoitetuista rikoksista. Esitutkinnan rajoittamista koskevien esitysten määrä vaihteli tarkastuskohteittain. Porvoossa esityksiä tehtiin suhteellisen paljon (kaikkiaan 31 vuonna 1999), Oulussa vähän, mutta Koillis-Lapissa ei lainkaan. Rajoittamisesityksen tekee aina tutkinnanjohtaja. Aloite esitutkinnan rajoittamiseen tulee siten poliisilta.

Porvoon kihlakunnan syyttäjäosastolla havaittiin, että työsuojeluviranomainen katsoi lausunnossaan syytteen nostamisen työsuojelurikoksia koskevissa asioissa aiheelliseksi useammin kuin syyttäjät. Syyttäjien todettiin kuitenkin tarkastelluissa kolmessa työsuojelurikosta koskevassa asiassa toimineen harkintavaltansa rajoissa. AOA Jonkka muistutti kuitenkin syyttäjiä siitä, ettei asianomistajan ilmoitukselle siitä, että tapaturma oli aiheutunut tämän omasta huolimattomuudesta ja ettei tämä vaadi työnantajansa edustajille rangaistusta, saisi antaa liian suurta painoarvoa syyteharkinnassa.

Koillis-Lapin kihlakunnan syyttäjäosaston tarkastuksessa havaittiin, että eräässä jutussa oli tehty syyttämättäjättämispäätös mm. syyteoikeuden vanhentumisen perusteella. Juttu oli kuitenkin tullut syyttäjälle 5 kuukautta ennen vanhentumista. AOA Jonkka kiinnitti huomiota syyteharkintaan tulevien juttujen seurantaan, jotta tarvittaessa sijaisjärjestelyin voidaan varmistaa, ettei syyteoikeus pääse vanhenemaan syyttäjän loman tai muun pitemmän poissaolon aikana.

Syyttäjälaitoksen tarkastukset vuonna 1999

Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto	29.1.1999
Koillis-Lapin kihlakunnan syyttäjäosasto	22.4.1999
Porvoon kihlakunnan syyttäjäosasto	18.8.1999

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VEROHALLITUKSEN PÄÄJOHTAJAN YM. SYYTTÄMÄTTÄ JÄTTÄMINEN

Nostokonealalla toimivien osakeyhtiöiden johtohenkilöiden epäiltiin syyllistyneen nostokonekauppojen yhteydessä törkeisiin veropetoksiin. Verohallituksen pääjohtajan epäiltiin puolestaan osallistuneen näihin rikoksiin avunantajana sekä samalla käyttäneen väärin virka-asemaansa. Hänellä oli merkittävä omistusosuus toisessa nostokoneyhtiössä, jossa hänellä oli myös prokuristin asema. Hän oli antanut yhtiötä johtaneelle langolleen apua mm. verovastineen laatimisessa lääninverovirastolle. Hän oli myös ottanut pääjohtajana vastaan yhtiön taholta tulleita verotiedusteluja ja neuvonpyyntöjä.

Valtakunnansyyttäjä päätti kuitenkin jättää pääjohtajan syyttämättä ja Turun kihlakunnansyyttäjä teki samana päivänä vastaavan ratkaisun osakeyhtiöiden johtohenkilöiden osalta. Kihlakunnansyyttäjä oli alun perin vastannut koko asiaa koskevasta syyteharkinnasta, mutta valtakunnansyyttäjä oli päättänyt ottaa asian verohallituksen pääjohtajaa koskevalta osalta itse ratkaistavakseen. Muilta osin syyteharkinta oli jäänyt edelleen kihlakunnansyyttäjälle.

Syyttämättäjättämispäätösten jälkeen esitetyssä televisio-ohjelmassa kyseenalaistettiin se tapa, jolla kihlakunnansyyttäjän oma päätös oli syntynyt. Tämä kertoi televisiohaastattelussa, että syyteharkinnan ollessa vielä kesken valtakunnansyyttäjä oli maininnut hänelle jonkun korkean tahon kehottaneen asiassa "erityiseen tarkkuuteen". Syyttämättä jättäminen ei ollut kihlakunnansyyttäjän mukaan lopputuloksena vastannut hänen henkilökohtaista käsitystään siitä, mihin syyteharkinnassa olisi yhtiöiden johdon osalta tullut päätyä. Televisiohaastattelu

synnytti tiedotusvälineissä laajan keskustelun siitä, oliko kihlakunnansyyttäjää painostettu hänen syyteharkinnassaan, mikä valtakunnansyyttäjänviraston osuus asiaan oli ollut ja olivatko asiassa tehdyt syyttämättäjättämisratkaisut ylipäänsä perustuneet asiallisiin syihin.

Oikeusasiamiehelle tehtiin asian johdosta useita kanteluita. Niissä nousivat esille seuraavat kysymykset:

1) Oliko valtakunnansyyttäjä kihlakunnansyyttäjän kanssa käymissään keskusteluissa vedonnut siihen, että jokin "korkea taho" oli edellyttänyt syyteharkinnan suorittamista erityisen tarkasti, ja jos näin oli tapahtunut, oliko tällaista menettelyä pidettävä lainmukaisena?

2) Olivatko valtakunnansyyttäjä ja asiassa esittelijänä toiminut valtionsyyttäjä painostaneet kihlakunnansyyttäjää tälle kuuluvassa syyteharkinnassa?

3) Oliko kihlakunnansyyttäjä menetellyt asianmukaisesti jättäessään yhtiöiden johtohenkilöt syyttämättä, vaikka tällainen ratkaisu ei hänen oman ilmoituksensa mukaan vastannut hänen todellista käsitystään siitä, mihin asiassa olisi pitänyt päätyä?

4) Oliko verohallituksen pääjohtajaa koskevan syyteharkinnan erottaminen yhtiöiden johtoa koskevasta syyteharkinnasta vaarantanut kihlakunnansyyttäjän syyteharkinnan itsenäisyyden ja oliko toimenpiteelle ollut laillisia perusteita?

5) Oliko valtakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätös verohallituksen pääjohtajan osalta ollut asianmukainen?

Kihlakunnansyyttäjän kerrottua julkisesti, että hän oli jo alun perin pitänyt allekirjoittamansa syyttämättäjättämispäätöksen lopputulosta asiallisesti vääränä, OA Lehtimaja esitti valtakunnansyyttäjän harkittavaksi, olisiko tässä asiassa aihetta määrätä suoritettavaksi uusi syyteharkinta.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä määräsikin Helsingin kihlakunnansyyttäjän toimittamaan osakeyhtiöiden johtohenkilöiden osalta uuden syyteharkinnan. Myös tämä kihlakunnansyyttäjä päätyi syyttämättäjättämispäätökseen, joskin erilaisin perusteluin kuin Turun kihlakunnansyyttäjä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Syyttäjän riippumattomuus ja itsenäisyys

Valtakunnansyyttäjä voi ylimpänä syyttäjänä antaa syyttäjäntoimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Valtakunnansyyttäjän kannanotot eivät kuitenkaan yksittäistapauksissa velvoita alempia syyttäjiä. Hän ei voi antaa alaiselleen syyttäjälle sellaisia ohjeita, jotka merkitsisivät alemman syyttäjän itsenäisen syyteharkintavallan syrjäyttämistä.

Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian. Hän voi käyttää tätä oikeuttaan rikosasian käsittelyn missä vaiheessa tahansa, joko ennen alemman syyttäjän ratkaisua tai sen jälkeen. Valtakunnansyyttäjä voi ottaa syyteharkinnan itse suoritettavakseen mutta myös määrätä syytteen ajamisen jonkun alemman syyttäjän tehtäväksi. Alemman syyttäjän on tällöin ajettava valtakunnansyyttäjän oikeaksi harkitsemaa syytettä. Tällaisessa tapauksessa valtakunnansyyttäjä vastaa siitä, että syytteen nostamiselle on ollut lailliset edellytykset.

Syyttäjien yhteistyö ja neuvonpito

Syyttäjälaitoksen uudistamisen yhtenä lähtökohtana oli, että syyttäjäntoiminnan painopiste jää paikallistasolle ja että ylempien syyttäjien tehtävänä on paikallistason toiminnan tukeminen. Vaikka tämä tukemistehtävä ilmeneekin

pääasiassa syyttäjien kouluttamisen, ohjaamisen ja valvonnan kehittämisenä, paikallissyyttäjillä ja valtakunnansyyttäjänvirastolla on tarkoitettu olevan yhteistyötä myös yksittäisissä syyteharkinta-asioissa. Lain ei ole katsottu estävän neuvottelemista siitäkään kysymyksestä, onko jossakin asiassa perustellumpaa nostaa syyte vai jättää se nostamatta.

Jos valtakunnansyyttäjänvirastolla ja paikallissyyttäjällä on jutun näyttö- tai oikeuskysymysten arvioinnista erilaisia käsityksiä, valtakunnansyyttäjä ei voi velvoittaa paikallissyyttäjää muuttamaan käsitystään. Hän voi kuitenkin ottaa syyteharkinnan asiassa itselleen ja päätyessään syytteen nostamiseen joko ajaa sitä itse tai antaa syytteen ajamisen jollekin alaiselleen syyttäjälle.

Syyteharkinta on tarkoitettu kunkin toimivaltaisen syyttäjän itsenäisesti tehtäväksi. Syyttäjän päätöksenteon itsenäisyyttä ei takaa ainoastaan syyttäjäntoimen organisatorinen ja rakenteellinen riippumattomuus. Tärkeätä on myös se, ettei yksittäinen syyttäjä anna minkäänlaisen ulkopuolisen houkutuksen, taivutuksen tai painostuksen vaikuttaa ratkaisuunsa. Tämä koskee kaikkia syyttäjiä kaikissa syyteratkaisuissa, siitä riippumatta, miltä taholta mahdollinen ulkopuolinen vaikuttamisyritys heihin kohdistuu. Myöskään ylempi syyttäjä ei saa määrätä tai painostaa alaistaan syyttäjää tietynsisältöiseen ratkaisuun yksittäisessä syyteasiassa. Jos asiassa hänen mielestään tulee tehdä toisenlainen syyteratkaisu, hänen tulee ottaa asia itse ratkaistavakseen.

Syyttäjien yhteiseen neuvonpitoon kuuluu, että keskustelun osapuolet kertovat avoimesti näkemyksistään. Tässä yhteydessä ei katsota olevan sopimatonta ilmaista omaa mielipidettään, vaikka se eroaisikin muiden käsityksistä. On kuitenkin tärkeätä, että osapuolet tietävät oikeutensa ja velvollisuutensa eivätkä pyri vaikuttamaan toisiinsa sopimattomin keinoin.

On myös ymmärrettävää, että oman mielipiteen ilmaisutapa vaihtelee henkilöstä riippuen. Joskus ero voimakkaan mielipiteenilmaisun ja sopimattoman vaikuttamisen välillä voi olla hiuksenhieno. Siihen, mitä voidaan pitää painostamisena tai mikä koetaan painostamiseksi, vaikuttavat esimerkiksi asianosaisten virka-asemien erot, erilaiset keskustelutottumukset ja ammatillisen yhteisön piirissä omaksuttu yleinen toimintakulttuuri.

Toimintakulttuurien eroja

Esimiesten ja alaisten suhteet eri viranomaisorganisaatioissa vaihtelevat tiukasta käskyvaltasuhteesta täydelliseen toiminnalliseen riippumattomuuteen. Ääriesimerkkeinä voidaan mainita toisaalta poliisi ja toisaalta tuomioistuinlaitos. Esimies-alaissuhteen luonne heijastuu yleensä alan toimintakulttuurissa. Tiukkaan käskyvaltasuhteeseen tottuneet alaiset ottavat ilmeisesti myös omaan harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa herkemmin huomioon esimiehensä odotukset ja toivomukset kuin mihin on vastaavasti totuttu sellaisessa organisaatiossa, jossa on perinteisesti korostettu toiminnallista riippumattomuutta ja esimiesrooli on näkynyt vain viraston hallinnollisissa järjestelyissä.

Tuomioistuinlaitoksessa kunkin tuomarin lainkäyttöasioissa ilmenevää riippumattomuutta korostetaan voimakkaasti, vaikka tuomioistuimet hallinnollisesti ovatkin toimeenpanovaltaa edustavan oikeusministeriön alaisia ja vaikka tuomareiden on noudatettava tuomioistuinten ja niiden päällikkötuomareiden sisäiseen hallintovaltaan kuuluvia ratkaisuja. Monijäsenisessä tuomioistuimessa jokaisen jäsenen odotetaan yksilönä kykenevän tekemään ratkaisunsa itse-

näisesti ja seisomaan sen takana siitä huolimatta, että virassa vanhemmat jäsenet saattavat olla ratkaisusta eri mieltä. Jyrkkiinkin erimielisyyksiin on tässä toimintakulttuurissa totuttu. Niiden katsotaan jopa kuuluvan asiaan.

Toisaalta tuomioistuinlaitokselle on tyypillistä myös eri oikeusasteiden keskinäinen riippumattomuus ja toiminnallinen erillisyys. Esimerkiksi hovioikeuden jäsen ja käräjäoikeuden tuomari ovat tottuneet välttämään jopa keskustelua sellaisesta käräjäoikeudessa käsiteltävästä tai käsitellystä asiasta, joka saattaa tulla myöhemmin ratkaistavaksi hovioikeudessa. Syyttäjälaitosta ei voida näissä suhteissa rinnastaa tuomioistuimiin. Syyttäjälaitoksessa ei ole nähty vastaavaa estettä yhteydenpitoon alemman ja ylemmän asteen toimijoiden välillä. Päinvastoin se on todettu jopa suositeltavaksi, koska valtakunnansyyttäjällä on velvollisuus "tukea" paikallistason syyttäjäntoimintaa.

Syyttäjälaitoksen uudistuksen jälkeiselle syyttäjäkulttuurille lienee kuitenkin vielä ominaista vakiintumattomuus. Sekä organisaatiota että syyttäjäntoimintaa koskeva lainsäädäntö on tuoretta. Vasta nyt on ensimmäistä kertaa luotu yhtenäinen ja itsenäinen syyttäjälaitos sekä siihen sisältyvä päätoimisten syyttäjien verkosto. Sitä edeltänyt organisaatio oli hajanainen sekä hallinnollisesti että toiminnallisesti. Huomattava osa syyttäjälaitoksesta oli ollut läheisessä kytköksessä poliisiorganisaatioon, joka taas rakentuu kokonaan erilaiseen toimintakulttuuriin. Syyttäjälaitoksen uudistaminen on merkinnyt myös syyttäjän roolin ja ammatti-identiteetin uudelleen arviointia. Syyttäjä ei ole enää virkapukuinen kruununnimismies vaan riippumattomaan tuomariin rinnastuva itsenäinen lainkäyttäjä.

Väitetty korkeaan tahoon vetoaminen

Valtakunnansyyttäjän ja Turun kihlakunnansyyttäjän muistikuvat eivät täsmänneet, mitä tuli "korkean tahon" kehotukseen suorittaa syyteharkinta erityisen tarkasti. Kihlakunnansyyttäjän väite jäi tältä osin näyttämättä toteen. Toisaalta voitiin OA:n mielestä kysyä, olisiko laillisuusvalvonnan kannalta syytä erityiseen huoleen siinäkään (kuvitellussa) tapauksessa, että väite sittenkin olisi pitänyt paikkansa, toisin sanoen, että jokin korkea taho olisi todella kehottanut valtakunnansyyttäjää "tarkkuuteen" verohallituksen pääjohtajaan liittyneissä asioissa ja että valtakunnansyyttäjä olisi maininnut tästä kihlakunnansyyttäjälle.

Luonnollisesti liikuttaisiin herkällä alueella, jos esimerkiksi yksittäiset valtioneuvoston jäsenet osoittaisivat valtakunnansyyttäjänvirastolle neuvoja tai toivomuksia valtakunnansyyttäjän itsenäiseen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Tietenkin on selvää, ettei tällaisten neuvojen tai toivomusten esittämisellä olisi oikeudellista merkitystä, kun niiden kohteena on toiminnallisesti riippumaton syyttäjälaitos.

Kysymys on kuitenkin myös hallintokulttuurista ja virkamiesetiketistä: mitä pidetään sopivana? Mihin vedetään rajat nyt ja vastedes? On luultavaa, ettei valtakunnansyyttäjä voi tämän päivän avoimessa demokraattisessa yhteiskunnassa pelkästään riippumattomaan asemaansa vedoten kokonaan välttyä ulkopuolisten tahojen sinänsä ehkä hyvää tarkoittavilta neuvoilta ja toivomuksilta. OA:n mielestä ilmiö ei sinänsä antanut aihetta huoleen, kunhan yksittäiset syyttäjät mieltävät asemansa oikein ja itse ottavat perustuslaissa turvatun riippumattomuutensa vakavasti.

Oikeastaan kihlakunnansyyttäjän esittämä väite "korkean tahon" kerrotusta asiaan puuttu-

misesta ei ole kovinkaan dramaattinen, mikäli tarkastellaan väitteen pelkistettyä sisältöä. Onhan itsestäänselvyys, että kun verohallituksen pääjohtajaa epäillään verorikoksesta ja sen johdosta pidätetään virasta, joutuu koko julkisen hallinnon uskottavuus koetukselle. Näissä olosuhteissa on luonnollista, että myös tasavallan korkeilla tahoilla tunnetaan huolta. Jos tällöin valtakunnansyyttäjää epävirallisesti neuvottaisiin ottamaan asia "tarkasti", kysymys ei välttämättä olisi muusta kuin virkavelvollisuudesta muistuttamisesta.

Arveluttavaksi tällaisen muistuttamisen tekisi tietenkin se, että sinänsä viattomaankin yhteydenottoon voidaan kätkeä näkymättömiä viestejä, joiden kautta on mahdollista horjuttaa syyttäjälaitoksen riippumattomuutta. Jos ja kun tällaisia yhteydenottoja ei kuitenkaan tämän päivän toimintaympäristössä ilmeisesti voida kokonaan välttää, niiden kanssa on opittava elämään. Sen vuoksi OA piti erityisen tärkeänä korostaa valtakunnansyyttäjän ja hänen alaistensa syyttäjien henkilökohtaista riippumattomuutta. Etenkin syyttäjälaitosuudistuksen alkutaipaleella oli olennaista painottaa tätä näkökohtaa myös syyttäjäkoulutuksessa sekä muutenkin kannustaa syyttäjäkuntaa luomaan itselleen selkeä ammatti-identiteetti.

Epäilty kihlakunnansyyttäjän painostaminen

Turun kihlakunnansyyttäjä oli kokenut itsensä tosiasiallisesti sidotuksi esimiesvirastonsa kannanottoihin. Hän oli omasta mielipiteestään huolimatta sopeutunut valtakunnansyyttäjänviraston edustajien odotuksiin. Tämä suhtautumistapa saattoi johtua siitä, että hän oli työskennellyt pitkään poliisiorganisaatiossa. Tällöin hän oli ilmeisesti tottunut käskyvaltaan ja ottamaan herkästi huomioon esimiestensä odotukset. Hänen omankaan käsityksensä mukaan häntä ei ollut "painostettu" tekemään syyttämättäjättämisratkaisua.

Valtakunnansyyttäjä oli puolestaan eri yhteyksissä korostanut pitkää hovioikeusuraansa. Hovioikeudelle on tyypillistä, että kollegioon kuuluvat tuomarit keskustelevat usein rohkeastikin eriäviä kannanottoja esittäen. Samoin asiassa esittelijänä olleen valtionsyyttäjän tausta poikkesi kihlakunnansyyttäjän taustasta, koska valtionsyyttäjä oli toiminut aikaisemmin kaupunginviskaalina, poliisiorganisaatiosta erillisenä ja riippumattomana syyttäjänä.

Valtionsyyttäjä oli tosin esittänyt kihlakunnansyyttäjälle omia näkemyksiään syytteen menestymisen mahdollisuuksista, mutta hän oli voinut lähteä siitä, että kihlakunnansyyttäjä kykeni itsenäiseen syyteharkintaan. Valtionsyyttäjä ei ollut ollut kihlakunnansyyttäjän syyttäjäesimies. Toisaalta hän oli kuitenkin valtakunnansyyttäjän läheinen avustaja. Tässä roolissaan hänen oli perustellusti voitu olettaa viestivän nimenomaan valtakunnansyyttäjän näkemyksiä ja odotuksia asiassa.

Valtakunnansyyttäjä oli puolestaan ilmeisesti antanut kihlakunnansyyttäjän ymmärtää, että kysymyksessä oli ollut tärkeä syyteharkintaasia, mutta suoranaisesti syyteharkintaa koskevia ohjeita tai neuvoja hänen ei ollut edes väitetty henkilökohtaisesti antaneen kihlakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjä ei ollut osallistunut keskusteluun, jonka seurauksena kihlakunnansyyttäjä oli luopunut syytteen nostamisesta.

OA totesi jääneen näyttämättä, että valtakunnansyyttäjä tai valtionsyyttäjä olisivat painostaneet kihlakunnansyyttäjää tekemään tämän oman tahdon vastaisen syyteratkaisun tai muutenkaan yrittäneet sopimattomin keinoin

vaikuttaa hänen päätöksentekoonsa. OA katsoi, etteivät valtakunnansyyttäjä tai valtionsyyttäjä olleet tältä osin menetelleet sillä tavalla virheellisesti, että eduskunnan oikeusasiamiehellä olisi ollut aihetta puuttua asiaan.

Järjestelmän kritiikkiä

Tapaus kuitenkin osoitti, että uudistetussa syyttäjäorganisaatiossa oli rakenteellisia ja toiminnallisia ongelmia. Syyttäjälaitoksen sisäiset toimivaltasuhteet ovat monimutkaisia ja erityisesti valtionsyyttäjien rooli on epämääräinen – ovathan he osaksi valtakunnansyyttäjän avustajia ja esittelijöitä, osaksi taas itsenäisiä "väliportaan" syyttäjiä ja osaksi jopa valtakunnansyyttäjän valtuuksin toimivia ylimpiä syyttäjiä. Tämä valtionsyyttäjien asemaa koskeva ambivalenssi johtui OA:n käsityksen mukaan jo siitä perusratkaisusta, jonka lainsäätäjä teki syyttäjälaitosuudistuksen yhteydessä päätyessään kaksiportaiseen syyttäjäorganisaatioon ja sijoittaessaan valtionsyyttäjät valtakunnansyyttäjänviraston yhteyteen.

Valtakunnansyyttäjän velvollisuus "tukea" paikallistason syyttäjäntoimintaa sekä siihen liittyvät yhteistyö- ja neuvontapitojärjestelyt ovat myös omiaan herättämään kysymyksiä.

Syyteharkinnan substanssia koskevat "konsultoinnit" ovat vaikeissa asioissa epäilemättä arvokasta tukea paikallissyyttäjille, mutta toisaalta ne ovat ongelmallisia yksittäisen syyttäjän itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta. Yksittäisen syyttäjän itsenäisyyttä ja riippumattomuutta pidetään kuitenkin nykymuotoisen syyttäjäntoiminnan kulmakivenä. Tämä ristiriita on parasta avoimesti tunnustaa, koska se vaatii syyttäjäkunnalta erityistä valppautta.

Näyttää myös siltä, että syyttäjälaitoksella on lainkäytön yleisistä esteellisyysopeista jonkin verran poikkeava esteellisyyskäytäntönsä. Nämä piirteet saattavat aiheuttaa syyttäjälaitokselle paitsi ulkoisia uskottavuusongelmia myös epätietoisuutta uuden järjestelmän pelisäännöistä.

Edellä todettuun viitaten OA ei pitänyt sinänsä yllättävänä, että kihlakunnansyyttäjällä, valtakunnansyyttäjällä ja valtionsyyttäjällä oli erilaisia käsityksiä keskinäisen neuvonpidon luonteesta sekä siihen liittyvistä odotuksista ja vastuusuhteista. Oli pakko todeta, että valtakunnansyyttäjänvirastolla oli vielä paljon tehtävää yhtenäisen toimintakulttuurin luomisessa nykymuotoiselle syyttäjälaitokselle. Työtä riittää myös syyttäjien keskinäisen yhteistyön sekä yhteydenpidon rakenteiden ja vastuusuhteiden selkiyttämisessä.

Turun kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätös

Turun kihlakunnansyyttäjä oli kertomansa mukaan päätynyt syyttämättäjättämisratkaisuun sillä perusteella, että hän oli katsonut sen vastaavan esimiesvirastonsa toiveita ja olevan linjassa valtakunnansyyttäjän verohallituksen pääjohtajaa koskevan syyttämättäjättämisratkaisun kanssa. Kihlakunnansyyttäjä oli ilmoituksensa mukaan käsittänyt syyttäjien yhteistyön siten, että valtakunnansyyttäjä, valtionsyyttäjä ja hän muodostivat verohallituksen pääjohtajaa sekä osakeyhtiöiden johtoa koskevassa asiassa yhteisen "syyttäjätiimin", jonka piti tuottaa johdonmukainen kokonaisratkaisu.

Kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt kyseisen syyttämättäjättämisratkaisunsa yksin omissa nimissään. Vaikka hän olikin ratkaisua tehdessään ottanut huomioon valtionsyyttäjän hänelle esittämät näkemykset sekä valtakunnansyyttäjän oletetut odotukset, hän vastasi itse omasta

ratkaisustaan. Syyttäjä voi keskustella oman ratkaisunsa perusteista työyhteisössään niin kollegoidensa kuin esimiestensäkin kanssa, mutta näiden kannanotot ja mahdolliset suositukset eivät poista eivätkä vähennä hänen omaa henkilökohtaista vastuutaan.

Syyttäjän tulee virkamiehenä ja lainkäyttäjänä etsiä totuutta ja soveltaa lakia parhaan ymmärryksensä mukaan. Hän ei saa tehdä totuuden tai lain kanssa ristiriidassa olevia päätöksiä omaa tai toisen etua ajaakseen taikka muita miellyttääkseen. Jos syyttäjä ei jostakin henkilökohtaisesta tai muusta syystä tunne voivansa tehdä asiassa oikeaksi ja lailliseksi mieltämäänsä päätöstä, hän on velvollinen pyytämään vapautusta kysymyksessä olevasta virkatoimesta.

Jos kihlakunnansyyttäjä on syyttämättäjättämispäätöksen tehdessään tietoisesti tehnyt väärän päätöksen, hän on rikkonut virkavelvollisuuttaan.

Turun kihlakunnansyyttäjän oma kertomus viittasi kuitenkin siihen, ettei hän syyttämättäjättämispäätöstä tehdessään ollut pitänyt sitä laillisuusnäkökulmasta lainvastaisena. Syyttäjien yhteistyön kannalta hän katsoi sen jopa parhaaksi ja ainakin tarkoituksenmukaisimmaksi ratkaisuksi. OA tulkitsi kihlakunnansyyttäjän mieltäneen, että syyteharkinnassa ei ollut kysymys mustavalkoisesta "ainoan oikean ratkaisun" löytämisestä vaan että syyttäjän ns. harkintamarginaaliin kuului erilaisten näkökohtien painottaminen ja valituista painotuksista riippuen erilaisiin lopputuloksiin päätyminen. Oikeudellisen päätöksentekoteorian kannalta näin epäilemättä onkin. Ongelma oli kuitenkin siinä, olivatko kihlakunnansyyttäjän painotukset olleet olosuhteisiin nähden oikeita ja kestävästi perusteltuja.

Kihlakunnansyyttäjän menettelyä voitiin aiheellisesti arvostella. Mukautumalla hallinnollisen esimiesvirastonsa oletettuihin odotuksiin hän oli epäilemättä vaarantanut itsenäisen syyteharkintansa, siitä riippumatta, olivatko esimiesviraston edustajan näkemykset olleet objektiivisin syin puolustettavissa. On arveluttavaa, mikäli tällaista mukautumista syyttäjien kesken perustellaan "yhteistyökyvyn osoittamisella". Syyttäjältä lainkäyttäjänä vaaditaan ennen kaikkea itsenäisyyttä ja oikeamielisyyttä. Riippumattomuusvaatimuksen näkökulmasta voi olla jopa vaarallista puhua "yhteistyökyvystä".

Turun kihlakunnansyyttäjällä oli joka tapauksessa ollut käsillä olevan asian tosiseikoista ilmeisesti paremmat tiedot kuin valtakunnansyyttäjällä tai valtionsyyttäjällä nimenomaan mainittujen yhtiöiden osalta. Rikosvastuun toteutuminen vaarantuu, jos asian parhaiten tunteva syyttäjä ei vaali itsenäisyyttään syyttäjien keskinäisessä neuvonpidossa.

Kihlakunnansyyttäjän menettelyä arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon hänen edellä kerrottu ammatillinen taustansa ja syyttäjälaitosuudistuksen aiheuttama epätietoisuus syyttäjien uusista toimintatavoista ja niihin vaikuttavista keskinäisistä toimivalta- ja vastuusuhteista. Kihlakunnansyyttäjän tausta huomioon ottaen oli ymmärrettävää, että hän oli tuntenut tarvetta ja jopa jonkinlaista velvollisuutta mukautua esimiesviraston taholta esitettyihin näkemyksiin. Valtakunnansyyttäjän ja paikallissyyttäjien yhteistyöstä ei vielä tuolloin ollut annettu nimenomaisia ohjeita. Valtakunnansyyttäjän ja paikallissyyttäjien välinen konsultointivelvoite samoin kuin valtakunnansyyttäjälle kuuluva oikeus ottaa alaisensa syyttäjän syyteharkinta itselleen uhkaavat tehdä alemman syyttäjän itsenäisyyden ja riippumattomuuden näennäiseksi, jollei jokaisen syyttäjän oikeutta ja velvollisuutta itsenäiseen syyteharkintaan myös käytännön tasolla nimenomaisesti korosteta.

OA katsoi, että edellä mainitut seikat huomioon ottaen kihlakunnansyyttäjä ei ollut rikkonut virkavelvollisuuttaan sovittaessaan oman syyteharkintansa esimiesvirastonsa oletettuihin odotuksiin, vaikka hän ilmeisesti syyteharkinnasta yksin vastatessaan olisikin päätynyt toiseen lopputulokseen. Syyteharkinnassa oli ilmeisesti joka tapauksessa ollut kysymys näytöllisestä rajatapauksesta. OA kiinnitti kuitenkin vastaisen varalle kihlakunnansyyttäjän huomiota syyttäjältä vaadittavaan itsenäisyyteen ja jokaiselle virkamiehelle kuuluvaan henkilökohtaiseen vastuuseen virassa tekemistään ratkaisuista.

Kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen perustelut

Syyttämättäjättämispäätöksen perusteluissa esitetyt tapahtumatiedot sisälsivät kiistattomien tosiasioiden lisäksi kihlakunnansyyttäjän omia näkemyksiä siitä, mitä saadun selvityksen perusteella oli hänen mielestään katsottava näytetyksi. Tapahtumatietojen kuvaukseen saattoi siis sisältyä sellaisiakin tapahtumia tai tosiasioita koskevia käsityksiä, joista joku muu olisi asioita toisin painottamalla voinut päätyä eri näkemykseen. OA katsoi, ettei kihlakunnansyyttäjä näitä arvioita tehdessään ollut ylittänyt harkintavaltaansa, siinäkään tapauksessa, että joku toinen olisi voinut olla näytön arvioinnista perustellusti eri mieltä kuin hän.

Kihlakunnansyyttäjän tekemä syyttämättäjättämispäätös ei kuitenkaan täyttänyt päätöksen selkeydelle, avoimuudelle ja uskottavuudelle asetettavia vaatimuksia. Se sisältää lisäksi sellaista syylliseksi epäiltyjen mutta päätöksessä syyttämättä jätettyjen leimaavaa arvostelua, jonka perusteiden toteen näyttämistä syyttäjä oli itse pitänyt vaikeana. Tämä ei ollut asianmukaista.

Kihlakunnansyyttäjä oli laatinut päätöksensä tilanteessa, jonka hän itse oli kokenut ristiriitaiseksi. Tästä syystä hän oli pyrkinyt tuomaan esiin ratkaisuunsa liittyviä ongelmia ja tärkeäksi katsomiaan arvioita ratkaisun kohteena olleista tapahtumista. Hän oli koettanut avoimesti osoittaa ratkaisunsa lopputuloksen ongelmallisuuden. Tämä sinänsä ymmärrettävä pyrkimys oli kuitenkin johtanut päätöksessä havaittuihin epäjohdonmukaisuuksiin.

Näistä syistä OA tyytyi tässä yhteydessä ainoastaan kiinnittämään kihlakunnansyyttäjän huomiota syyttämättäjättämispäätöksen perustelujen avoimuudelle, selkeydelle ja johdonmukaisuudelle asetettaviin vaatimuksiin sekä syyttämättä jätetyn oikeuteen tulla pidetyksi syyttömänä siihen, mitä ei ole näytetty toteen.

Kihlakunnansyyttäjän julkisuudessa esittämät kannanotot

Jos syyttäjä tai muu virkamies päätöksen tehtyään havaitsee, että se on virheellinen, hänen on yleensä ryhdyttävä toimenpiteisiin virheen oikaisemiseksi. Tietenkään ei ole estettä sille, että virkamies myös julkisuudessa kertoo tekemistään virheistä.

Virkamiehellä on lähtökohtaisesti sama sananvapaus kuin muillakin henkilöillä. Jos kysymys on kuitenkin rikosasiassa syytetyn tai rikoksesta epäillyn eduksi tapahtuneesta virheestä, syyttäjän on julkisissa esiintymisissään otettava huomioon myös rikoksesta epäillyn oikeusturvan asettamat rajoitukset.

Syyttäjä voi tulkinnanvaraisessa tapauksessa tekemänsä syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen päätyä sellaiseen käsitykseen, että syyttämättä jätetty oli sittenkin syyllistynyt siihen rikokseen, josta hänet oli näytön puutteen takia jätetty syyttämättä. Tällöin hänen on kuitenkin

otettava huomioon, ettei hänen henkilökohtaisen käsityksensä muuttuminen oikeuta häntä loukkaamaan syyttämättä jätettyjen perustuslaissa turvattua oikeutta tulla pidetyksi syyttömänä. Tuomari ei voi julkisesti sanoa jonkun olleen syyllinen, vaikka syyte hylättiin, eikä syyttäjä voi julkisesti leimata syylliseksi henkilöä, jota hän ei ole katsonut voivansa syyttää näytön puuttumisen takia. Tällainen menettely rikkoisi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettua syyttömyysoletuksen periaatetta kysymys voisi olla myös rikoslain mukaan rangaistavasta herjaamisesta.

Syyttäjän sananvapautta ei kuitenkaan pitäisi OA:n mielestä rajoittaa silloin, jos kysymys on yhteiskunnallisesti merkittävän epäkohdan paljastamisesta ja saattamisesta julkiseen keskusteluun, olkoonkin, että paljastus samalla loukkaisi yksittäisen syyttämättä jätetyn etua. Tällaisissa tilanteissa eri suuntiin vaikuttavia intressejä on punnittava vastakkain. Ristiriitaisessa tilanteessa on valittava pienempi paha.

Turun kihlakunnansyyttäjän menettelyä arvioitaessa oli otettava huomioon edellä kerrotut kihlakunnansyyttäjän ratkaisuun vaikuttaneet seikat kokonaisuudessaan. Kihlakunnansyyttäjä oli kokenut päätöksensä olleen "syyttäjätiimin" eikä hänen itsenäisen syyteharkintansa tulosta. Jouduttuaan julkisuudessa vastaamaan kysymykseen ratkaisun oikeellisuudesta hän oli halunnut tuoda tämän näkökohdan esiin. Eräissä tiedotusvälineissä hänen kannanottonsa oli saanut jyrkemmän sävyn kuin hän itse väitti tarkoittaneensa.

Kihlakunnansyyttäjän julkisuudessa antamat lausunnot olivat olleet syyttämättä jätettyjen kannalta ongelmallisia. Julkisuudessa oli muodostunut kuva, että kihlakunnansyyttäjän mielestä heitä olisi pitänyt sittenkin syyttää. Kun tällaisen kuvan antoi asiassa syyttämättäjättämispäätöksen tehnyt syyttäjä, arvostelun kielteistä vaikutusta lisäsi se, että juuri tämän syyttäjän tiedettiin tuntevan jutun eikä kysymys ollut vain satunnaisesta kansalaismielipiteestä. Kihlakunnansyyttäjän julkinen esiintyminen vei tosiasiallisesti pohjan hänen itsensä tekemältä syyttämättäjättämisratkaisulta. Tämä oli haitallista paitsi rikosvastuun uskottavuuden myös syylliseksi epäiltyjen maineen puhdistumisen näkökulmasta. Kihlakunnansyyttäjän menettelystä aiheutui, että asia oli määrättävä kokonaan uuteen syyteharkintaan.

Kihlakunnansyyttäjän menettelyä voitiin kuitenkin puolustaa sillä, että oli sinänsä tärkeätä saattaa yhteiskunnallisesti merkittävä syyttämättäjättämispäätös julkisen keskustelun kohteeksi. Kihlakunnansyyttäjä itse kertoi tarkoituksenaan olleen osoittaa, ettei asiaan liittyvien rikosepäilyjen tutkinta ollut aiheetonta eikä se ollut perustunut vääriin lähtökohtiin. Hän kertoi tulleensa julkisuuteen nimenomaan korostaakseen talousrikosepäilyjen perusteellisen tutkinnan tärkeyttä ja torjuakseen sensuuntaiset julkisuudessa esitetyt epäilyt, että puheena olevassa asiassa olisi alun perinkin ollut kysymys jonkinlaisesta keskusrikospoliisin taholta käynnistetystä ajojahdista.

Kihlakunnansyyttäjän menettely liittyi poikkeukselliseen tapahtumaketjuun, joka oli herättänyt erityisen suurta huomiota. Asiaan liittynyt huomattava julkisuus oli kärjistänyt keskustelua tavalla, joka oli ilmeisesti vaikuttanut myös kihlakunnansyyttäjän myöhempiin esiintymisiin. OA:n käsityksen mukaan kihlakunnansyyttäjän perusongelmana tässä asiassa oli ollut se, ettei hänellä ollut oikeata käsitystä kihlakunnansyyttäjän itsenäisestä roolista suhteessa valtakunnansyyttäjänvirastoon. Hänen julkiset lausumansa eivät näyttäneet olleen loppuun asti harkittuja siltä osin kuin hän oli kyseenalaista-

nut oman, laillisessa järjestyksessä tehdyn syyttämättäjättämisratkaisunsa ja siten leimannut syyttämättä jätetyt uudelleen epäilyksen alaisiksi. Osaksi oli ilmeisesti ollut kysymys myös kihlakunnansyyttäjän lausumien pelkistyksistä ja tahattomistakin kärjistyksistä, ottaen huomioon, ettei tämä ollut alun perinkään itse väittänyt joutuneensa "painostuksen" kohteeksi valtakunnansyyttäjän taholta. Nämä väärinymmärrykset olivat osaltaan aiheuttaneet toimintansa vastikään aloittaneelle valtakunnansyyttäjänvirastolle perusteetontakin kielteistä julkisuutta.

Kihlakunnansyyttäjä oli menetellyt virheellisesti siinä, että hän oli syyttämättäjättämisratkaisun perusteita selostaessaan aiheuttanut näytön puuttumisen perusteella syyttämättä jätettyjen kantelijoiden leimautumisen syyllisiksi. Ottaen kuitenkin huomioon asiaan liittyvät poikkeukselliset olosuhteet OA katsoi, ettei asia antanut tältä osin aihetta muuhun kuin että hän kiinnitti vastaisen varalle kihlakunnansyyttäjän huomiota niihin ongelmiin, joita syyttämättä jätettyjen menettelyn jälkikäteiseen julkiseen arviointiin liittyi.

Verohallituksen pääjohtajaa ja yhtiöiden johtohenkilöitä koskevan syyteharkinnan erottaminen

Kysymys pääjohtajaa koskevan haaran erottamisesta kihlakunnansyyttäjän syyteharkinnasta ja siirtämisestä valtakunnansyyttäjälle tuli esille siinä vaiheessa, kun valtakunnansyyttäjänvirasto oli 1.12.1997 aloittanut toimintansa. Harkintaan olivat vaikuttaneet verohallituksen pääjohtajan yhteiskunnallisesti merkittävä virka-asema ja se, että pääjohtaja oli asian takia virasta pidätettynä.

Valtakunnansyyttäjän mukaan oli selvinnyt, että kysymys pääjohtajan syyllisyydestä virka-aseman väärinkäyttämiseen samoin kuin hänen mahdollinen osallisuutensa epäiltyihin verorikoksiin oli ratkaistavissa muusta syyteharkinnasta erillisenä. Kun asiasta oli keskusteltu kihlakunnansyyttäjän kanssa, tämän alustava näkemys oli ollut se, ettei verohallituksen pääjohtajan syyllisyydestä ainakaan tuossa vaiheessa ollut riittävää näyttöä. Pääjohtaja ei asiakirjojen mukaan ollut näyttänyt olleen tekemisissä verorikosepäilyjen kohteena olleiden nostokonekauppojen kanssa. Aineistoon alustavasti tutustuttuaan asian esitellyt valtionsyyttäjä oli tullut samaan johtopäätökseen kuin kihlakunnansyyttäjä.

Kihlakunnansyyttäjä oli kuitenkin jo tuossa vaiheessa kertonut aikovansa syyttää jutussa verorikosten varsinaisiksi tekijöiksi epäiltyjä johtohenkilöitä. Tämän vuoksi oli katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että kihlakunnansyyttäjä hoiti tältä osin syyteharkinnan loppuun. Ratkaisuun oli vaikuttanut myös se, että kihlakunnansyyttäjä oli alusta saakka seurannut asian esitutkintaa ja oli jo tuossa vaiheessa perehtynyt asiaan. Tätä taustaa vasten ei ollut odotettavissa ristiriitatilannetta, siitä huolimatta, että syyteharkinta jaettiin kahteen haaraan.

Syyteharkinnan jakaminen tällaisessa asiassa, jossa kysymys on yhden syylliseksi epäillyn mahdollisesta osallisuudesta muiden epäiltyjen rikokseen, on kuitenkin aina ongelmallista. Syytteiden tosiasiapohja on eräiltä osin yhteinen, minkä vuoksi syyteratkaisut ovat riippuvuussuhteessa keskenään. Silloin kun rikoksen avunantajaa tai yllyttäjää koskeva syyteharkinta kuuluu muulle kuin varsinaista tekijää koskevasta syyteharkinnasta vastaavalle syyttäjälle, ensiksi mainittu syyttäjä on sidottu päätekijää koskevaan syyteratkaisuun siten, että hän ei voi nostaa syytettä avunannosta tai yllytyksestä muuhun rikokseen kuin mistä päätekijää syyte-

tään. Jos päätekijää ei syytetä ollenkaan, ei voida nostaa syytettä myöskään avunannosta tai yllytyksestä.

Syyteharkinta voidaan OA:n käsityksen mukaan silti tällaisessakin tapauksessa erityisestä syystä jakaa kahdelle eri syyttäjälle. Verohallituksen pääjohtajaan kohdistuva epäily törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä ja osallisuudesta törkeään veropetokseen oli epäilemättä katsottavissa yhteiskunnallisesti poikkeuksellisen merkittäväksi rikosasiaksi. Oli ymmärrettävää, että valtakunnansyyttäjä oli päätynyt ottamaan verohallituksen pääjohtajaa koskevan syyteharkinnan itse ratkaistavakseen. Syyteharkinnan jakamista puolsi tuossa vaiheessa myös se, että jakamisen voitiin odottaa jouduttavan ratkaisun tekemistä pääjohtajan osalta.

Tässä tapauksessa syyteharkinnan jakaminen oli ilmeisesti kuitenkin myötävaikuttanut siihen, että syyttäjien keskinäisen yhteistyön koordinoinnista ja vastuusuhteista oli syntynyt jonkinasteista epäselvyyttä. Tämä olisi voitu välttää, mikäli valtakunnansyyttäjä olisi ottanut harkittavakseen myös yhtiöiden johtohenkilöitä koskevat rikosepäilyt. Tätä ratkaisua vastaan oli kuitenkin puhunut se, että asiassa toimivaltainen kihlakunnansyyttäjä oli jo perehtynyt asiaan ja koko syyteharkinnan siirtäminen valtakunnansyyttäjänvirastoon olisi saattanut viivästyttää asian käsittelyä.

Syyteharkinnan ottaminen valtakunnansyyttäjän tehtäväksi eli ns. devoluutio-oikeuden käyttäminen on valtakunnansyyttäjän harkintavaltaan kuuluva, osaksi tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiinkin perustuva ratkaisu. OA katsoi, että valtakunnansyyttäjä ei ollut ylittänyt hänelle lain nojalla kuuluvaa harkintavaltaa tai muutenkaan menetellyt virkavelvollisuutensa vastaisesti, kun hän oli päätynyt erottamaan verohallituksen pääjohtajaa koskevan syyteharkinnan Nostokonehaaran syyteharkinnasta ja ottanut pääjohtajaa koskevan asian itse ratkaistavakseen.

Verohallituksen pääjohtajaa koskeva syyttämättäjättämispäätös

Oikeusasiamies ei voi määrätä nostettavaksi syytettä törkeästä veropetoksesta tai avunannosta tällaiseen rikokseen. Hän voi kuitenkin myös syytevaltaansa kuulumattomien rikosten osalta arvioida, onko virallinen syyttäjä omassa syyteharkinnassaan noudattanut lakia ja täyttänyt velvollisuutensa. Tällaisessa arviossa on ratkaisevaa se, voidaanko syyttäjän katsoa ylittäneen hänelle syyttäjänä kuuluvan harkintavaltansa tai käyttäneen sitä väärin taikka muuten menetelleen lainvastaisesti. Pelkästään se seikka, että oikeusasiamies henkilökohtaisesti olisi syyteharkinnan lopputuloksesta toista mieltä kuin syyttäjä, ei vielä osoita syyttäjän menetelleen asiassa sillä tavalla virheellisesti, että oikeusasiamiehen tulisi laillisuusvalvojana puuttua asiaan.

Jos taas *virkarikosta* koskeva syyteharkintaasia saatetaan oikeusasiamiehen tutkittavaksi, hän voi arvioida paitsi suoritetun syyteharkinnan lainmukaisuutta myös sitä, olisiko hänellä itsellään aihetta nostaa asiassa virkasyyte.

Valtakunnansyyttäjän mukaan ei ollut näyttöä siitä, että verohallituksen pääjohtaja olisi rikosoikeudellisessa mielessä toiminut virkavelvollisuutensa vastaisesti tai pyrkinyt vaikuttamaan veroviranomaisten päätöksiin ja siten käyttänyt väärin virka-asemaansa. Pääjohtajan ei katsottu muutenkaan myötävaikuttaneen niihin yksittäisiin liiketoimiin, joiden yhteydessä oli epäilty verorikoksia, eikä siten toimineen avunantajana näihin rikoksiin.

Näytön ja selvitettyjen tosiseikkojen rikosoikeudellinen arviointi oli kuulunut valtakunnan-

syyttäjän harkintavaltaan. Laillisuusvalvojan ei yleensä ole mahdollista ryhtyä uudelleen arvioimaan näytön riittävyyttä. OA:lla ei ollut perusteita epäillä valtakunnansyyttäjän verohallituksen pääjohtajan asiaa ratkaistessaan ylittäneen hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavaltansa. OA ei myöskään nähnyt aihetta ottaa verohallituksen pääjohtajaan kohdistuvaa virka-aseman väärinkäyttöä tai virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa rikosepäilyä enää uuteen syyteharkintaan.

Verohallituksen pääjohtajan menettelyn virkamiesoikeudellinen arviointi

Oikeusasiamiehen tehtäviin laillisuusvalvojana kuuluu kuitenkin arvioida viranomaisten ja virkamiesten menettelyn asianmukaisuutta muultakin kuin rikosoikeudelliselta kannalta. Hänen tulee kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin sekä seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisia tehtäviä hoidettaessa. Sen vuoksi OA tarkasteli verohallituksen pääjohtajan menettelyä myös virkamiesoikeuden näkökulmasta ja hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista lähtien.

Virkatoiminnan puolueettomuuden ja tuota puolueettomuutta kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen turvaaminen on yksi virkamiehiä koskevan lainsäädännön keskeisimpiä tavoitteita. Tavoitteen saavuttamiseksi virkamiehen tulisi lainsäädännössä nimenomaisesti asetettujen rajoitusten ja velvoitteiden lisäksi noudattaa muutenkin erityistä varovaisuutta sellaisissa yhteyksissä, jotka voivat vaarantaa luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen. Virkatoiminnan puolueettomuuskuvasta huolehtiminen kuuluu hyvän hallinnon takeisiin.

Jokaisen omaisuus on turvattu perusoikeutena. Jokaisella on myös oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Nämä perusoikeudet kuuluvat valtion virkamiehellekin. Virkamiehen mahdollisuuksia harjoittaa virkansa ohella yksityistä elinkeinotoimintaa rajoittavat kuitenkin valtion virkamieslain säännökset. Virkamiehen sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Virkamiehen on myös suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Virkamiehen asianmukaiseen käyttäytymiseen kuuluu yleisesti välttää kaikkea sellaista menettelyä, joka voi vaarantaa luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen. Tämä asettaa erityisen tiukat vaatimukset valtionhallinnon korkeimmille virkamiehille.

Verohallituksen pääjohtajallekin kuuluvat jokaiselle perusoikeutena turvatut oikeudet omistamiseen ja yritystoimintaan, mutta korkeaan ja yleisen luottamuksen kannalta herkkään virka-asemaan liittyvät velvollisuudet voivat tosiasiallisesti rajoittaa mahdollisuuksia näiden oikeuksien käyttämiseen.

Verohallituksen pääjohtajan virka kuuluu niihin virkoihin, joiden haltija voidaan valtion virkamieslain 26 §:n nojalla irtisanoa tavanomaisten irtisanomisperusteiden lisäksi aina, "kun siihen on syytä". Näihin virkamiehiin kohdistuvaa erityistä valvontaa ilmentää myös heidän velvollisuutensa ilmoittaa merkittävistä sidonnaisuuksistaan kuten elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan. Ilmoitusvelvollisen virkamiehen on ilmoitettava myös mainituissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista. Tämä ilmoittamisvelvollisuus palvelee sidonnaisuuksien mahdollisesti aiheuttamien esteellisyyksien arviointia.

Verotusta koskevissa asioissa verohallituksen

pääjohtajan on vaikeata esiintyä yksityishenkilönä. Pääjohtajan yksittäisessä verotusasiassa ilmoittama kannanotto tai muu asiaan puuttuminen voidaan helposti tulkita epäasialliseksi vaikuttamisyritykseksi silloinkin, kun se ei ole sellaiseksi tarkoitettu, etenkin jos kysymys on pääjohtajan omasta tai jonkun hänelle läheisen henkilön tai yhteisön verotuksesta.

Merkittävä omistusosuus jossakin yrityksessä, varsinkin jos siihen vielä liittyy prokuristin asema tai muita luottamustehtäviä yrityksen johdossa, kytkee asianomaisen tiiviisti yritykseen ja mahdollisesti koko kyseisen elinkeinohaaran etuihin. Verohallinnon ylimmän johdon tämänkaltaiset yhteydet elinkeinoelämään saattavat vaarantaa verohallinnon puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Kun verohallituksen pääjohtaja edustaa koko verohallinnon ylintä johtoa, mahdolliset puolueettomuusepäilyt eivät ole ratkaistavissa pelkästään sillä, että pääjohtaja vetäytyisi päätöksenteosta yksittäisissä esteellisyystilanteissa. Puheena olevassa asiassa pääjohtajan sidos nostokonealalla toimivaan osakeyhtiöön ja siitä aiheutunut julkinen keskustelu olivat hyvä esimerkki sellaisista luottamusongelmista, joita verohallinnon ylimmän johdon näkyvä osallistuminen elinkeinoelämään saattaa käytännössä aiheuttaa.

Pääjohtajan langolleen antama apu verovastineen laatimisessa ei aikanaan ilmeisesti ollut edes tullut verohallinnon tietoon. Lääninverovirastoon ratkaisu oli joka tapauksessa ollut avun saaneen langon edustamalle yhtiölle kielteinen. Voitiin silti yleisellä tasolla herättää kysymys siitä, miten verohallituksen pääjohtajan tulisi suhtautua tällaiseen yksityiselämässä tapahtuvaan veroneuvontaan.

Kaikilta lakimiehen koulutuksen saaneilta henkilöiltä kysytään usein yksityisesti ohjeita oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseksi. Erityisalojen virkamiehiltä pyydetään neuvoja varsinkin heidän omalta toimialaltaan. Neuvomisesta on etenkin ns. lähipiirin osalta käytännössä vaikeata kokonaan kieltäytyä, vaikka asianomainen itse pitäisikin neuvomista kiusallisena ja joskus jopa eettisesti arveluttavana. Useimmiten tällainen neuvonta ei vielä aiheuttane mitään todellista uhkaa virkatoiminnan puolueettomuudelle.

Hallinnonalan ylin johto on kuitenkin sikäli erityisen hankalassa asemassa, että yksityisen lähipiirin neuvonantajana toimiminen voi heikentää luottamusta koko hallinnonalaan, varsinkin jos neuvontaan liittyy omaakin taloudellista intressiä. Virkamieseettisesti ongelmallista on etenkin sellainen neuvonta, joka on omiaan mahdollistamaan tai jopa edistämään yleisen edun vastaisen viranomaisratkaisun syntymistä. Tämä koskee esimerkiksi veron kiertämistä edistävän neuvon antamista, vaikka neuvottu menettely ei sinänsä olisikaan – ainakaan selvästi – lainvastainen. OA ei pitänyt hyväksyttävänä, että korkeassa asemassa oleva virkamies neuvoisi edes lähipiirilleen oman hallinnonalansa "porsaanreikiä".

Valtakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen mukaan verohallituksen pääjohtaja ei ollut menetellyt rikosoikeudellisesti moitittavalla tavalla antaessaan langoilleen verotusta koskevia ohjeita tai muutenkaan osallistuessaan nostokoneyhtiön verotusta koskevien asioiden käsittelyyn. Vaikka pääjohtajan toiminta valtakunnansyyttäjän päätöksen mukaan olikin rajoittunut vain pääjohtajalle läheisen yhtiön "yleisluontoiseen" neuvontaan ja verokyselyjen välittämiseen asianomaiselle verohallinnon virkamiehelle vastattavaksi, hänen asemansa verohallituksen pääjohtajana oli OA:n mielestä tehnyt tällaisenkin toiminnan kritiikille alttiiksi. Oli vaikeata perustella sitä, miksi juuri verohallituk-

sen pääjohtaja oli ottanut vastaan ja välittänyt edelleen sellaisen yrityksen taholta tulevia verotiedusteluja, johon hänellä nostokoneyhtiön omistuksensa ja prokuristin asemansa sekä perheensä kautta oli ollut läheinen yhteys. Siitä riippumatta, olivatko pääjohtajan antamat neuvot koskeneet verotuksen "porsaanreikiä" tai oliko hänen asemansa todellisuudessa vaikuttanut puheena olevien yhtiöiden verohallinnon taholta saamaan kohteluun, pääjohtajan kaksoisrooli oli voinut vaarantaa ulkopuolisten luottamusta verohallinnon puolueettomuuteen.

OA:n käsityksen mukaan verohallituksen pääjohtajan sinänsä vähäinenkin osallistuminen hänelle läheisten yhtiöiden kannalta merkittävien verotusasioiden käsittelyyn oli hyvän hallinnon periaatteiden ja valtion virkamieslain kannalta arveluttavaa, siitä huolimatta, ettei menettelyä voitu pitää suorastaan lainvastaisena. OA ei kuitenkaan katsonut pääjohtajan rikkoneen virkavelvollisuuttaan, vaikka hänen mielestään tässä tapauksessa suositeltavampi menettelytapa olisi ollut pidättäytyä täydellisesti puuttumasta yhtiöiden verotusasioihin.

Verohallituksen pääjohtaja olikin ilmoituksensa mukaan "useaan kertaan" kehottanut lankojaan suuntaamaan puheena olevien yhtiöiden verotiedustelut suoraan asianomaiselle veroviranomaiselle. OA:n mielestä pääjohtajan olisi tullut säännönmukaisesti palauttaa hänelle yhtiöiden taholta henkilökohtaisesti osoitetut verotiedustelut ja neuvonpyynnöt lähettäjilleen sekä tehdä yhtiökumppaneilleen selväksi, että nostokoneyhtiöllä tai sen lähiyhtiöillä ei saanut olla verotusasioissa mitään suoraa linjaa verohallituksen pääjohtajaan vaan että niiden olisi tullut tyytyä hoitamaan yhteydenpitonsa verohallintoon samoilla ehdoilla ja samoja kanavia käyttäen kuin muutkin vastaavat verovelvolliset.

Verohallituksen pääjohtaja oli viitannut siihen, että hän pääjohtajana sai usein ottaa vastaan verolainsäädännön sisältöä koskevia tiedusteluja sekä ennestään tutuilta että täysin tuntemattomilta verovelvollisilta ja että hän oli tällöin virkansa puolesta pyrkinyt noudattamaan samoja menettelytapoja kaikkien tiedustelijoiden osalta. Hänen mielestään pääjohtajan velvollisuudet olivat samanlaisia myös sukulaisten ja muiden läheisten suhteen. OA puolestaan totesi, että ainakin pääjohtajan lähipiirin veroneuvonnassa oli syytä suurempaan varovaisuuteen kuin tavallisten verovelvollisten asiakaspalvelussa.

Pääjohtajan menettelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon, että tapahtumat koskivat vuosia 1991 – 1994, jolloin suhtautuminen virkamiesten sidonnaisuuksiin viranhoidon ulkopuolella oli ehkä nykyistä lievempää. Esimerkiksi sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevat säännökset ovat vasta vuodelta 1997. Kun pääjohtaja oli nyttemmin luopunut nostokoneyhtiön osakkeiden omistuksesta eikä sittemmin ilmoituksensa mukaan omistanut "minkäänlaista merkitystä omaavaa osuutta mistään yrityksestä", OA tyytyi ainoastaan vastaisen varalle kiinnittämään verohallituksen pääjohtajan huomiota hyvään hallintoon kuuluvien puolueettomuusodotusten verohallituksen pääjohtajan viranhoidolle asettamiin vaatimuksiin.

OA Lehtimajan päätös 12.4.1999, dnrot 1062, 1069, 1080, 1083, 1099, 1104, 1108,1123, 1124, 1162, 1165, 1283, 1797,1919, 1965 ja 2394/4/98 sekä 1070 ja 1268/4/98 osittain

SYYTTÄMÄTTÄJÄTTÄMISPÄÄTÖKSEN KIRJOITTAMINEN

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätöstä. Syyt-

täjä oli päättänyt nostaa kantelijaa vastaan syytteen, mutta kantelijaa ei ollut saatu haastetuksi ennen syyteoikeuden vanhentumista. Syyteoikeuden vanhennuttua syyttäjä oli syyttämättäjättämispäätöksessä kirjoittanut tapahtumatiedot ikään kuin kantelija olisi syyllistynyt epäiltyyn rikokseen.

AOA Jonkka totesi, että syyttäjän ei olisi tullut syyteoikeuden vanhentumistilanteessa syyttömyysoletuksen vastaisesti kirjoittaa syyttämättäjättämispäätöstä rikoksesta epäiltyä syyksilukevaan muotoon. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon sen, että kihlakunnansyyttäjä oli alun perin päätynyt katsomaan syytteen nostamisen edellytysten olevan käsillä. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Jonkan päätös 9.9.1999, dnro 2229/4/97

SYYTTÄJÄN LOPPUPUHEENVUORO JA VASTATODISTELUMAHDOLLISUUS

Kiinan kansantasavallan kansalainen arvosteli kihlakunnansyyttäjän menettelyä Helsingin käräjäoikeudessa käsitellyssä törkeää petosta ym. koskevassa asiassa, jossa hän oli ollut vastaajana.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Loppupuheenvuorossaan kihlakunnansyyttäjä oli viitannut television ajankohtaisohjelmassa kantelijasta esitettyyn lausuntoon, johon ei ollut vedottu oikeudenkäynnin aikana. Tämän johdosta OA totesi, että vastaajilla tulee olla mahdollisuus esittää vastatodistelua syyttäjän väitteitä ja todisteita vastaan. Vastatodistelumahdollisuuden takaaminen edellyttää, että syyttäjä ei esitä uusia todisteita enää loppupuheenvuorossaan. Loppupuheenvuoron tarkoituksena on tehdä yhteenveto oikeudenkäynnin aikana esitetystä aineistosta, eikä siihen pidä enää lisätä tämän aineiston ulkopuolisia seikkoja. OA katsoi kihlakunnansyyttäjän menetelleen virheellisesti viitatessaan loppupuheenvuorossaan televisio-ohjelmassa esitettyyn lausuntoon, joka ei ollut sisältynyt oikeudenkäyntiaineistoon. Lisäksi OA kiinnitti huomiota siihen, että syyttäjän vakuustakavarikkovaatimuksen perustelut olivat omiaan antamaan vaikutelman Kiinan Kansantasavallan kansalaisten syrjimisestä.

OA saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän virheellisestä menettelystä tämän ja tämän esimiehen tietoon.

OA Lehtimajan päätös 14.12.1999, dnro 1060/4/97 (samaa tapausta selostettu myös tuomioistuinjaksossa)

OIKEUSASIAMIEHEN JA YLEISEN SYYTTÄJÄN TOIMIVALTASUHTEET

Edellä s. 173 on selostettu kantelutapausta, jossa arvioitavana oli Helsingin poliisilaitoksen vanhemman rikoskonstaapelin sopimaton kirjoittelu helsinkiläisessä ilmaisjakelulehdessä. Julkaistuissa lehtikirjoituksissa oli rasistisiksi, muukalaisvihamielisiksi sekä naissukupuolta halventaviksi koettuja aineksia. OA Lehtimaja katsoi rikoskonstaapelin menetelleen virkavelvollisuutensa vastaisesti. OA:n tässä asiassa sisäasiainministerille osoittaman selityspyynnön johdosta sisäasiainministeriö antoi rikoskonstaapelia koskevan esitutkintamääräyksen. Sen mukaan tuli selvittää, oliko tämä syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen tai muuhun rikokseen laatimalla ja julkaisemalla mainitut kirjoitukset.

Esitutkinta tehtiin Espoon kihlakunnan poliisilaitoksella Espoon kihlakunnansyyttäjän toimiessa tutkinnanjohtajana. Esitutkintapöytäkirjaa ei kuitenkaan toimitettu eduskunnan oi-

keusasiamiehelle, vaan asian syyttäjäksi määrättiin Helsingin kihlakunnansyyttäjä. Tämä teki asiassa syyttämättäjättämispäätöksen ottamatta oikeusasiamieheen yhteyttä ennen ratkaisunsa tekemistä, vaikka sama asia oli paraikaa oikeusasiamiehen tutkittavana ja esitutkinnan suorittaminen oli perustunut oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun.

OA Lehtimaja otti omasta aloitteestaan selvitettäväksi, oliko syyttämättäjättämispäätös tapahtunut lainmukaisessa järjestyksessä, kun se oli tehty oikeusasiamiestä kuulematta, ja mikä merkitys kihlakunnansyyttäjän tekemällä syyttämättäjättämispäätöksellä oli oikeusasiamiehen oman syyteoikeuden kannalta.

Ylimpien laillisuusvalvojien syyteoikeus yleisen syyttäjän jo ratkaisemassa virkarikosasiassa

Helsingin kihlakunnansyyttäjä ilmoitti katsovansa, että vaikka oikeusasiamies pitäisi hänen syyteharkintaratkaisuaan asiassa virheellisenä tai epätyydyttävänä, ainoastaan valtakunnansyyttäjällä olisi oikeus määrätä asiassa toimitettavaksi uusi syyteharkinta. Valtakunnansyyttäjä puolestaan totesi, ettei oikeusasiamiehellä ole "yleistä devoluutio-oikeutta", mutta jätti lausumatta siitä, onko oikeusasiamiehellä devoluutio-oikeus laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa. Hänen mukaansa on myös oikeusasiamiehen ja kihlakunnansyyttäjän välisissä suhteissa noudatettava preventioperiaatetta. Jos virkarikosepäily on oikeusasiamiehellä "syyteharkinnassa", kihlakunnansyyttäjä ei ole toimivaltainen ottamaan harkittavakseen samaa asiaa eikä myöskään oikeusasiamies päinvastaisessa tilanteessa. Sitä vastoin asian ollessa oikeusasiamiehellä tutkittavana "vain kanteluna", valtakunnansyyttäjä ei katsonut olevan estettä sille, että muu syyttäjäviranomainen suorittaa asiassa samanaikaisesti itsellään olevan aineiston perusteella syyteharkinnan.

Tämän johdosta OA totesi kannanottonaan seuraavan.

Devoluutio-oikeus

Ylemmän syyttäjän oikeutta ottaa alemmalla syyttäjällä oleva asia itse ratkaistavakseen kutsutaan *devoluutio-oikeudeksi*. Sen katsotaan tarkoittavan myös oikeutta ottaa jo ratkaistu syyteasia uuteen syyteharkintaan, joko kantelun johdosta tai oma-aloitteisesti. Muutoksenhakutyyppisten syyteharkintakantelujen käsitteleminen perustuu juuri tähän oikeuteen.

Valtakunnansyyttäjä on kaikkien yleisten syyttäjien esimies. Hän voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettä, jonka nostamisesta hän on päättänyt. Valtakunnansyyttäjä voi myös määrätä yleisen syyttäjän toimivaltaan kuuluvan asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan. Yleisiä syyttäjiä koskevat säännökset eivät kuitenkaan sellaisinaan koske erityissyyttäjiksi määriteltyjä oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä. Kun syyttäjälaitoksen johtaminen 1.12.1997 lukien siirrettiin oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle, erityissyyttäjien (oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen) ja yleisten syyttäjien keskinäisistä toimivaltasuhteista ei säädetty nimenomaisesti. Näin ollen jäi avoimeksi, onko ylimmillä laillisuusvalvojilla erityissyyttäjän roolissaan devoluutio-oikeutta käsiteltävikseen ottamissa virkarikosasioissa, jos yleiset syyttäjät ovat jo tehneet näissä asioissa syyttämättäjättämispäätöksiä. Vastaavasti voidaan kysyä, onko preventioperiaatetta ylipäänsä sovellettava ylimpien laillisuusvalvojien ja yleisten syyttäjien välisissä toimivaltaristiriidoissa.

Ennen syyttäjälaitoksen uudistamista oikeuskanslerilla oli ylimpänä syyttäjänä yleinen devoluutio-oikeus kuten nykyään valtakunnansyyttäjällä. Oikeuskansleri saattoi ylimmän syyttäjän roolissaan käyttää tuota oikeutta ja ottaa niin virkarikos- kuin muunkin syyteasian milloin tahansa itse ratkaistavakseen, vaikka se olisi jo ollut alemman syyttäjän harkittavana tai vaikka alempi syyttäjä olisi jo tehnyt siinä oman syyttämisratkaisunsa.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä oli hallitusmuodon 49 §:n 3 momentin mukaan oikeuskanslerin kanssa "*yhtäläinen syyteoikeus*" hänen valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa. Sanamuodostaan huolimatta tätä säännöstä ei ennen valtakunnansyyttäjän viran perustamista tulkittu siten, että oikeusasiamiehen toimivalta erityissyyttäjänä hänen syytevaltaansa kuuluvissa asioissa olisi ollut täysin identtinen oikeuskanslerin syyttäjänroolin kanssa. Oikeuskansleri oli tuolloin ylin yleinen syyttäjä ja kaikkien yleisten syyttäjien esimies. Oikeusasiamies taas oli syyttäjäorganisaatioon nähden ulkopuolinen viranomainen, vailla esimiesvaltaa, joskin oikeus asiamiehellä oli johtosääntönsä mukaan oikeus *määrätä* virallinen syyttäjä ajamaan virkasyytettä.

Ei ole kuitenkaan selvää, oliko oikeusasiamiehellä tuolloin omaan valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa yhtä laaja devoluutio-oikeus kuin oikeuskanslerilla. Epäilemättä lähtökohtana oli pidettävä hallitusmuodon 49 §:n 3 momentin sanamuotoa, joka samaisti oikeusasiamiehen syyteoikeuksiltaan valtakunnan ylimpään syyttäjäviranomaiseen siltä osin kuin oli kysymys oikeusasiamiehelle erityissyyttäjänä kuuluvista asioista. Kysymys ei ilmeisesti käytännössä kovinkaan usein aktualisoitunut varsinkaan niissä tapauksissa, joissa alisyyttäjä oli jo päättänyt jättää syytteen nostamatta.

Tänä päivänä kysymys on kuitenkin tärkeämpi kuin aikaisemmin, kun syyttäjälaitos on uudistettu ja se on entistä riippumattomampi, kun virallisten syyttäjien syyttämättäjättämisvaltaa on laajennettu ja kun esimerkiksi seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen mielletään entistä selvemmin osaksi rikosoikeudellista lainkäyttöä. Valtakunnansyyttäjän viran perustamisen jälkeen oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin asema viranomaistoiminnan ylimpinä laillisuusvalvojina ja erityissyyttäjinä on lähes identtinen. Kummankin asema on vahva ja itsenäinen.

Syyttäjälaitoksen uudistamiseen liittyvät lainvalmisteluasiakirjat eivät anna tukea sille ajatukselle, että valtakunnansyyttäjän viran perustamisella olisi tarkoitettu ainakaan *heikentää* oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltaa siltä osin kuin nämä toimivat ylimpinä laillisuusvalvojina ja omaan valvontavaltaansa kuuluvien asioiden erityissyyttäjinä. Tämä näkökohta puoltaa sitä käsitystä, että oikeuskanslerille on jäänyt erityissyyttäjänä 1.12.1997 jälkeenkin oikeus tarvittaessa käynnistää uusi syyteharkinta niissä virkarikostapauksissa, joissa yleinen syyttäjä on jo tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen. Kun kummallakin ylimmällä laillisuusvalvojalla on sama syyteoikeus, myös oikeusasiamiehellä täytyy vastaavissa tilanteissa olla virkarikosasioiden erityissyyttäjänä oikeus suorittaa virkarikosta koskeva syyteharkinta tarvittaessa uudestaan.

Tätä säädöshistoriallista tulkintaa puoltavat myös käytännön näkökohdat. Laillisuusvalvonnan onnistuminen edellyttää todellista ja tehokasta mahdollisuutta vaikuttaa virkatoiminnan asianmukaisuutta koskevan oikeuskäytännön muotoutumiseen. Voimakkain tapa vaikuttaa tähän käytäntöön on juuri syytevallan käyttö.

Kun oikeusasiamies tai oikeuskansleri ottaa

tutkittavakseen tapauksen, jossa yleinen syyttäjä on jättänyt virkarikoksesta epäillyn virkamiehen syyttämättä, laillisuusvalvojalla on mahdollisuus arvioida sekä *syyttäjän* että tämän syyttämättä jättämän *virkamiehen* menettelyn laillisuutta. On tällöin luonnollista, että laillisuusvalvoja voi samalla virkarikosten erityissyyttäjänä ottaa virkamiehen syyttämättä jättämisen välittömästi uuteen syyteharkintaansa. Toinen vaihtoehto olisi se, että ylimmät laillisuusvalvojat voisivat ainoastaan esittää valtakunnansyyttäjälle, että tämä käyttäisi devoluutio-oikeuttaan.

On kuitenkin muistettava, että kaikki yleiset syyttäjät, myös valtakunnansyyttäjä, kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien valvontavaltaan. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on myös oikeus nostaa virkasyyte valtakunnansyyttäjää ja muita yleisiä syyttäjiä vastaan. Tähän nähden ja ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöoikeudellinen asema muutenkin huomioon ottaen olisi outoa, jos oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla ei olisi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa oikeutta uuteen syyteharkintaan yleisen syyttäjän tehtyä siinä syyttämättäjättämispäätöksen.

Toisaalta on otettava huomioon myös syyttämättä jätetyn virkamiehen oikeudellinen asema. Myös syyttämättä jätetyllä on oikeus odottaa syyttämättäjättämispäätökseltä tiettyä pysyvyyttä, joskaan syyttämättäjättämisratkaisut eivät saavuta oikeusvoimaa. Kun syyttämättä jättämistä koskeva asia kuitenkin jo valtakunnansyyttäjän devoluutio-oikeuden perusteella voidaan ottaa uudestaan harkittavaksi, syyttämättä jätetyn virkamiehen oikeusturva ei OA:n mielestä kärsinyt siitä, että tämän ratkaisun voivat valtakunnansyyttäjän ohella tehdä myös ylimmät laillisuusvalvojat, joiden valvontavaltaan sekä virkamies että koko yleinen syyttäjistö joka tapauksessa kuuluvat.

Edellä lausutun perusteella OA katsoi, ettei yleisen syyttäjän virkarikosasiassa tekemä syyttämättäjättämispäätös sinänsä estänyt oikeusasiamiestä suorittamasta uutta syyteharkintaa samassa asiassa.

Preventioperiaatteen soveltaminen

Syyttäjien keskinäistä suhdetta taas ohjaa ns. *preventioperiaate*, joka perustuu vakiintuneeseen syyttäjäkäytäntöön ja hyvään syyttäjätapaan: silloin kun samassa asiassa on useita toimivaltaisia syyttäjiä, syytevaltaa käyttää se syyttäjä, jolle asia on ensiksi tullut syyteharkintaan.

OA oli valtakunnansyyttäjän kanssa samaa mieltä siitä, että vakiintuneeseen käytäntöön ja hyvään syyttäjätapaan perustuvaa preventioperiaatetta voidaan ainakin käytännön pääsääntönä soveltaa myös ylimpien laillisuusvalvojien ja yleisten syyttäjien välisissä toimivaltasuhteissa. Ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole muutenkaan ollut tapana puuttua toimivaltaisen viranomaisen luona vireillä oleviin asioihin, vaikkei sitä koskevaa nimenomaista säädännäistä kieltoa olekaan.

Sitä vastoin OA oli eri mieltä valtakunnansyyttäjän kanssa siitä, voiko yleinen syyttäjä suorittaa omin päin syyteharkinnan asiassa, joka samanaikaisesti oli ylimmän laillisuusvalvojan tutkittavana joko kanteluna tai ns. omana aloitteena. Valtakunnansyyttäjä on lausunnossaan erottanut yhtäältä ne tapaukset, joissa asia on oikeusasiamiehellä "syyteharkinnassa", ja toisaalta ne tapaukset, joissa asiaa tutkitaan "vain kanteluna". OA ei pitänyt tällaista erottelua käytännössä mahdollisena. Kun ylimpien laillisuusvalvojien päätehtävänä on puuttua virkamiesten lainvastaisiin virkatoimiin ja kun heillä on erityissyyttäjinä myös oikeus ajaa tai ajattaa virkasyytteitä, lähes jokainen asia, jonka laillisuusvalvoja ottaa tutkittavakseen, on myös potentiaalinen virkasyyteasia. Kanteluasioita ja

syyteasioita ei erotella toisistaan, vaan virkasyytettä pidetään vain yhtenä laillisuusvalvonnan reaktiokeinona muiden joukossa. Näin ollen yleisen syyttäjän tuli OA:n mielestä aina neuvotella sen ylimmän laillisuusvalvojan kanssa, jonka tutkittavana hän tietää saman asian olevan.

Valtakunnansyyttäjän edustama kanta mahdollistaisi ylimmän laillisuusvalvonnan syrjäyttämisen siten, että oikeusasiamiehellä tai oikeuskanslerilla kanteluasiana vireillä olevan virkarikosepäilyn selvittäminen voitaisiin "kaapata" paikallistasolle. Tämä kävisi päinsä käynnistämällä asiassa ensin nopea esitutkinta ja saattamalla asia sen jälkeen paikallisen kihlakunnansyyttäjän syyteharkintaan. Tällainen mahdollisuus heikentäisi olennaisesti ylimmän laillisuusvalvonnan tehoa ja uskottavuutta.

Painovapauslain vaikutus oikeusasiamiehen toimivaltaan

Nyt kysymyksessä olevan esitutkinnan kohteena oli ollut se, oliko rikoskonstaapeli sopimattomalla kirjoittelullaan syyllistynyt rikoslain mukaiseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai "muuhun" rikokseen. Mahdollisena muuna rikoksena voisi kysymykseen tulla kiihottaminen kansanryhmää vastaan. (RL 11 luvun 8 §).

Jos vanhemman rikoskonstaapelin katsotaan menettelyllään syyllistyneen sekä virkarikokseen että kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, ne on tehty samalla teolla. Oikeusasiamiehen käytännössä on katsottu mahdolliseksi määrätä syyte nostettavaksi muustakin kuin virkarikoksesta silloin, kun tuo rikos on tehty samalla teolla kuin virkarikos. OA joutui kuitenkin pohtimaan sitä kysymystä, mikä merkitys hänen toimivaltaansa oli sillä, että epäillyt rikokset oli tehty painotuotteen välityksellä.

Painovapauslain mukaan painovapausrikosta koskevan syytteen nostamisesta määrää oikeusministeriö. Näin tapahtuu, "*jos havaitaan, että ilmestyneet painotuotteet ovat sisällöltään rikollisia tai että painovapauslakia on muuten rikottu*". Oikeusministeriön käytännössä on katsottu painovapausrikokseksi vain sellainen rikos, jonka tunnusmerkistöön kuuluu rikoksen tekeminen julkisesti. Tällainen rikos on esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan.

Virkamiehen lehtikirjoittelun mahdollisesti käsittämä virkavelvollisuuden rikkominen ei kuitenkaan välttämättä ole samalla painovapausrikos. Kyseisen virkarikoksen tunnusmerkistö ei ensinnäkään edellytä, että virkavelvollisuutta rikotaan "julkisesti". Sitä paitsi virkarikoksen rangaistavuus liittyy aina tekijän erityiseen asemaan silloinkin, kun virkarikos tehdään painotuotteen välityksellä. Muun henkilön tekemänä sama teko ei välttämättä olisi lainkaan rangaistava. Toisin sanoen: painotuotteena julkaistu kirjoitus ei sinänsä ole välttämättä "sisällöltään rikollinen", vaikka sen julkaiseminen olisikin joskus virkamiehelle kuuluvan virkavelvollisuuden vastaista.

OA katsoi voivansa käsillä olevassa tapauksessa yksin päättää syytteen nostamisesta mahdollisen virkarikoksen osalta mutta ei sen sijaan saman toiminnan mahdollisesti käsittämän kiihottamisrikoksen (RL 11:8 §) osalta. Viimeksi mainitulta osalta syytevalta kuului oikeusministeriölle. Kun oikeusministeriö ei kuitenkaan ollut tässä asiassa harkinnut aiheelliseksi käyttää asiassa syyteoikeuttaan vaan oli tyytynyt kihlakunnansyyttäjän tekemään syyttämättäjättämispäätökseen, OA katsoi, ettei hänelläkään ollut enemmälti aihetta pohtia sitä, oliko rikoskonstaapeli teoillaan syyllistynyt kiihottamiseen kansanryhmää vastaan.

Kihlakunnansyyttäjien menettelyn arviointi

Lähes jokainen virkamiestä koskeva kanteluasia, jonka oikeusasiamies ottaa tutkittavakseen, on samalla myös potentiaalinen virkasyyteasia. Näin on siitä huolimatta, että virkasyytteen mahdollisuus voi tapauskohtaisesti olla pieni. Laillisuusvalvonta-asioita (kanteluita ja omia aloitteita) sekä syyteasioita ei käytännössä erotella toisistaan, vaan virkasyytettä pidetään yhtenä laillisuusvalvonnan reaktiokeinona muiden joukossa. Tämän vuoksi OA katsoi, että yleisen syyttäjän tulee aina neuvotella syyteharkinnan suorittamisesta oikeusasiamiehen kanssa, kun hän tietää saman asian olevan tämän tutkittavana.

Esitutkinnan johtajana toiminut Espoon kihlakunnansyyttäjä ei ilmoituksensa mukaan ollut tullut ajatelleeksi, että oikeusasiamies olisi halunnut osallistua asian syyteharkintaan tai edes tutustua pöytäkirjaan ennen syyteharkinnan tekemistä. Hän oli poliisirikosten tutkinnan tavanomaista menettelytapaa noudattaen pyytänyt Helsingin johtavaa kihlakunnansyyttäjää määräämään asiaan syyteharkinnan tekevän syyttäjän.

Helsingin kihlakunnansyyttäjä puolestaan katsoi, että hänellä oli syyttäjämääräyksen saatuaan ollut täysi syy uskoa, että oikeusasiamiehen kiinnostus suorittaa asiassa syyteharkinta oli selvitetty ennen määräyksen antamista. Kihlakunnansyyttäjä vetosi siihen, että oikeusasiamies ei ollut myöskään erikseen saattanut esitutkintaviranomaisten tietoon mahdollista haluaan suorittaa syyteharkinta asiassa. Syyteharkinta kohdistui sitä paitsi myös epäiltyyn kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, joka ei ole oikeusasiamiehen syytetoimivaltaan kuuluva rikos. Näihin seikkoihin viitaten kihlakunnansyyttäjä katsoi, ettei hänellä ollut perusteltua syytä epäillä oikeusasiamiehen haluavan toimia jutussa syyttäjänä.

Helsingin johtava kihlakunnansyyttäjä taas kertoi määränneensä alaisena kihlakunnansyyttäjän syyttäjäksi asiaan saatuaan Espoon kihlakunnansyyttäjältä syyttäjän määräämistä koskevan pyynnön. Hän ei ollut tuolloin osannut epäillä, että syyttäjän määräämiseen olisi voinut liittyä jokin ongelma.

Tämän johdosta OA totesi seuraavan.

Esitutkinta-asiakirjoista näkyi selvästi, että asian selvittäminen oli käynnistynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta. Tämä seikka oli siten ollut ainakin Espoon ja Helsingin kihlakunnansyyttäjien tiedossa. Kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätöksessäkin oli viitattu oikeusasiamiehen selityspyyntöön ja siinä esitettyihin alustaviin kannanottoihin.

Kun virkarikosepäily on oikeusasiamiehen tutkittavana, ei OA:n mielestä käy päinsä, että kihlakunnansyyttäjä ilman oikeusasiamiehen antamaa suostumusta suorittaa samaa virkarikosepäilyä koskevan syyteharkinnan ja ottamatta oikeusasiamieheen edes yhteyttä tekee asiassa syyttämättäjättämispäätöksen. Kun kihlakunnansyyttäjä on tiennyt virkarikosasian olevan oikeusasiamiehen tutkittavana, hän ei voi jälkeenpäin vedota siihen, että oikeusasiamiehen olisikin pitänyt ottaa *häneen* yhteyttä ja pidättää syyteharkinta itselleen. Asiaan ei myöskään vaikuta se, että virkarikosepäilyn yhteydessä on kysymys myös samoihin tekoihin liittyvistä muista rikosepäilyistä. Siinäkin tapauksessa, että kihlakunnansyyttäjä itse katsoisi olevansa toimivaltainen suorittamaan syyteharkinnan, hänen tulisi hyvän hallintokäytännön mukaan ainakin tiedustella, haluaako oikeusasiamies itse suorittaa syyteharkinnan asiassa, jota koskevat

kantelut ovat hänen tutkittavinaan.

Kihlakunnansyyttäjän menettelyyn oli ilmeisesti vaikuttanut se, että hänen esimiehensä oli antanut hänelle tavanomaisen syyttäjänmääräyksen ja ettei esitutkinnan käynnistänyt sisäasianministeriö ollut pyytänyt toimittamaan tutkintapöytäkirjaa oikeusasiamiehelle. Toisaalta syyttäjä ei voi tällaisessa tapauksessa tyytyä olettamaan, että joku muu on huolehtinut sen selvittämisestä, haluaako kanteluasiaa tutkiva oikeusasiamies itse tehdä asiassa syyteharkinnan.

Helsingin johtava kihlakunnansyyttäjä sekä Espoon ja Helsingin kihlakunnansyyttäjät olivat OA:n mielestä menetelleet virheellisesti siinä, että he olivat kukin osaltaan ilman laillista syytä ja asianmukaista suostumusta puuttuneet eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavana olevaan asiaan. Espoon kihlakunnansyyttäjän tutkinnanjohtajana ja Helsingin kihlakunnansyyttäjän syyteharkinnan suorittajana oli täytynyt tietää oikeusasiamiehen rooli asiassa. Helsingin johtavan kihlakunnansyyttäjän osalta OA sitä vastoin katsoi, että tämä ei välttämättä ollut tiennyt asiaa.

Espoon ja Helsingin kihlakunnansyyttäjien menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti huomioon, että ylimpien laillisuusvalvojien ja yleisten syyttäjien toimivaltasuhteita koskevat säädännäiset oikeusohjeet olivat puutteellisia. OA:n mukaan sekä Espoon että Helsingin kihlakunnansyyttäjän olisi pitänyt olla etukäteen yhteydessä eduskunnan oikeusasiamieheen, edellisen ennen syyttäjämääräyksen pyytämistä ja jälkimmäisen viimeistään ennen syyteharkintaratkaisun valmistumista. Hyvä syyttäjätapa olisi lisäksi vaatinut, että syyttäjät olisivat olleet yhteydessä myös oikeusministeriöön, kun kysymys oli epäillystä painovapausrikoksesta ja asiakirjoista oli havaittavissa, että oikeusasiamies oli pitänyt aiheellisena saattaa kanteluasian tiedoksi myös oikeusministeriölle.

OA saattoi käsityksensä Espoon ja Helsingin kihlakunnansyyttäjien tietoon. Samalla hän esitti, että oikeusministeriö harkitsisi sopivia keinoja syyttäjien toimivaltasuhteissa havaittujen puutteiden poistamiseksi.

OA saattoi myös valtakunnansyyttäjän tietoon havaintonsa syyttäjien keskuudessa vallitsevasta epätietoisuudesta, mitä tuli heidän toimivaltaansa sellaisissa virkarikosasioissa, jotka olivat samanaikaisesti ylimpien laillisuusvalvojien tutkittavina. OA esitti valtakunnansyyttäjän harkittavaksi, miten yleisten syyttäjien ohjeistusta voitaisiin parantaa.

OA Lehtimajan päätös 31.12.1999, dnro 909/2/99

Valtakunnansyyttäjä antoi 17.5.2000 syyttäjille yleisen ohjeen "Eräät oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tietoon saatettavat asiat" (VKS:2000:6). Jos syyttäjän käsiteltäväksi tulleen virkarikosasian tai muun oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvan asian asiakirjoista tai muuten ilmenee, että sama asia saattaa jo olla oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen käsiteltävänä, syyttäjän tulee ohjeen mukaan olla yhteydessä asianomaiseen laillisuusvalvojaan sen selvittämiseksi, kumpi asian käsittelystä ja ratkaisemisesta huolehtii. Yhteydenpito on ohjeen mukaan tarpeen myös silloin, jos sanotunlainen asia saattaa liittyä oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen jo ratkaisemaan asiaan.

ULOSOTTO JA MAKSUKYVYTTÖMYYS-MENETTELYT

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Mikäli kantelu koskee tästä ryhmästä esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa joko ulosottovalituksen tai täytäntöönpanoriitakanteen yhteydessä.

Asiat ratkaisee AOA *Jaakko Jonkka*. Pääesittelijänä tammikuusta syyskuun loppuun on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Riitta Länsisyrjä* ja loppuvuoden vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pekka Haapaniemi*.

ULOSOTTO

EU-alueella tapahtuvaa täytäntöönpanoa koskeva Brysselin yleissopimus tuli voimaan Suomessa 1.4.1999. EU-maissa tapahtuvan kansainvälisen täytäntöönpanon kehittäminen on annettu komission tehtäväksi. Se antoi heinäkuussa ehdotuksensa tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla helpottavan edellä mainitun yleissopimuksen muuttamisesta yhteisön asetukseksi. Komission tavoitteena on täytäntöönpanomenettelyn yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen EU-maissa.

Keinotekoisia ulosoton välttämiseksi tehtyjä järjestelyjä koskeva ulosoton tehostamiseen ja velallisten tasapuoliseen kohteluun tähtäävä "uudistuspaketti" tuli voimaan 1.6.1999 (se koskee mm. palkatta työskentelyä, perusteettomia liiallisina pidettäviä luontoisetuja ja muodollisesti oikeita, mutta ulosoton välttämiseksi tarkoitettuja oikeustoimia).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, joka tuli voimaan 1.12.1999 koskee yleislakina myös ulosottoviranomaisia. Julkisuuslain mukaan mm. henkilön taloudellista asemaa kuvaavat tiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä; ulosottohakemus, ulosottomiehen päätös ja toimituksia koskevat pöytäkirjat ovat kuitenkin ulosottoselvitystä koskevaa pöytäkirjaa lukuun ottamatta julkisia. Ulosottomiehellä puolestaan on ulosottolain nojalla salassapitosäännösten estämättä oikeus yksittäisessä ulosottoasiassa saada tietoja eri viranomaisilta ja esimerkiksi pankeilta.

Julkisuudessa on kertomusvuonna vilkkaasti keskusteltu sellaisten velallisten asemasta, joilla ei ole mahdollista päästä yksityishenkilön velkajärjestelyn piiriin ja joita uhkaa elinikäisen ulosottoperinnän vuoksi lopullinen syrjäytyminen yhteiskunnasta. Ratkaisuksi on esitetty mm. vanhentumissäännösten muuttamista ja velkojen "armahtamista". – Oikeusministeriössä onkin kuluvan vuoden toukokuussa valmistunut laajaan ulosottolain osauudistukseen sisältyvä ehdotus tuomion täytäntöönpanokelpoisuuden määräaikaisuudesta.

Kertomusvuoden lopussa Suomessa oli yli 300 000 ulosottovelallista. Ulosottoon tulleiden perintäasioiden markkamäärä jatkoi vuonna 1999 laskuaan ollen hieman alle 18 miljardia markkaa. Vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna oli 3 prosenttia. "Huippuvuonna" 1993 perintään saapui lähes 30 miljardia markkaa. Ulosottohakemusten kappalemäärät kääntyivät sen sijaan lievään nousuun. Kappalemäärän kasvuun on jonkin verran saattanut vaikuttaa 1.9.1999 voimaan tullut laki saatavien perinnästä. Mainitun lain mukaan yksityisen perintätoimiston perittäväksi ei saa antaa sellaisia valtion saatavia tai lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjä julkisoikeudellisia maksuja, jotka

voidaan periä ulosottotoimin ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa säädetään. AOA Jonkka on kertomusvuonna vastannut kanteluun, jossa oli kyse juuri yksityisten perintätoimistojen käyttämisestä julkisoikeudellisten saatavien perinnässä. Kantelu koski aikaa ennen perintälain voimaan tuloa.

Täytäntöönpanoon ja yleensä ulosottomiehiin liittyviä kanteluita tehtiin kertomusvuonna 61 ja ratkaisuja annettiin kanteluihin 59. Viranomaisiin kohdistuviin toimenpiteisiin, ei kuitenkaan virkasyytteeseen, johti 9 kantelua ja yksi AOA:n oma aloite.

Kanteluiden perusteena olivat mm. suojaosuuden määrä palkan ulosmittauksessa, pakkohuutokauppa ja sen kuuluttaminen, myyntihinnat, häätömenettely, liiallisena pidetyt voimakeinot, ulosottoviranomaisten käyttäytyminen ja tietojen saaminen ulosottoviranomaisilta sekä usein myös itse täytäntöönpanoperuste (esim. käräjäoikeuden tuomio), johon pyrittiin tätäkin kautta saamaan muutosta. Osoituksen antamista täytäntöönpanoriitakanteen nostamiseksi arvosteltiin myös: kantelija katsoi, että ulosottomiehen olisi osoituksen asemesta tullut hylätä ulosottohakemus. Velkajärjestelyn saaneet, mutta tuohon järjestelyyn kuulumattoman velan vuoksi ulosoton kohteeksi joutuneiden velallisten oli vaikea ymmärtää sitä, etteivät kaikki velat kuuluneetkaan velkajärjestelyn piiriin. Velkojien kanteluiden yleisin peruste taas oli tehottomaksi koettu ulosotto.

Havaittuaan erään kantelun yhteydessä, että yhteisvastuullisesti maksamaan tuomitut henkilöt saattoivat helposti erehtyä velan kokonaismäärästä, koska ulosottovirastosta lähetetyssä maksukehotuksessa ei ollut mainintaa muista yhteisvastuullisista maksuvelvollisista, AOA Jonkka pyysi oikeusministeriötä harkitsemaan ulosoton atk-järjestelmän välityksin toimitettavan maksukehotuslomakkeen täydentämistä siten, että siitä ilmenisi velan yhteisvastuullisuutta koskevat tiedot. Pyyntö johti maksukehotuslomakkeen täydentämiseen siten, että siihen lisättiin uusi kenttä, joka sisältää tiedon asian muista velallisista.

AOA Jonkka tarkasti Koillis-Lapin kihlakunnanviraston ulosotto-osaston ja Lapin lääninhallituksen oikeushallintoyksikön. Kihlakunnanviraston ulosottotoiminnan osalta tarkastus kohdistui lähinnä osaston sisäisen valvonnan järjestämiseen ja ulosottouudistusten hyödyntämiseen käytännön perintätoiminnassa. Yksityishenkilön velkajärjestelyyn liittyvät asiat olivat myös selvittelyn kohteena. AOA otti erikseen tutkittavakseen kysymyksen erään avustavan ulosottomiehen sivutoimen asianmukaisuudesta. Oikeushallintoyksikön toiminnan osalta selvitettiin lääninhallituksen tehtäviä ulosoton väliportaan hallinnossa.

VELKAJÄRJESTELY

Velkajärjestelymenettelyä koskevia kanteluita saapui oikeusasiamiehen kansliaan kertomusvuonna 21 ja ratkaisuja annettiin 27. Kantelut kohdistuivat mm. tuomioistuinkäsittelyn hitauteen ja usein myös virheelliseksi väitettyyn tuomioistuimen hylkäävään päätökseen. Tuomion sisältöön ei kuitenkaan voida oikeusasiamiehen kansliassa puuttua, mikäli tuomioistuin ei ole ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa. Kanteluja kohdistettiin myös velkaneuvojien toimintaan ja oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle jäävään käräjäoikeuden määräämään selvittäjään.

Ulosottotoimen tarkastukset vuonna 1999

Koillis-Lapin kihlakunnan ulosotto-osasto	22.4.1999
Lapin lääninhallituksen oikeushallintoyksikkö	23.4.1999

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

ULOSOTTOHENKILÖKUNNAN OSALLISTUMINEN OSTAJANA PAKKOHUUTOKAUPPAAN

Oikeusasiamies otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Vantaan ulosottoviranomaisten menettelyn lehtiartikkelin perusteella. Artikkelissa käsiteltiin seitsemän Vantaan kihlakunnanviraston ulosotto-osaston avustavan ulosottomiehen osallistumista kukkakaupan irtaimen omaisuuden pakkohuutokauppaan. Suuren osan kukista osti artikkelin mukaan yksi avustavista ulosottomiehistä. Artikkelin mukaan huutokaupasta kerrottiin paikallisradiossa tuntia ennen huutokaupan alkua.

AOA Jonkka antoi asiassa päätöksen.

Ensinnäkin AOA arvioi pakkohuutokaupasta ilmoittamista. Hän totesi, että ulosottomies oli ulosottolain mukaisesti oikeutettu ilmoittamaan huutokaupasta sopivalla tavalla. Arvioitaessa sitä, oliko noudatettu ilmoitusmenettely sopiva, oli otettava huomioon ilmoitusmenettelyn tarkoitus. Menettelyllä halutaan turvata mahdollisimman hyvä myyntihinta. Tällöin on otettava välitöntä myyntiä puoltavina seikkoina huomioon omaisuuden arvon nopea väheneminen ja esimerkiksi tässä tapauksessa kasvien päivittäinen hoitotarve ja -mahdollisuus sekä toisaalta riittävän aikaisen ja kattavan ilmoitusmenettelyn edut ostajien tavoittamisessa. Näin ollen velallisen ja velkojien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että ilmoitus tavoittaa mahdollisimman monta joutuisuusvaatimuksen kärsimättä.

Tässä tapauksessa pakkohuutokaupasta oli ilmoitettu paikallisradiossa samana päivänä kuin pakkohuutokauppa pidettiin. Tarkempaa ilmoituksen lukemisajankohtaa ei paikallisradion kanssa ollut sovittu. Pakkohuutokaupan pöytäkirjan mukaan ilmoituksia oli jaettu myös eri puolille poliisitaloa. Pakkohuutokaupasta oli ollut ilmoitus myös kukkakioskin ikkunassa ennen pakkohuutokauppaa. AOA totesi, että huutokaupan ilmoitustapaa ei sinänsä voitu pitää virheellisenä. Ilmoittamisesta paikallisradiossa olisi kuitenkin tullut sopia siten, että olisi voitu varmistua siitä, että ilmoitus tavoittaisi riittävän ajoissa mahdolliset ostajat. Kuitenkin oli otettava huomioon, että pöytäkirjan mukaan ilmoitus oli tälläkin tavalla toteutettuna tavoittanut useita ostajia.

Tältä osin AOA saattoi Vantaan kihlakunnan ulosotto-osaston tietoon käsityksensä siitä, että ilmoitusmenettelyssä tulee varmistua mahdollisimman monen tavoittamisesta joutuisuusvaatimuksen kuitenkaan kärsimättä.

Kannanottonaan ulosottohenkilökunnan oikeudesta olla ostajana pakkohuutokaupassa AOA totesi seuraavan.

Kysymys ulosottohenkilöstön osallistumisesta ostajana ulosmitatun omaisuuden pakkohuutokauppaan on niukalti säännelty ulosottolaissa. Siinä kielletään ostajana oleminen vain pakkohuutokaupan toimittajalta. Hyvän ulosottotavan mukaisesti säännöstä on kuitenkin tulkittava siten, että kielto koskee toimituksessa virkatehtävissä olevia kaikkia ulosottopiirin palveluksessa olevia virkamiehiä ja myös ulosmittauksen toimittanutta avustavaa ulosottomiestä.

Kolmen avustavan ulosottomiehen osallistu-

minen nyt kysymyksessä olevaan pakkohuutokauppaan ostajana ei ole ollut ulosottolain vastaista, koska he eivät ole olleet virkatehtävissä pakkohuutokaupassa. Asiaa tulee kuitenkin arvioida myös valtion virkamieslaissa asetettujen vaatimusten valossa. Kysymys on viime kädessä siitä, millainen käyttäytyminen avustavan ulosottomiehen asemassa olevilta virkamiehiltä voisi heikentää ihmisten luottamusta virkatoimintaan. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota mm. siihen, millaisia ohjeita ja määräyksiä virkamiehille on annettu. Ulosottohenkilöstön osallistumista virantoimituksen ulkopuolella pakkohuutokauppoihin ei ollut säännelty tai ohjeistettu, AOA ei katsonut heidän toimineen vastoin valtion virkamieslain 14 §:n 2 momenttia.

Tilanne on kuitenkin ongelmallinen niiden ulosottoprosessissakin sovellettavien periaatteiden kannalta, jotka ilmenevät oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä määrittävistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ja Suomen hallitusmuodon 16 §:stä. Jokaisen ulkopuolisenkin on voitava vakuuttautua oikeuden toteutumisesta. Tämä merkitsee vaatimusta menettelyn yleisestä uskottavuudesta ja hyväksyttävyydestä. Yleisön luottamus voi perustellusti horjua, jos virka-aseman epäillään antavan ulosottovirkamiehille kohtuuttoman etulyöntiaseman taloudellisten etujen tavoittelussa. Luottamus pakkohuutokaupan toimittamisen puolueettomuuteen voi vaarantua, kun osa mahdollisista ostajista on pakkohuutokaupan pitäjän työtovereita.

Tästä syystä ulosottolain uudistuksen yhteydessä on aiheellista harkita, olisiko syytä rajoittaa ulosottohenkilöstön oikeutta osallistua ostajana pakkohuutokauppaan niissä tilanteissa, joissa se voi erityisesti vaarantaa luottamuksen ulosottotoiminnan objektiivisuuteen ja ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun. Osto-oikeuden täydellinen kieltäminen ei kuitenkaan palvele asianosaisten etua mahdollisimman hyvän myyntihinnan saavuttamisessa tai ole välttämätöntä yleisön luottamuksen varmistamiseksi. AOA katsoi, että tällaisen menettelyn rajoittamista lainsäädäntöteitse tulisi harkita, kuten oikeusministeriö on ilmoittanut tapahtuvankin, viimeistään ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

AOA saattoi käsityksensä kuulutusmenettelystä Vantaan kihlakunnanviraston ulosottoosaston tietoon. Samalla hän saattoi käsityksensä sääntelyn tarpeesta oikeusministeriön tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimiin se on asiassa ryhtynyt.

AOA Jonkan päätös 2.2.1999, dnro 28/2/97

Oikeusministeriö ilmoitti 28.12.1999, että pakkohuutokauppatoimituksessa viran puolesta läsnä olevaa ulosottopiirin henkilökuntaa oli samana päivänä lähetetyllä kirjeellä kielletty tekemästä ostotarjouksia toimituksessa. Lisäksi ulosottohenkilökuntaa oli kehotettu käyttämään harkintaa ja pidättyvyyttä osallistumisessa pakkohuutokauppaan, mikäli sen voidaan arvioida vaarantavan yleisön luottamusta pakkohuutokaupan puolueettomuuteen.

Ilmoituksen mukaan henkilöstön osto-oikeuteen tullaan ottamaan uudelleen kantaa ulosottolain realisointia koskevia säännöksiä uudistettaessa.

VIIVÄSTYS TUTKINTAPYYNNÖN KÄSITTELYSSÄ

Kantelijan mielestä hänen konkurssiasiamiehelle jättämänsä tutkintapyynnön käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan, koska jo 22.5.1995 vireille saatettuun asiaan ei ollut saatu ratkaisua vielä tammikuussa 1998. Lisäksi kantelija arvosteli sitä, että hän ei pyynnöstään huo-

limatta ollut saanut välittömästi tiedokseen konkurssipesien hallinnon, tilien ja toiminnan erityistarkastuksesta laadittua kertomusta.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijan selvityspyyntö alkujaan kolmen, sittemmin niistä kahden konkurssipesän hoidosta oli käsiteltävänä konkurssiasiamiehen toimistossa noin kolmen vuoden ajan ennen vastauksen antamista. Tätä kokonaiskäsittelyaikaa voitiin pitää kantelijan kannalta pitkänä, vaikkakin asian selvittäminen kantelijan monien selvityspyyntö- ja täydennyskirjeiden, erityistilintarkastuksen toimittamisen sekä pesänselvittäjän ilmeisen passiivisuuden vuoksi oli aikaavievää.

Vastauksen antaminen oli viivästynyt. AOA saattoi tämän käsityksensä konkurssiasiamiehen ja asian esittelijän tietoon sekä kiinnitti heidän huomiotaan vastaisen varalle hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asiansa viranomaisessa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Toimistopäällikön selvityksen mukaan se, että kantelijalle ei välittömästi tarkastuskertomuksen saavuttua konkurssiasiamiehen toimistoon toimitettu jäljennöstä tarkastuskertomuksesta, johtui hänen erehdyksestään.

Jäljennös pyydetystä tarkastuskertomuksesta olisi tullut toimittaa ilman aiheetonta viivytystä kantelijalle sen jälkeen, kun se oli saapunut konkurssiasiamiehen toimistoon.

AOA saattoi toimistopäällikön tietoon käsityksensä hänen menettelynsä virheellisyydestä ja kiinnitti huomiota vastaisen varalle siihen, että asiakirjapyynnöt tulee käsitellä viivytyksettä.

AOA Jonkan päätös 4.2.1999, dnro 87/4/98

TÄYTÄNTÖÖNPANOPERUSTEEN PUUTTEELLISUUDEN KORJAAMINEN

Kantelija arvosteli entisen Laukaan nimismiespiirin ulosottomiehen ja avustavan ulosottomiehen menettelyä ulosoton vireilletulon edellytysten tutkintaa koskevassa asiassa. Hänen mielestään ulosotossa oli menetelty virheellisesti, koska hänen ulosottohakemustaan ei ollut palautettu täydennettäväksi siinä olleen virheen vuoksi vaan asiakirjat oli ulosottoyrityksen jälkeen palautettu varattomuusesteellä hänelle. Myös kantelijan myöhemmät hakemukset oli palautettu hänelle. Menettelystä oli aiheutunut hänelle tarpeettomia kuluja.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Ulosottohakemuksen saavuttua täytäntöönpanoon ulosoton vireilläolon edellytykset tulee tutkia ennen täytäntöönpanotoimiin ryhtymistä. Niiden tutkiminen on ulosottomiehen vastuulla.

Kantelijalle ei ollut annettu ulosottolain mukaisesti mahdollisuutta täydentää ensimmäisellä hakemuskerralla asiakirjoja, kun täytäntöönpanoperusteen puute oli havaittu. Asiakirjat oli ulosottoyrityksen jälkeen toimitettu hänelle varattomuusesteellä. Toisen kerran jälkeen hän oli itse hakenut lainhakupäätöksen jäljennöksen täytäntöönpanokelpoiseksi määräämistä ulosotonhaltijalta. Kantelija oli voinut erehtyä lääninhallituksen päätöksen perusteella luulemaan, että täytäntöönpano oli alkuperäisen vekselin puutteesta huolimatta nyt mahdollinen jäljennöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan päätöksen nojalla. Toisaalta ulosottoyritysten moitittavuutta arvioitaessa oli otettava huomioon, että ulosottoyrityksellä oli ilmeisesti ollut vanhentumisen katkaiseva vaikutus, jolla on ollut huomattava merkitys velkojan oikeuksien turvaamisen kannalta. Myöskään kolmannella ja

neljännellä täytäntöönpanokerralla ei kantelijaa ollut ohjattu täydentämään hakemustaan alkuperäisellä vekselillä.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä ao. ulosottomiesten tietoon. Samalla hän kiinnitti ulosottoviraston huomiota vastaisen varalle ulosottoperusteen oikeellisuuden tarkastamiseen ja siihen, että velkojalle tulee asianmukaisesti varata tilaisuus täydentää täytäntöönpanoasiakirjoja vaadittavalla tavalla.

AOA Jonkan päätös 2.3.1999, dnro 556/4/97

VANHENTUNEEN SAATAVAN PERINTÄ ULOSOTOSSA

Kantelija arvosteli Porvoon kihlakunnanviraston ulosotto-osaston menettelyä hänen velkansa perinnässä. Hänen mukaansa häneltä oli eläkkeen ulosmittauksen kautta peritty vanhentunutta saatavaa.

Uudenmaan lääninhallitus oli antanut 24.10.1996 velkojan hakemuksesta määräyksen täytäntöönpanosta jäljennöksen nojalla. Saatava perustui Porvoon raastuvanoikeuden 11.2.1980 julistamaan tuomioon velkomusasiassa. Päätöksessä asianomainen ulosottomies määrättiin panemaan täytäntöön Porvoon raastuvanoikeuden päätös kantelijaa vastaan.

Vanhentumisen huomioon ottamisesta ulosotonhaltijan luona

Etelä-Suomen lääninhallitus ja päätöksen tehneet virkamiehet ovat antamissaan selvityksissä ja lausunnossa vedonneet siihen, että käsittelyssä ulosotonhaltijan luona oli kysymys lainkäyttötehtävästä, jossa ulosotonhaltijan toiminta oli tuomioistuimen toimintaan rinnastettavaa.

AOA Jonkka katsoi, kuten selvityksistäkin ilmeni, että lainhaku ja määräyksen antaminen täytäntöönpanosta olivat menettelyllisesti rinnasteisia ulosotonhaltijan lainkäyttötehtäviin. Menettely ulosotonhaltijan luona oli kirjallista eikä vanhentumisen väitteenvaraisuutta näyttänyt ainakaan oikeuskirjallisuuden mukaan voitavan arvostella samoin kuin suullisessa tuomioistuinprosessissa.

Koska hakemuksen perusteena olleiden asiakirjojen mukaan hakija ei ollut esittänyt mitään selvitystä yli 10 vuotta vanhaan päätökseen perustuvan saatavan vanhentumisen katkaisemisesta, olisi ulosotonhaltijan tullut viran puolesta ottaa saatavan vanhentumisen mahdollisuus huomioon ja hankkia asian selvittämiseksi lisätietoja. Säännösten puuttumisen vuoksi vaatimus vanhentumisen huomioon ottamisesta oli kuitenkin tulkinnanvarainen.

Näin ollen kantelu ei tältä osin antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA saattoi käsityksensä vanhentumisen huomioon ottamisesta ratkaisijan, esittelijän sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

Vanhentumisen huomioon ottamisesta ulosottomiehen luona

Ulosoton virallistoimintoisuuden vuoksi ei voida edellyttää, että velallisen olisi itse tehtävä väite vanhentumisesta. Myös yleinen 10 vuoden vanhentuminen on siis vakiintuneen ulosottokäytännön mukaan otettava huomioon viran puolesta. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Näin ollen ulosottomiehellä on lakiin perustuva virkavelvollisuus ottaa vanhentuminen viran puolesta huomioon saatavan perinnässä.

Saadun selvityksen mukaan ulosoton hakija ei ollut esittänyt ulosottomiehelle selvitystä vanhentumisen katkaisemisesta raastuvanoikeuden vuonna 1980 antaman päätöksen ja eläkkeen ulosmittauksen välisen aikana.

Selvityksen perusteella oli ilmeistä, että kantelijalta oli peritty vanhentunutta saatavaa 1 996,80 markkaa, joka on kertynyt hänen eläkkeensä ulosmittauksesta.

Näin ollen ulosottomiehen olisi tullut palauttaa hakemus täytäntöönpanon edellytyksen puuttuessa. Avustava ulosottomies ei puolestaan olisi saanut ryhtyä täytäntöönpanotoimiin asiassa, koska selvitystä vanhentumisen katkaisemisesta ei ollut esitetty. Ulosottomies ja avustava ulosottomies olivat selvityksessään vedonneet siihen, että heillä oli ulosotonhaltijan täytäntöönpanoa koskevan päätöksen vuoksi syytä olettaa, että vanhentumisen katkaiseminen oli tutkittu ulosotonhaltijan luona. AOA:n mielestä lääninhallituksen päätös ei kuitenkaan poistanut ulosottomiehen velvollisuutta ottaa huomioon saatavan vanhentuminen, koska täytäntöönpanoperusteena edelleen ulosotonhaltijan määräyksen kanssa on raastuvanoikeuden päätös. Ulosotonhaltijan määräys vaikuttaa vanhentumiseen siten, että se voi katkaista vanhentumisen.

Ulosottomiehen ja avustavan ulosottomiehen sinänsä virheellisen menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että vanhentumiseen olisi ollut kiinnitettävä huomiota jo lääninhallituksessa. Tämä teki erehdyksen jossakin määrin ymmärrettäväksi. Avustavan ulosottomiehen osalta AOA otti lisäksi huomioon, että täytäntöönpanokelpoisuus olisi myös tullut varmistaa heti hakemuksen saavuttua ulosottomiehelle.

AOA kiinnitti johtavan kihlakunnanvoudin ja avustavan ulosottomiehen huomiota heidän virheelliseen menettelyynsä.

AOA lähetti tämän päätöksen tiedoksi myös oikeusministeriölle, jota hän pyysi harkitsemaan toimenpiteitä kantelijan asiakirjoista ilmenevän vahingon korvaamiseksi.

AOA Jonkan päätös 28.5.1999, dnro 1250/4/97

Oikeusministeriö ilmoitti, että se oli 5.7.1999 päättänyt maksaa kantelijalle hänen vaatimansa 1 996,80 markkaa korkoineen.

PUUN MYYMINEN ULOSMITATULTA KIINTEISTÖLTÄ

Kantelija arvosteli sitä, että Lieksan kihlakunnanvouti oli sallinut metsänhakkuusopimuksen perusteella puun myymisen ulosmitatulta tilalta. Kiinteistöä ei ollut ulosmitattu kantelijan tilaan kiinnitetystä saatavasta eikä saatava edes ollut vielä täytäntöönpanokelpoinen.

Saadun selvityksen mukaan kiinteistön omistaja ja velallinen olivat solmineet metsänhakkuusopimuksen. Hakkuita ehdittiin suorittaa noin 30 000 markan edestä. Tämän jälkeen kihlakunnanvouti keskeytti hakkuut, koska niistä kertyvät tulot eivät olisi hänen mukaansa riittäneet ehkäisemään tiloja uhkaavaa pakkohuutokauppaa, mikä oli ollut rajoitettujen hakkuiden sallimisen alkuperäinen syy.

Hakkuiden toteuttamiselle oli saatu kahden pankin suostumukset. Näiden saatavat olivat olleet maksettava paremmalla etuoikeudella kuin kantelijan saatava. Ensisijaisella velkojalla oli tilaan metsäkiinnitys.

AOA Jonkka totesi, että lähtökohtana on se, että ulosottolaki tuntee realisoinnin vain pakkohuutokaupalla. Ulosottokäytännössä on kuitenkin paremman myyntihinnan saamiseksi muodostunut tavaksi, että kiinteistöjä myydään ns. vapaaehtoisilla kaupoilla tietyin edellytyksin.

Vapaaehtoisen kiinteistön kaupan toteuttaminen edellyttää ulosmittauksen peruuttamista. Näin ollen ulosmittausvelkojien suostumus on edellytyksenä vapaaehtoisen kaupan toteuttamiselle. Samaa periaatetta noudattaen on siis ulosmitattuun kiinteistöön kuuluvan metsän myyminen

ulosmitatun omaisuuden realisointikeinona lähtökohtaisesti mahdollista ainoastaan, mikäli siihen saadaan kaikkien *ulosmittaus*velkojien suostumus.

Kaikkien kiinnitys- ja ulosmittausvelkojien suostumusta puun myyntiin ei välttämättä kuitenkaan ole ulosottokäytännössä edellytetty, jos myynti ei vähennä kiinteistön arvoa panttina ja tulo tilitetään ulosmittaus- ja kiinnitysvelkojien saatavien suorituksekseksi säädetyssä maksunsaantijärjestyksessä.

Ulosottomiehen esittämä peruste hakkuiden sallimiselle ei AOA:n mielestä ollut täysin tyydyttävä ottaen huomioon sen, mitä selvityksessä oli esitetty kiinteistön arvosta ja toisaalta kiinnitysvelkojen huomattavasta määrästä. Näytti siltä, että hakkuilla tuskin olisi pystytty estämään kiinteistön pakkohuutokauppaa. Toisaalta asiassa ei ollut ilmennyt perusteita epäillä sitä, ettei erillisellä hakkuulla ja siitä kertyvillä tuloilla ja toisaalta kiinteistön pakkohuutokaupalla olisi voitu kokonaiskauppahinnan kertymässä päästä parempaan lopputulokseen kuin kiinteistön myymisellä pakkohuutokaupalla sellaisenaan. Toteutuneiden hakkuiden ei siis osoitettu heikentäneen kiinteistön arvoa siten, että se olisi vaarantanut kantelijan panttioikeuden arvoa.

Tässä tapauksessa ulosottomies ei itse kantanut puunmyyntituloja vaan kertoi edellyttäneensä, että metsäyhtiö suoritti ensimmäisellä sijalla olevalle kiinnitysvelkojalle kauppahinnan. Sillä, että varat maksettiin suoraan velkojalle ei ollut asiassa ratkaisevaa merkitystä, koska siitä huolimatta että tulot olisivat kertyneet ulosottomiehelle, hänen olisi maakaaressa säädetyn maksuunsaantijärjestyksen mukaisesti tullut tilittää varat pankille.

Yleisenä periaatteena voidaan edellyttää, että salliessaan metsänhakkuun ulosmitatulla kiinteistöllä ulosottomiehen on varmistettava, että maksu käytetään kyseisen kiinnitys- tai ulosmittaussaatavan suorituksekseksi.

AOA katsoi, että kihlakunnanvoudin menettelyn ei ollut osoitettu loukkaavan kantelijan etua eikä menettelyä voitu muutoinkaan pitää sillä tavoin virheellisenä, että hänen tulisi siihen enemmälti puuttua. Hän saattoi kuitenkin käsityksensä suorituksen kohdentamisesta kihlakunnanvoudin tietoon.

AOA Jonkan kirje 31.5.1999, dnro 1186/4/97

KONKURSSIPESIEN TOIMITSIJAMIESTEN LUETTELOINTI

Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomari oli lähettänyt Vantaan, Espoon, Tuusulan, Raaseporin ja Lohjan käräjäoikeuksille silloisesta Uudenmaan lääninverovirastosta saamistaan tiedoista laadituttamansa yhteenvedon konkurssipesien toimitsijamiehistä, joilla oli keskeneräisiä konkursseja. Listan tiedot olivat sittemmin osoittautuneet osin virheellisiksi ja vanhentuneiksi. Kantelija arvosteli käräjätuomarin menettelyä.

Selvityksen mukaan käräjätuomari oli tarkoittanut yhteenvedon taustainformaatioksi, jonka avulla tuomari voi kysellä pesänhoitajaksi esitetyn sopivuutta ja kelpoisuutta.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Yhteenvedon laatimiseen liittyvät ongelmat

Yhteenvedon laadinnassa erityisen ongelmalliseksi nousevat kysymykset ensinnäkin tietojen antajasta ja toiseksi tietojen valikoitumistavasta. Tiedot ovat vain yhdeltä velkojataholta saatuja, listaa laadittaessa ei ole kuultu siinä mainittuja ja listojen tietojen oikeellisuutta ei ole varmistettu.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleiden henkilörekisterilain säännösten mukaan kyse ei ollut henkilörekisteristä. Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksesta ilmenevä tavoite yksilön oikeuksien ja perusvapauksien, erityisesti yksityisyyden suojan turvaamiseksi minkä tahansa henkilötiedon käsittelyssä olisi kuitenkin puoltanut erityistä varovaisuutta nyt kysymyksessä olevan kaltaisten yhteenvetojen laadinnassa.

Yhteenvedon käyttö

Tuomioistuin voi päätöksensä perustaksi asettaa vain sellaisen oikeustosiseikaston, joka on asianmukaisella tavalla tullut tuomioistuimen tietoon ja näytetyksi toteen (oikeudenkäymiskaari 17 luku 2 ja 3 §).

Suomen hallitusmuodon 16 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementteihin kuuluu mm. asianosaisten oikeus tulla kuulluksi kaikesta päätöksen perustana olevasta todistusaineistosta.

Näin ollen viime kädessä ratkaisevaksi jää se, miten yhteenvedon tietoja käytetään. Jos käyttö on vain pesänhoitajaksi ehdotetulle asetettavia kysymyksiä ja mahdollisesti muuta tiedon hankintaa ohjaava apuväline, ei vielä tämä tällaisenaan vaarantane oikeudenkäynniltä edellytettävän oikeudenmukaisuuden toteutumista. Kuitenkin voidaan kysyä, onko yhteenvedon merkitystä voinut käytännössä rajoittaa vain puhtaasti tiedonhankintaa ohjaavaksi apuvälineeksi. Lähellä on vaara, että yhteenvedon tiedoille annetaan ristiriitatilanteessa itsenäistä merkitystä, mikä puolestaan voi vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Käräjätuomarin selvityksestä ilmeni, että yhteenvedolla ei tarkoitettu olevan itsenäistä merkitystä, vaan lähinnä tarkoitus oli kiinnittää tuomarin huomiota siihen, että pesänhoitajaksi ehdotetulla saattaa olla paljon keskeneräisiä konkurssipesiä hoidettavanaan. Toisaalta käräjätuomari kuitenkin totesi selvityksessään, että yhteenvedosta saatavaa tietoa "poikkeuksellisesti voisi käyttää päätöksen perusteluna". Edelleen hän totesi, että tuomioistuimissa oli muodostunut ongelmaksi se, että varsinkin niissä tilanteissa, joissa tuomioistuimella oli tiedossaan negatiivisia seikkoja pesänhoitajaksi ehdotetuista henkilöistä, ei ollut mitään varsinaista kirjattua perustetta, jonka nojalla voitaisiin pesänhoitajan määrääminen asettaa perustellussa päätöksessä kyseenalaiseksi.

Jo käräjätuomarin selvitys osoitti, että yhteenvedon käyttö pesänhoitajaa määrättäessä oli vaikea ellei lähes mahdoton rajoittaa siten, ettei vaarana ollut, että yhteenveto saisi itsenäistä merkitystä oikeudenkäynnissä.

Käräjätuomari ei ennen yhteenvedon laatimista tai myöhemminkään ollut tarkastanut sen tietojen oikeellisuutta tai ajantasaisuutta. Tämä seikka yhdessä yhteenvedon syntytaustan kanssa olisi yhteenvedon tietoja käytettäessä saattanut vaarantaa luottamusta tuomioistuimen puolueettomuuteen – varsinkin, kun melko pian tietojen lähettämisen jälkeen ilmeni, että ne olivat osin virheellisiä ja vanhentuneita.

Ottaen huomioon edellä esitetyt näkökohdat yhteenvedon käyttö siinä tarkoituksessa, jossa käräjätuomari oli sen laadituttanut, on ollut oikeudellisesti arveluttavaa.

Yhteenvedon lähettäminen toisiin käräjäoikeuksiin

Yhteenvedon lähettämiseen lähiseudun käräjäoikeuksiin liittyi edellä yhteenvedon käyttämisen osalta esille tuotuja ongelmia. Osittain nämä ongelmat jopa korostuvat, koska vastaanottajalla ei ole voinut olla samoja tietoja yhteenvedon luotettavuuden ja käytettävyyden arvioimiseksi

kuin sen laadituttaneella käräjätuomarilla.

Lisäksi tämäntyyppisen ja kuvatulla tavalla valikoitunutta tietoa sisältävän yhteenvedon lähettämistä toisiin tuomioistuimiin on arvioitava mm. siltä kannalta, miten menettely on sopusoinnussa tuomarinroolin kanssa.

Yhteenvedon lähetekirjeen sanamuoto viittasi siihen, että yhteenvetoa oli sellaisenaan tarkoitus käyttää ainakin jollakin tavalla näytön hankkimisen tai arvioinnin apuvälineenä.

Kirjeen tavoite näkyy liittyneen konkurssipesien valvontaan. Konkurssipesien yleinen valvonta kuuluu kuitenkin konkurssiasiamiehen tehtäviin, ei yksittäistapauksia käsittelevän tuomarin rooliin.

Pesänselvittäjäksi ehdotetun henkilön pätevyys ja sopivuus on arvioitava jokaisessa jutussa tuomioistuimelle esitettyjen selvitysten perusteella.

Vaikka käräjätuomari ei ollutkaan yhteenvedon lähettäessään toiminut minkään yksittäisen lainsäännöksen vastaisesti ja vaikka hänen vaikuttimiaankaan ei selvityksen perusteella käynyt epäileminen epäasiallisiksi, hänen menettelyään ei voinut erityisesti tuomarinroolin valossa pitää oikeudellisesti perusteltuna.

Toimenpiteet

Käräjätuomarin edellä kuvattua menettelyä ei voitu pitää sinänsä lainvastaisena. AOA kiinnitti kuitenkin käräjätuomarin huomiota siihen, että tässä tarkoitetun yhteenvedon käyttöön ja erityisesti sen lähettämiseen toisiin käräjäoikeuksiin on liittynyt edellä esitettyjä, luottamusta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen vaarantavia ongelmia, minkä vuoksi olisi ollut perusteltua pidättäytyä tällaisesta hankkeesta.

AOA Jonkan päätös 31.8.1999, dnro 438/4/97

ULOSOTTOMIEHEN VELVOLLISUUS VASTATA KIRJALLISIIN TIEDUSTELUIHIN

Kantelija kertoi lähettäneensä ulosottopiiriin kirjallisen tiedustelun saatavaansa perinnän edistymisestä. Lisäksi hän oli kysynyt neuvoa siitä, mitä vaikutusta konkurssimenettelyllä olisi asiaan. Hän oli myös pyytänyt, että hänen täytäntöönpanoperusteena lähettämänsä jäljennös käräjäoikeuden tuomiosta palautettaisiin. Kun hän ei ollut saanut vastausta, hän oli uudistanut tiedustelun.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Suomen hallitusmuodon 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallitusmuodon 16 §:n mukaan luettelo hyvän hallinnon takeista ei ole tyhjentävä. Hyvän hallintotavan on katsottu edellyttävän, että viranomainen vastaa sille tehtyihin tiedusteluihin.

Ulosotossakin viime aikoina korostetun palveluperiaatteen mukaisesti voidaan menettelyssä hakea johtoa hyvän hallinnon periaatteista.

Näin ulosottomiehen tai hänen määräyksestään avustavan ulosottomiehen olisi tullut vastata ilman aiheetonta viivytystä kirjallisesti tiedusteluihin ja kertoa täytäntöönpanon vaiheista sekä siitä, että alkuperäistä täytäntöönpanoperustetta eli jäljennöstä tuomiosta tarvittiin perintätehtävän hoidossa.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA Jonkka otti huomioon sen, että ulosottomenettely tältä osin ei ole säänneltyä ja sen että avustava ulosottomies oli selvittänyt kantelijalle puhelimitse ulosottotoimenpiteet.

AOA saattoi käsityksensä kirjeisiin vastaamisesta kihlakunnanvoudin ja avustavan ulosotto-

miehen tietoon.

AOA Jonkan kirje 29.9.1999, dnro 2343/4/97

PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN MÄÄRÄTTÄESSÄ SELVITTÄJÄ VELKAJÄRJESTELYSSÄ

Kantelija arvosteli sitä, ettei Espoon käräjäoikeus ollut lainkaan perustellut selvittäjän määräämistä koskevaa päätöstään, vaikka hän oli esittänyt selvittäjäksi muuta henkilöä kuin siihen määrättyä.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 49 §:n ja hakemusasioiden käsittelystä yleisessä alioikeudessa annetun lain 15 §:n säännösten nojalla käräjäoikeuden olisi tullut perustella selvittäjän määräämistä koskeva ratkaisunsa, koska asia oli riitainen. AOA katsoi käräjätuomarin menetelleen lainvastaisesti.

Käräjätuomari oli selvityksessään vedonnut siihen, että selvittäjän määräämistä koskevaan päätökseen sai hakea muutosta vasta maksuohjelman vahvistamista koskevan päätöksen yhteydessä. Käräjätuomarin mukaan perustelut myös selvittäjän määräämistä koskevilta osin annettiin maksuohjelman vahvistamista koskevan päätöksen yhteydessä.

Vaikka selvittäjän määräämistä koskevaan ratkaisuun saakin hakea muutosta vasta pääasian eli maksuohjelman vahvistamista koskevan päätöksen yhteydessä, olisi käräjätuomarin tullut perustella ratkaisunsa sen antamisen yhteydessä. Oikeudellinen ratkaisu ja sen perustelut kuuluvat sillä tavoin yhteen, ettei niitä voi ajallisesti erottaa. Muutoksenhaun aiheellisuuden arviointi ei ole perustelujen ainoa tehtävä. Asianosaisen on saatava tietää, miksi asiaa ei ole ratkaistu hänen vaatimallaan tavalla. Perusteluilla on myös yleinen oikeusvarmuutta edistävä merkitys ja lisäksi niillä on oma tärkeä merkityksensä päätöksenteon uskottavuuden kannalta.

AOA Jonkka saattoi tämän käsityksensä käräjätuomarin tietoon.

AOA Jonkan päätös 22.11.1999, dnro 1247/4/98

HUOLELLISUUS ANNETTAESSA SELVITYSTÄ OIKEUSASIAMIEHELLE

Kantelija katsoi, etteivät tuolloisen Vantaan nimismiespiirin avustavan ulosottomiehen kantelun johdosta oikeusasiamiehelle antamat tiedot olleet totuudenmukaisia. Avustava ulosottomies oli selvityksessään kertonut kantelijan vaimon olleen kaupparekisteritietojen mukaan erään yhtiön hallituksen jäsen. Kantelijan uudistetun kantelunsa oheen liittämästä kaupparekisteriotteesta kuitenkin ilmeni, että kantelijan vaimo oli tosiasiassa ollut hallituksen varajäsen.

AOA Jonkka katsoi avustavan ulosottomiehen menetelleen huolimattomasti tämän jättäessä varmistautumatta siitä, että oikeusasiamiehelle osoitetussa selvityksessä kaupparekisteristä ilmeneväksi sanottu tieto todella oli kaupparekisterin mukainen. AOA kiinnitti avustavan ulosottomiehen huomiota huolellisuuteen ja täsmällisyyteen tämän antaessa oikeusasiamiehelle selvitystä.

AOA Jonkan kirje 13.12.1999, dnro 643/4/98

SOSIAALIHUOLTO

SOSIAALIHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Yleistä

Sosiaalihuoltoon kohdistuvissa kanteluissa on kysymys ensisijaisesti kuntien järjestämistä sosiaalitoimen palveluista. Kuten aikaisempinakin vuosina suurin osa vuonna 1999 saapuneista ja ratkaistuista sosiaaliviranomaisiin kohdistuneista kanteluista koski joko toimeentulotukea tai lastensuojelua. Näiden ohella ratkaistiin myös useita vammaispalveluja ja pienten lasten päivähoitoa koskevia kanteluja. Kanteluissa oli usein kysymys myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta.

Sosiaalihuolto kuuluu oikeusasiamiehen kanslian tilastoryhmittelyssä sosiaaliasioiden kokonaisuuteen, josta se muodostaa merkittävän osan. Kertomusvuonna sosiaaliasioita ratkaistiin yhteensä 456. Näistä sosiaalihuoltoon tilastoituja kanteluja oli vajaat 200, joista noin 14 prosenttia antoi aihetta toimenpiteisiin, lähinnä siis huomautuksen antamiseen, käsityksen lausumiseen tai esityksen tekemiseen. Toimenpideprosentti on neljä prosenttiyksikköä suurempi kuin viime vuonna.

Toinen suuri asiaryhmä sosiaaliasioiden kokonaisuudessa on sosiaalivakuutus. Rajanveto siinä, kumpaan asiaryhmään kantelu kirjataan, ei ole aina yksiselitteistä. Pääsääntönä on ollut sijoittaminen siihen asiaryhmään, mihin kantelu eniten painottuu. Sosiaalivakuutusta käsitellään erikseen jäljempänä s. 225.

Sosiaalihuoltoon kuuluvaa lastensuojelua ja sosiaaliviranomaisten toimia lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa samoin kuin pienten lasten päivähoitoon kuuluvaa laillisuusvalvontaa kuvataan jäljempänä erikseen lapsiasioita koskevassa erillisjaksossa s. 238.

Sosiaaliasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Pääesittelijänä sosiaalihuollon asiaryhmässä ajalla 1.1.1999 – 30.4.1999 oli nuorempi oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas* ja ajalla 1.5.1999 – 31.12.1999 nuorempi oikeusasiamiehensihteeri *Tuula Aantaa*.

Toimeentulotuki

Perustuslain 19 §:ssä turvataan perusoikeutena jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömän toimeentulon viimesijaisena turvana on käytännössä toimeentulotuki.

Toimeentulotukea koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 69. Vuonna 1999 kantelut koskivat mm. opiskelijan, myös ulkomaalaisen opiskelijan ja yrittäjän oikeutta toimeentulotukeen, toimeentulotuen perusosan myöntämistä alennettuna sekä toimeentulotuen takaisinperintää. Myös työttömyyspäivärahan huomioon ottaminen toimeentulotuessa on ollut esillä useissa kanteluissa. Aikaisemmin kantelijat olivat tyytymättömiä siihen, että pitkään säännöllisesti työttömyyspäivärahaa ja toimeentulotukea saaneen henkilön toimeentulotuen perusteena olivat laskennalliset tulot eli työttömyyspäiväraha 21,5 päivältä kuukaudessa. Sittemmin kantelut ovat koskeneet myöntämiskäytännön muutosta, jonka mukaan laskentaperusteena käytetäänkin pitkäaikaistyöttömän todellisia tuloja, joka siis tarkoittaa käytännössä sitä, että kerran vuodessa kuukauden toimeentulotukilaskelmaan merkitään tuloksi kaksi neljän viikon työttömyyspäivärahaerää, jonka johdosta haki-

jan sitä kuukautta koskeva toimeentulotukihakemus yleensä hylätään tuloylijäämän perusteella.

Kertomusvuoden päätöksissä on kiinnitetty huomiota myös hyvään hallintoon kuten viranomaisen velvollisuuteen antaa hakemuksen johdosta asianmukaisesti perusteltu päätös muutoksenhakuosoituksineen. Monet kantelut koskivat myös hakemuksen tai muutoksenhaun pitkää käsittelyaikaa viranomaisessa/tuomioistuimessa. Myös virkamiesten käyttäytyminen ja asiakkaiden kohtelun asiallisuus samoin kuin asiakkaiden neuvonta ja ohjaus ovat olleet ratkaisuissa esillä.

Muu sosiaalihuolto

Vammaispalveluja koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 14. Niistä ja vireillä olevista kanteluista ilmenee, että vammaispalvelujen subjektiiviset oikeudet toteutuvat kohtuullisen hyvin. Määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia myönnetään sen sijaan vähän tai ei ollenkaan. Kunnat eivät välttämättä edes tiedä palvelujen ja tukitoimien todellista tarvetta. Useat kunnat eivät laadi käytännössä palvelusuunnitelmia.

Kuljetuspalvelujen kohdalla ongelmia on aiheuttanut mm. vaikeavammaisuuden määrittely ja se, että asetuksen säännös vähimmäismääristä katsotaan automaattisesti myös maksimimääräksi. Joissakin kunnissa on edelleen voimassa lainvastaisia soveltamisohjeita esimerkiksi lähikunnan määrittelyn osalta. Tyytymättömyyttä on aiheuttanut myös se, että jotkin kunnat ovat siirtyneet hoitamaan kuljetuspalvelut erilliskuljetusten sijaan esim. yhteiskuljetuksilla.

Tulkkipalvelujen kohdalla ongelmana on riittämätön tuntimäärä sekä pula ammattitaitoisista tulkeista. Myös tulkkipalvelujen kohdalla kunnat tulkitsevat asetuksessa määritellyt vähimmäistuntimäärät aina enimmäismääriksi.

Esillä ovat olleet myös mm. asunnon muutostyöt sekä auton hankintaan liittyvät kysymykset. Monet kantelut ovat koskeneet myös päätöksenteon hitautta. Yksittäisiä sosiaalihuoltoon liittyviä toimenpideratkaisuja on selostettu jäljempänä.

HALLINNONALAN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Toimeentulotukiasioiden kannalta merkittävä lainsäädäntöuudistus kertomusvuonna oli sosiaalihuoltolain muutos, jolla muutoksenhakua laajennettiin toimeentulotukiasioissa. Vuoden 1999 alusta lukien on lääninoikeuden, sittemmin hallinto-oikeuden, päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää, voinut valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Koska oikeuskäytäntö eri lääninoikeuksissa ei ole ollut yhdenmukaista toimeentulotukiasioissa, merkitsee valitusmahdollisuuden avaaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen kansalaisten oikeusturvan huomattavaa paranemista. Uudistus edistää myös koko maata käsittävän yhtenäisen oikeuskäytännön kehittymistä.

Valtakunnallista suunnittelujärjestelmää uudistettiin vuoden 1999 alusta siten, että valtakunnallinen suunnitelma korvattiin nelivuotisella sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmalla. Hallitus hyväksyi ensimmäisen ohjelman vuosille 2000 – 2003 lokakuussa 1999. Ohjelmassa on useita toimenpidesuosituksia, joilla kohennetaan muun ohella vammaisten henkilöiden asemaa ja oikeusturvaa.

Kertomusvuonna hallitus antoi 29.10.1999 eduskunnalle esityksen laeiksi sosiaalihuollon

asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999 vp.). Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu lakiehdotus sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Lakiehdotus sisältää myös asiakkaan tietojen saantia, asiakirjojen salassapitoa ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset. Laki koskee asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä viranomaisen että yksityisen järjestämässä sosiaalihuollossa.

Lakiehdotukseen sisältyy lisäksi seurannaismuutoksia useaan sosiaalihuoltoa koskevaan lakiin. Ehdotetut lait olivat esityksen mukaan tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki eli 1.12.1999. Asian käsittely eduskunnassa jatkuu kuitenkin vuoden 2000 valtiopäivillä.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN JA VAIKEAVAMMAISEN KULJETUSPALVELUT

Kantelijat arvostelivat Kauhajoen kunnan sosiaalitoimen menettelyä muun ohella toimeentulotukea ja vammaispalvelua koskevassa asiassaan. He olivat tyytymättömiä mm. heille myönnetyn toimeentulotuen määrään, saamiinsa vammaispalveluihin ja siihen, että heille ei ollut laadittu palvelusuunnitelmia.

Toimeentulotukea koskeva asia

Asiakirjoista ilmeni, että toimeentulotukipäätöksistä puuttuivat perusteet, joilla ratkaisu oli tehty sekä maininta sovelletuista säännöksistä.

AOA Paunio totesi, että päätökset on perusteltava siten, että niistä käy ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi päätöksen perusteena oleva pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Päätösten perusteleminen on tärkeää asianosaisten oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perustelut ohjaavat kiinnittämään muutoksenhakemuksessa huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut saattavat myös vähentää tarpeetonta muutoksenhakua.

AOA saattoi Kauhajoen kunnan perusturvalautakunnan tietoon käsityksensä toimeentulotukea koskevien päätösten perustelujen puutteellisuuksista ja kiinnitti lautakunnan huomiota siihen, että toimeentulotukea koskevat päätökset tulee perustella asianmukaisesti.

Vammaispalvelua koskeva asia

Kummallekin kantelijoista oli viranhaltijan päätöksillä myönnetty vammaispalvelulain nojalla vaikeavammaisen kuljetuspalveluja. Päätöksissä oli yhdensuuntaiselle matkalle kuitenkin asetettu enimmäiskilometriraja. Selvityksen mukaan tämä johtui kunnan vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja koskevista soveltamisohjeista, joissa yhdensuuntaiselle matkalle oli asetettu enimmäispituus.

AOA totesi, että kuljetuspalveluja on järjestettävä vammaispalveluasetuksen 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle siten, että hänellä on mahdolli-

suus suorittaa vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa työhön ja opiskeluun liittyvien välttämättömien matkojen lisäksi. Asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan vaikeavammaisen henkilön jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat asianomaisen oman asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Mainituissa säännöksissä ei ole asetettu yhdensuuntaiselle matkalle enimmäispituutta.

Koska yhdensuuntaiselle matkalle asetettu enimmäiskilometriraja ei siis perustu voimassa oleviin säännöksiin, tuli kuljetuspalveluja koskevista päätöksistä AOA:n käsityksen mukaan vastaisuudessa poistaa yhdensuuntaiselle matkalle asetettu enimmäispituus.

AOA saattoi Kauhajoen kunnan perusturvalautakunnan tietoon käsityksensä siitä, että vammaispalvelulain tarkoittamille kuljetuspalveluihin sisältyville yhdensuuntaisille matkoille ei voida asettaa enimmäispituutta. Mikäli kunnan ohjeissa oli edelleen tällainen määräys, AOA pyysi määräpäivään mennessä ilmoitusta siitä, mihin toimiin asiassa oli ryhdytty. Koska kantelijoille ei ollut laadittu palvelusuunnitelmia, hän pyysi perusturvalautakuntaa samalla ilmoittamaan, milloin kantelijoille on tehty palvelusuunnitelma.

Muilta osin kantelu ei antanut aihetta AOA:n toimenpiteisiin.

AOA Paunion päätös 29.1.1999, dnro 26/4/97

Kauhajoen kunnan perusturvalautakunta ilmoitti 29.6.1999, että vammaispalvelun myöntämiseen liittyvistä periaatteista on poistettu mm. määräys kuljetuspalvelujen enimmäiskilometrirajasta. Samalla se ilmoitti, että kantelijoille on 17.6.1999 laadittu palvelusuunnitelmat.

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN PUUTTEELLISUUS JA MUUTOSVAATIMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija oli tyytymätön Tampereen sosiaaliviranomaisten menettelyyn. Hänen mielestään päätöksestä, joka annettiin hänen hakemukseensa saada toimeentulotukea ei ilmennyt myönnetyn toimeentulotuen määrä. Hänen muutosvaatimuksensa käsittely kesti hänen mielestään myös liian kauan.

Viranhaltijan päätöksestä ei todellakaan käynyt ilmi, paljonko kantelijalle myönnettiin toimeentulotukea tammikuulle. Siitä ei käynyt myöskään ilmi toimeentulotukea määrättäessä huomioon otettavien tulojen ja menojen markkamäärät.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että päätös ei täyttänyt hallintomenettelylain 23 ja 24 §:ssä päätökselle asetettuja vaatimuksia. Se, että kantelijalla oli mahdollisuus myöhemmin saada kyseistä ajanjaksoa koskeva toimeentulotukilaskelma, ei ollut hallintomenettelylain säännösten mukaan riittävä, vaan kyseisen kuukauden toimeentulotuesta olisin pitänyt tuolloin tehdä uusi päätös asianmukaisine muutoksenhakuohjeineen.

Kantelijan muutosvaatimus viranhaltijan päätöksestä saapui 18.12.1996 sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Asia käsiteltiin sosiaali- ja terveyslautakunnassa 26.6.1997. Muutosvaatimuksen käsittely kesti siis yli kuusi kuukautta.

Tältä osin AOA totesi, että hallitusmuodon 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Toimeentulotukea koskevat asiat on asian luonteenkin vuoksi käsiteltävä kaikissa vaiheissa kiireellisesti. Asian käsittely kesti AOA:n mukaan asian luonne huomioon ottaen liian kauan.

Hän saattoi Tampereen sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sen viranhaltijoiden tietoon käsityksensä siitä, että kantelijan tammikuun 1997 toimeentulotukea koskeva päätös ei täyttänyt hallintomenettelylaissa päätökselle asetettuja vaatimuksia sekä siitä, että toimeentulotukea koskevan muutosvaatimuksen käsittely viivästyi. Koska Tampereen sosiaali- ja terveystoimen ilmoituksen mukaan muutosvaatimusten tavanomainen käsittelyaika on nykyisin 1 – 3 kuukautta, ei asia antanut aihetta tältä osin muihin toimenpiteisiin.

AOA Paunion päätös 29.1.1999, dnrot 2103 – 2105/4/98

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA

Kantelija arvosteli Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan Leppävaaran aluejaoston menettelyä.

Hän oli valittanut Espoon sosiaalitoimiston tekemästä toimeentulotukipäätöksestä Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnalle elokuussa 1997. Hänelle oli ilmoitettu kirjeitse seitsemän kuukauden kuluttua huhtikuussa 1998, ettei kirjelmä antanut aihetta toimenpiteisiin. Edelleen aluejaoston kokouksessa elokuussa 1998 todettiin, ettei kantelijan kirjelmä anna aihetta toimenpiteisiin, koska tähän asiaan oli jo otettu kantaa aiemmassa jaoston päätöksessä ja koska asia tältä osin oli edelleen vireillä lääninoikeudessa.

AOA Paunio korosti päätöksessään hallitusmuodon 16 §:n periaatetta hallintoasian asianmukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä ja jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Hänen mukaansa hallitusmuodon 16 §:n periaatetta tuli soveltaa myös tilanteessa, jossa asianosaisella ja viranomaisella on erimielisyyttä siitä, koskeeko muutoksenhaku jo aiemmin käsiteltyä asiaa. Myös tällaisessa asiassa henkilöllä on oikeus saada asiansa käsitellyksi. Asiassa ei ollut tullut esiin mitään sellaista, ettei kantelijan oikaisuvaatimusta olisi tullut käsitellä lain edellyttämällä tavalla.

AOA katsoi, että vaikka asian ratkaisemista olikin ehkä ollut perusteltua lykätä siihen saakka, kunnes samassa asiassa olisi saatu lääninoikeuden päätös, olisi asian käsittelyn viivästymisestä kuitenkin hyvän hallintomenettelytavan mukaisesti tullut ilmoittaa kantelijalle.

Kantelija arvosteli myös Leppävaaran sosiaalitoimiston menettelyä siitä, että se oli viivytellyt hänen välttämättömiin päivittäisiin elinkustannuksiinsa kohdistuvan toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä.

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea toukokuussa 1997 Espoon Leppävaaran sosiaalitoimistolta välttämättömiin päivittäisiin ruokamenoihinsa. Hänelle oli kesäkuun lopulla pyynnöstä annettu kirjallinen todistus siitä, että hänen toimeentulotukihakemuksensa tullaan käsittelemään 16.7.1997 jälkeen. Viranhaltija teki asiassa päätöksen syyskuussa 1997.

AOA totesi, että yli kolmen kuukauden käsittelyaikaa toimeentuloa koskevassa hakemuksessa on pidettävä liian pitkänä. Jo kirjallista todistusta allekirjoitettaessa ilmoitettu aika hakemuksen käsittelylle ylitti sen, mitä on pidettävä kohtuullisena käsiteltäessä toimeentulotukea koskevaa hakemusta. AOA korosti, että toimeentulotukihakemukset tulee jo luonteensa puolesta käsitellä kiireellisenä.

AOA saattoi käsityksensä Leppävaaran aluejaoston alaisena toimivan sosiaalitoimiston menettelyn virheellisyydestä Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan Leppävaaran aluejaoston tietoon.

AOA Paunion päätös 18.2.1999, dnro 707/4/98

ULKOMAALAISEN OPISKELIJAN OIKEUS TOIMEENTULOTUKEEN

Kantelija arvosteli Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen menettelyä siitä, että häneltä evättiin oikeus toimeentulotukeen hänen ulkomaalaisuutensa perusteella. Hän saapui Suomeen Kiinan kansantasavallasta syyskuussa 1996 tarkoituksenaan opiskella Jyväskylän yliopistossa. Hän haki Jyväskylän sosiaali- ja terveyspalvelukeskukselta toimeentulotukea lokakuussa 1997 ja tammikuussa 1998. Toimeentulotuki evättiin molemmilla kerroilla sillä perusteella, että ulkomaalaisen opiskelijan tulee itse huolehtia toimeentulostaan Suomessa.

Jyväskylän poliisilaitos oli antanut kantelijalle kielteisen oleskelulupapäätöksen heinäkuussa 1997 ja esittänyt marraskuussa 1997 Ulkomaalaisvirastolle tämän karkottamista maasta.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm. seuraavan.

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluvan viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata mm. henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukipäätösten aikaan voimassa olleen sosiaalihuoltolain (710/1982) 30 §:n nojalla toimeentuloa oli oikeutettu saamaan henkilö, joka oli tuen tarpeessa eikä voinut saada tarpeenmukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tahi muulla tavalla.

Säännös kumottiin 1.3.1998, jolloin voimaan tuli laki toimeentulotuesta (1412/97).

Ulkomaalaislaki (378/1991) asettaa oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi, että Suomeen opiskelemaan tulevan ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Opiskelijalla on oltava mukanaan rahavaroja, joilla hän turvaa elantonsa. Tätä on pidettävä hänen ensisijaisena toimeentulon muotonaan.

AOA totesi, että mikäli nämä varat eivät riitä ulkomaalaisen opiskelijan tarpeenmukaiseen toimeentuloon tai ne ovat loppuneet, on hänellä oikeus toimeentulotuesta annetun lain mukaiseen toimeentulotukeen samojen perusteiden mukaisesti kuin muillakin hakijoilla. Hän korosti, että opiskelijalla, myös ulkomaalaisella opiskelijalla, on oikeus välttämättömään toimeentuloon suoraan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin nojallakin. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla kansalaisuudesta riippumatta.

Toimeentuloturva evättiin kantelijalta yksinomaan sillä perusteella, että hänen tuli ulkomaalaisena opiskelijana itse turvata toimeentulonsa. Tulkinta ei AOA:n näkemyksen mukaan vastaa sitä perusoikeusmyönteistä linjaa, mitä oikeuskäytännössämme on jo pitkään noudatettu. Mitään henkilöryhmää ei voida jättää toimeentulotuen ulkopuolelle, vaan kunkin hakijan tuen tarve tulee arvioida yksilökohtaisesti. Hän katsoi, että kantelijalle olisi tässä tilanteessa tullut myöntää tukea toimeentuloon, koska oli selvää, että tämä oli vailla minkäänlaisia tuloja tai mahdollisuuksia niiden hankkimiseen.

AOA katsoi johtavan sosiaalityöntekijän menetelleen virheellisesti evätessään toimeentulotuen pelkästään sillä perusteella, että opiskelijan tuli ulkomaalaisena opiskelijana itse huolehtia toimeentulostaan. Arvioidessaan menettelyn moitittavuutta hän otti kuitenkin huomioon sosiaalilainsäädännön soveltamisen vaikeuden. Tuolloin voimassa olleessa sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotuen soveltajille (1997:4) ei ollut lainkaan mainintaa ulkomaalaisen opiskelijan oikeudesta toimeentulotukeen ja yleensäkin ulkomaalaisen oikeudesta toimeentulotukeen vain hyvin niukasti. Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen op-

paasta toimeentulotuen soveltamisesta ei myöskään ollut soveltamisapua tilanteessa.

Koska yksittäisen sosiaalityöntekijän tiedonsaanti vaikeissa lain soveltamistilanteissa on hankalaa ja käytännössä joskus mahdotontakin, AOA:n mukaan tällaisissa tilanteissa erityisesti kunnan omat sisäiset ohjeet ovat tärkeitä.

AOA saattoi käsityksensä Jyväskylän sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen tietoon. Hän korosti, että välttämätöntä toimeentuloa koskevaa hakemusta ei voi hylätä yksinomaan sillä perusteella, että hakija on ulkomaalainen opiskelija.

AOA Paunion päätös 26.2.1999, dnro 1398/4/98

OIKEUS SAADA PÄÄTÖS TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEEN

Kantelun mukaan Hämeenlinnan perusturvalautakunta ei ollut liittänyt perheen toimeentulotukea koskeviin päätöksiin asianmukaisia valitusosoituksia.

Selvityksen mukaan kantelijat olivat hakeneet toimeentulotukea vuosina 1992 – 1994. Asiakirjoista ei käynyt ilmi, oliko perhe hakenut tukea kirjallisesti vaiko suullisesti. Sen sijaan se kävi ilmi, että kantelijat eivät olleet saaneet ainakaan kaikkiin hakemuksiinsa kirjallista päätöstä. Perusturvalautakunnan mukaan tämä johtui siitä, että perheelle oli tehty mainittuna ajankohtana ainoastaan myönteisiä toimeentulotukipäätöksiä.

AOA Paunio totesi, että toimeentulotuen hakijalla on hallintomenettelylain 23 ja 24 §:n perusteella oikeus saada hakemuksensa johdosta päätös, josta ilmenee päätöksen perustelut sekä sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat, säännökset ja määräykset. Päätöksessä tulee ottaa kantaa kaikkiin hakijan esittämiin vaatimuksiin. Viranhaltijan päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta lautakunnan käsiteltäväksi. Kirjallinen päätös tulee hänen nähdäkseen antaa, vaikka hakija ei sitä erikseen pyydä ja vaikka hakemus olisi esitetty suullisesti viranomaisen suostumuksella. Kun otettiin lisäksi huomioon, että säännökset toimeentulotukea hakevan yrittäjän tulojen määrittelystä puuttuivat ja että perusturvalautakunta ei ollut kiistänyt esitettyä väitettä siitä, että kantelijoilla oli ollut tästä asiasta erilainen käsitys kuin sosiaaliviranomaisilla, olisi heillä AOA:n käsityksen mukaan ollut oikeus saada kirjallinen päätös hakemustensa johdosta. Hän saattoi Hämeenlinnan perusturvalautakunnan ja sosiaalitoimiston tietoon käsityksensä siitä, että hakijan kaikkiin toimeentulotukihakemuksiin on annettava valituskelpoinen päätös.

Samassa asiassa esiin tulleita lastensuojeluun liittyviä kysymyksiä käsitellään erikseen s. 244.

AOA Paunion päätös 7.4.1999, dnro 60/4/97

OIKEUS TOIMEENTULOTUKEEN JA SEN TAKAISIN PERIMINEN

Kantelija kertoi, että vuoden 1995 toimeentulotukilaskelmassa hänen tuloikseen oli merkitty lokakuussa kansaneläkettä 1 000 mk ja vuoden 1996 huhtikuun, toukokuun sekä heinäkuun laskelmissa työttömyyspäivärahaa 2 339 markkaa, vaikka hän ei ollut saanut kyseisiä tuloja.

Uuraisten sosiaalilautakunta totesi lausunnossaan, että lokakuun toimeentulotukilaskelmaan merkityn 1 000 markan tulon osalta kyse oli kantelijalle 19.9.1995 myönnetystä 1 000 markan suuruisesta harkinnanvaraisesta toimeentulotuesta, joka myönnettiin kantelijan suostumuksella sillä edellytyksellä, että hän maksaa tuen takaisin. Koska kantelijan saamaa toimeentulotukea ei voitu periä Kansaneläkelaitoksen maksamasta lasten kotihoidon tuesta eikä kantelija maksanut sitä

sosiaalityöntekijän pyynnöstä huolimatta takaisin, otettiin ennakkoon myönnetty toimeentulotuki lokakuun laskelmaan tuloksi.

AOA Paunio totesi tältä osin ratkaisussaan, että toimeentulotukea ei saanut sosiaalihuoltolain 33 §:n mukaan periä takaisin muissa kuin sosiaalihuoltolain 34 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Sosiaalihuoltolain 37 ja 38 §:ssä säädettiin toimeentulotuen takaisin perimisessä noudatettavasta menettelystä. Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan toimeentulotuen takaisin perimisen edellytyksenä oli lisäksi, ettei perintä vaarantanut korvausvelvollisen tai sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän piti tai oli velvollinen pitämään huolta. Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 102/1981 vp. s. 22) todettiin, että edellä mainitut toimeentulotuen takaisin perimistä koskevat säännökset koskivat myös sosiaalihuoltolain 31 §:n mukaista ehkäisevää toimeentulotukea.

AOA ei pitänyt sosiaalihuoltolain mukaisena menettelynä sitä, että toimeentulotuen takaisin perimiseen ryhdyttiin hakijalta itseltään, kun sosiaalihuoltolain 34 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä perimiseen ei ollut.

Toimeentulotuen yleisistä perusteista annetun valtioneuvoston päätöksen (988/93) 8 §:n mukaan toimeentulotuki määrättiin kuukaudelta. Toimeentulotuki voitiin kuitenkin säännöksen mukaan tarpeen mukaan myöntää ja suorittaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta.

Kyseinen säännös mahdollisti AOA:n näkemyksen mukaan toimeentulotuen myöntämisen ja suorittamisen myös kahdelta kuukaudelta huomioon otettujen tulojen ja menojen perusteella. Näin ollen hän ei katsonut aiheelliseksi puuttua menettelyyn, jossa perheen lokakuun toimeentulotukilaskelmaan merkittiin tuloksi syyskuussa myönnetty toimeentulotuki.

Mitä tulee siihen, että kyseinen (1 000 markan) toimeentulotuki merkittiin toimeentulotukilaskelmassa virheellisesti kansaneläkettä tarkoittavaan kohtaan, AOA totesi, että hyvään hallintoon kuuluu kaikkinainen huolellisuus virkatoimissa. Tähän hyvän hallinnon huolellisuusvelvoitteeseen hän kiinnitti huomiota Uuraisten sosiaalitoimessa.

Perheen oikeudesta toimeentulotukeen huhti-, touko- ja heinäkuussa 1996 AOA totesi seuraavan.

Kantelijan tuloina otettiin huomioon huhti- ja toukokuun sekä heinäkuun 1996 toimeentulotukilaskelmissa työttömyyspäiväraha, vaikka hän ei sitä saanut. Kantelija sai tuolloin kotihoidon tuen lisäosaa, jolloin hänellä ei ollut oikeutta saada työttömyyspäivärahaa.

Päätöksen tehneiden sosiaalityöntekijöiden selitysten mukaan kantelijan tuloina otettiin huomioon työttömyyspäiväraha, koska tällä olisi ollut mahdollisuus hakeutua työnhakijaksi hänen avopuolisonsa ollessa kotona lasten kanssa ja tämän alettua saada työttömyyspäivärahan sijasta äitiysrahaa. Kantelija kehotettiin hakemaan työttömyyspäivärahaa, koska se olisi ollut markkamääräisesti suurempi kuin hänen saama kotihoidon tuki, minkä seurauksena perheen toimeentulotuen tarve olisi jäänyt pienemmäksi.

AOA totesi käsityksenään sosiaalihuoltolain 30 §:n tulkinnasta, että toimeentulotuen hakijan ei voitu edellyttää näissä olosuhteissa hakevan ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia pelkästään sillä perusteella, että hänelle maksettavan toimeentulotuen markkamäärä jäisi kulloinkin mahdollisimman pieneksi.

AOA saattoi käsityksensä oikeudesta toimeentulotukeen ja sen takaisin perimisestä Uuraisten sosiaalilautakunnan ja päätökset tehneiden viranhaltijoiden tietoon. Koska perheen huhti-, touko- ja heinäkuun 1996 toimeentulotukea koskevia laskelmia oli sittemmin korjattu

tulojen osalta ja perheelle oli myönnetty marraskuussa 1997 lisää toimeentulotukea korjattujen laskelmien mukaisesti, asia ei antanut AOA:lle aihetta muihin toimenpiteisiin.

AOA Paunion päätös 30.4.1999, dnro 1296/4/98

TOIMEENTULOTUEN TAKAISINPERINTÄ

Kantelija arvosteli Kirkkonummen sosiaalilautakunnan menettelyä hänelle takautuvasti maksetun eläkkeen käyttämisestä toimeentulotuen takaisinperintään.

AOA Paunio totesi kannanottonaan, että kantelija ei ollut saanut toimeentulotukea ennakkona odotettavissa olevaa eläkettä vastaan tiettyinä kuukausina eikä tuolle ajalle kohdistuvaa tuloa voitu siten käyttää muuna ajankohtana ennakkona annetun toimeentulotuen takaisinperintään. Jotta toimeentulotuki voitaisiin määrätä perittäväksi takaisin myöhemmin myönnettävästä etuudesta, etuuden tulee hänen mukaansa kohdistua samaan ajanjaksoon (käytännössä kuukauteen) kuin toimeentulotukikin. Tätä käsitystä tukevat oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä esitetyt tulkinnat ennakkona annetun toimeentulotuen ajan määrittelystä takaisinperinnässä.

AOA katsoi sosiaalilautakunnan menetelleen virheellisesti, koska se peri sosiaalilautakunnalle maksetut rahaerät siltä osin kuin ne kohdistuivat niille kuukausille, joilta kantelija ei ollut saanut toimeentulotukea. Kyseiset rahaerät olisi tullut palauttaa välittömästi kantelijalle.

AOA saattoi käsityksensä sosiaalilautakunnan menettelyn virheellisyydestä sosiaalilautakunnan tietoon.

Kirkkonummen sosiaalilautakunta ilmoitti maksaneensa sittemmin aiheettomasti perityt toimeentulotuet kantelijalle.

AOA Paunion päätös 7.9.1999, dnro 2591/4/97

OIKEUS VÄLTTÄMÄTTÖMÄÄN TOIMEENTULOON

Kantelija arvosteli Kirkkonummen sosiaaliviranomaisten kielteisiä ratkaisuja toimeentulotukihakemukseensa. Kantelijalle ei myönnetty toimeentulotukea, mitä päätöstä sosiaalitoimiston viranhaltija perusteli sillä, että kantelijalla oli voimassa oleva työsuhde eikä häntä ollut todettu työkyvyttömäksi ammattiaan vastaavaan työhön.

AOA Paunion käsityksen mukaan kantelijan toimeentulotukihakemusta ei olisi tullut hylätä sillä perusteella, että hänellä oli voimassa oleva työsuhde, koska hän ei tosiasiallisesti saanut toimeentuloaan ansiotyöllä. Vaikka kantelijalla oli voimassa oleva työsuhde, sosiaaliviranomaisten tiedossa oli kuitenkin, että hän oli syksystä 1991 lukien ollut lähes yhtäjaksoisesti sairaslomalla ja että hänellä ei ollut ollut työtuloa.

AOA totesi, että sosiaaliviraston viranhaltija oli velvollinen hallitusmuodon 15a §:n 1 momentin säännöksen nojalla toimeentulotuesta päättäessään varmistumaan siitä, että kantelijan oikeus välttämättömään toimeentuloon tulee turvatuksi, ellei hän kykene sellaista toimeentuloa itse hankkimaan. Hän ei kuitenkaan voinut pitää viranhaltijoiden tekemiä päätöksiä selkeästi sosiaalihuoltolain 30 §:n vastaisina, kun otettiin huomioon pykälän sanamuodon väljyys ja sosiaali- ja terveysministeriön tulkinnanvarainen ohjeistus. Hän korosti kuitenkin omana käsityksenään, että hallitusmuodon 15a §:n 1 momentin säännös olisi edellyttänyt sen selvittämistä, mitkä olivat kantelijan tosiasialliset mahdollisuudet turvata välttämätön toimeentulonsa.

AOA saattoi käsityksensä Kirkkonummen sosiaalilautakunnalle ja sosiaalitoimiston viranhaltijoille tiedoksi.

AOA Paunion päätös 21.10.1999, dnro 2677/4/97

SOSIAALIVAKUUTUS

YLEISTÄ

Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustoimeentuloa turvataan yleensä sosiaalivakuutusjärjestelmin. Tässä jaksossa kuvataan tähän alueeseen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Kertomusvuoden tärkeä lainsäädäntöuudistus sosiaalivakuutuksen alueella oli se, että hallintolainkäyttölaki ulotettiin 1.4.1999 alkaen koskemaan sosiaalivakuutusjärjestelmän muutoksenhakua. Muutosta on pidettävä merkittävänä mm. sen johdosta, että laki mahdollistaa suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntikulujen korvaamisen vakuutusoikeudessa ja sen alaisissa lautakunnissa. Vakuutusoikeudessa onkin lainmuutoksen jälkeen toimitettu suullisia käsittelyjä valitusasioiden selvittämiseksi.

LAILLISUUSVALVONTA SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

Oikeusasiamiehen kansliaan vuonna 1999 tulleista sosiaalivakuutuskanteluista kohdistui aikaisempien vuosien tapaan suurin osa eläkkeisiin sekä sairausvakuutuslain, kansaneläkelain ja tapaturmavakuutuslain mukaisiin etuuksiin. Kanteluja tuli myös sotilasvammalain mukaisista korvausasioista. Työttömyysturvaan liittyviä kanteluja käsitellään erikseen s. 322. Arviolta lähes puolet vuositilastossa sosiaaliasioiksi luokitelluista asioista koski sosiaalivakuutusta. Ne kuuluvat AOA *Paunion* käsiteltäviin asioihin. Pääesittelijänä näissä asioissa toimii esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

Yleisin arvostelun aihe näissä asioissa on se, että kantelija ei saa etuutta, johon hän mielestään olisi ollut oikeutettu taikka että etuus, joka hänelle on myönnetty, ei ole riittävän suuri. Usein esiintyvä tyytymättömyyden aihe on myös se, että työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty vakuutuslaitoksen taikka muutoksenhakuasteiden asiantuntijalääkäreiden kannanoton perusteella, vaikka eläkkeen hakijaa hoitava lääkäri on ollut sitä mieltä, että hakija on työkyvytön.

Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan määrätä, miten tuomioistuimen tai muun viranomaisen on ratkaistava sen käsiteltäväksi saatettu asia. Tästä syystä oikeusasiamiehen ratkaisuissa päädytään näissä asioissa useimmiten siihen, että viranomainen on ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan puitteissa ja kantelijoita ohjataan käyttämään asiassaan tavanomaisia muutoksenhakukeinoja.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehelle tuli myös edelleen kanteluita, jotka koskivat kansaneläkelain mukaisen pohjaosan vähitellen tapahtuvaa poistamista. Niissä arvosteltiin erityisesti ns. kaksinkertaista pohjaosan määrän mukaista vähentämistä. Näissä kanteluissa on kuitenkin kysymys lainsäädäntöasiasta, johon oikeusasiamies ei voi vaikuttaa, mikä on ilmoitettu vastauksena kantelijoille.

Kantelut koskevat usein myös menettelyyn liittyviä seikkoja. Hyvään hallintoon kuuluu mm. hallintomenettelylaissa esiin tuodut asianosaisen kuuleminen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuus sekä suostumuksen pyytäminen silloin, kun on kysymys asianosaisen oikeuksien tai etuuksien vähentämisestä. AOA:n ratkaisuissa on usein korostettu näiden seikkojen merkitystä kuten myös avoimuutta ja julkisuutta sekä sitä,

että etuuksien hakijoilla on oikeus saada tieto siitä, ketkä ovat osallistuneet päätöksentekoon. Kertomusvuonna kiinnitettiin aikaisempien vuosien tapaan huomiota jälleen päätösten asianmukaiseen perustelemiseen, asioiden käsittelyn joutuisuuteen, virkamiesten käyttäytymisen ja asiakkaiden kohtelun asiallisuuteen sekä etuuden hakijoiden neuvontaan ja ohjaukseen.

Esille tuli myös se, että lainsäädännön lisääntyvä monimutkaisuus ja hallinnon eri tahojen yhteistyö lainsäädäntöä valmisteltaessa edellyttää selkeää vastuunjakoa ja vuorovaikutusta tiedotusta ja neuvontaa koskevissa kysymyksissä. Vaikka virkamiehillä ei ole velvollisuutta tuntea muiden hallinnonalojen aineellista lainsäädäntöä, heidän tulee tiedottaa siitä, että lainsäädännön muutoksilla saattaa olla vaikutuksia muiden etuusjärjestelmien määräytymiseen ja jopa etuuksien heikentymiseen. Asiaa selostetaan jäljempänä s. 231 (dnro 975/4/97).

Joissakin asioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että sosiaalivakuutuksen alueella on otettava huomioon perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi myös muut yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, mm. kohtuusperiaate ja luottamuksensuojanperiaate. Päätöstä tehtäessä on siis otettava huomioon hakijoiden tasavertaisen kohtelun lisäksi henkilön erityisolosuhteet ja se, että asianosaisen on voitava luottaa hänelle myönteisen viranomaispäätöksen pysyvyyteen ainakin silloin kun ensi asteen päätös ei ole selvästi virheellinen tai lainvastainen. Asiaa selostetaan jäljempänä s. 328 (dnro 1040/4/97).

Useissa kanteluissa samoin kuin viestintävälineissä kiinnitettiin vuonna 1999 huomiota sosiaalivakuutuksen ensimmäisenä asteena toimivien vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden ja muutoksenhakuasteena toimivien lautakuntien lääkärijäsenten riippumattomuuteen. Kertomusvuonna järjestettiin eduskunnassakin eläkepäätöksiin liittyvistä ongelmista kaksi seminaaria, joissa käsiteltiin mm. tätä asiaa. AOA otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi ja pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan selvityksen siitä, miten asiantuntijalääkäreiden ja lääkärijäsenten riippumattomuus on linjattu ja määritelty ja miten sen toteutumista on valvottu.

Kertomusvuoden loppupuolella saapui kansliaan useita yleisiä mielenilmaisuja, joissa arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen menettelyä mm. sen johdosta, että eläkeläisiltä aiotaan periä takaisin liikaa maksettua kansaneläkettä. Tyytymättömyyden aiheena oli myös Kansaneläkelaitoksen lähettämien takaisinperintää koskevien ilmoituskirjeiden tyly ja pelkistetty kieliasu. AOA päätti selvittää myös tätä asiaa omana aloitteena.

AOA Paunio teki kertomusvuonna tarkastuksia joihinkin Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoihin ja aluekeskuksiin sekä tutustumiskäynnin Kansaneläkelaitoksen keskushallintoon (ks. luettelo jäljempänä s. 227). Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota mm. Itä-Suomen aluekeskuksessa kehitettyyn päätösten oikeellisuuden seurantaan, jolla jälkikäteen selvitetään sitä, ovatko Kansaneläkelaitoksen antamat päätökset lain- ja oikeuskäytännön mukaisia.

Yksittäisiä toimenpideratkaisuja sosiaalivakuutusta koskevissa asioissa on selostettu jäljempänä.

Tarkastukset Kansaneläkelaitoksen yksiköihin 1999

Etelä-Suomen aluekeskus	11.2.1999
Hollolan paikallistoimisto	11.2.1999
Salpausselän vakuutuspiiri	11.2.1999
Lahden paikallistoimisto	11.2.1999
Itä-Suomen aluekeskus	13.4.1999
Kuopion paikallistoimisto	13.4.1999
Siilinjärven paikallistoimisto	13.4.1999
Vantaan vakuutuspiirin Tikkurilan paikallistoimisto	15.4.1999
Maahanmuuttajien yhteispalvelutoimisto	15.4.1999
Helsingin vakuutuspiirin Käpylän paikallistoimisto	20.4.1999
Kansainvälisten asiain ryhmä	20.4.1999
Eläke- ja toimeentuloturvaosasto	3.11.1999

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VAKUUTUSVALVONTAVIRANOMAISEN VALVONTAVELVOLLISUUS KATTAA MYÖS EUROOPAN YHTEISÖN OIKEUDEN

Eläkesäätiö oli sääntöihinsä vedoten kieltäytynyt ottamasta käsiteltäväksi kantelijan eläkehakemusta. Kantelija oli vedonnut eläkehakemuksensa tueksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimuksen) 119 artiklaan ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joiden nojalla hänelle hänen mielestään kuuluisi oikeus eläkkeeseen samoin ehdoin kuin eläkesäännön mukaan naispuoliselle työntekijälle vastaavassa tilanteessa. Yhteisön oikeuden säännökset ja oikeuskäytäntö tulisi hänen mielestään asettaa eläkesäännön määräysten edelle syntyneessä normiristiriitatilanteessa. Hän uudisti eläkehakemuksensa useita kertoja marraskuun 1996 ja huhtikuun 1998 välillä, mutta hänen hakemuksensa jätettiin ottamatta käsiteltäväksi.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että yksityisen eläkesäätiön toimien valvominen ei kuulu hallitusmuodon 49 §:n nojalla oikeusasiamiehen toimivaltaan, koska kyse ei ole lakisääteisestä eläkkeestä vaan vapaaehtoisesta ns. rekisteröimättömästä lisäeläkkeestä. Hän otti kuitenkin kantelun tutkittavaksi siltä osin kuin kyse oli eläkesäätiön toiminnan laillisuutta valvovan sosiaali- ja terveysministeriön toimista.

Kannanottonaan sosiaali- ja terveysministeriön valvonnasta hän totesi seuraavan.

Rooman sopimuksen 119 artikla velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan naisten ja miesten samapalkkaisuusperiaatteen toteutumisesta. Palkalla tarkoitetaan tavallisen perus- tai vähimmäispalkan lisäksi muutakin korvausta, jonka työntekijä saa suoraan tai välillisesti työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontaisetuna.

Naisten ja miesten tasa-arvosta on annettu myös neuvoston direktiivi tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä (86/378/ETY). Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä tämän direktiivin eläkeikää koskevien, tasa-arvoperiaatteesta poikkeavien säännösten on katsottu olevan ristiriidassa Rooman sopimuksen 119 artiklan kanssa (Barber-tapaus, C-262/88, vuodelta 1990). Koska Rooman sopimuksen periaatteet, sellaisina kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on ne vahvistanut, ovat säädöshierarkkisesti direktiivin yläpuolella, on ne asetettava direktiivin edelle tuollaisessa ristiriitatilanteessa.

Tämä merkitsee käytännössä sitä, että henkilöllä on oikeus saada tasa-arvoinen etuus voimassaolevasta kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta. Hän voi halutessaan vedota suoraan Rooman sopimuksen 119 artiklaan kansallisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi vuonna 1994, että 119 artiklan noudattamiseksi palkkasyrjintätapauksissa tulee epäedullisemmassa asemassa olevalle myöntää samat edut kuin edullisemmassa asemassa olevalle, kunnes toimenpiteisiin tasa-arvoisen kohtelun saavuttamiseksi on ryhdytty (Coloroll-tapaus, C-200/91).

Mainittujen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden seurauksena direktiiviä 86/378 muutettiin 20.12.1996 annetulla direktiivillä 96/97/EY sillä tavoin, että ensiksi mainittu direktiivi on sisällöllisesti sopusoinnussa Rooman sopimuksen 119 artiklan ja edellä mainitun tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Jäsenvaltioille annettiin aikaa heinäkuun alkuun 1997 asti saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan uudistettua direktiiviä. Yksityiset ihmiset saattoivat vedota suoraan Rooman sopimuksen 119 artiklaan ja sen nojalla syntyneeseen oikeuskäytäntöön omassa asiassaan siihen saakka, kunnes kansallinen lainsäädäntö oli muutettu.

Jäsenvaltioille oli siis asetettu direktiivissä velvollisuus ryhtyä vaadittaviin toimenpiteisiin kansallisen lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan direktiivin vaatimuksia 1.7.1997 mennessä. Suomi täytti nämä velvoitteensa kuitenkin vasta 1.12.1997. Sekä tasa-arvolain säännökset että kantelijan eläkesäätiön säännöt olivat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa 1.12.1997 saakka. Eurooppaoikeuden yleisten tulkintaperiaatteiden nojalla AOA:n mielestä oli kiistatonta, että ennen tuota ajankohtaa vallinneessa oikeudellisessa tilanteessa yhteisön oikeus olisi tullut asettaa etusijalle yksittäisessä lainsovelta-mistilanteessa, jossa sen paremmin eduskuntalaki kuin eläkesäätiön säännötkään eivät täyttäneet yhteisön oikeuden vaatimuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on eläkesäätiölain 64 §:n mukaan valvoa, että eläkesäätiö noudattaa lakia. Siinä tapauksessa, että eläkesäätiö ei noudata lakia, sääntöjään tai sosiaali- ja terveysministeriön mainitun lain nojalla antamia määräyksiä, ministeriön on lain 67 §:n mukaan kehotettava eläkesäätiötä korjaamaan asia määräajassa. AOA:n mielestä ei ollut epäilystä siitä, etteikö tällä tarkoiteta myös yhteisön oikeutta niissä tapauksissa, joissa se on asetettava eduskuntalain edelle. Hän korosti, ettei myöskään eläkesäätiön sääntöjä saa noudattaa yksittäisessä tapauksessa, jos ne ovat joltain osin ristiriidassa lain tai yhteisön oikeuden kanssa.

Näistä syistä AOA:n mielestä ei ollut oikeudellista perustetta pidättäytyä eläkehakemuksen käsittelystä, kunnes eläkesäätiön sääntöjä oli muutettu. Rooman sopimuksen 119 artikla oli yhteisön oikeuden hierarkiassa ylimpänä olevana sovellettavissa koko ajan myös direktiivin muutosprosessin ajan.

Ministeriö kielsi antaneensa eläkesäätiölle ohjeen olla käsittelemättä eläkehakemusta. Se oli kuitenkin antanut jälkikäteen hyväksymisensä menettelylle. Ministeriön olisikin AOA:n mielestä tullut valvoa erityisen aktiivisesti, että tuollaisessa uudentyyppisessä normiristiriitatilanteessa, joka oli ministeriön tiedossa, eläkesäätiö soveltaa oikeita normeja. Hän totesi, että sosiaali- ja terveysministeriö oli menetellyt virheellisesti siinä, että se ei ollut eläkesäätiölain 67 §:n edellyttämällä tavalla kehottanut eläkesäätiötä noudattamaan lakia (tässä tilanteessa yhteisön oikeutta) heti sen jälkeen kun sen tietoon oli tullut kantelijan eläkettään koskeva yhteisön oikeuteen perustuva vaatimus, jota eläkesäätiö oli kieltäytynyt ottamasta käsiteltäväksi.

Eräs Euroopan yhteisön oikeuden keskeinen periaate on, että yksilöllä on oltava käytettävissään tehokkaat oikeusturvakeinot hänelle yhteisön oikeudessa myönnettyjen oikeuksien toteutumiseksi myös käytännössä. Kyseisessä tapauksessa tämä ei toteutunut. Mahdollinen tulkintaepäselvyys yhteisön oikeudesta ei AOA:n mielestä oikeuttanut vakuutusvalvontaviranomaista laiminlyömään lain mukaan sille kuuluvia tehtäviä. Yhteisön oikeuden tulkinnasta on mahdollista pyytää ennakkoratkaisu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta, mutta ennakkoratkaisun voivat pyytää ainoastaan muutoksenhakuelimet ja vasta sen jälkeen kun lopullinen eläkepäätös on tehty (ei ennakoivasti). Lopullinen yhteisön oikeuden tulkinta ei siten ollut eläkesäätiön tai ministeriön asia.

Kantelijalla oli sitä paitsi oikeus riitauttaa myös se, oliko voimassa oleva laki sopusoinnussa mainitun direktiivin asettamien vaatimusten kanssa. Tästä syystä AOA:n mielestä olisi ollut erityisen tärkeää, että kantelija olisi saanut asiassa ratkaisun. Käsittelemättäjättämispäätös oli hänen oikeusturvansa kannalta kaikkein huonoin vaihtoehto, koska hänellä ei tällöin ollut käytettävissään yhteisön oikeuden oikeusturvakeinoja.

AOA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn virheellisyydestä ministeriön tietoon. Samalla hän kiinnitti ministeriön huomiota siihen, että sen valvontavelvollisuuteen kuuluu huolehtia myös siitä, että eläkesäätiöt eivät laiminlyö tehtäviään tiedon puutteeseen vedoten. Euroopan unionin jäsenyyden myötä oikeudelliset ongelmat ovat tulleet entistä monimutkaisemmiksi, mikä edellyttää myös valvontaviranomaisilta uudenlaista aktiivisuutta.

AOA Paunion päätös 9.2.1999, dnro 1450/4/97

VIIVÄSTYS ELÄKEHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

Kantelija arvosteli Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmarista siitä, että hänen eläkehakemuksensa käsittely kesti kohtuuttoman kauan, kaiken kaikkiaan neljä vuotta.

Yhtiö oli selvityksen mukaan ratkaissut hakijan toukokuussa 1992 vireille paneman hakemuksen vasta sen jälkeen kuin yhtiössä kateissa olleet hakemusasiakirjat olivat löytyneet toukokuussa 1996, mikä merkitsi, että hakemus ratkaistiin neljä vuotta hakemuksen vireilletulon jälkeen.

AOA Paunio totesi, että hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Viranomaisten ja kaikkien julkisia tehtäviä hoitavien, siis myös eläkevakuutusyhtiöiden ratkaisutoiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta tärkeää.

Yhtiö menetteli AOA:n käsityksen mukaan virheellisesti ja varsin huolimattomasti hakemuksen käsittelyssä, kun hakijalle annettiin vasta neljän vuoden kuluttua hänen hakemukseensa päätös. Viivästymistä oli pidettävä hakijan kannalta kohtuuttomana.

AOA antoi Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmariselle huomautuksen sen virheellisestä menettelystä asiassa.

AOA Paunion päätös 30.3.1999, dnro 1967/4/97

VIIVÄSTYS ASUMISTUKIASIAN KÄSITTELYSSÄ VAKUUTUSOIKEUDESSA

Kantelija arvosteli vakuutusoikeuden menettelyä sen johdosta, että hänen asumistukiasiansa käsittely kesti liian kauan. Kantelijan valitusasian käsittelyaika kesti vakuutusoikeudessa yli 13 kuukautta.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että käsittelyaika oli asian laatu huomioon ottaen pitkä. Hän viittasi kannanotossaan hallitusmuodon 16 §:ään ja totesi, että asumistukiasiat tulisi käsitellä viivytyksettä. Asumistuen tarkoituksena on nimittäin tasoittaa pienituloisten asumiskustannuksia maksamalla tukena osa kohtuullisista asumismenoista. Koska asumistukea voivat saada vain pienituloiset ruokakunnat, on selvää, että tuen hakijoiden taloudellinen tilanne on heikko.

Vakuutusoikeudessa oli kyseisen kanteluasian käsittelyn aikoihin jutturuuhka, joten kaikkien asioiden käsittelyajat olivat pitkiä. Vakuutusoikeuden resursseja oli sittemmin jonkin verran lisätty, minkä johdosta AOA ei ryhtynyt asian johdosta muihin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti vakuutusoikeuden huomiota joutuisan käsittelyn tärkeyteen erityisesti niissä asioissa, jotka asian laadun vuoksi sitä edellyttävät.

AOA Paunion päätös 16.4.1999, dnro 1802/4/97

LIIKENNEVAKUUTUKSEN ERI KORVAUSLAJEISTA TIEDOTTAMINEN

Kantelijan puoliso oli vammautunut liikennevahingossa vuonna 1966. Kantelija oli vuodesta 1989 lukien ollut aktiivisesti yhteydessä vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjolaan tiedustellen puolisonsa oikeutta eri korvauslajeihin.

Huolimatta kantelijan lukuisista yhteydenotoista yhtiöön puolisonsa asiassa vuodesta 1989 lukien vuoteen 1996 asti liikennevakuutuksen eri korvauslajit eivät olleet olleet hänen tiedossaan.

AOA Paunio totesi käsityksenään, että tiedottaminen eri korvauslajeista ei ollut tapahtunut tavalla, jota vakuutustoimessa on edellytettävä. Tähän viittasi kantelijan epätietoisuus eri korvauslajeista. Vakuutusyhtiön opastus kantelijan puolison korvausasiassa vuosina 1989 – 1996 ei ollut ollut riittävää, kun otetaan huomioon vakuutusyhtiön velvollisuus opastaa korvauksenhakijaa kaikissa vahinkoon liittyvissä asioissa, mikä velvollisuus ilmenee liikenne- ja autovakuutuksen korvauskäsittelyn yleisohjeista ja hallituksen esityksestä liikennevakuutuslain muuttamisesta (HE 16/1984 vp.).

AOA:n mielestä vakuutuslaitosten laaja selvittämisvelvollisuus huomioon ottaen tulisi tiedottamisen eri korvauslajeista olla selkeää ja kattavaa. Tämä koskee myös sitä tilannetta, että korvausasia tulee esille uudestaan myöhemmin vuosien kuluttua kuten kantelijan puolison kohdalla oli asianlaita.

AOA saattoi käsityksensä vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjolan tietoon.

AOA Paunion päätös 16.6.1999, dnrot 128/4/97 ja 1494/4/98

VAKUUTUSOIKEUDEN JÄSENTEN NIMIEN TIEDOKSISAANTI

Kantelija arvosteli vakuutusoikeutta siitä, että hänelle ei kerrottu päätökseen osallistuneiden tuomioistuimen jäsenten nimiä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan, että vakuutusoikeus oli menetellyt asiassa omien ohjeidensa ja vakiintuneen käytäntönsä vastaisesti ja siis tällä tavalla virheellisesti, kun kantelijalle ei ollut ilmoitettu päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimiä hänen sitä pyydettyään. Asiakirjoista ei ilmennyt, keneltä kantelija oli pyytänyt saada tuomioistuimen jäsenten nimet tiedokseen.

Nyttemmin päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimien ilmaisemisesta on säädetty lailla vakuutusoikeudesta annetun lain muuttamisesta. Tämä lainmuutos tuli voimaan 1.4.1999.

AOA saattoi käsityksensä vakuutusoikeuden menettelyn virheellisyydestä sen tietoon.

AOA Paunion päätös 21.6.1999, dnro 977/4/97

TIEDOTTAMINEN VUOROTTELU-VAPAAKOKEILUSTA

Koulunjohtaja kanteli oikeusasiamiehelle siitä syystä, että hän oli ennen vuoden 1996 alusta alkanutta puolen vuoden pituista vuorotteluvapaataan saanut syksyllä 1995 puutteellisia tietoja uuden vuorotteluvapaajärjestelmän vaikutuksista tulevaan eläkkeeseensä. Koulunjohtajalle oli sittemmin kerrottu, että hän menettäisi aikanaan kuukausieläkkeessään vuorotteluvapaan johdosta useita satoja markkoja.

AOA Paunio totesi kannanotossaan mm. seuraavan.

Vuorotteluvapaakokeilu pantiin toimeen 1.1.1996 lukien suhteellisen nopealla aikataululla. Vuorotteluvapaakokeilun toimeenpanoa johtaa, valvoo ja kehittää ylimpänä viranomaisena työministeriö vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain (1663/95) 14 §:n nojalla. Työministeriöllä oli siten vastuu huolehtia vuorotteluvapaakokeilun ylimmästä ohjauksesta. Tämän ei voida kuitenkaan katsoa sisältävän velvollisuutta tuntea aineellista eläkelainsäädäntöä ja tiedottaa yksityiskohtaisesti hankkeen eläkevaikutusten sisällöstä.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi kuitenkin ollut se, että eri viranomaiset olisivat yhteistoimin huolehtineet riittävästi tiedotuksesta muutoinkin kuin pelkästään hallintomenettelylain 4 §:n edellyttämissä oman toimialansa menettelytapakysymyksissä. Toisin sanoen asianmukaiseen tiedottamiseen ja neuvontavelvollisuuteen olisi kuulunut tieto myös siitä, että vuorotteluvapaalla saattaa olla vaikutuksia eläkkeen määrään. Asianmukaiseen tiedottamiseen olisi kuulunut myös ohjaus selonottovelvollisuuteen.

Työministeriön syksyllä 1995 yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa toteuttamaa tiedotusta vuorotteluvapaakokeilusta olisi ollut perusteltua täydentää jo tuossa vaiheessa maininnoin vuorotteluvapaan mahdollisista eläkevaikutuksista. Tähän olisi ollut aihetta nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossaan ja Eläketurvakeskuksen muistiossaan elokuussa 1995 esittämien näkökohtien johdosta siitä huolimatta, että vuorotteluvapaakokeilun tosiasialliset vaikutukset virkamiesten oikeuksiin tulivat esille vasta kokeilun toteuttamisen ja siihen liittyneiden selvitysten myötä.

Mikäli vuorotteluvapaan mahdollisista vaikutuksista eläkkeisiin olisi jo alunperin vuonna 1995 ollut maininta työministeriön jakamassa julkaisussa, olisivat vuorotteluvapaata harkinneet virkamiehet itse voineet tarvittaessa selvittää kukin kohdaltaan edelleen palvelussuhdevapaan eläkevaikutuksen.

AOA totesi, että vuorotteluvapaata vuonna 1996 pitäneiden virkamiesten osalta heidän eläkeasiansa tulee aikanaan ratkaistavaksi Valtiokonttorissa tai muissa eläkelaitoksissa eikä hän voi puuttua näiden ratkaisuihin. Vuorotteluvapaakokeilua koskevasta tiedottamisesta hän saattoi käsityksensä työministeriön, valtiovarainministeriön ja Kuntien eläkevakuutuksen tietoon. Samalla hän kiinnitti ministeriöiden huomiota siihen, että lainsäädännön lisääntyvä monimutkaisuus ja hallinnon eri tahojen yhteistyö lainsäädäntöä valmisteltaessa edellyttää selkeää vastuunjakoa ja vuorovaikutusta myös tiedotusta ja neuvontaa koskevissa kysymyksissä.

AOA Paunion päätös 23.6.1999, dnro 975/4/97

TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKETTÄ KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN TARKASTUSLAUTAKUNNASSA

Kantelija arvosteli tarkastuslautakunnan päätöstä sen johdosta, että sitä ei ollut perusteltu riittävästi. Päätöksessä, joka koski työkyvyttömyyseläkettä, kerrottiin ainoastaan eläkkeen saamisen yleiset edellytykset ja todettiin, että hakijaa ei ole pidettävä työkyvyttömänä laissa edellytetyllä tavalla.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Päätösten perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisten oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Päätöksen perustelulla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perustelut ohjaavatkin kiinnittämään muutoksenhakemuksessa huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut saattavat myös vähentää tarpeetonta muutoksenhakua. Seikkaperäiset perustelut lisäävät AOA:n mielestä luottamusta myös ratkaisujen sisältöön.

Kantelussa tarkoitetusta tarkastuslautakunnan antamasta päätöksestä eivät käyneet ilmi ne perusteet, joilla ratkaisuun asiassa oli päästy. Siitä eivät myöskään ilmenneet päätöksen perusteena olleet pääasialliset tosiseikat.

AOA saattoi käsityksensä päätöksen puutteellisista perusteluista tarkastuslautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 16.7.1999, dnro 21/4/97

TYÖKYVYTTÖMYYDEN ARVIOINTI

Kantelija arvosteli sitä, että hänet arvioitiin kansaneläkelain perusteella työkyvyttömäksi 20.11.1995 lukien, mutta työeläkelakien mukaan vasta 26.6.1996 alkaen. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus katsoi lausunnossaan AOA:lle, että kantelijan työkyvyttömyyden voitiin katsoa alkaneen jo 20.11.1995.

Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Tapiola ilmoitti antamassaan lausunnossa, että asiassa ei ollut esitetty oikeusturvakeskuksen kannanotosta huolimatta sellaisia uusia lääketieteellisiä näkökohtia, joiden perusteella kantelijan työkyvyttömyyden olisi voitu katsoa alkaneen ennen Tapiolan ja eläkelautakunnan päätöksessä mainittua päivää eli 26.6.1996.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijan työkyvyttömyyden alkamisen ajankohdasta oli lääketieteellisillä perusteilla päädytty erilaisiin arvioihin. Työeläkelakien mukaisessa työkyvyttömyysasiassa ei ollut ylitetty harkintavallan rajoja. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus lausunto huomioon ottaen kantelijan työeläkelakien mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen alkamisajankohta olisi kuitenkin voitu perustellusti arvioida varhaisemmaksi kuin mihin Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Tapiola oli ratkaisussaan päätynyt. Vakuutusyhtiö ei ollut lausunnossaan myöskään esittänyt perusteita oman näkemyksensä tueksi. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja sen käyttämien alan asiantuntijoiden enemmistö oli hyvin perustelluissa kannanotoissaan päätynyt sille kannalle, että kantelijan työkyvyttömyys oli alkanut jo 20.11.1995. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen antamalle lausunnolle on annettava erityinen painoarvo silloin, kun on kysymys on lääketieteellisillä perusteilla tehtävistä ratkaisuista.

AOA saattoi näkemyksensä Keskinäisen eläkevakuutusyhtiö Tapiolan tietoon.

AOA Paunion päätös 31.8.1999, dnro 345/4/97

VALTIOKONTTORIN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Valtiokonttorin antamaa vastauskirjettä sen johdosta, että sitä ei ollut laadittu päätöksen muotoon eikä perusteltu riittävästi. Hän oli kuitenkin hakemuksessaan pyytänyt Valtiokonttoria toimittamaan valtion eläkelain mukaisen uuden yhteensovituksen.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Valtiokonttori vastasi kantelijalle viiden päivän kuluessa kirjeen saapumisesta. Vastauskirje perustui Valtiokonttorin laatimaan vastauskirjemalliin, joka oli sinänsä seikkaperäinen ja informatiivinen. Siinä selvitettiin eläkelainsäädännön muutoksia ja tuotiin esiin asiaa koskevat säännökset ja määräykset.

Kirje ei kuitenkaan antanut vastausta kaikkiin kantelijan esittämiin kysymyksiin. Kirjeessä olisi tullut kertoa ainakin se, ettei vaatimus uudesta yhteensovituksesta perustunut kirjeen kirjoittamishetkellä voimassa olleeseen lakiin. Viranomaisen tulisi antaa kirjeen tai hakemuksen lähettäjälle mieluummin muutoksenhakukelpoinen päätös kuin jättää asia tavallisen vastauskirjeen varaan sellaisissa tapauksissa, joissa on tulkinnanvaraista, onko kyse asianosaisen etua ja oikeutta koskevasta hakemuksesta vai tiedustelukirjeestä. Vastauskirjemallin käyttäminen johti myös siihen, että kantelijan esittämäksi väitetty vaatimus ja siihen annettu vastaus eivät olleet kaikilta osin kohdallaan.

Valtiokonttorille lähetettiin kyseisenä ajankohtana poikkeuksellisen paljon vaatimuksia, hakemuksia ja tyytymättömyyden ilmaisuja eläkelainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta. Valtiokonttori pyrki antamaan kaikille kirjoittajille vastauksen mahdollisimman nopeasti. Koska lainmuutos aiheutti eläkkeensaajien keskuudessa paljon hämmennystä, AOA piti lainmuutoksen seuraamusten selvittämistä ja ripeää vastauskirjeen lähettämistä tärkeänä ja oikeana toimenpiteenä. Hän saattoi näkemyksensä Valtiokonttorin tietoon.

AOA Paunion päätös 28.10.1999, dnro 2512/4/97

VAKUUTUSLÄÄKÄRIN ESTEELLISYYS

Kantelija katsoi, että Liikennevakuutuskeskuksen asiantuntijalääkäri oli esteellinen antamaan korvausasiassa lausunnon, koska hän oli antanut samassa asiassa lausunnon tapaturmavakuutuslain perusteella Keskinäiselle Vakuutusyhtiö Tapiolalle.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavaa.

Tapaturmavakuutuslain 41 a §:n mukaan käsiteltäessä tapaturmavakuutuslain mukaista asiaa vakuutuslaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin hallintomenettelylain periaatteita. Lain 10 §:ssä määriteltyjen esteellisyysperusteiden mukaan virkamies on esteellinen mm., jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamies on esteellinen myös silloin, kun luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Lakisääteisiä tapaturmavakuutuksia ja liikennevakuutuksia hoitavissa vakuutusyhtiöissä toimivat asiantuntijalääkärit ovat korvausasian päätöksenteossa mukana olevia henkilöitä. Heidän puolueettomuuttaan arvioitaessa on otettava huomioon hallintomenettelylaissa määritellyt esteellisyysperiaatteet. Tällöin on mm. selvitettävä, onko asiantuntijalääkärillä jonkin erityinen suhde toiseen asianosaiseen ja antaako se aiheen pelätä luottamuksen puolueettomuuteen

vaarantuvan. Tällä suojataan sitä luottamusta, jota myös lakisääteisen vahinkovakuutusjärjestelmän tulee nauttia kansalaisten keskuudessa. Lakisääteisiä vahinkovakuutuksia hoitavien yksityisten vakuutusyhtiöiden on myönnettävä lakiin perustuvat edut ja oikeudet yhtä lailla asianmukaisesti kuin, jos kysymys olisi viranomaisen päätöksenteosta.

Vakuutuslääkäri oli AOA:n käsityksen mukaan esteellinen antamaan asiantuntijalääkärinlausunnon samassa asiassa kahdelle eri vakuutusyhtiölle. Hän antoi vakuutuslääkärille huomautuksen tämän menettelystä.

AOA katsoi lisäksi, että sellaisen asiantuntijalääkärin puolueettomuuden voitiin objektiivisesti arvioiden katsoa vaarantuvan, joka toimii Liikennevakuutuskeskuksessa asiantuntijalääkärinä asioissa, joissa toisena asianosaisena on hänen työnantajanaan toimiva toinen vakuutuslaitos. Hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön, Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja Liikennevakuutuskeskuksen tietoon käsityksensä vakuutuslääkäreiden riippumattomuudesta yleensä.

AOA Paunio päätös 29.10.1999, dnro 2238/4/97

VALTIOKONTTORIN MAKSUSITOUMUSTA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN, KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN JA ASIANTUNTIJALÄÄKÄRIN LAUSUNNON JULKISUUS

Kantelija arvosteli Valtiokonttoria mm. siitä, ettei se ollut perustellut maksusitoumusta koskevaa päätöstään kunnolla ja että se oli viivytellyt asian saattamisessa tapaturmalautakunnan käsiteltäväksi. Kantelija arvosteli Valtiokonttoria myös siitä, ettei hän ollut saanut tietoonsa päätöksentekoon osallistuneen asiantuntijalääkärin nimeä eikä tämän kannanottoa.

Maksusitoumusta koskevan päätöksen perusteleminen

Valtiokonttori totesi päätöksessään maksusitoumuksesta, ettei kantelijalle korvattaisi tälle hoitomääräyksessä suositeltua fysikaalista hoitoa. Hoidon tarve johtui Valtiokonttorin mielestä niskan lihaskivuista, jotka olivat sattuneesta tapaturmasta riippumaton sairaus. Päätöksessä ei ollut tarkempaa mainintaa lääketieteellisistä seikoista eikä siinä viitattu asiantuntijalausuntoihin. Kun Valtiokonttori siirsi valituskirjelmän tapaturmalautakunnan käsiteltäväksi, se esitti aikaisempaa yksityiskohtaisemmat perustelut hylkäävälle päätökselleen.

Valtiokonttorin esittelijä totesi asiassa AOA:lle antamassaan selityksessä, että päätöksissä ei mielellään ilmaista henkilön vammoja ja seurauksia kovin seikkaperäisesti, koska päätös menee useissa tapauksissa myös työnantajalle. Muutoksenhakuelimille annetuissa lausunnoissa sen sijaan mainitaan aina, mitkä vammat ja sairaudet ovat korvaukseen oikeuttavia ja mitkä eivät, ja tämä lausunto menee aina tiedoksi valittajalle.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että hallintomenettelylain 24 §:n nojalla päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Hakijalle annetun päätöksen perusteluiden laajuus ei voi hänen käsityksensä mukaan olla riippuvainen siitä, että työnantajalla saattaa joissakin tapauksissa olla oikeus saada päätös tietoonsa. Tällaisissa tapauksissa tulisi työnantajalle ilmoittaa lyhyesti päätöksen pääasiallinen sisältö paljastamatta salassapidettäviä seikkoja. Sen sijaan hakijalle itselleen tulee aina ilmoittaa päätöksen tarkat perusteet. Tämä on tarpeen jo siksi, että hakija pystyy arvioimaan mahdollisuuttaan hakea päätökseen muutosta.

Päätöksen perusteluista tulee selvitä, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut.

AOA lausui käsityksenään, että Valtiokonttorin päätöstä ei ollut perusteltu hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla, koska päätöksessä ei ollut ilmoitettu ratkaisun lääketieteellisiä perusteita. Kantelijalle annettu päätös olisi tullut perustella ainakin samassa laajuudessa kuin siirrettäessä valitus tapaturmalautakunnan käsiteltäväksi.

Viivästys asian käsittelyssä

Kun kantelija valitti Valtiokonttorin antamasta maksusitoumusta koskevasta päätöksestä, Valtiokonttori siirsi valituksen tapaturmalautakunnan käsiteltäväksi vajaat kaksi kuukautta valitusajan päättymisestä. Kantelijan ilmoituksen mukaan hänelle ei ilmoitettu lisäselvityksen hankkimisesta. Tällaisesta ei myöskään ollut mainintaa hänelle lähetetyssä tiedoksiannossa valituksen siirtämisestä tapaturmalautakunnalle.

Tapaturmavakuutuslain 53c §:n mukaan vakuutusyhtiön on toimitettava sille saapunut valitus 30 päivän kuluessa tapaturmalautakunnan käsiteltäväksi, mikäli vakuutuslaitos ei katso olevan syytä päätöksensä muuttamiseen. Mikäli vakuutuslaitos hankkii asiassa lisäselvitystä mutta ei muuta päätöstään, on valitus toimitettava tapaturmalautakunnalle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Lisäselvityksen hankkimisesta on viipymättä ilmoitettava valittajalle.

Valtiokonttori ylitti siis tapaturmavakuutuslaissa säädetyn 30 päivän aikarajan. Esittelijän antaman selityksen mukaan määräajan ylittyminen johtui kesälomien aiheuttamasta töiden tilapäisestä ruuhkautumisesta.

AOA muistutti, että hallitusmuodon 16 §:ssä on turvattu jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka töiden ruuhkautuminen lomien vuoksi on ymmärrettävää, hän ei katsonut tämän oikeuttavan laissa asetettujen määräaikojen ylittämiseen. Kesälomiin tulee mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan varautua lisätyövoimalla. Hän katsoi Valtiokonttorin laiminlyöneen asian saattamisen tapaturmalautakunnan käsiteltäväksi laissa asetetussa määräajassa.

Asiantuntijalääkärin nimen ilmoittaminen hakijalle ja asiantuntijalääkäreiden lausuntojen julkisuus

Valtiokonttori ei kantelijan pyynnöstä huolimatta ilmoittanut tälle asiantuntijana toimineen lääkärin henkilöllisyyttä eikä yksityiskohtaisia perusteluja päätökselleen.

AOA totesi tältä osin, että hallinnossamme vallitsee vahvana periaatteena asianosaisjulkisuus. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada tieto asiakirjasta, jos se on tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, vaikka asiakirja ei ole julkinen.

AOA katsoi, että kantelijalle olisi ollut oikeus saada tietoonsa sekä lääkäriasiantuntijan kannanotto että tämän henkilöllisyys, jotka Valtiokonttorin mukaan merkitään asiakirjoihin. Hakijan oikeusturvan kannalta on AOA:n näkemyksen mukaan välttämätöntä, että hän saa tietää ratkaisun ja siihen vaikuttaneet lääketieteelliset seikat. Vaikka nämä tiedot tulisikin ensisijaisesti saada päätöksen ja sen perusteluiden kautta, tulee hakijalle olla mahdollisuus saada tietoonsa myös sisäiselle käsittelylehdelle mer-

kitty vakuutusyhtiön asiantuntijalääkärin kanta.

Hallinnon puolueettomuus puolestaan edellyttää, että asianosaisella on oikeus saada selville asiantuntijalääkärin henkilöllisyys. Ilman tätä on mahdotonta arvioida esimerkiksi sitä, onko asiantuntija hallintomenettelylain 10 §:n tarkoittamalla tavalla esteellinen käsittelemään asiaa. Tämän vuoksi asiantuntijalääkärin henkilöllisyyden salaaminen on ongelmallista ainakin silloin, kun kyseessä on virkamies.

AOA:n käsityksen mukaan Valtiokonttorilla ei ollut perusteita asiantuntijalääkärin nimen salassapitämiseen. Hän katsoi Valtiokonttorin menetelleen virheellisesti siinä, että se ei ole ollut antanut kantelijalle asiaa käsitelleen asiantuntijalääkärin nimeä eikä asiantuntijalääkärin kannanottoa. Valtiokonttori oli erään toisen kanteluasian yhteydessä antamassaan lausunnossa todennut ilmoittavansa asianosaisille asiantuntijalääkärin nimen ja lääkärin kannanoton aina sitä kysyttäessä. Näin olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut menetellä myös tässä asiassa.

AOA saattoi nämä käsityksensä Valtiokonttorin tietoon.

AOA Paunion päätös 2.12.1999, dnro 1274/4/97

SAIRAUSPÄIVÄRAHAN TAKAISINPERINTÄ

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Nokian toimiston menettelyä siitä, että vaikka tuomioistuimen tuomitsemassa vahingonkorvauksessa oli jo huomioitu Kansaneläkelaitoksen maksamat sairauspäivärahat, se peri häneltä takaisin maksamansa sairauspäivärahat.

Tarkastuslautakunta hylkäsi kantelijan valituksen takaisinperinnästä, mutta poisti myöhemmin takaisinperintää koskevan päätöksensä ilmeisen lainvastaisena.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavan.

Kansaneläkelaitoksen tekemistä sairauspäivärahaa koskevista päätöksistä oli jäänyt pois erillinen maininta siitä, että päiväraha oli myönnetty sairausvakuutuslain viivästymissäännön perusteella. Tästä seurasi muun ohella myös se, että kantelijan tietoon ei tullut, että oikeus muun lain mukaiseen korvaukseen päivärahan määrään saakka siirtyy Kansaneläkelaitokselle. Hän ei ollut tämän vuoksi voinut siviilioikeudellisen vahingonkorvausoikeudenkäynnin aikana ottaa huomioon Kansaneläkelaitoksen mahdollista takaisinperintää. Kantelija olikin kanteessaan kihlakunnanoikeudessa vaatinut kaupungilta korvausta nimenomaan niistä vahingoista, joista hän ei ollut saanut korvausta Kansaneläkelaitokselta tai vakuutusyhtiöltä.

AOA totesi, että Kansaneläkelaitoksen Nokian sosiaalivakuutustoimikunta (tapahtumaaikana toimivaltainen päätöksentekoelin sairauspäivärahaa koskevissa asioissa) menetteli hänen käsityksensä mukaan huolimattomasti sairauspäivärahapäätöksiä tehdessään, kun se jätti mainitsematta niissä sairausvakuutuslain 27 §:n säännöksen. AOA kiinnitti Kansaneläkelaitoksen Nokian paikallistoimiston huomiota huolellisuuteen sairauspäivärahaa koskevien päätösten teossa.

Vaikka tarkastuslautakunta ei ollut käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai menetellyt lainvastaisesti tai virheellisesti, olisi se kuitenkin AOA:n käsityksen mukaan voinut jo aiemmin asiaa ratkaistessaan perustellusti päätyä, huolellisesti harkittuaan kantelijan esittämiä ja muita asiakirjoista ilmeneviä tosiseikkoja, toisenlaiseenkin lopputulokseen ratkaistessaan kantelijan valituksen sosiaalilautakunnan tekemästä

takaisinperinnästä. Koska tarkastuslautakunta oli sittemmin korjannut päätöksensä, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA saattoi käsityksensä tarkastuslautakunnan tietoon ja kiinnitti sen huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ratkaisuja tehtäessä.

AOA totesi lopuksi, että asiassa oli kyse siviilioikeudellisen vahingonkorvausmenettelyn ja sairauspäivärahaoikeuden yhteensovitusmenettelystä, jossa kantelijan aktiivisuus ja peräänantamattomuus olivat lopulta tuoneet hänelle tyydyttävän lopputuloksen. Kokonaisuutena asian käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan, vaikkakaan päätöksen muutoksenhaku- ja poistamisprosessit kukin erikseen eivät olleet olleet pituudeltaan moitittavia.

AOA Paunion päätös 30.12.1999, dnro 1613/4/97

LAPSEN OIKEUDET

YLEISTÄ LAPSEN OIKEUKSIEN LAILLISUUSVALVONNASTA

Vuonna 1999 tuli kuluneeksi kymmenen vuotta siitä, kun Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista hyväksyttiin. Suomen osalta sopimus tuli voimaan vuonna 1991. Kertomusvuosi oli siis lapsen oikeuksien yleissopimuksen juhlavuosi. Lapsille kuuluvat samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisväestöllekin ikäkautensa mukaisesti. Näitä yleisiä perus- ja ihmisoikeuksia sekä niiden toteutumista on käsitelty toisaalla tässä kertomuksessa (s. 43). Tässä yhteydessä tarkastellaan siis sellaisia lasten ihmisoikeuksia, jotka koskevat lapsia heidän oman erityisasemansa vuoksi. Näitä lasten erityisiä oikeuksia on kirjattu etenkin juuri mainittuun lasten oikeuksien yleissopimukseen. Lapsella tarkoitetaan yleissopimuksessa kaikkia alle 18-vuotiaita.

Lasten oikeuksia koskeva laillisuusvalvonta on 1.9.1998 alkaen kuulunut AOA *Pauniolle*. Lasten oikeuksia koskevia asioita ovat esitelleet useat esittelijät eri hallinnonaloista riippuen. Pääesittelijäksi on nyt kuitenkin nimitetty 1.8.2000 lukien OTT *Kirsti Kurki-Suonio*, joka on toiminut sivutoimisena esittelijänä näissä asioissa vuoden 2000 alusta lukien.

Lasten oikeuksia koskevat asiat liittyvät usein sosiaalihuollon, opetuksen tai terveydenhuollon alaan ja niitä on sen vuoksi käsitelty myös muissa kertomuksen jaksoissa.

Opetustointa koskevat asiat poislukien vuonna 1999 ratkaistiin yhteensä noin 90 lasten oikeuksia koskenutta asiaa. Näistä noin yksi kolmasosa koski lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta, toinen kolmannes lastensuojelua, kuudennes päivähoitoa ja lähes kuudennes sosiaaliviranomaisten menettelyä. Muita lasten oikeuksia koskevia kanteluita mm. terveydenhoitoa koskevia ratkaistiin vajaa kymmenen. Ratkaisuista asioista n. 17 % oli ns. toimenpideratkaisuja.

LASTENSUOJELU

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kolmas artikla sisältää sopimuksen keskeisen ajatuksen siitä, että kaikessa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tämän artiklan kolmannessa kohdassa tätä periaatetta on täsmennetty erityisesti ajatellen lastensuojelua sekä lapsia hoitavia laitoksia ja palveluita. Mainitun kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Eräässä kanteluratkaisussa, jota on selostettu jäljempänä s. 245, oli kysymys perhekotitoiminnan valvonnasta ja sen puutteista. Valvova viranomainen oli laiminlyönyt velvollisuutensa ryhtyä toimenpiteisiin sen vuoksi, että näihin perhekoteihin sijoitettujen lasten lukumäärä ylitti perhehoidolle asetetut rajat ja perhekodeissa käytettiin kasvatuskeinona sellaista pakkoa, jota ei voida kohdistaa perhekoteihin sijoitettuihin lapsiin. Myös eräässä päiväkodissa havaittiin ylitetyn lasten päivähoitoa koskevassa lainsäädännössä asetetut henkilöstörajat. Sopimus edellyttää siis, että lasten huolenpidosta voimassa olevien laatuvaatimusten noudattamista valvotaan asianmukaisesti. Tutkittavana oli edelleen

myös mm. Kuttulan perheyhteisöön kohdistettu viranomaisvalvonta, jonka AOA oli ottanut omasta aloitteestaan tutkittavaksi vuonna 1998. Tuossa asiassa sekä muutoin viranomaisvalvonnassa esille tulleiden seikkojen johdosta AOA päätti ottaa lastensuojelulaitosten toiminnan ja yksityisen lastensuojelun valvonnan yleisemminkin yhdeksi painopistealueeksi vuoden 2000 tarkastustoiminnassa.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti sopimusvaltiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan toisesta tai molemmista vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista. Monet vanhemmat ovat kannellect lastensa yhteydenpidon rajoittamisesta heihin, kun lapsi on ollut lastensuojelulain mukaisesti huostaanotettuna ja sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Yhteydenpitoa on tosiasiallisesti rajattu vanhempien tahdon vastaisesti lapsen huoltosuunnitelmassa tehdyllä tapaamisoikeuden rajoituksilla ilman, että tästä on tehty valituskelpoista päätöstä.

Lastensuojelulain mukaan viranomaisten tulee pyrkiä yhteistyöhön huostaanotetun lapsen vanhempien ja huoltajien kanssa. Yhteydenpidon rajoittamisen edellytyksistä on säädetty sekä lastensuojelulaissa että -asetuksessa. Jos yhteydenpidosta huostaanoton aikana ei päästä yhteisymmärrykseen tai jos vanhemmat myöhemmin osoittavat olevansa tyytymättömiä huoltosuunnitelmassa tehtyyn ratkaisuun, tulisi viranomaisen tehdä yhteydenpidosta sellainen kirjallinen päätös, josta yhteydenpitoa koskevat rajoitukset käyvät selvästi ilmi. Näin rajoituksiin tyytymätön voi halutessaan viedä asian ylemmän viranomaisen päätettäväksi.

Vuonna 1998 AOA teki esityksen valtioneuvostolle lastensuojelulain muuttamiseksi siten, että viranomaisten velvollisuudesta tehdä yhteydenpidon rajoittamisesta valituskelpoinen päätös säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa. Epäkohtaan kiinnitettiin huomiota myös vuoden 1998 kertomuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön antaman vastauksen mukaan tämä kannanotto on otettu huomioon Sijaishuollon pakkotyöryhmän loppuraportissa (Työryhmämuistio 1998:22). Työryhmä ehdotti mm., että yhteydenpidon rajoituksista säädettäisiin laissa, että rajoituspäätös olisi tehtävä, jos huoltosuunnitelmassa ei ole voitu sopia yhteydenpidosta ja että päätös olisi aina määräaikainen, ei kuitenkaan 6 kuukautta pidempi. Yhteydenpidon rajoittamista koskevat asiat ovat olleet edelleen kuluneena vuonnakin ajankohtaisia (esim. päätökset 15.3.1999, dnro 1386/4/98; 16.3.1999, dnro 2003/4/98 s. 242; 17.3.1999, dnro 1452/4/97 s. 243; 7.4.1999, dnro 60/4/97 s. 244).

PÄIVÄHOITO

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan mukaan vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet auttamaan vanhempia heidän kasvatustyössään ja artiklan kolmannen kohdan mukaan ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluja. Lasten päivähoito on siis lasten vanhempien kasvatustoimintaa tukevaa palvelua. Tämä periaate sisältyy myös päivähoidosta annetun lain 2 a §:ään (304/83).

Lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n (630/91) mukaan lasten vanhemmilla on oikeus saada subjektiivisena oikeutena päivähoitoa kunnan järjestämänä ennen kuin lapsi aloittaa oppivelvollisena koulunkäyntinsä. Kaikki kun-

nat eivät ole kuitenkaan kyenneet järjestämään päivähoitopaikkaa siihen oikeutetuille päivähoitoasetuksen edellyttämässä ajassa. Vuonna 1999 on ollut esillä erityisesti Espoon kaupungin päivähoitotilanne ja sen puutteet. Päätöstä on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 247 . Espoon kaupunki puolusteli päivähoitopaikkojen riittämättömyyttä kaupungin taloutta koskevilla vaikeuksilla. Se ei kuitenkaan esittänyt, miten lasten ja heidän vanhempiensa edut oli otettu huomioon, kun lain antamia oikeuksia päivähoitoon rajoitettiin.

PAKOLAISLAPSET

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 22 artiklan mukaan kaikki sopimuksen määrittelemät oikeudet kuuluvat myös niille lapsille, jotka anovat pakolaislapsen asemaa ja luonnollisesti myös niille, jotka ovat tällaisen aseman jo saaneet. Aivan erityisesti he ovat sopimuksen 20 artiklan mukaan oikeutettuja siihen erityiseen suojaan ja tukeen, jonka sopimus suo niille lapsille, jotka ovat syystä tai toisesta erillään vanhemmistaan.

Suomeen tuli aikaisemmin vuosittain noin 100 – 150 turvapaikkaa hakevaa lasta ilman vanhempia tai huoltajaa. Ilman huoltajaa olevan lapsen kannalta on ensiarvoisen tärkeätä tietää, saako hän turvapaikan Suomesta ja voiko hän jäädä tänne pysyvästi. Päätös turvapaikasta on tärkeä myös lasta hoitavien viranomaisten kannalta. Vasta päätöksen teon jälkeen lapsen tulevaisuutta voidaan ryhtyä suunnittelemaan pitkäjännitteisesti. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humaanisti ja kiireellisesti.

Ilman huoltajaa Suomeen tulleiden alaikäisten turvapaikkahakijoiden asema on vuoden 1999 aikana parantunut eräiden lainsäädäntöuudistusten ansioista (ulkomaalaislain 378/91 1 c §, 537/99) laki ja asetus maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/99 ja 511/99). Ulkomaalaislain säännös sisältää uuden yleisen säännöksen lapsen edun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta tehtäessä päätöksiä ulkomaalaislain nojalla. Esimerkiksi lasten tilanteen seuranta ei kuitenkaan ole vielä ollut ajanmukaista. Sisäasiainministeriössä ei ole erikseen tilastoitu näiden lasten turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja. Tällä hetkellä ei sen vuoksi voida sanoa, kuinka kauan lapset saavat Suomessa keskimäärin odottaa ratkaisua turvapaikastaan.

AOA päätti ottaa vuoden 2000 aikana selvitettäväksi erityisesti alaikäisten ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijoiden olot ja ongelmat. Tähän kuuluvat niin hyvin lasten hakemusten käsittelyajat, olosuhteet vastaanottokeskuksissa ja ryhmäkodeissa kuin myös toimenpiteet lasten perheiden yhdistämiseksi. Erityisesti lasten edustamiseen sekä heidän mahdollisesti tarvitsemiensa mielenterveyspalvelujen riittävyyteen on tarkoitus kiinnittää huomiota. Uudet lait antavat hyvät edellytykset viranomaisten toimille, joiden tulee kuitenkin olla riittäviä ja asianmukaisia myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

TERVEYDENHUOLTO

Yleissopimuksen 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (STAKES) tilastoraportin "Lasten ja

nuorten hyvinvointi ja terveys Suomessa" (STAKES 13/1998) yhteenvedossa kiinnitetään huomiota siihen, että sairaaloissa hoidetaan tilastojen mukaan entistä enemmän lapsia ja nuoria masennuksen vuoksi. Samaan aikaan kun masennuksen vuoksi hoidettavien lukumäärät ovat kasvaneet, ovat heidän diagnoosinsa tulleet yhä vakavammiksi. Kaikkein vaikeimmin masentuneiden osuus hoidettavista lapsipotilaista on kasvanut 1990-luvulla kolmanneksesta yli 60 prosenttiin. Lasten psyykkiset ongelmat ja niiden vaatimien terveydenhuollon palvelujen puutteet ovat viime aikoina tulleet entistä paremmin yleiseen tietoisuuteen ja eduskunta osoitti vuonna 1999 erityismäärärahoja lasten psyykkiseen terveydenhuoltoon, mitä on selostettu tarkemmin tämän kertomuksen sivulla 259.

Lapsen ja nuoren psykiatrinen hoito on ollut terveydenhuoltoa koskevan laillisuusvalvonnan painopistealueena jo usean vuoden ajan (ks. s. 259). Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, että alaikäisiä on psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa toistuvasti sijoitettu aikuisten osastoille.

Tämä on selvästi vastoin lapsen oikeuksien yleissopimuksen 37 artiklan c kohtaa ja mielenterveyslain 8 §:n 3 momenttia. Vapaudenriiston kohteeksi joutunutta alaikäistä on näiden säännösten mukaan hoidettava erillään aikuisista. Alaikäisen sijoittamista aikuisten osastolle voidaan pitää lain mukaisena ainoastaan silloin, jos sijoittaminen perustuu alaikäisen hoidon tarpeeseen ja lapsen edusta tehtyyn arvioon ja hoito toteutetaan erityisesti alaikäisten hoitotarpeiden mukaisesti. Aikuisten osastolle sijoittamista koskeva ratkaisu sekä ne seikat, joihin harkinta kussakin yksittäistapauksessa perustuu, tulee aina kirjata potilasasiakirjoihin.

Huomiota on myös kiinnitetty siihen, että mielenterveyslain 8 §:n 2 momentissa olevaa vakavan mielenterveydenhäiriön käsitettä on saatettu tulkita eri tavoin psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa. Perusoikeuksien toteutuminen ja erityisesti alueellinen yhdenvertaisuus edellyttää sen selvittämistä, onko käsitettä mahdollista täsmentää laissa.

Erityisen ongelman näyttää muodostavan rajusti oireilevien, psykoottisten, vaikea-asteisesti väkivaltaisten sekä päihde- ja huumeongelmaisten nuorten hoidon järjestäminen. AOA saattoi vuonna 1999 erään kanteluasian yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä lapsille ja nuorille tarkoitetun oikeuspsykiatrisen taikka vaikeahoitoisten tai vaarallisten nuorten hoitoon erikoistuneen hoitopaikan puutteesta (ks. tästä lähemmin s. 254).

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 23.8.1999 työryhmän selvittämään alaikäisten tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon järjestämistä. Työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää sääntelyn ja ohjauksen tarve tahdosta riippumattoman hoidon soveltamiseksi yhdenmukaisesti tilanteissa, joissa hoitoon määräämisen kriteerinä on alaikäisen vakava mielenterveydenhäiriö, erittäin vaikeahoitoisten ja vaarallisten potilaiden hoidon järjestämiseksi asianmukaisissa yksiköissä sekä laatia ehdotukset tarvittaviksi säädösmuutoksiksi.

Työryhmä jätti mietintönsä 10.3.2000. Työryhmä päätyi siihen, että mielenterveyslain muuttamiseen vakavan mielenterveydenhäiriön käsitteen osalta ei ole syytä. Työryhmän käsityksen mukaan tulkintakäytäntöjen yhdenmukaisuutta voitaisiin edistää lääkäreille annettavilla ohjeilla, joissa selkeytettäisiin käsitteen tarkoitus. Työryhmä toteaa edelleen, että alaikäisen oikeusturva edellyttää, että palvelujärjestelmässä kyetään toteuttamaan tarvittava tutkimus ja hoito asianmukaisesti kaikkina vuoden aikoina ja viikonpäivinä. Työryhmä katsoo, että tarvitaan uusi alaikäisille tarkoitettu hoitoyksikkö,

jonka henkilökunta tulee mitoittaa vaativan hoidon asettamien tarpeiden mukaan.

OPETUS

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklan mukaan jäsenvaltiot tunnustavat, että jokaisella lapsella on oikeus saada opetusta. Sopimusvaltiot ovat tämän vuoksi sitoutuneet tekemään kaikille maksuttoman ja kaikkien saatavilla olevan perusasteen koulutuksen pakolliseksi. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on Suomessa lisäksi jokaisen perusoikeus, joka on kirjattu 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 16 § 1 momenttiin ja jo sitä ennen voimassa olleen hallitusmuodon 13 §:n 1 momenttiin. Oikeus perusopetukseen on luonteeltaan subjektiivinen oikeus. Julkinen valta on välittömästi vastuussa kansalaisille – yleensä siis lapsille ja heidän huoltajilleen – tämän oikeuden toteutumisesta.

Etenkin vuonna 1998 useat kunnat lomauttivat talousvaikeuksien vuoksi henkilökuntaansa mukaan lukien koulujen opettajia. Lomautusten aikaisia opetusjärjestelyjä kanteluiden johdosta tutkittaessa ja tarkastuksia tehtäessä todettiin, että lomautukset olivat vaikuttaneet kielteisesti opetustyöhön ja sen laatuun ja että niistä oli opetustyölle moninaista ja pitkäaikaista haittaa. Tältä osin viitataan s. 300 selostettuihin toimiin ja havaintoihin. Tilapäisetkään opetusjärjestelyt eivät kuitenkaan saisi heikentää lasten edellä kuvatuin tavoin erityisesti suojattua oikeutta perusopetukseen yhtä vähän opetuksen määrän kuin laadunkaan osalta.

Lastensuojeluun liittyvänä tarkastuksena suoritettiin Oulun kaupungin sosiaalitoimen tarkastus 9.12.1999.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

HUOSTAANOTETUN LAPSEN JA HÄNEN VANHEMPIENSA YHTEYDENPIDON RAJOITTAMISTA KOSKEVIA RATKAISUJA

Oikeus saada päätös yhteydenpidon rajoittamisesta

Kantelija kertoi kantelukirjoituksessaan syyskuussa 1998, että hänen lapsenlapsensa oli otettu Iisalmen sosiaalilautakunnan huostaan helmikuussa 1998 ja sijoitettu vastaanottokotiin. Lapset olivat päässeet kotilomalle vain kerran maaliskuun 1998 alussa. Vastaanottokodissa isoäiti sai vierailla sunnuntaisin.

Sosiaalilautakunta totesi selvityksessään, että tapaamisia ei ollut pystytty järjestämään isoäidin toivomalla tavalla kotilomina. Lautakunta totesi myös, että se ei ollut katsonut missään vaiheessa perustelluksi tehdä yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä, vaan se oli päinvastoin ylläpitänyt lasten ja äidin sekä lasten ja isovanhempien yhteydenpitoa.

AOA Paunio totesi omana käsityksenään seuraavan.

Lastensuojelulain 25 §:ssä säädetään edellytyksistä, joilla lapsen ja hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa voidaan rajoittaa. Lastensuojeluasetuksen 9 §:n mukaan lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin voidaan rajoittaa laissa säädettyjen edellytysten lisäksi myös, milloin se on lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä.

Huostaanoton tarkoituksen toteuttamisesta johtuu, että lapsen ja hänelle läheisten henkilöi-

den yhteydenpito ei voi olla kokonaan rajoittamatonta. Sosiaalilautakunnalla onkin lastensuojelulain 19 §:n nojalla oikeus päättää huostassa olevan lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta. AOA:n näkemyksen mukaan tämä hoito- ja kasvatustehtävä edellyttää yhteydenpidon sääntelyä myös muissa kuin lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitetuissa yhteydenpidon rajoittamistilanteissa.

Tapaamisista ja muusta yhteydenpidosta on pyrittävä sopimaan huoltosuunnitelmassa. Mikäli asianomainen on tyytymätön sosiaalilautakunnan esittämään yhteydenpidon määrään tai tapaan, tulee yhteydenpidon rajoittamisesta AOA:n näkemyksen mukaan tehdä päätös, jotta hallitusmuodon 16 §:ssä säädetty oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi voisi toteutua. Yksiselitteistä ei kuitenkaan ole, milloin kysymys on sellaisesta asianosaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta ratkaisusta, joka edellyttää valituskelpoisen päätöksen tekemistä ja milloin taas sellaisesta lapsen kasvatus- ja hoitotehtävään kuuluvasta tosiasiallisesta toimenpiteestä, joka ei edellytä päätöksen tekemistä. Asia onkin hänen mukaansa ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen.

Asianosaisella on AOA:n käsityksen mukaan oikeus halutessaan saada valituskelpoinen päätös myös silloin, kun on kysymys rajoituksista, jotka kohdistuvat tapaamispaikkaan, toisin sanoen siihen, tapahtuvatko tapaamiset lastenkodissa vai asianosaisen kotona. Koska isoäiti oli ilmaissut selkeästi tyytymättömyytensä hänen ja hänen lastenlastensa välisiin tapaamisiin tältä osin, AOA katsoi, että asiassa olisi pitänyt tehdä valituskelpoinen päätös, jotta isoäiti olisi voinut saattaa tapaamisjärjestelyistä syntyneen erimielisyyden lääninoikeuden ratkaistavaksi.

Hän pyysi sosiaalilautakuntaa ilmoittamaan 15.4.1999 mennessä siitä, oliko tapaamisten osalta sittemmin päästy yhteisymmärrykseen, ja mikäli näin ei ollut tapahtunut, toimittamaan hänelle asiassa tehdyn päätöksen tai selvityksen siitä, miksi päätöstä ei ollut voitu tehdä.

AOA Paunion päätös 16.3.1999, dnro 2003/4/98

Iisalmen kaupungin sosiaalilautakunta ilmoitti 12.4.1999, että isoäidiltä on tiedusteltu, pitääkö hän huoltosuunnitelmaan kirjattuja ja lisäksi sovittuja tapaamisia riittävinä, jolloin hän on ilmoittanut, että ei pidä, koska ei voi hyväksyä lasten sijoitusta lainkaan. Tämän johdosta on asiaa hoitava sosiaalityöntekijä tehnyt tapaamisten osalta viranhaltijan päätöksen ja antanut sen 8.4.1999 lasten äidille ja isoäidille tiedoksi. Jäljennös viranhaltijan päätöksestä saatettiin myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tiedoksi.

Oikeus saada päätös yhteydenpidon rajoittamisesta

Kantelija kertoi olevansa tyytymätön hänen ja hänen Tampereen sosiaali- ja terveyslautakunnan huostassa olleen lapsensa yhteydenpidon määrään ja tapaan. Hänen pyynnöstään huolimatta yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty valituskelpoista päätöstä.

Tampereen sosiaali- ja terveystoimi totesi, että yhteydenpidosta ei tarvittu erillistä päätöstä, koska huoltosuunnitelmaneuvottelussa oli syntynyt sopimus siitä, millä tavoin kantelija tapaa lastaan. Mistään rajoittamisesta ei siis sen käsityksen mukaan sopimus- ja yksimielisyystilanteessa voinut olla kysymys.

AOA Paunio viittasi myös tässä tapauksessa hallitusmuodon 16 §:n, lastensuojelulain 19 ja 25

§:n sekä lastensuojeluasetuksen 9 §:n säännöksiin sekä korosti, että ei ole yksiselitteistä, milloin kysymys on sellaisesta asianosaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta ratkaisusta, joka edellyttää valituskelpoisen päätöksen tekemistä ja milloin taas sellaisesta lapsen kasvatus- ja hoitotehtävään kuuluvasta tosiasiallisesta toimenpiteestä, joka ei edellytä päätöksen tekemistä. Asia onkin ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen.

Tässä tapauksessa kyse oli siitä, tapahtuvatko tapaamiset asianosaisen kotona vai valvotusti sijaiskodissa tai sosiaaliviraston tiloissa. Koska kantelija oli AOA:n mielestä ilmaissut selkeästi tyytymättömyytensä hänen ja lapsen tapaamisiin näiltä osin, viranhaltijan olisi pitänyt tehdä asiassa valituskelpoinen päätös, jotta kantelija olisi voinut saattaa tapaamisista syntyneen erimielisyyden lääninoikeuden ratkaistavaksi.

AOA kiinnitti sosiaali- ja terveyslautakunnan viranhaltijoiden huomiota velvollisuuteen tehdä valituskelpoinen päätös asianosaisen niin vaatiessa.

AOA Paunion päätös 17.3.1999, dnro 1452/4/97

Oikeus saada päätös yhteydenpidon rajoittamisesta ja asiakirjojen antaminen asianosaiselle

Kantelun mukaan vanhempien ja heidän Hämeenlinnan perusturvalautakunnan huostassa olleiden lastensa yhteydenpitoa oli rajoitettu heidän tahtonsa vastaisesti ilman, että asiasta oli tehty lastensuojelulain 25 §:n edellyttämiä päätöksiä. Kantelun mukaan isä ei ollut saanut sosiaaliviranomaisilta mielestään riittävän nopeasti pyytämiään asiakirjoja.

Lastensuojelun asiakaskertomukseen tehtyjen merkintöjen mukaan vanhemmat olivat olleet tyytymättömiä esitetyn yhteydenpidon määrään ja tapaan. Tapaamisissa oli ollut muun ohella noin kolmen viikon tauko. Vanhemmille ei ollut kuitenkaan annettu päätöksiä yhteydenpidon rajoittamisesta. Perusturvalautakunta totesi, että lapsella on oikeus tavata läheisiään ja pitää heihin yhteyttä, mutta se ei merkitse vanhemmille oikeutta milloin tahansa tapahtuvaan, heidän tarpeistaan lähtevään yhteydenpitoon. Lautakunnan mielestä tässä tapauksessa ei ollut kyse lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitetusta yhteydenpidon rajoittamisesta.

AOA Paunio viittasi myös tässä tapauksessa hallitusmuodon 16 §:n, lastensuojelulain 19 ja 25 §:n sekä lastensuojeluasetuksen 9 §:n säännöksiin ja korosti, että ei ole yksiselitteistä, milloin kysymys on sellaisesta asianosaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta ratkaisusta, joka edellyttää valituskelpoisen päätöksen tekemistä ja milloin taas sellaisesta lapsen kasvatus- ja hoitotehtävään kuuluvasta tosiasiallisesta toimenpiteestä, joka ei edellytä päätöksen tekemistä. Asia onkin hänen mukaansa ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Huostaanoton tarkoituksen toteuttamisesta nimittäin johtuu, että lapsen ja hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpito ei voi olla kokonaan rajoittamatonta.

AOA:n käsityksen mukaan vanhemmilla olisi ollut tässä tapauksessa oikeus saada yhteydenpitoa koskeva valituskelpoinen päätös ainakin sille ajalle, jolloin he eivät olleet lainkaan saaneet tavata lapsiaan, jotta he olisivat halutessaan voineet saattaa asian lääninoikeuden ratkaistavaksi. Hän saattoi Hämeenlinnan perusturvalautakunnan ja sosiaalitoimiston tietoon käsityksensä asianosaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva valituskelpoinen päätös yhteydenpidon rajoittamisesta.

Isä oli pyytänyt kirjallisesti itselleen sosiaalitoimistossa laadittuja lastensuojelun asiakasker-

tomuksia sekä perusturvalautakunnan huoltojaoston kokouksen esityslistan. Asiakirjoista ei tarkemmin selvinnyt, koska hän sai pyytämänsä asiakaskertomukset. Perusturvalautakunta ei kuitenkaan kiistänyt sitä, että isä oli saanut ne ja tilaisuuden tutustua esityslistaan vasta huoltojaoston kokouksen jälkeen.

Asiakaskertomusjäljennösten luovuttaminen kesti siis ainakin viisi työpäivää pyynnön saapumisesta sosiaalitoimistoon. Kun otetaan huomioon, että asiakaskertomusmerkinnöillä saattoi olla merkitystä huostaanoton purkamista koskevassa asiassa, jota käsiteltiin huoltojaoston tuolloin pidetyssä kokouksessa, AOA piti asiakaskertomusten luovuttamiseen kulunutta aikaa liian pitkänä. Myös yleisten asiakirjain julkisuudesta annetussa laissa asetettu vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä olisi edellyttänyt asiakirjojen luovutuspyynnön käsittelemistä tapahtunutta nopeammin.

Perusturvalautakunnan esityslistan osalta AOA totesi, ettei lautakunta ollut ollut velvollinen antamaan tietoa tästä asiakirjasta ennen huoltojaoston kokousta. Hyvän hallintotavan mukaista olisi kuitenkin ollut toimittaa myös päätösehdotuksen sisältänyt esityslista pyydettäessä asianosaiselle. Hän saattoi käsityksensä lastensuojelun asiakaskertomusten pitkästä toimitusajasta sosiaalitoimiston tietoon.

Samassa kantelussa esiin tullutta toimeentulotukea koskevaa asiaa käsitellään erikseen s. 222.

AOA Paunion päätös 7.4.1999, dnro 60/4/97

PERHEKODIN TOIMINNAN VALVONTA

Perhekotitoimintaa harjoittava yhtiö arvosteli Iitin kunnan sosiaaliviranomaisten perhekoteihinsa kohdistamaa tarkastustoimintaa ja valvontaa. Yhtiö ylläpiti Iitin kunnassa lastensuojelun toimintayksikköä, johon sosiaalitoimi voi sijoittaa huostaanotettuja lapsia sijaishuoltoon. Iitin kunnan sosiaalijohtaja arvosteli puolestaan kantelun johdosta antamassaan selvityksessä silloisen Kymen lääninhallituksen suorittamaa perhekotien valvontaa. Sosiaalijohtajan selvityksen johdosta AOA Paunio otti tutkittavaksi alkuperäisessä kantelussa esitettyjen väitteiden lisäksi, oliko lääninhallituksen valvonta ollut asianmukaista.

Selvityksen mukaan yhtiön perhekotitoiminta Iitissä alkoi vuonna 1989, jolloin sosiaalilautakunta hyväksyi perhekodin vieraan lapsen sijoituskodiksi. Tuolloin oli kysymys neljän tai viiden lapsen sijoittamisesta. Selvityksen mukaan perhekodeissa oli vuonna 1990 seitsemän lasta, vuonna 1993 lapsia oli 17 ja vuonna 1994 yhdeksän.

Iitin sosiaalilautakunta pyysi vuonna 1994 Kymen lääninhallitusta yhtiön toiminnan laajuuden huomioon ottaen ryhtymään toimiin, jotta yhtiö hakisi luvan toimia lastensuojelulaitoksena. Sosiaalilautakunta saattoi lääninhallituksen tietoon tässä yhteydessä myös käsityksensä yhtiön perhekodeissa käytettävistä pakkokeinoista, kuten eristämisestä ja liikkumisvapauden rajoittamisesta. Kymen lääninhallitus totesi vastauksessaan Iitin sosiaalilautakunnalle vuonna 1995, että sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin yksityisten palveluyksiköiden valvontaan liittyvää säädöstöä, joka voimaan tullessaan selkeyttäisi tilannetta. Se totesi myös, että yhtiön valvontaa voitiin toteuttaa sosiaalihuoltolain 43 ja 44 §:n mukaisesti.

AOA totesi päätöksessään lääninhallituksen valvonnasta seuraavan.

Lääninhallitus ei ryhtynyt toimenpiteisiin, jotta yhtiössä olisi noudatettu sitä, mitä lapsimääristä perhehoidossa säädettiin 30.6.1992 saakka lastensuojelulaissa ja säädetään 1.7.1992 lukien sosiaalihuoltolaissa. Selvityksestä ei il-

mennyt, että lääninhallitus olisi esittänyt perhekodeille vaatimusta alentaa lapsimäärää. Lääninhallitus ei ryhtynyt myöskään toimenpiteisiin niiden tietojen johdosta, joiden mukaan perhekodeissa käytettiin pakkokeinoja.

Lääninhallituksen olisi tullut hänen käsityksensä mukaan ryhtyä toimenpiteisiin sen johdosta, että lasten lukumäärä yhtiön perhekodeissa ylitti perhehoidolle asetetut rajat.

Koska yhtiössä oli selvityksen mukaan välittömästi toiminnan käynnistyttyä lapsia yli laissa sallitun määrän ja hoidon korvauksena perittiin hoitopäivämaksua, lääninhallituksen olisi jo sosiaalihallituksen ohjauksen mukaisesti ja ainakin viimeistään vuonna 1995 sosiaalilautakunnalle antamansa vastauksen yhteydessä tullut edellyttää yhtiöltä lastensuojelulain 33 §:ssä tarkoitettua lupaa toimia yksityisenä lastensuojelulaitoksena. Lääninhallituksen olisi myös tullut suhtautua hyvin vakavasti niihin tietoihin, joiden mukaan yhtiön perhekodeissa käytettiin pakkoa, ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi.

AOA viittasi päätöksessään lastensuojelulain 1 § ja 2 §:ään sekä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ään sekä lastensuojelulain 9 §:ään, jonka mukaan perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on toimittava siten, että toimenpiteillä ei aiheuteta vahinkoa lapsen suotuisalle kehitykselle. Hän korosti myös, että hallitusmuodon 6 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen eikä niihin saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lastensuojelulaissa säädetään pakotteista, rajoituksista tai erityisistä rajoituksista, joita voidaan kohdistaa vain sijaishuollossa oleviin huostaan otettuihin lapsiin lastensuojelulaitoksessa.

AOA:n käsityksen mukaan lääninhallitus oli valvontaviranomaisena laiminlyönyt ryhtyä toimenpiteisiin, joita sen tietoon saatetut lasten lukumääriä ja pakon käyttöä koskevat seikat olisivat edellyttäneet lasten oikeuksien turvaamiseksi. Hän antoi lääninhallitukselle huomautuksen virheellisestä menettelystä.

AOA Paunion päätös 15.4.1999, dnro 847/2/99

HUOLTAJAN SUOSTUMUS LASTENSUOJELUN AVOHUOLLON TUKITOIMIEN EDELLYTYKSENÄ

Äiti arvosteli Tampereen kaupungin sosiaaliviranomaisten menettelyä tyttärensä lastensuojelua koskevassa asiassa. Äidin mielestä häntä ei kuultu riittävästi, kun hänen tyttärensä hoitoa järjestettiin huhtikuussa 1997.

Selvityksen mukaan sosiaaliviranomaiset saivat alkuvuonna 1997 kaksi lastensuojeluilmoitusta, joiden johdosta äitiin oltiin yhteydessä. Lapsi oli maaliskuussa 1997 itse pyytänyt huostaanottoaan ja perhe- tai laitossijoitusta. Hän oli sittemmin oma-aloitteisesti hakeutunut SPR:n nuorten turvataloon. Turvatalossa järjestetyssä neuvottelutilaisuudessa äiti antoi suostumuksensa tyttärensä avohuollon tukitoimena tapahtuvaan sijoitukseen perhetukikeskukseen. Äiti muutti kuitenkin mielensä neuvottelutilaisuudesta poistuessaan. Sosiaalityöntekijöille jäi epäselväksi, vastustiko äiti sijoitusta vai sijoituspaikkaa. Sijoitus vastasi lapsen omaa toivetta.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että sosiaalilautakunnalla on lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitetuissa olosuhteissa velvollisuus ryhtyä viipymättä lastensuojelulaissa tarkoitettuihin avohuollon tukitoimiin ja että lastensuojeluviranomaisilla on ensisijainen harkintavalta siinä, mitä tukitoimia he katsovat lapsen edun vaati-

van. Huoltajan oikeudesta määrätä lapsen asuinpaikka seuraa kuitenkin, että lapsen ollessa alle 18-vuotias, avohuollon tukitoimen käyttäminen edellyttää myös huoltajan suostumusta. Se tarvitaan hoitomuodon lisäksi myös hoitopaikkaan. Jos huoltaja peruuttaa suostumuksensa ja vaatii lapsen palauttamista kotiin, lapsi on joko kotiutettava tai otettava (kiireellisesti) huostaan.

AOA:n näkemyksen mukaan lainmukaisena menettelynä ei siis voitu pitää sitä, että lapsi sijoitettiin avohuollon tukitoimena perhetukikeskukseen kun hänen äitinsä/huoltajansa oli peruuttanut aikaisemmin antamansa suostumuksen tähän tukitoimeen. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, oliko äiti vastustanut itse sijoitusta vai sijoituspaikkaa.

Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon se tilanne, jossa annettu suostumus oli peruutettu ja se, että äiti ei ollut neuvottelutilaisuuden jälkeen vaatinut tyttärensä palauttamista kotiin tai hänen sijoituspaikkansa muuttamista. Päin vastoin hän oli sijoituksen aikana käynyt perhetukikeskuksessa tapaamassa tytärtään lähes päivittäin. Tytär oli myös kotiutettu välittömästi, kun hän oli päässyt äitinsä kanssa yhteisymmärrykseen kotiin palaamisesta.

AOA kiinnitti Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että huoltajan suostumus tulee aina lain mukaan hankkia avohuollon tukitoimiin.

AOA Paunion päätös 28.5.1999, dnro 937/4/97

KUNNAN VELVOLLISUUS PÄIVÄHOIDON JÄRJESTÄMISEEN

Useat espoolaiset vanhemmat kertoivat vuonna 1996 ja 1997 oikeusasiamiehelle osoittamissaan kirjoituksissa, että heidän lapsensa eivät olleet saaneet lainmukaista päivähoitopaikkaa.

Muun ohella näiden kirjoitusten johdosta AOA Paunio otti tehtäväkseen selvittää, olivatko Espoon kaupungin virkamiehet tai luottamushenkilöt syyllistyneet asiassa sellaisiin laiminlyönteihin, jotka edellyttäisivät oikeusasiamiehen syyte- tai muita toimenpiteitä.

Kantelun johdosta antamissaan selvityksissä Espoon kaupunginhallitus, sosiaali- ja terveyslautakunta sekä aluejaostot perustelivat päivähoitopalvelujen riittämättömyyttä ensinnäkin sillä, että suunnittelun pohjana ollut väestöennuste oli ollut liian alhainen erityisesti päivähoitoikäisten lasten todelliseen lukumäärään nähden. Päivähoidon kysyntään oli tämän ohella vaikuttanut olennaisesti myös työllisyystilanteen paraneminen ja vanhempien hyvä koulutustaso. Perheiden päivähoitopaikan valintaan oli vaikuttanut myös päivähoitomaksun ylärajan laskeminen elokuussa 1997. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajeneminen oli lisännyt päivähoidon kysyntää arvioitua enemmän. Näiden syiden lisäksi päivähoitopaikkojen lisäämistä oli vaikeuttanut päiväkotitoimintaan sopivien tilojen puute sekä pula perhepäivähoitajista. Määrärahoja ei ollut myönnetty riittävästi lain velvoitteen täyttämiseksi eikä kotihoidon tuen Espoolisää ollut lisätty siinä määrin, että se olisi vaikuttanut tämän tukimuodon valintaan. Selvitysten mukaan päivähoitopaikkoja ei ollut kyetty saamaan aikaan enempää vuosien 1996 ja 1997 aikana yrityksistä huolimatta.

Espoon kaupunginvaltuusto katsoi antamassaan selityksessä käyttäneensä kaikkia käytettävissä olevia keinoja Espoon päivähoitotilanteen ratkaisemiseksi. Palvelutarpeiden voimakas laajennus sattui aikaan, jolloin maan talous oli hitaasti elpymässä syvästä lamasta. Velkaantumisen keskeyttäminen ja vakavaraisuuden palauttaminen eivät mahdollistaneet palvelujen laajentamista siinä aikataulussa kuin olisi ollut toivottavaa.

AOA viittasi päätöksessään hallitusmuodon 15a §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Hän totesi, että vuoden 1996 alusta voimaan tulleen lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaan kunta on ollut velvollinen huolehtimaan siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitopaikan sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa, ja että lapsi voi olla päivähoidossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy peruskoululaissa tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun tai sitä vastaavaan kouluun.

Kunnalla on siis vuoden 1996 alusta lukien ollut erityinen velvollisuus järjestää päivähoitoa niille lapsille, jotka lain mukaan ovat siihen oikeutettuja. Kyse on vanhempien subjektiivisesta oikeudesta, joka sivuuttaa kunnan talousarvion asettamat rajoitukset. Subjektiivisina oikeuksina turvattuihin etuuksiin varattujen määrärahojen loppuessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin talousarvion muuttamiseksi asianmukaisessa järjestyksessä.

AOA totesi kannanottonaan, että Espoon kaupungin viranhaltijat ja luottamushenkilöt aluejaostoissa, sosiaali- ja terveyslautakunnassa sekä kaupunginhallituksessa olivat olleet kuntalain mukaan velvollisia noudattamaan kaupunginvaltuuston vahvistamaa talousarviota. He olivat kuitenkin olleet hänen käsityksensä mukaan velvollisia kukin omalta osaltaan myös tuomaan esille kunnassa esiintyvän todellisen päivähoidon tarpeen sekä sen, että valtuuston hyväksymät sitovat määrärahat ja tulostavoitteet eivät riitä turvaamaan kunnan lakisääteisen tehtävän hoitamista.

Selvityksistä ilmeni, että sekä lautakunta että aluejaostot olivat vuosina 1996 ja 1997 pyrkineet määrärahaesityksin ja muin toimin tuomaan ylempien toimielinten tietoon määrärahojen riittämättömyyden ja lisätarpeet. Myös kaupunginhallitus oli esittänyt lisämäärärahojen myöntämistä ja muita toimenpiteitä päivähoitovelvoitteen toteuttamiseksi, vaikkakaan se ei ollut vuonna 1995 ja 1996 esittänyt kaupunginvaltuustolle kaikkia lautakunnan määrärahaesityksiä sellaisinaan, vaan osittain supistettuina.

Selvityksistä ilmeni edelleen, etteivät Espoon kaupungin väestöennusteet olleet pitäneet paikkaansa. Myöskään kysynnän kohdistumista nimenomaan kunnalliseen päivähoitoon ei oltu osattu ennakoida riittävästi. Kaupungin suunnittelukoneisto ei ollut ennakoinut oikein väestö- ja työllistymismuutoksia eikä päivähoidon tarvetta.

AOA totesi, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen tarvetta vastaavasti ei näytä olevan yksinkertaista silloin, kun palvelujen kysyntään vaikuttavat tekijät vaihtelevat nopeasti.

Talousarviopäätöksistä hän totesi, että päivähoidon ja kotihoidon tehtäväalueen määrärahoja supistettiin vielä vuoden 1994 talousarviossa, vaikka päivähoitovelvoite oli laajenemassa ja vaikka päivähoitopaikkojen perustamisen vaatima aika täytyi olla sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden tiedossa. Vuosien 1996 ja 1997 talousarviopäätösten määrärahat eivät myöskään olleet riittäneet turvaamaan päivähoitopaikkaa kaikille siihen oikeutetuille. Tämä merkitsi kaupunginvaltuuston selityksen perusteella arvioiden AOA:n käsityksen mukaan sitä, että Espoon kaupunginvaltuusto oli määrärahoista päättäessään jättänyt huomiotta päivähoitolain ja päättänyt sille kuuluvista tehtävistään tämän

lain velvoitteen sivuuttaen.

Vaikka päivähoitovelvoitteen laiminlyömisestä ovatkin viime kädessä vastuussa kaupunginvaltuuston jäsenet, jotka vahvistavat talousarvion ja sen sitovat tulostavoitteet, on AOA:n näkemyksen mukaan vastuun kohdentaminen useamman vuoden suunnittelun vaativien hankkeiden laiminlyönnistä vaikeaa.

Hän katsoi, että Espoon kaupunki oli menetellyt päivähoitolain vastaisesti vuosina 1996 ja 1997, kun se ei ollut huolehtinut tämän lain mukaisista velvoitteistaan järjestää päivähoitopaikka siihen oikeutetuille päivähoitoasetuksen edellyttämässä ajassa. Asiassa oli lisäksi ilmennyt, ettei Espoon kaupunki ollut kyennyt järjestämään päivähoitoa kaikille siihen oikeutetuille silloinkaan, kun alle kolmevuotiaiden lasten vanhempien oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka tuli voimaan.

Asiassa ei ollut kuitenkaan voitu tähän mennessä yksiselitteisesti osoittaa, milloin ja minkä toimielimen päätösten seurauksena päivähoitolain vastainen tilanne oli syntynyt ja mikä merkitys vuosien 1996 ja 1997 talousarviopäätöksillä oli ollut tässä päivähoitovelvoitteen laiminlyönnissä.

Tämän johdosta AOA ei katsonut ilmenneen perusteita epäillä, että Espoon kaupungin päivähoitovelvoitteen laiminlyöminen vuonna 1996 ja 1997 olisi johtunut kenenkään yksittäisen virkamiehen tai luottamushenkilön sellaisesta menettelystä, jonka johdosta hän olisi voinut ryhtyä syytetoimenpiteisiin tässä asiassa. Tämä ei hänen mielestään kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, etteikö tällaisiin toimenpiteisiin olisi mahdollista ryhtyä myöhemmin, mikäli lainvastainen tilanne Espoon kaupungissa edelleen jatkuu.

AOA saattoi Espoon kaupungin kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen, sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sen aluejaostojen sekä päivähoidosta vastaavien viranhaltijoiden tietoon käsityksensä siitä, että kaupunki ei ollut toteuttanut lasten päivähoidosta annettuun lakiin perustuvaa velvollisuuttaan järjestää päivähoitopaikkaa siihen lain mukaan oikeutetuille. Kaupunki ei ollut siten myöskään täyttänyt sille hallitusmuodon 15a §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta turvata päivähoitolaissa tarkoin yksilöidyt sosiaalipalvelut asukkailleen.

AOA totesi, että päivähoitolain säännökset velvoittavat päivähoitopaikan hakijaa siten, että tällä on velvollisuus jättää päivähoitohakemus tietyssä ajassa uhalla, että kunnan velvollisuus järjestää päivähoitopaikka väistyy. Sen sijaan kunta näyttäisi selviävän omien velvoitteidensa laiminlyönnistä ilman seuraamuksia. Tällainen asiantila ei hänen käsityksensä mukaan voi täyttää ihmisten odotuksia oikeudenmukaisuuden toteutumisesta ja edistämisestä yhteiskunnassa.

AOA:n näkemyksen mukaan paitsi nyt kysymyksessä olevassa päivähoito-oikeuden toteuttamisessa, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstämme puuttuvat yleisemminkin riittävän tehokkaat keinot, joilla yksityisen ihmisen oikeus perustuslaissa (ent. hallitusmuodossa) turvattuun ja muussa lainsäädännössä yksiselitteisesti ja selkeästi täsmennettyyn yksilölliseen oikeuteen voisi toteutua. Hän saattoi tämän havaintonsa sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

AOA antoi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 7 §:n nojalla Espoon kaupungille huomautuksen päivähoitolain vastaisesta menettelystä. Hän pyysi kaupunkia toimittamaan 31.12.1999 mennessä selvityksen päivähoidon saattamisesta lain mukaiseksi.

AOA Paunion päätös 21.6.1999, dnro 1355/2/99

Espoon kaupunki ilmoitti 22.12.1999 selvityksessään päivähoidon saattamisesta lain mukaiseksi muun ohella, että kaupunginvaltuusto oli vuoden 1999 aikana lisännyt määrärahoja päivähoidon käyttömenoihin ja päivähoitotilojen rakentamiseen ja hankkimiseen. Kaupunki oli vuoden aikana ottanut käyttöön yhdeksän uutta päiväkotia, rakentanut neljä sekä aloittanut viiden uuden päiväkodin rakentamisen. Kaupunki oli myös hankkinut huoneistoja ja kiinteistöjä päiväkotitiloiksi ja luovuttanut hankkimiaan tiloja yksityisille päivähoitopalvelujen tuottajille sekä tukenut starttirahalla yksityisten päiväkotipaikkojen perustamista. Kaupunki oli lisäksi palkannut uusia perhepäivähoitajia sekä perustanut uusia ryhmäperhepäiväkoteja, lisäksi kaupunki oli hakenut sosiaali- ja terveysministeriöltä lupaa tiettyjen hankkeiden aikaistamiseen vuodelta 2001. Kaupungin mukaan vuoden 1999 loppuun mennessä kaikille kunnallista päivähoitopaikkaa hakeneille järjestyy hoitopaikka. Ruotsinkielisen päivähoidon osalta kaupunki oli ottanut elokuussa 1999 käyttöön kolme uutta ruotsinkielistä päiväkotia, joiden ansiosta syyslukukaudella oli voitu tarjota ruotsinkielistä paikkaa kaikille niille lapsille, joiden vanhemmat olivat työn tai opiskelun takia hakeneet päivähoitoa lapsilleen.

PÄIVÄHOITOPÄÄTÖKSIÄ KOSKEVAT PUUTTEET

Kuten edellä todettiin, useat espoolaiset vanhemmat kertoivat, etteivät he olleet saaneet lapselleen päivähoitopaikkaa. Kanteluissa viitattiin myös mm. siihen, että päätökset olivat puutteellisia ja että niiden saaminen viivästyi. Eräs kantelija arvosteli myös Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan 9.11.1995 hyväksymiä päivähoidon järjestämiseen liittyviä periaatteita. Hän kertoi, että häntä myöhemmin hakemuksen jättäneiden vanhempien lapsille oli järjestynyt hoitopaikka aikaisemmin kuin hänen lapselleen.

Oikeus päivähoitoon

AOA Paunio totesi Espoon kaupungin menetelleen päivähoitolain ja -asetuksen vastaisesti kyseisten kantelijoiden asiassa ja saattoi käsityksensä Espoon kaupungin lainvastaisesta menettelystä asianomaisten aluejaostojen tietoon (dnrot 107/4/96, 354/4/96, 2688/4/96, 181/4/97, 335/4/97 ja 413/4/97).

Päätöksen muodosta ja sisällöstä

Viranhaltijoiden tekemistä päätöksestä olisi AOA:n käsityksen mukaan pitänyt käydä ilmi, mistä ajankohdasta lukien hakija oli päivähoitolain ja -asetuksen perusteella oikeutettu saamaan lapselleen päivähoitopaikan, vaikka hoitopaikkaa ei paikkojen puuttumien vuoksi voitukaan järjestää. Päivähoito-oikeuden ajankohdan alkamisen vahvistamisella on asianosaiselle oikeudellista merkitystä mm. hänen hakiessaan vahingonkorvausta. Viranhaltijan päätökset olivat AOA:n mielestä tältä osin hallintomenettelylain 23 ja 24 § huomioon ottaen puutteelliset (dnrot 413/4/97 ja 1839/4/97).

Sosiaali- ja terveystoimen antaman selvityksen mukaan viranhaltijoiden vuonna 1996 käytettävissä olleeseen atk-pohjaiseen päätöskaavakkeeseen ei ollut mahdollista kirjoittaa edellä mainittua tietoa. Sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan päivähoidon päätösmalleja on uudistettu siten, että päätöksestä ilmenee nyt päivämäärä, jolloin kaupungin päivähoitoasetuksen mukainen hoitopaikan järjestelyaika päättyy. Asia ei tämän vuoksi antanut AOA:lle aihetta enää toimenpiteisiin.

Päätöksen tekemisen viipymisestä

Sosiaali- ja terveyslautakunta selvitti kirjallisten päätösten toimittamisen päivähoitopaikkaa hakeneille viivästyneen tietojärjestelmästä johtuneiden teknisten ongelmien johdosta. Lapsivalinnasta vastaava viranhaltija puolestaan selvitti, että perheille tiedotettiin päivähoitopaikoista myös puhelimitse.

AOA katsoi päätöksen tekemisen asiassa viivästyneen, kun otettiin huomioon se, että päätökset tehtiin vasta päivähoidon toivotun alkamisajankohdan jälkeen. Hän totesi, että viranomaisten on turvattava asiakkaan oikeus saada asiansa käsitellyksi joutuisasti hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla myös tietojärjestelmän teknisten vaikeuksien aikana. Hän kiinnitti sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että asiakkaan oikeus saada asiansa käsitellyksi joutuisasti turvataan kaikissa olosuhteissa (dnro 354/4/96).

Vaikka puhelimitse tapahtuva tiedottaminen sekä neuvottelu hakijoiden tarpeiden mukaisen päivähoitopaikan järjestämisestä onkin sinänsä joutuisaa menettelyä ja hyvää palvelua, ei se korvaa valituskelpoisen päätöksen tekemistä asiassa. AOA kiinnitti lapsivalinnasta vastaavan päiväkodin johtajan huomiota tähän asiaan (dnro 413/4/97).

Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan 9.11.1995 hyväksymät päivähoidon järjestämiseen liittyvät periaatteet

Päätöksen ensimmäisen kohdan mukaan lasten vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kaupungin järjestämän päivähoitopaikan ja lapsi saa olla päivähoidossa siihen saakka, kunnes siirtyy peruskoululaissa tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun tai sitä vastaavaan kouluun. Päätöksen kolmannen kohdan mukaan alle kouluikäisten lasten kokopäiväistä hoitoa järjestetään yleensä ensisijaisesti silloin, kun vanhemmat käyvät työssä tai opiskelevat ja erityisistä kasvatuksellisista ja sosiaalisista syistä päivähoitoa tarvitseville sekä esiopetus vuotta ennen peruskoulun aloittamista. Muussa tapauksessa sovitaan vanhempien kanssa yhdessä siitä, miten lapsen päivähoito kussakin yksittäisessä tapauksessa järjestetään.

AOA totesi, että lasten vanhemmilla ja muilla huoltajilla on oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka päivähoitolain ja -asetuksen säännösten perusteella eikä sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksillä voida tätä oikeutta edellä mainitulla tavalla rajoittaa. Voimassa olevassa päivähoitoasetuksen 2 §:n 3 momentissa todetaan, että kun päivähoitoon otetaan muita kuin lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:ssä tarkoitettuja lapsia, on etusija annettava lapsille, jotka tarvitsevat päivähoitoa sosiaalisista ja kasvatuksellisista syistä. Tämän säännöksen soveltamisala on kuitenkin päivähoito-oikeuden laajenemisen jälkeen vuoden 1996 alusta supistunut merkittävästi.

Espoon kaupunki on ollut velvollinen järjestämään päivähoitopaikan kaikille siihen oikeutetuille. Kun kaupunki ei kuitenkaan ole päivähoitopaikkojen riittämättömyyden vuoksi kyennyt järjestämään päivähoitopaikkaa kaikille siihen oikeutetuille, ovat päivähoitopaikkojen myöntämisestä päättävät viranhaltijat joutuneet tosiasiassa käyttämään harkintavaltaa lapsia päivähoitoon valittaessa.

Mitä tulee Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan 9.11.1995 hyväksymiin päivähoidon järjestämisen periaatteisiin, AOA totesi, että päätöksessä esitetty käsitys oikeudesta päivähoitoon ei ole päivähoitolain mukainen. Hän katsoi kuitenkin, ettei hän voi puuttua sosiaali- ja ter-

veyslautakunnan harkintavallan käyttöön siinä, millä perusteilla päivähoitopaikat järjestetään siinä tosiasiallisessa tilanteessa, ettei hoitopaikkoja ole riittävästi kaikille hoitopaikkaan oikeutetuille.

AOA Paunion päätökset 21.6.1999, dnrot 107/4/96, 354/4/96, 2688/4/96, 181/4/97, 335/4/97, 413/4/97 ja 1839/4/97)

Ks. myös AOA Paunion päätös 21.6.1999, dnro 1355/2/99 s. 247.

LAPSEN PITÄMINEN POLIISIN SÄILÖSSÄ

Poliisi oli ottanut kiinni 13-vuotiaan lapsen, koska hänen epäiltiin syyllistyneen ja olleen osallisena vanhuksen murhaan ja törkeään ryöstöön. Häntä säilytettiin keskusrikospoliisin Joensuun yksikön poliisin tiloissa lähes kolme vuorokautta. Häntä kuulusteltiin ja teon johdosta suoritettiin tutkinta. Tohmajärven sosiaalilautakunta otti hänet kiireellisesti huostaan ja hänet sijoitettiin kuulustelujen ja tutkinnan jälkeen sijaishuoltoon lastensuojelulaitokseen. Huostaanoton tavoitteena oli selvittää lapsen psykiatrisen sairaanhoidon tarve. Hänet jouduttiin kahden kuukauden kuluttua sijoittamisesta toimittamaan tarkkailulähetteellä valtion mielisairaalaan, jossa häntä hoidettiin tahdostaan riippumatta vuoden ajan.

Kantelussa arvosteltiin mm. sitä, että lasta ei kuultu päätettäessä hänen kiireellisestä huostaanottamisestaan, että häntä säilytettiin ilman laillista oikeutta poliisin tiloissa lähes kolme vuorokautta ja että hänen oikeuksiaan ei valvottu kuulustelujen aikana, vaikka hän oli huostaanotettuna. Lisäksi kantelussa arvosteltiin sitä, että hänen lastensuojelulaitoksessa saamansa hoito ei ollut riittävää sekä että hänen hoitoaan ei toteutettu valtion mielisairaalassa laissa edellytetyllä tavalla erillään aikuisista.

AOA Paunio totesi kannanotossaan tässä asiassa mm. seuraavan.

Sosiaaliviranomaisten toiminta

Selvityksen mukaan lasta ja hänen vanhempiaan ei kuultu ennen kiireellistä huostaanottoa koskevan päätöksen tekemistä. Sosiaalilautakunta perusteli menettelyään sillä, että asian ratkaisemista ei voitu lykätä. Hallintomenettelylain mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta tällä perusteella.

AOA:n käsityksen mukaan asianosaisten kuulemiseen tulee kuitenkin aina pyrkiä ennen kiireellistä huostaanottoa koskevan päätöksen tekemistä ja kuuleminen tulee joka tapauksessa toteuttaa mahdollisimman pian päätöksen tekemisen jälkeen. Kuulemisen tavoitteena on paitsi selvittää lapsen mielipide, myös antaa lapselle tietoja huostaanoton toteuttamisesta ja vaikutuksista. Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ei ilmennyt perusteita kuulematta jättämiselle.

AOA saattoi sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sosiaalijohtajan tietoon tämän käsityksensä.

Sosiaalilautakunnan edustajalle varattiin tilaisuus ennen jokaista poliisin suorittamaa kuulustelua olla läsnä kuulustelutilaisuuksissa. Sosiaalilautakunnan edustaja ei ollut läsnä yhdessäkään kuulustelussa. Sosiaalilautakunnan käsityksen mukaan sen edustajan läsnäolo kuulusteluissa ei ollut tarpeellista.

AOA:n käsityksen mukaan kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan olisi tullut lähettää edustajansa lapsen kuulusteluihin. Hän viittasi esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 15 §:ään ja lastensuojelulain 15 §:n 2 momenttiin ja totesi, että sosiaalilautakunnan edustajan läsnäolon tarpeellisuutta harkittaessa on kiinnitettävä huomiota ainakin lapsen tekemäksi ilmoite-

tun rangaistavan teon laatuun. Tässä tapauksessa teko oli erityisen törkeä.

Kuulusteluissa läsnäoloa olisi AOA:n käsityksen mukaan puoltanut teon ja tapahtuman laadun ohella se, että sosiaalilautakunnan tuli päättää huostaanottamansa lapsen hoidosta, kasvatuksesta ja muustakin huolenpidosta. AOA viittasi lastensuojelulain 15 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan lautakunnan on pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa erityisesti valvottava lapsen etua sekä mahdollisuuksien mukaan yhdessä huoltajien kanssa tuettava hänen kasvamistaan vastuullisuuteen.

AOA antoi huomautuksen sosiaalilautakunnalle ja sosiaalijohtajalle virheellisestä menettelystä tältä osin.

Sosiaaliviranomaiset antoivat poliisille luvan säilyttää huostaanotettua lasta poliisin tiloissa. Tältä osin AOA totesi, että lastensuojelulain 19 §:n nojalla sosiaalilautakunnalla on oikeus huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi päättää huostaanotetun lapsen olinpaikasta. Huostaanotetun lapsen olinpaikka ei voi kuitenkaan olla poliisin säilytystila. Kunnan sosiaalijohtajalla ei näin ollen ollut laillista oikeutta antaa poliisille lupaa säilyttää lasta toistaiseksi poliisin tiloissa. Selvityksen mukaan lapsi olisi mahdollisesti voitu sijoittaa kuulustelujen ajaksi sairaalaan, joskin se olisi vaatinut erityisjärjestelyjä. Sosiaaliviranomaisen olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut ryhtyä näiden erityisjärjestelyjen selvittämiseen ja toteuttamiseen. Sairaala olisi lapsen tapauksessa ollut sekä tutkinnan että sosiaali- ja terveydenhuollollisten toimenpiteiden kannalta asianmukainen tila. Tällöin hänellä olisi ollut myös mahdollisuus saada sosiaaliviranomaisten käsityksen mukaan mahdollisesti tarvitsemaansa psykiatrista sairaalahoitoa.

Sosiaalilautakunta ei yksilöinyt tahoja, joihin se ilmoitti ottaneensa yhteyttä hoitopaikkaa etsiessään. AOA:n käsityksen mukaan sen olisi tullut huolellisesti kirjata nämä tahot sosiaalihuollon asiakirjoihin.

AOA antoi sosiaalilautakunnalle ja sosiaalijohtajalle huomautuksen virheellisestä menettelystä.

Poliisin menettely

Poliisin menettelyä lapsen säilössä pitämisessä AOA arvioi seuraavasti.

Lainsäädännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, kuinka kauan alle 15-vuotiasta lasta voidaan säilyttää poliisin tiloissa rikollisen teon selvittämisen yhteydessä. Rikosoikeudellisen vastuun alaikäraja on 15 vuotta. Sitä nuorempaa lasta ei voida pidättää tai vangita.

AOA totesi, että hallitusmuodon 6 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus vapauteen eikä tätä vapautta saa riistää ilman laissa säädettyä perustetta. Hänen käsityksensä mukaan poliisi ei menetellyt lainvastaisesti pitäessään lasta säilössä tuolloin voimassa olleen poliisilain 19 §:n perusteella esittämillään perusteilla enintään 24 tuntia. Tämän ajan yli menevältä osin tilanne oli se, että poliisi oli oman käsityksensä mukaan antanut virka-apua sosiaaliviranomaisille lapsen säilyttämiseksi poliisin tiloissa, kunnes sosiaaliviranomaiset olisivat löytäneet hänelle sopivan sijoituspaikan. Sosiaaliviranomaiset olivat olleet siinä käsityksessä, että poliisilla oli ollut oikeus tutkinnallisista syistä säilyttää lasta poliisin tiloissa tutkinnan päättymiseen saakka.

Poliisin ei olisi tullut antaa virka-apua lapsen säilyttämiseksi poliisin tiloissa, koska sosiaaliviranomaisilla ei ollut laillista oikeutta antaa poliisille lupaa toistaiseksi säilyttää lasta poliisin pidätettyjen tiloissa. Poliisi menettelikin AOA:n käsityksen mukaan virheellisesti, kun se ilman laissa säädettyä perustetta säilytti lasta tilois-

saan yli 24 tuntia sosiaaliviranomaisille annettuna virka-apuna. Teon moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon se, että sosiaaliviranomaiset eivät olleet ilmeisesti tosiasiallisesti pystyneet osoittamaan lapselle muuta säilytyspaikkaa.

Keskusrikospoliisi ilmoitti saattaneensa sen tutkijoiden tietoon kantansa, että alle 15-vuotiaan epäillyn yli yhden vuorokauden tapahtuvaa säilyttämistä on pidettävä poikkeuksellisena toimenpiteenä ja että lastensuojelulautakunnan päätös tällaisesta sijoittamisesta on syytä aina pyytää perusteltuna ja kirjallisena, jotta vastuu yli vuorokauden kestävästä säilössäpidosta on selkeästi poliisiviranomaisilla. AOA totesi tältä osin, että hänen nähdäkseen laki ei salli tällaista säilössäpitoa.

AOA saattoi tutkinnanjohtajan tietoon käsityksensä tämän menettelyn virheellisyydestä ja kiinnitti samalla Keskusrikospoliisin huomiota käsitykseensä poliisin virka-avusta.

Terveydenhuoltoviranomaisten menettely

Lasta hoidettiin pitkään valtion mielisairaalassa, joka haki hänelle jatkohoitopaikkaa muista terveydenhuollon toimintayksiköistä. Ne katsoivat kuitenkin, että niillä ei ollut edellytyksiä eikä valmiuksia hoitaa lasta hänen sairautensa vaikea-asteisuuden vuoksi.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunnon mukaan lapsen edun mukaista ei ollut hoitaa häntä millä tahansa nuorille tarkoitetulla psykiatrisella osastolla. Oikeusturvakeskuksen lausunnon mukaan on ongelmallista, ettei Suomessa ole nuorille tarkoitettua oikeuspsykiatrista tai vaikeahoitoisten tai vaarallisten nuorten hoitoon erikoistunutta osastoa.

Saadun selvityksen mukaan lasta hoidettiin valtion mielisairaalassa erityisen vaikeahoitoisena potilaana. Häntä hoidettiin hänen suostumuksensa perusteella erillään aikuisista, koska vuorovaikutuksen heidän kanssaan ei katsottu olevan hänelle eduksi. Viimeiset neljä kuukautta hänelle osoitettiin huonevalvontaan omahoitaja, joka oli hänen kanssaan kaikkina muina aikoina paitsi yöaikana.

AOA:n käsityksen mukaan tässä tapauksessa tuli konkreettisesti ilmi, että mitään sellaista lapsille ja nuorille tarkoitettua oikeuspsykiatrista taikka vaikeahoitoisten tai vaarallisten nuorten hoitoon erikoistunutta hoitopaikkaa ei ollut olemassa, joka olisi ollut oikeaksi katsottava hoitopaikka kyseiselle lapselle. Hän saattoi tämän käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (ks. alla olevaa esitystä).

AOA Paunion päätös 30.6.1999, dnro 662/4/96

ALAIKÄISTEN OIKEUSPSYKIATRISTA HOITOPAIKKAA KOSKEVA ESITYS

Poliisi oli ottanut kiinni 13-vuotiaan lapsen, koska hänen epäiltiin syyllistyneen ja olleen osallisena törkeään rikokseen. Lasta kuulusteltiin ja teon johdosta suoritettiin tutkinta. Hänet otettiin kiireellisesti huostaan ja sijoitettiin sijaishuoltoon lastensuojelulaitokseen. Hänet jouduttiin kahden kuukauden kuluttua sijoittamisesta toimittamaan tarkkailulähetteellä valtion mielisairaalaan, jossa häntä hoidettiin lähes vuoden ajan.

Selvityksen mukaan lasta hoidettiin valtion mielisairaalassa erityisen vaikeahoitoisena potilaana. Häntä hoidettiin hänen suostumuksensa mukaisesti erillään aikuisista, koska vuorovaikutuksen aikuisten kanssa ei katsottu olleen hänelle eduksi.

Asiassa hankitun Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen asiantuntijalausunnon mukaan lapsen edun mukaista ei ollut hoitaa häntä ai-

kuisten osastolla. Lausunnon mukaan lapsen edun mukaista ei ollut kuitenkaan hoitaa häntä myöskään millä tahansa nuorille tarkoitetulla psykiatrisella osastolla.

AOA Paunion käsityksen mukaan tutkittavana olleessa tapauksessa kävi konkreettisesti ilmi, että mitään sellaista lapsille ja nuorille tarkoitettua oikeuspsykiatrista taikka vaikeahoitoisten tai vaarallisten nuorten hoitoon erikoistunutta hoitopaikkaa ei ole olemassa, joka olisi ollut oikeaksi katsottava hoitopaikka kyseiselle lapselle. Hän oli aikaisemmin tutkinut omana aloitteenaan alaikäisten tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon järjestämistä ja todennut tuolloin (31.12.1997, dnro 1052/2/96), että erityinen ongelma on rajusti oireilevien, psykoottisten, vaikea-asteisesti väkivaltaisten sekä päihde- ja huumeongelmaisten nuorten hoidon järjestäminen.

AOA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 31.12.1999 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia oli antanut aihetta.

AOA Paunion kirje sosiaali- ja terveysministeriölle 30.6.1999, dnro 1717/2/99

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti asettaneensa työryhmän, jonka tulee 28.2.2000 mennessä selvittää alaikäisten tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon järjestäminen kokonaisuudessaan ja laatia ehdotukset tarvittaviksi säädösmuutoksiksi. Ministeriö ilmoitti selvittävänsä työryhmän ehdotusten pohjalta myös alaikäisen psykiatrisen erityistason hoidon järjestämisen vaihtoehdot.

Alaikäisten tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon järjestämistä selvittänyt työryhmä jätti mietintönsä ministeriölle 10.3.2000. Työryhmä katsoi, että uusi alaikäisille tarkoitettu psykiatrinen hoitoyksikkö tarvitaan. Työryhmän mielestä tarkoituksenmukainen vaihtoehto on 12-paikkainen osasto, joka on jaettavissa kahteen kuusipaikkaiseen osastoon. Hoitoyksikön henkilökunta tulee mitoittaa vaativan hoidon asettamien tarpeiden mukaan. Yksikkö on tarkoituksenmukaista sijoittaa sellaisen hoitoyksikön yhteyteen, jossa on jo ennestään tietoa ja taitoa hoitaa vaarallisia ja vaikeahoitoisia potilaita ja josta voi saada tarvittavat tukipalvelut.

YHTEYDENPIDON RAJOITTAMINEN HUOSTAANOTON AIKANA JA ASIANOSAISEN KUULEMINEN USKOTTUA MIESTÄ MÄÄRÄTTÄESSÄ

Kantelija arvosteli Inkoon sosiaalilautakunnan menettelyä sen johdosta, että hän ei saanut tavata huostaanotettuja lapsiaan. Hän arvosteli myös holhouslautakuntaa, joka ei ollut kuullut häntä uskottua miestä hänelle määrättäessä.

Yhteydenpidon rajoittaminen

Inkoon sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan tekemällä päätöksellä poistettiin kokonaan toistaiseksi kantelijan oikeus tavata huostaanotettuja lapsiaan. Päätöksessä ei ollut määräaikaa. Yhteydenpidon rajoittaminen kesti tosiasiallisesti noin kaksi kuukautta.

Lastensuojelulain ja -asetuksen säännösten nojalla sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta tavata tai pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin hänelle läheisiin voidaan rajoittaa silloin, kun siitä on ilmeisen selvästi vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle, jos se on välttämätöntä vanhempien tai sijaisperheen muiden jäsenten turvallisuuden vuoksi tai milloin se on lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä. Yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös on aina tehtävä määräajaksi ja jos rajoitus määrä-

tään kuukautta pidemmäksi ajaksi, asiasta päättää sosiaalilautakunta.

AOA Paunio katsoi viranhaltijan menetelleen virheellisesti siinä, että tämä oli tehnyt päätöksen yhteydenpidon rajoittamisesta toistaiseksi. Myös siinä suhteessa menettely oli ollut virheellinen, että yli kuukauden pituisesta rajoituksesta päättää aina sosiaalilautakunta.

Hän saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Inkoon sosiaalilautakunnan ja kyseisen viranhaltijan tietoon.

Asianosaisen kuuleminen

Kantelija arvosteli myös Inkoon holhouslautakuntaa siitä, että häntä ei ollut kuultu uskotun miehen määräämistä koskevassa asiassa. Kantelijan kertoman mukaan hänelle oli kirjeitse ilmoitettu, että häntä ei oteta kuultavaksi hänen sairautensa vuoksi.

Tältä osin AOA totesi, että holhottavaksi julistamisessa on kysymys merkittävällä tavalla henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuvasta ratkaisusta. Holhouslain nojalla sen säännöksiä on noudatettava soveltuvin osin myös uskotun miehen toimiin. Kuulemisen tarkoituksena on toteuttaa henkilön itsemääräämisoikeus holhottavaksi julistamista koskevassa menettelyssä ja varmistua siitä, että henkilön oma käsitys holhottavaksi julistamisen tarpeellisuudesta ja holhoojan henkilöstä voidaan päätöstä tehtäessä ottaa huomioon. Hänen nähdäkseen holhouslain kuulemissäännöstä on tulkittava siten, että holhottavaksi esitetylle on pääsääntöisesti aina varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja vain painavat syyt voivat tehdä hyväksyttäväksi sen, ettei henkilöä itseään kuulla. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi holhottavaksi julistettavan henkilön terveydentila.

Kantelija ei ollut hänestä saadun lääkärinlausunnon perusteella psyykkisen sairautensa takia kykenevä osallistumaan asiaa koskevaan oikeudenkäyntiin. Tämän vuoksi AOA katsoi, ettei holhouslautakunta ollut menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut kuullut kantelijaa. Hän korosti kuitenkin, että aina kun kuuleminen on mahdollista eikä siitä ole henkilölle itselleen haittaa hänelle tulee antaa tilaisuus lausua häntä koskevasta uskotun miehen hakemuksesta.

Uudessa, 1.12.1999 voimaan tulleessa laissa holhoustoimesta, joka kumosi vanhan holhouslain, on korostettu oikeutta henkilökohtaiseen kuulemiseen oikeustoimikelpoisuutta rajoitettaessa. Lain 73 §:n nojalla edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa on sille, jonka etuutta on valvottava, annettava lähes poikkeuksetta tilaisuus tulla kuulluksi.

AOA Paunion päätös 15.10.1999, dnro 2443/4/97

RYHMÄKO LASTEN PÄIVÄHOIDOSSA

Kantelijat arvostelivat päivähoidon järjestämistä Vantaan kaupungin Pähkinänsärkijän päiväkodissa ja yleisemminkin Vantaan kaupungissa. He kertoivat, että päiväkodissa oli useana päivänä viikossa 3 – 6 -vuotiaiden ryhmässä 22 lasta, joita hoiti kaksi aikuista. Kaksi aikuista hoiti myös 18 lapsen ryhmää, jossa oli viisi alle kolmevuotiasta. Ryhmässä oli kuitenkin ainoastaan kaksi aikuista keskellä päivää, koska toinen hoitaja oli yleensä aamu- ja toinen iltavuorossa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan seuraavaa.

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi (asetuksella erikseen säädettävät kelpoisuusehdot täyttävä) henkilö enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden ja yksi (kelpoisuusehdot täyttävä) henkilö enintään nel-

jää alle kolmevuotiasta kohden. Osapäivähoidossa olevia kolme vuotta täyttäneitä lapsia kohden tulee olla vähintään yksi (kelpoisuusehdot täyttävä) henkilö 13 lasta kohden. Kunta voi poiketa näistä suhdeluvuista, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät.

Vantaan kaupunki myönsi kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että tammi – helmikuussa 1998 Pähkinänsärkijän päiväkodissa oli tilanteita, joissa henkilöstön määrä ei ollut lasten päivähoidosta annetun asetuksen mukainen. Tämä johtui osin äkillisistä sairauslomista ja osin meneillään olleesta siivoustyön uudelleen mitoituksesta, minkä seurauksena uusia työntekijöitä ei ollut voitu palkata. Laitoshuoltajat toimivat sijaisina hoito- ja kasvatushenkilöstön vuosilomien ja lyhyiden sairauslomien aikana. Selvityksen mukaan laitoshuoltajat toimivat ryhmissä muutoinkin ja olivat lapsille tuttuja. Siivoustyön uudelleen mitoituksen jälkeen laitoshuoltajien määrää vähennettiin, mitä ennakoitiin siten, ettei määräaikaisia työsuhteita enää jatkettu tai tilalle palkattu toisia työntekijöitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti käsityksenään, että Pähkinänsärkijän päiväkodissa ei ollut päivähoitolain mukaista henkilöstömitoitusta tammi – helmikuussa 1998.

AOA:n näkemys asiasta oli sama. Hän korosti, että kunnan tulisi osoittaa päivähoitoon sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä asetetut edellytykset voidaan täyttää.

Hän korosti myös, että henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoidon toimivuuteen ja tasoon. Tässä tapauksessa laitoshuoltajan äitiysloman sijaisuuteen sekä lastenhoitajan eläkejärjestelyistä aiheutuvaan varahenkilöstön tarpeeseen olisi tullut varautua jo hyvissä ajoin. Siivoustyön uudelleen mitoituksella ei voida oikeuttaa sitä, ettei henkilöstömitoitusta pystytä täyttämään. Hän otti lieventävänä seikkana huomioon sen, että hoitohenkilökunnan suhde lapsilukuun oli lainvastainen lyhytaikaisesti.

AOA saattoi käsityksensä Vantaan kaupunginhallituksen tietoon.

AOA Paunion päätös 15.11.1999, dnro 395/4/98

PAKOLAISLASTEN TILANNE

Kantelijat esittivät kirjoituksessaan huolestumisensa alaikäisten ilman huoltajaa Suomeen tulleiden pakolaislasten tilanteesta. Kirjoituksen mukaan mm. näiden lasten turvapaikkahakemuksien käsittely kesti liian pitkään. Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan asiaa.

AOA Paunio totesi kannanottonaan tältä osin mm. seuraavan.

Lapsen edun huomioon ottaminen merkitsee sitä, että näiden lasten turvapaikkahakemukset tulisi ratkaista mahdollisimman pikaisesti. Ulkomaalaisviraston vuoden 1998 toimintakertomuksen mukaan turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli yksi vuosi. Vuosikertomuksesta ei kuitenkaan ilmennyt yksin maahan tulleiden pakolaislasten turvapaikkahakemusten käsittelyajat, mitä oli pidettävä puutteena.

Työministeriö viittasi kantelukirjoituksesta antamassaan lausunnossa valtioneuvoston periaatepäätökseen 16.10.1997 hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi, jossa esitettiin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyaikojen lyhentämistä alle kolmen kuukauden. Työministeriön lausunnon mukaan alaikäisten pakolaislasten turvapaikkahakemusten käsittelyajan tulisi olla tätäkin lyhyempi. AOA yhtyi tähän työministeriön esittä-

mään käsitykseen ja totesi, että sisäasiainministeriö oli 20.10.1999 antanut ohjeen turvapaikkahakemuksesta johtuvista toimenpiteistä (SM-1999-898/Ka-23). Ohjeen mukaan ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen tekemä turvapaikkahakemus käsitellään kiireellisenä.

AOA päätti selvittää yksityiskohtaisesti lasten turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja. Hän osoitti 30.12.1999 sisäasiainministeriölle tästä asiasta selvityspyynnön. Lisäksi hän päätti sisällyttää vuoden 2000 tarkastusohjelmaansa ne vastaanottokeskukset ja ryhmäkodit, jotka huolehtivat alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

AOA Paunion päätös 30.12.1999, dnro 440/4/98

TERVEYDENHUOLTO

TERVEYDENHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Yleistä

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu julkisen terveydenhuollon laillisuusvalvonta. Sen sijaan itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien toiminnan valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluvat kanslian työjärjestyksen mukaan AOA *Paunion* tehtäviin. Pääesittelijänä näissä asioissa toimi nuorempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

Kertomusvuonna ratkaistiin 212 terveydenhuoltoon kohdistuvaa kantelua ja 2 omaa aloitetta. Toimenpideratkaisujen osuus näistä oli 10 prosenttia.

Potilaan oikeuksiin ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat usein kanteluissa keskeisiä. Myös kertomusvuonna kantelut koskivat pääosin näitä kysymyksiä: mahdollisuutta päättää itsenäisesti omaa hoitoaan koskevista ratkaisuista, hoidon laatua, hoitoon pääsyä, terveyspalvelujen saatavuutta ja potilaiden kohtelua. Kantelut kohdistuivat jonkin verran myös viivästykseen asioiden käsittelyssä.

Kertomusvuonna korostuivat potilaan itsemääräämisoikeuteen liittyvät kysymykset. Terveyspalveluiden saatavuutta koskevissa kanteluissa nousivat esille erityisesti toisaalta oikeus saada suun ja hampaiden terveydenhuoltoa mukaan lukien hampaiden oikomishoitoa ja toisaalta hammashoidon sairausvakuutuslain mukaista korvattavuutta koskevat kysymykset. Kantaa otettiin myös ilman lääketieteellistä perustetta tehtyihin poikien ympärileikkauksiin. Näissä asioissa tehtyjä päätöksiä kuten muitakin toimenpideratkaisuja on selostettu tarkemmin jäljempänä.

Tässä on syytä korostaa, että kanteluita tutkittaessa ja erityisesti silloin kun ratkaisussa joudutaan arvioimaan hoitoa lääketieteellisin perustein, kantelun johdosta pyydetään ennen asian ratkaisemista Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta asiantuntijalausunto.

Psykiatrisen sairaalahoidon valvonta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on erityisesti valvoa ns. suljetuissa laitoksissa olevien oloja ja kohtelua. Tämä tuo terveydenhuoltoon kohdistuvaan laillisuusvalvontaan keskeiseksi painopisteeksi tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaanhoidon. Käytännössä tämä merkitsee tällaista hoitoa antavien sairaaloiden tarkastamista. Kertomusvuonna tarkastettiin viisi psykiatrista erikoissairaanhoitoa antavaa toimintayksikköä. Tarkastuksilla ovat erityisen huomion kohteena potilaiden itsemääräämisoikeuksien rajoittamisten ohella alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoidon järjestäminen.

Alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoidon järjestäminen on ollut terveydenhuollon laillisuusvalvonnan yhtenä painopistealueena vuodesta 1996 lähtien. Asiassa aikanaan omana aloitteena tehtyä päätöstä on selostettu vuoden 1997 kertomuksessa s. 204 – 207 ja sen jatkotoimia vuoden 1998 kertomuksessa s. 191 – 192. Asiaan liittyvää, kertomusvuonna tehtyä esitystä sosiaali- ja terveysministeriölle selostetaan tässä kertomuksessa s. 254.

Eduskunta lisäsi vuoden 2000 talousarvioon momentin "Valtionavustus kunnille lasten ja

nuorten psykiatrian palveluihin" ehdollisen määrärahan 70 miljoonaa markkaa. Tämä oli alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoidon järjestämisen kannalta myönteistä ja auttanee omalta osaltaan hoidossa havaittujen puutteiden ja lainvastaisuuksien korjaamisessa.

HALLINNONALAN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Kertomusvuonna tärkeät voimaan tulleet lainsäädäntöuudistukset terveydenhuollon alalla olivat vuoden alusta voimaan tullut erikoissairaanhoitolain muutos, jonka mukaan valtioneuvosto ei enää määrää sairaanhoitopiirien alueita, toukokuun alusta voimaan tulleet potilasvahinkolain muutokset, marraskuun alussa voimaan tullut laki lääketieteellisestä tutkimustoiminnasta ja niin ikään marraskuun alusta voimaan tullut potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muutos hoidostaan päättämään kykenemättömän täysi-ikäisen itsemääräämisoikeuden osalta. Potilaslain muutos johtui marraskuun alusta voimaan tulleesta Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevasta sopimuksesta, jonka ratifiointia valmistellaan Suomessa parhaillaan.

Kertomusvuonna säädettiin lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja asetuksen muutoksilla vuoden 2000 alusta voimaan tuleva terveydenhuollon maksukatto. Etelä-Suomen ja pääkaupunkiseudun erikoissairaanhoitoon keskeisesti vaikuttava muutos oli erikoissairaanhoitolain muuttaminen siten, että Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirit yhdistettiin vuoden 2000 alusta lukien yhdeksi sairaanhoitopiiriksi, johon liitettiin Helsingin yliopistollinen keskussairaala.

Psykiatristen sairaaloiden tarkastukset 1999

Peijaksen sairaalan psykiatrian yksikkö	19.11.1999
Niuvanniemen sairaala	23.11.1999
Moision sairaala	1.12.1999
Oulun yliopistollisen sairaalan psykiatrian klinikka	8.12.1999

Muut kohteet

Oulun kaupungin mielenterveyskeskus	8.12.1999

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

POTILASASIAKIRJOJEN LAINAAMINEN TERVEYSKESKUKSEN JOHTAVAN LÄÄKÄRIN YKSITYISVASTAANOTOLLE

Kantelija arvosteli mm. sitä, että Kiuruveden terveyskeskuksen sairauskertomuksia käytettiin myös terveyskeskuksen johtavan lääkärin yksityisvastaanotolla. Menettely perustui terveyslautakunnan vuonna 1983 antamaan lupaan. Kunkin potilaan osalta asiakirjojen lainaus ja uusien sairauskertomusten liittäminen terveyskeskuksen sairauskertomusten oheen tapahtui asiassa saadun selvityksen mukaan asianomaisen potilaan luvalla.

AOA Paunio esitti käsityksenään tältä osin seuraavaa.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 17 §:ssä ei mainita erikseen, että siinä edellytettävän suostumuksen tulisi olla kirjallinen, joten suullistakin suostumusta oli pidettävä periaatteessa riittävänä. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain voimaantulon jälkeen

vuonna 1993 tilanne täsmentyi tältä osin siinä suhteessa, että lain 13 §:n 3 momentin mukaan potilaan suullisen tai asiayhteydestä muuten ilmenevän suostumuksen mukaisesti saadaan antaa potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi tarpeellisia tietoja toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle tai terveydenhuollon ammattihenkilölle. Lain valmisteluasiakirjoista käy ilmi, että mainitun lainkohdan katsotaan edellyttävän, että merkintä suostumuksesta kirjataan potilasasiakirjoihin. Sama vahvistettiin sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1993 antamiin potilasasiakirjojen antamista ja laatimista koskeviin määräyksiin.

AOA:n käsityksen mukaan terveyslautakunnan olisi potilaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain voimaantulon jälkeen tullut käsitellä asiaa uudelleen ja muuttaa luvan ehtoja mainituilta osin. Vastuu asiasta ei hänen mielestään ollut yksinomaan lautakunnalla vaan terveyskeskuksen johtavan lääkärin olisi tullut itsekin perehtyä lainmuutokseen.

AOA saattoi käsityksensä Kiuruveden kunnan perusturvalautakunnan tiedoksi.

AOA Paunion päätös 28.1.1999, dnro 673/4/97

MIELENTILATUTKIMUSPOTILAAN YKSITYISYYDEN SUOJA

Kantelija arvosteli sitä, että hänestä kysyttiin Vanhan Vaasan sairaalassa tietoja hänen vanhemmiltaan mielentilatutkimusta varten, vaikka hän ei ollut antanut lupaa tällaiseen yhteydenottoon.

Selvityksen mukaan sairaalassa noudatetaan sosiaali- ja terveyshallituksen vuonna 1992 antamia ohjeita mielentilatutkimuksesta. Ohjeiden mukaan tutkittavalle tulee heti mielentilatutkimuksen alussa selvittää mm. hänen oikeudellinen asemansa ja mielentilatutkimuksen luonne. Tutkittavalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa lähteitä, joista häntä koskevia tietoja voidaan saada. Tietojen hankkimiseen esimerkiksi yksityishenkilöiltä olisi ohjeiden mukaan asianmukaista pyytää tutkittavan suostumus.

Kantelija oli ilmoittanut vanhempiensa henkilötiedot eikä hän tässä yhteydessä ollut kieltänyt kyselykaavakkeen lähettämistä heille. Toisaalta asiakirjoihin ei ollut kirjattu hänen suostumustaan tietojen hankintaan vanhemmilta. Selvityksen mukaan sairaalassa lähetetään tutkittavan omaisille kyselylomake vain tutkittavan luvalla.

AOA Paunio viittasi päätöksessään hallitusmuodon 8 §:n säännökseen, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja totesi, että yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että henkilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän piiriin kuuluu mm. oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumistaan. Hän totesi, että voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä tietojen hankkimisesta mielentilatutkimusta varten esimerkiksi yksityishenkilöiltä tai tutkittavan työpaikoista. Tietojen hankkiminen voi näin ollen tapahtua hänen nähdäkseen vain tutkittavan suostumuksella.

Hän totesi edelleen, että saadun selvityksen perusteella kantelijan antaman suostumuksen olemassaolosta näytti olevan epätietoisuutta. Tällaisen epätietoisuuden poissulkemiseksi tietojen hankinnasta vastaavan lääkärin eli siis kyselylomakkeen allekirjoittajan tulee aina etukäteen huolella varmistaa, että lomake voidaan lähettää tutkittavan omaisille tämän nimenomaisella suostumuksella. Tutkittavan suostumus tulee myös asianmukaisesti kirjata häntä koskeviin asiakirjoihin.

AOA saattoi tämän käsityksensä Vanhan Vaasan sairaalan nykyisen johtavan lääkärin ja asiassa selvityksiä antaneiden henkilöiden tietoon.

AOA Paunion päätös 16.3.1999, dnro 2158/4/97

PSYKIATRISESSA SAIRAALAHOIDOSSA OLEVAN POTILAAN KIRJEIDEN PIDÄTTÄMINEN SEKÄ POTILAAN ERISTÄMINEN

Kirjeiden pidättäminen

Potilas arvosteli kantelussaan mm. sitä, että hänen kirjoittamiaan kirjeitä oli Niuvanniemen sairaalassa avattu ja että niitä oli kieltäydytty lähettämästä.

Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ilmeni, että Niuvanniemen sairaala oli ajoittain rajoittanut potilaan oikeutta lähettää kirjeitä. Sairaala oli perustellut menettelyään mm. sillä, että "kirjeiden lähettäminen ei ole ollut hyväksi". Kun kirjeiden lähettämisoikeutta oli rajoitettu tällaisella perusteella, sairaalan menettelyä ei voinut AOA Paunion käsityksen mukaan pitää hallitusmuodon yksityiselämän suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan 8 §:n ja sananvapautta koskevan 10 §:n sekä mielenterveyslain 28 §:n säännökset huomioon ottaen lainmukaisena. AOA:n käsitys poikkesi Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunnossaan esittämästä näkemyksestä, jonka mukaan potilaaseen kohdistetut itsemääräämisoikeuden rajoitukset olivat olleet hänen sairautensa hoidon sekä muiden henkilöiden turvallisuuden kannalta perusteltuja.

AOA saattoi käsityksensä kirjeiden lähettämisoikeuden rajoittamisesta Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen sekä Niuvanniemen sairaalan johtavan lääkärin tietoon sairaalan toiminnassa huomioon otettavaksi.

AOA totesi päätöksessään, että mikäli pakottavissa perusoikeuksien ristiriitatilanteissa joudutaan käytännössä yksittäistapauksissa potilaan oman tai toisten henkilöiden turvallisuuden toteuttamiseksi rajoittamaan hänen oikeuttaan lähettää kirjeitä tai muita luottamuksellisia viestejä, tällaisen rajoituksen tulee käydä täsmällisesti ilmi laista, minkä vuoksi mielenterveyslain itsemääräämisoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten selkeyttäminen tässä suhteessa on tärkeää ja kiireellistä. Hän oli jo 31.12.1997 saattanut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon mielenterveyslain täsmentämistarpeen mm. tältä osin. Sosiaali- ja terveysministeriöstä 16.6.1999 saatujen tietojen mukaan mielenterveyslain muuttamista koskeva hallituksen esitysluonnos valmistunee alkusyksystä 1999.

Potilaan eristäminen

Potilas oli ollut karkumatkalla ja poliisin palautettua hänet sairaalaan, hänet oli sairaalan päivystäjän määräyksestä eristetty uuden karkaamisen estämiseksi ja mahdollisen päihtymyksen vuoksi. Edellinen hoitoonmääräämispäätös oli lähes kaksi kuukautta kestäneen karkumatkan aikana kuitenkin vanhentunut. Uusi tarkkailulähete laadittiin samana päivänä kun hänet palautettiin sairaalaan. Tarkkailuajan jälkeen laadittiin uusi tarkkailulausunto ja tehtiin hoitoonmääräämispäätös. Näin potilaan hoito tahdostaan riippumatta sairaalassa jatkui.

AOA totesi, että mielenterveyslain perusteella henkilö voidaan ottaa tarkkailuun tai määrätä tahdostaan riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon. Tällainen päätös merkitsee pitkälle menevää puuttumista henkilön oikeuksiin, mm.

hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Päätös tarkkailuun ottamisesta tai hoitoon määräämisestä ei kuitenkaan oikeuta potilaan eristämiseen eikä hänen muiden perus- ja ihmisoikeuksiensa rajoittamiseen. Sairaalaan tarkkailuun otettu tai hoitoon määrätty potilas voidaan eristää ainoastaan mielenterveyslain 28 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Mikäli potilaan eristäminen ei ollut perustunut hänen vapaaehtoisuuteensa, eristäminen oli tapahtunut AOA:n käsityksen mukaan lainvastaisesti, koska potilasta ei ollut eristämisen tapahtuessa otettu tarkkailuun tai määrätty hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Ainoastaan tarkkailuun otetun tai hoitoon määrätyn potilaan itsemääräämisoikeutta voidaan rajoittaa mielenterveyslain 28 §:ssä säädetyin edellytyksin.

AOA saattoi tämän käsityksensä Niuvanniemen sairaalan johtavan lääkärin tietoon ja sairaalan toiminnassa ja koulutuksessa huomioon otettavaksi. Hän ilmoitti kiinnittävänsä erityistä huomiota sairaalan eristämiskäytäntöön tarkastaessaan sairaalan syksyllä 1999.

AOA Paunion päätös 21.6.1999, dnro 1697/4/97

AOA Paunio tarkasti Niuvanniemen sairaalan 23.11.1999. Hän kiinnitti tarkastuksellaan huomiota erityisesti osa-aikaeristysten säännönmukaisesti pitkään kestoon ja pyysi Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta hankkimaan tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausunnon (7.4.2000, dnro 915/2/00). Asian käsittely on vielä kesken.

OIKEUS SAADA PSYKIATRISTA HOITOA OMALLA ÄIDINKIELELLÄ

Kantelija arvosteli Turun kaupungin Kupittaan sairaalan toimintaa sen johdosta, että ruotsinkieliset potilaat eivät hänen kertomansa mukaan saa tarvitsemaansa hoitoa ja palvelua omalla äidinkielellään.

Selvityksen mukaan Kupittaan sairaalassa oli ruotsinkielisiä potilaita varten varattu hoitoryhmään ruotsinkieltä osaava lääkäri ja kielilisää saava ruotsinkieltä taitava hoitaja. Vaikka jokaiselle mieluummin ruotsia puhuvalle potilaalle järjestetään aina hoitoryhmä, jonka jäsenet osaavat ruotsia, saattaa käydä niin, että 24 vuorotyöhön perustuvassa toiminnassa on esimerkiksi illalla tai yöllä muutamien tuntien mittaisia aikoja, jolloin ei voida taata riittävän hyvin ruotsinkieltä osaavaa työntekijää.

AOA Paunio totesi asiassa kannanottonaan mm., että oikeus saada terveydenhuollon palveluja omalla äidinkielellään, niin suomeksi kuin ruotsiksi, on tärkeä sosiaalinen, kielellinen ja yhdenvertaisuuteen liittyvä perusoikeus. Oikeus saada hoitoa omalla äidinkielellä on erityisen tärkeää psykiatrisessa hoidossa.

Hallitusmuodon 14 §:n mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia turvataan lailla. Hallitusmuodon 16a §:ssä on säädetty julkiselle vallalle myös velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä merkitsee sairaalan velvollisuutta turvata potilaille hoito ja palvelut myös ruotsin kielellä.

AOA kiinnitti Kupittaan sairaalan huomiota siihen, että potilaille on turvattava hoito ja palvelut myös ruotsinkielellä.

AOA Paunion päätös 14.7.1999, dnro 1383/4/97

POTILAAN LIIKKUMISEN RAJOITTAMINEN

Kantelija arvosteli Laakson sairaalan lääkärien menettelyä hänen äitinsä hoidossa. Erityi-

sesti hän arvosteli sitä, että hänen äidiltään oli kielletty poistuminen sairaalasta autoajeluille.

AOA Paunio korosti, että hallitusmuodossa turvatut perusoikeudet kuuluvat kaikille iästä riippumatta ja myös laitoshoidossa oleville. Perusoikeuksiin kuuluu myös liikkumisen vapaus (HM 7 §). Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:ään sisältyy säännös potilaan itsemääräämisoikeudesta. Sen mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Kun on kyse dementiapotilaasta, hänen oman tahtonsa selvittäminen saattaa kuitenkin olla vaikeaa, ellei mahdotonta. Tällöin lääkärin rooli korostuu entisestään.

Perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan painavasta syystä rajoittaa. Sellainen syy voi olla esimerkiksi henkilön oma turvallisuus. Asia on kuitenkin harkittava erikseen kussakin yksittäistapauksessa, eikä pelkästään se, että potilas on ns. pitkäaikaishoidossa, oikeuta rajoitukseen. Rajoitukset eivät saa missään tapauksessa kestää pitempään kuin ne ovat välttämättömiä potilaan oman turvallisuuden vuoksi.

Kyseisessä tapauksessa kantelijan äidin liikkumisen rajoittaminen sairaalan ulkopuolelle ei AOA:n käsityksen mukaan ollut sillä tavoin perustelematon, että hänen olisi ollut syytä puuttua asiaan enemmälti. Sairaalan olisi kuitenkin tullut perustella kantelijalle paremmin, miksei hänen äidillään ollut oikeutta päästä sairaalan ulkopuolelle. AOA saattoi nämä käsityksensä sairaalan ylilääkärille tiedoksi.

AOA Paunion kirje 16.7.1999, dnro 815/4/98

TAHDOSTA RIIPPUMATTOMASSA HOIDOSSA OLEVAN HENKILÖN TALOUDELLISTEN ASIOIDEN HOITO

Kantelija arvosteli Niuvanniemen sairaalaa siitä, että hänen tietoonsa ei ollut hänen sairaalassa ollessaan saatettu sitä, että hänellä olisi ollut oikeus täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen jo lähes 10 vuoden ajan.

Eläkelautakunta oli 1997 muuttanut kantelijan osaeläkkeenä myönnetyn työkyvyttömyyseläkkeen täydeksi työkyvyttömyyseläkkeeksi lokakuussa 1988 tapahtuneen työkyvyn muutoksen johdosta. Kantelija oli tuolloin joutunut tahdosta riippumattomaan hoitoon Niuvanniemen sairaalaan. Täytenä työkyvyttömyyseläkkeenä eläkettä ei kuitenkaan voitu korottaa takautuvasti pitemmältä ajalta kuin eläkkeensaajan tarkistushakemusta lähinnä seuraavaa kalenterikuukautta edeltäneiltä kuudelta kuukaudelta.

Kantelija ei ollut tuonut sairaalahoitonsa aikana esille sitä, että hänen eläkkeensä oli osaeläke tai antanut sairaalalle sellaisia eläkelaitoksen päätöksiä, joista asia olisi käynyt selville. Selvityksestä ei käynyt ilmi, olivatko sosiaalityöntekijät nimenomaisesti tiedustelleet kantelijalta sitä, millainen hänen eläkkeensä oli. Kantelija oli hoitanut itsenäisesti taloudellisia asioitaan sairaalassa olonsa aikana. Sosiaalityön merkintöjen mukaan hän oli kuitenkin ollut yhteydessä sairaalan sosiaalityöntekijöihin useita kertoja raha-asioissaan.

AOA Paunio totesi kannanottonaan mm., että henkilön ollessa tahdosta riippumattomassa hoidossa sairaalan tulisi selvittää kattavasti ja yksityiskohtaisesti sairaalahoidon alkaessa potilaan tarve saada tukea ja apua raha-asioidensa ja muiden taloudellisten seikkojen hoidossa, luonnollisesti potilaan itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyttä kunnioittaen. Potilaan mahdollisia eläkkeitä ja eläkeoikeutta selvitettäessä eläkkeen osaluonteisuus on eräs seikka, joka tulisi tässä yhteydessä ottaa huomioon eläkkeen mahdollisen määräaikaisuuden ohella. AOA:n käsityksen mukaan olisi tärkeää, että potilaan oikeus mahdolliseen eläkkeeseen ei olisi yksinomaan hänen

oman aktiivisuutensa varassa siitä huolimatta, että hän itse haluaa ja voi hoitaa raha-asioitaan. Näin on siitäkin syystä, että tällä oikeudella on taloudellista merkitystä potilaan ohella myös yleiseltä kannalta.

AOA:n käsityksen mukaan pitkäaikaisesti sairaalahoidossa olevan potilaan taloudellisen tilanteen selvittämisessä olisi erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että tämän mahdolliset oikeudet eri eläkkeisiin tulevat turvatuiksi. Erityisesti tulisi huomioida se, että potilaan työkyvyttömyyseläke voi olla myös osaeläke, jolloin on yleensä aiheellista tarkistaa potilaan kanssa mahdollisuus hakea työkyvyttömyyseläkettä maksettavaksi täytenä eläkkeenä.

AOA katsoi, että sosiaalityöntekijät eivät olleet menetelleet asiassa lainvastaisesti tai virheellisesti. Hän saattoi kuitenkin käsityksensä Niuvanniemen sairaalan ja sen sosiaalityöntekijöiden tietoon.

AOA Paunion päätös 13.8.1999, dnro 1245/4/97

VIIVÄSTYS ASIANTUNTIJALAUSUNNON ANTAMISESSA

Kantelijat arvostelivat Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle tekemänsä kantelun käsittelyn viipymistä. Viivästys johtui siitä, ettei oikeusturvakeskuksen pysyvä asiantuntija ollut antanut häneltä pyydettyä lausuntoa.

Oikeusturvakeskuksen asiantuntija ei ollut selvityksen mukaan antanut häneltä pyydettyä lausuntoa. Hän oli viivyttänyt kanteluasian käsittelyä lähes 10 kuukautta eikä hän ollut esittänyt hyväksyttäviä syitä menettelylleen. Hän ei ollut myöskään välittömästi palauttanut oikeusturvakeskukselle asiakirjoja, kun oikeusturvakeskus oli pyytänyt palauttamaan ne.

AOA Paunio katsoi, että pysyvä asiantuntija ei ollut suorittanut hänelle kuuluvaa tehtävää asianmukaisesti ja piti hänen menettelyään moitittavana. Hän viittasi hallitusmuodon 16 §:n 1 momenttiin ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annetun asetuksen 19 §:ään ja totesi, että kanteluasian asianmukainen ja joutuisa käsittely oikeusturvakeskuksessa edellyttää, että sen pysyvät asiantuntijat antavat heiltä pyydetyt lausunnot oikeusturvakeskuksen asettamassa määräajassa ja mikäli he eivät pysty näin toimimaan, ilmoittamaan esteestä välittömästi.

AOA saattoi käsityksensä pysyvän asiantuntijan menettelyn virheellisyydestä tämän tietoon vastaisen varalle.

AOA Paunion päätös 24.8.1999, dnro 873/4/99

POTILAAN SYDÄNSAIRAUDEN HOITAMINEN

Kantelija arvosteli edesmenneen äitinsä tutkimusta ja hoitoa Seinäjoen keskussairaalassa, Ähtärin aluesairaalassa ja Ähtärin terveyskeskuksessa. Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan mm., hoidettiinko hänen äitinsä sydänsairautta näissä terveydenhuollon toimintayksiköissä asianmukaisesti ja oliko dementia-olettamalla tai terveydenhuollon käytettävissä olevilla voimavaroilla vaikutusta tehtyihin ratkaisuihin.

Selvityksen mukaan potilaalla oli Ähtärin aluesairaalassa todettu vuonna 1993 sydämen hidas syke. Seinäjoen keskussairaalassa joulukuussa 1995 tehdyissä sydäntutkimuksissa hänen sydämensä rytmihäiriötä pidettiin sairaan sinuksen -oireyhtymänä. Potilaalle määrättiin terbutaliinilääkitys. Pyörtymis- tai huimausoireiden puuttuessa tahdistinhoitoa ei pidetty tarpeellisena ja potilas lähetettiin Ähtärin aluesairaalaan seurantaan rytmihäiriönsä vuoksi. Ensimmäinen kontrollikäynti suositeltiin tehtäväksi aluesairaalassa maaliskuussa 1996.

Potilas kävi aluesairaalassa osastonlääkärin vastaanotolla kaksi kertaa. Nämä käynnit tapahtuivat maaliskuussa ja toukokuussa 1996. Näitä vastaanottokäyntejä koskevissa sairauskertomusmerkinnöissä ei ole mainintoja potilaan sydän- ja verenkiertoelimistön tilasta. Seuraavaa kontrollikäyntiä aluesairaalaan suunniteltiin elokuulle. Potilas joutui maaliskuussa 1996 aluesairaalaan Ähtärin terveyskeskuksen lähetteellä kaaduttuaan ja saatuaan olkaluun murtuman. Aluesairaalan sairauskertomuksesta puuttuvat kaatumista koskevat tapahtumatiedot.

Potilas hakeutui terveyskeskuslääkärin vastaanotolle kaatumisen vuoksi aluesairaalan ollessa suljettuna kesällä 1996. Hänen sydänkäyränsä rekisteröitiin, mutta uusia muutoksia ei havaittu. Terveyskeskuslääkäri päästi hänet kotiin antaen ohjeeksi ottaa uudelleen yhteyttä, mikäli uusia kaatumisia ilmenisi. Potilas kävi heinäkuun lopulla 1996 aluesairaalassa sydänkäyrätutkimuksessa. Sydänkäyrä otettiin suunniteltua elokuussa tapahtuvaa vastaanottokäyntiä varten. Hänet löydettiin kuolleena kotonaan elokuun alussa 1996.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan potilaan hoidosta seuraavan.

Potilaan tutkimus ja hoito Seinäjoen keskussairaalassa

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen antaman lausunnon mukaan terbutaliini ei ollut täysin asianmukainen lääkevalinta potilaalle, jolla oli epäiltävissä pitkä QT-oireyhtymä. Lääkitys saattoi altistaa potilaan rytmihäiriöille ja siten sillä saattoi olla osuutta hänen kuolemassaan. Oikeusturvakeskuksen mukaan tahdistimen asentaminen potilaalle olisi ollut asianmukainen ja lääketieteellisesti perusteltu hoitomuoto.

AOA totesi omana käsityksenään, että keskussairaalan sisätautiosastonlääkärin olisi potilaan hoidosta vastuussa olleena lääkärinä tullut ottaa lääkevalinnassa huomioon se, että potilaalla oli epäiltävissä pitkä QT -oireyhtymä. Kyseistä lääkevalintaa ei hänen käsityksensä mukaan voitu pitää laadultaan hyvänä terveyden- ja sairaanhoitona. Hän antoi Seinäjoen keskussairaalan sisätautiosastonlääkärille huomautuksen tämän virheellisestä menettelystä.

Tahdistimen asentamisen osalta AOA totesi, että oikeusturvakeskuksen pysyvät asiantuntijat olivat esittäneet eriäviä käsityksiä tahdistimen asentamisesta. Oikeusturvakeskuksen käsityksen, sen pysyvien asiantuntijoiden lausuntojen ja asiakirjoista saatavan muun selvityksen perusteella AOA ei voinut todeta potilaan sydänsairauden hoidossa keskussairaalassa menetellyn virheellisesti lukuun ottamatta hänelle määrättyä terbutaliinilääkitystä.

Potilaan tutkimus ja hoito Ähtärin aluesairaalassa

AOA käsityksen mukaan aluesairaalan olisi tullut selvittää potilaan kaatumisen syy hänen saadessaan olkaluun murtuman maaliskuussa 1996. Näin olisi tullut menetellä erityisesti siitä syystä, että hänen sydämensä rytmihäiriön seurannan vastuu oli siirretty nimenomaan aluesairaalalle.

Aluesairaalan sairauskertomuksen mukaan potilas tuli aluesairaalan osastonlääkärin vastaanotolle seuraavan kerran toukokuussa 1996. AOA:n käsityksen mukaan viimeistään tuolloin olisi tullut selvittää potilaan kaatumiseen liittyneet tapahtumatiedot, mikä olisi ollut ensiarvoisen tärkeää tahdistintarpeen arvioimisen kannalta.

AOA totesi, että vaikka potilaan rytmihäiriön

seurannan vastuu oli siirretty aluesairaalalle, sen sisätautipoliklinikan edellä mainittua kahta vastaanottokäyntiä koskevissa sairauskertomusmerkinnöissä ei ollut lainkaan mainintoja hänen sydän- tai verenkiertoelimistönsä tilasta. Kyseisellä vastaanotolla osastonlääkäri ei myöskään tulkinnut toukokuussa otettua sydänkäyrää, kuten hänen olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut tehdä. Osastonlääkäri määräsi seuraavan sydänkäyrän otettavaksi vasta kolmen kuukauden kuluttua eli elokuussa 1996.

AOA yhtyi Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen käsitykseen, jonka mukaan potilaan sydänsairauden seuranta ja seurannasta kirjatut sairauskertomusmerkinnät olivat puutteellisia aluesairaalassa. Sairauskertomusmerkinnöistä ei ilmennyt, että potilaalta olisi aktiivisesti tiedusteltu esimerkiksi huimausoireita, mikä AOA:n käsityksen mukaan olisi kuulunut, erityisesti potilaan huonomuistisuuden huomioon ottaen, hänen tilansa asianmukaiseen seurantaan. Näin ollen AOA katsoi osastonlääkärin seuranneen potilaan sydänsairautta puutteellisesti. Hän antoi huomautuksen Ähtärin aluesairaalan osastonlääkärille tämän virheellisestä menettelystä.

Potilaan tutkimus ja hoito Ähtärin terveyskeskuksessa

Potilas hakeutui aluesairaalan ollessa suljettuna Ähtärin terveyskeskukseen kaaduttuaan heinäkuussa 1996. Potilaasta otettiin tuolloin sydänkäyrä, jossa oli atk-diagnoosina "long QTc". Verrattuna terveyskeskuksessa aikaisemmin otettuun sydänkäyrään QT-aika oli edelleen pidentynyt.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ei todennut virheitä tai laiminlyöntejä potilaan saamassa hoidossa terveyskeskuksessa. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella AOA totesi kuitenkin omana käsityksenään, että olisi ollut asianmukaista lähettää potilas sydänkäyrän löydösten perusteella konsultaatioon Seinäjoen keskussairaalaan.

AOA saattoi tämän käsityksensä Ähtärinjärven kansanterveystyön kuntayhtymän johtavan lääkärin tietoon.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen pysyvän asiantuntijan lausunto

Kantelija arvosteli antamassaan vastineessa Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen asiantuntijan lausuntoa ja totesi sen sisältävän "... hämmästyttävän paljon väittämiä, joille ei löydy asiakirjoista dokumentoitavissa olevaa pohjaa".

AOA totesi tältä osin asiassa seuraavan.

Keskussairaalan sairauskertomuksesta ilmenee, että siihen merkityt, potilaan hoitoa koskevat jatkohoito- ja seurantaohjeet annettiin tiedoksi jäljennöksinä potilaalle itselleen, aluesairaalalle ja terveyskeskukselle. Sen sijaan siitä ei ilmene, että näitä ohjeita olisi annettu potilaan omaisille, kuten pysyvä asiantuntija lausunnossaan ilmoitti. Näin ollen asiantuntijalausunto oli AOA:n käytettävissä olevan selvityksen nojalla arvioiden tältä osin virheellinen.

Asiantuntijalausunnossa esitetty näkemys potilaan tutkimuksesta ja hoidosta viittasi priorisointiin ja dementia-olettaman ohjaavaan vaikutukseen potilaan sydänsairauden seurannassa ja hoidossa. AOA totesi hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksestä johtuvan, että jokaisella sairastuneella tulee lähtökohtaisesti olla yhtäläinen oikeus hoitoon. Vaikka potilaalla ei ole ns. subjektiivista oikeutta terveydenhuollon palveluihin, lukuun ottamatta oikeutta kiireelliseen sairaanhoitoon, kunnalla on erikoissairaanhoitolaissa säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että

sen asukas saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon erikoissairaanhoitolain mukaisesti. Tämä velvollisuus merkitsee AOA:n käsityksen mukaan sitä, että laadultaan hyvä terveyden- ja sairaanhoito on annettava kaikille niille, jotka ovat lääketieteellisin perustein hoidon tarpeessa.

AOA:n käsityksen mukaan dementia-olettamalla ei siis voida oikeuttaa hoidon kulkua ja hoidossa tehtyjä ratkaisuja. Myös dementiaa sairastavalla tulee olla oikeus saada sydänsairauteensa potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa tarkoitettua, hänen terveydentilansa edellyttämää laadultaan hyvää hoitoa.

AOA totesi, että asiantuntijalausunnossa esitetty käsitys lähti siitä olettamasta, että potilaan sairaudeksi oli diagnostisoitu dementia. Selvityksen mukaan näin ei ollut asianlaita. Tältä osin lausunto näytti siis perustuvan virheelliselle lähtökohdalle.

AOA:n käsityksen mukaan asiakirjoista saatava selvitys ei kuitenkaan tukenut sitä asiantuntijalausunnossa esitettyä näkemystä, että dementia -olettama olisi vaikuttanut potilaan tutkimuksia ja hoitoa koskeviin ratkaisuihin. Mitä tuli pysyvän asiantuntijan viittaukseen kustannussäästöistä, AOA totesi, että asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ei saatu näyttöä siitä, että kustannussyyt olisivat vaikuttaneet potilaan tutkimuksia ja hoitoa koskeviin ratkaisuihin.

Kantelija totesi vastineessaan, että asiantuntijalausunnossa esitetyt väitteet olivat monilta osin myös vainajaa ja omaisia loukkaavia. AOA otti pysyvän asiantuntijan menettelyn asianmukaisuuden mm. tältä osin erikseen arvioitavaksi. Asia on selvittelyn alaisena.

AOA Paunion päätös 31.8.1999, dnro 617/4/97

PSYYKKISESTI SAIRAAN JA FYYSISESTI VAMMAISEN POTILAAN HOITOPAIKKA JA MAKSUSITOUMUSPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelijat arvostelivat Helsingin kaupungin terveysvirastoa siitä, ettei heidän tytärtään ollut sijoitettu hoitoon asianmukaisesti huomioon ottaen hänen psyykkinen sairautensa ja fyysinen vammansa.

Potilaan hoitopaikka

Kantelijoiden tytär oli sidottu pyörätuoliin ja sairasti skitsofreniaa. Tarkoituksenmukaisin hoitopaikka hänelle olisi ollut Hesperian sairaalan osasto T-11. Häntä ei kuitenkaan voitu sijoittaa sinne, koska tuolla osastolla tulee kyetä liikkumaan omatoimisesti palohälytys- ja pelastustilanteissa. Hänet oli sijoitettu Nikkilän sairaalan pitkäaikaispotilaiden osastolle, jossa häntä voitiin parhaiten tukea hänen perussairautensa, skitsofrenian, hoidossa. Hänen fyysinen vammansa huomioiden tämä oli selvityksen mukaan hänelle paras hoitopaikka.

Helsingin terveysvirasto totesi lausunnossaan, että fyysisesti vammaiset psyykkisesti sairaat ovat hoitopaikkoihin sijoittumisen osalta väliinputoajaryhmä. Psykiatriset sairaalat ja kuntoutuskodit on suunniteltu fyysisesti suhteellisen omatoimiselle henkilölle.

Helsingin terveysvirasto on kuitenkin selvityksiensä mukaan ollut osaltaan edesauttamassa Niemikotiyhdistyksen hanketta rakentaa hoitokoti sellaisille psyykkisesti ja fyysisesti vajaakykyisille henkilöille, joiden ei odoteta kuntoutuvan asteittaisesti itsenäisesti eläviksi. Fyysisesti vammaisten psyykkisesti sairaiden henkilöiden tukipalveluiden tarve on myös huomioitu Helsingin terveysviraston ja sosiaaliviraston yhteistyönä toukokuussa 1999 valmistuneessa työryh-

märaportissa "Suunnitelma palvelurakennemuutoksen hallituksi toteuttamiseksi psyykkisesti sairaiden henkilöiden asumis- ja tukipalvelujen järjestämisessä vuosina 1999 – 2003".

AOA totesi, että kantelijoiden tytär oli joutunut psyykkisesti sairaana hoitopaikan suhteen fyysisen vammansa vuoksi eri asemaan kuin muut psyykkisesti sairaat. Hän totesi kuitenkin, että sekä yleisellä tasolla että tässä yksittäistapauksessa oli pyritty asianmukaisesti edistämään tarkoituksenmukaisten hoitopaikkojen saamista psyykkisesti sairaille liikuntavammaisille henkilöille. Kenenkään yksittäisen virkamiehen ei voitu katsoa menetelleen tässä asiassa lainvastaisesti tai virheellisesti.

Maksusitoumuspäätöksen perusteleminen

Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että hoidosta annettua kielteistä maksusitoumuspäätöstä ei ollut perusteltu hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi maksusitoumuspäätöksen perusteleminen otettiin omana aloitteena tutkittavaksi.

Helsingin kaupungin terveysviraston läntisen terveyskeskuksen vs. terveysjohtaja oli hylännyt kantelijan hakemuksen maksusitoumuksesta yksityisessä asumispalvelukodissa asumisesta. Päätöksessä oli viitattu liitteenä oleviin lääkärinlausuntoihin sekä ylilääkärin antamaan kielteiseen lausuntoon. Lausunnolla oli tarkoitettu puhelimessa ilmoitettua ja maksusitoumusanomukseen käsin kirjoitettua vapaamuotoista kannanottoa, jota oli lähes mahdoton lukea epäselvän käsialan vuoksi.

AOA totesi, että päätöksen tulee aina sisältää perustelut ratkaisuun vaikuttaneista seikoista. Tätä edellyttää hallintomenettelylain 24 §, jonka nojalla päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Perusteluvelvollisuus on myös hallitusmuodon 16 §:n mukainen hyvän hallinnon eräs keskeinen tae.

Päätöksestä tulisi AOA:n mukaan myös käydä ilmi, ovatko hoitopaikkaan pääsyn epäämisen syynä olleet pääasiallisesti lääketieteelliset seikat vai terveydenhoitopiirin taloudellinen tilanne, vai molemmat. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että henkilöllä on mahdollisuus harkita, haluaako hän kenties hakeutua, mikäli hänellä on siihen mahdollisuuksia, yksityisten palveluiden piiriin.

AOA saattoi käsityksensä terveysjohtajan virheellisestä menettelystä Helsingin terveysviraston ja terveysjohtajan tietoon ja kiinnitti vastaisen varalle huomiota siihen, että maksusitoumuspäätökset tulee perustella hallintomenettelylain 24 §:n edellyttämällä tavalla.

AOA Paunion päätös 27.9.1999, dnro 1857/4/97

POTILAAN SUOSTUMUS TOIMIA OPETUSPOTILAANA

Kantelija arvosteli sitä, että hän oli joutunut Tampereen yliopistollisessa sairaalassa opetuspotilaaksi ilman omaa suostumustaan. Hänelle ei ollut kerrottu etukäteen, että lääketieteen opiskelija osallistuisi hänelle anestesiassa suoritettavaan intubaatiotoimenpiteeseen. Hän sai asian selville vasta myöhemmin. Sairauskertomukseen ei ollut myöskään tehty tästä merkintää.

Selvityksen mukaan lääketieteen ja sairaanhoidon opiskelijat olivat mukana hänelle suoritetussa toimenpiteessä. Sairaanhoidon opiskelija oli leikkaus- ja anestesiahoitajan ohjauksessa. Hän suoritti leikkauksessa anestesiahoitajan tehtäviä ja huolehti intubaatiotuubin asennosta yhdessä anestesialääkärin kanssa. Lääketieteen

opiskelijan opetuksesta vastasi anestesiaosaston osastonlääkäri. Osastonlääkärin mukaan suostumuksen kysyminen oli jäänyt häneltä ja kandidaatilta tekemättä. Suostumusta ei ollut pyydetty, koska kandidaattien osallistuminen anestesiatoimintaan ei ollut säännöllistä.

AOA Paunio totesi kanteluun antamassaan päätöksessä mm. seuraavaa.

Opetuksen kohteena oleminen edellyttää potilaan asemasta ja oikeuksista säädetyn lain 6 §:n mukaan, että potilas on siihen suostunut. Jotta potilas voisi antaa pätevän suostumuksensa, hänelle tulee ennen hoitotoimenpidettä tehdä selkoa opetustilanteessa suoritettavan toimenpiteen merkityksestä ja vaikutuksista sekä hoitoon liittyvästä opetuksen osuudesta ja tapahtumien kulusta opetuksen aikana. Ennen opetustilannetta tulee varmistua potilaan suostumuksesta ja siitä että tämä on ymmärtänyt hänelle annetun selostuksen perusteella opetustilanteen tapahtumat. Riittävää ei ole se, että opetuksesta vastuussa oleva henkilö ja oppilas yksinomaan esittäytyvät potilaalle.

Kantelija oli joutunut Tampereen yliopistollisessa sairaalassa opetuspotilaaksi ilman omaa suostumustaan. Menettelyä oli pidettävä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n vastaisena. Lainvastaisesta menettelystä olivat vastuussa opetuksesta vastanneet osastonlääkäri sekä leikkaus- ja anestesiahoitaja. AOA antoi heille huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään.

Saadun selvityksen mukaan opiskelijoiden osallistumisesta ei ollut tehty erikseen merkintää potilaan sairauskertomukseen. Potilaan oikeuksista annetun lain taikka sen nojalla annettujen määräysten perusteella ei AOA:n mukaan voida asettaa ehdotonta velvollisuutta kirjata läsnäolleet opiskelijat potilaan sairauskertomukseen. Sen sijaan potilasasiakirjojen tarkoituksen huomioon ottaen voitiin edellyttää, että hoitotoimenpiteitä suorittavat henkilöt, myös opiskelijat, merkitään sairauskertomukseen. AOA kiinnitti sairaalan huomiota käsitykseensä asianmukaisista hoitotoimenpidettä koskevista merkinnöistä.

Käytäntöä sairaalassa oli saadun selvityksen mukaan muutettu tapahtumien jälkeen siten, että potilaille lähetetään tiedustelu opetuspotilaana toimimisesta samalla kun heidät kutsutaan sairaalaan. Tarkoituksena on, että potilaat toisivat sairaalaan tullessaan myönteisen tai kielteisen kirjallisen vastauksen tiedusteluun.

AOA:n mukaan tämä käyttöön otettu uusi tiedustelu ei yksinään täytä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n mukaista selontekovelvollisuutta. Jotta potilas voisi harkita suostumistaan opetuspotilaaksi, hänellä tulisi sitä ennen olla riittävästi tietoja opetustilanteessa suoritettavien toimenpiteiden merkityksestä ja vaikutuksista sekä niihin liittyvistä riskitekijöistä ja mahdollisista komplikaatioista.

AOA pyysi yliopistollista sairaalaa ilmoittamaan 30.12.1999 mennessä toimenpiteistä, joihin sairaalassa oli ryhdytty opetuspotilaan suostumuksen hankkimiseksi ja hänen tiedonsaantioikeutensa turvaamiseksi anestesiayksikön lisäksi myös muissa sairaalan yksiköissä ja muiden kuin lääketieteen opiskelijoiden harjoittelun kohteena.

AOA Paunion päätös 19.10.1999, dnro 2528/4/97

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän selvitys saapui 30.12.1999. AOA Paunio on pyytänyt tämän johdosta vielä lisäselvitystä ja asia on tältä osin kesken.

HAMPAIDEN OIKOMISHOIDON JÄRJESTÄMINEN

Vanhemmat arvostelivat lastensa hampaiden oikomishoidon järjestämistä Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymän hammashoitolassa. Heitä ei ollut heidän kertomansa mukaan neuvottu riittävästi ja asianmukaisesti terveyskeskuksessa. Kuntayhtymä oli ohjannut vanhempia käyttämään ainoastaan yhden nimeltä mainitun oikomishoidon erikoishammaslääkärin palveluja eikä kuntayhtymä ollut näin ollen tarjonnut vaihtoehtoja hoitopaikan ja hoitavan erikoishammaslääkärin valinnassa. Vanhemmat katsoivat tulleensa kohdelluiksi epäoikeudenmukaisesti, koska he olivat joutuneet itse kustantamaan sellaisia hoitoja, jotka joissakin kunnissa olisivat olleet maksuttomia. Hampaiston oikomishoidon korvaamisesta kuntayhtymässä annetut kuntayhtymän ohjeet olivat vanhempien mukaan lainvastaisia.

Hampaiden oikomishoitoa koskevat ohjeet

Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymän yhtymähallitus oli hyväksynyt vuonna 1996 hampaiden oikomishoidon suunnitelman. Sen mukaan purentavirheiden vaikeusastetta ja hoidon tarvetta kuvattiin pistein 2 – 10. Lisäksi suunnitelmassa määriteltiin, mitkä hoidot tehtiin terveyskeskuksen hammaslääkäreiden toimesta ja mitkä olivat vaikeusasteeltaan sellaisia, että ne vaativat erikoishammaslääkäritasoista hoitoa. Vaativa oikomishoito hankittiin tarvittaessa erikoishammaslääkäriltä maksusitoumuksella ostopalveluna.

Ulkopuolisilta ostettavasta 10 pisteen hoidon tarpeeseen perustuvasta oikomishoidosta aiheutuneet kustannukset korvattiin 100 prosenttisesti, mutta melkein yhtä vaikeasta yhdeksän pisteen hoidon tarpeen kustannuksista vain 20 prosenttia. Ohje merkitsi sitä, että yhdeksän pisteen oikomishoidon tarpeessa olevilla potilailla oli 80 prosentin suuruinen oikomishoidon kustannusten omavastuuosuus. Huoltajille tarkoitetussa tiedotteessa kuntayhtymä totesi voineensa tarjota viime vuosina oikomishoitoa potilaille, jotka olivat saaneet arvioinnissa pistemäärän 7 tai enemmän.

AOA Paunio totesi oikomishoitoa koskevista kuntayhtymän ohjeista ja käytännöstä kannanottonaan seuraavan.

Kuntayhtymä sulki tosiasiassa järjestämisvastuunsa ulkopuolelle erikoishammaslääkäritasoisen oikomishoidon (lukuun ottamatta kaikkein vaativinta oikomishoitoa) ja jätti sen pelkästään yksityissektorin hoidettavaksi. Niissä tapauksissa, joissa terveyskeskushammaslääkärin osaaminen ei riittänyt potilaan hoitamiseen tai kun kysymyksessä ei ollut kaikkein korkeimpaan hoidontarveluokkaan kuuluva potilas, terveyskeskus vetäytyi hoitovastuusta. Tällä tavoin kuntayhtymä ei AOA:n käsityksen mukaan voinut menetellä.

AOA totesi, että hampaiden tutkimuksen ja hoidon täsmällistä sisältöä ja laajuutta ei ole säädetty laissa. Siitä, millaista ja millä tavoin hampaiston oikomishoitoa kunnassa toteutetaan, kunta voi siis tietyissä rajoissa itse päättää.

Hankkimiensa sosiaali- ja terveysministeriön sekä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakesin) asiantuntijalausuntojen perusteella AOA totesi, että terveydellisin perustein suoritettava hampaiston oikomishoito on osa suun perusterveydenhuoltoa tai erikoissairaanhoitoa. Hänen käsityksensä mukaan alle 19-vuotiaiden hampaiden oikomishoidossa on kysymys kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä. Palveluiden saatavuuden perusteena tulee olla potilaan ter-

veydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve eikä terveyskeskuslääkärin osaaminen.

AOA totesi myös, että ne tutkimukset ja hoidot, joita ei voida toteuttaa kuntayhtymän omassa terveyskeskuksessa, tulee järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa edellytetyllä tavalla esimerkiksi ostamalla ne yksityiseltä palvelujentuottajalta.

AOA totesi käsityksenään, että koska alle 19-vuotiaiden kansanterveyslaissa tarkoitettu hammashuolto on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan maksutonta ja koska kyse oli lapsen terveydentilan edellyttämästä, lääketieteellisesti perustellusta hoidosta, omavastuuosuus oli tältä osin lakiin perustumaton. Hän antoi kuntayhtymän yhtymähallitukselle huomautuksen kuntayhtymän ohjeita koskevasta lainvastaisesta ja virheellisestä menettelystä.

Potilaiden ohjaaminen yksityishammaslääkärille

Oikomishoitoa tarvitsevat potilaat ohjattiin terveyskeskuksen toimesta käyttämään ainoastaan yhden oikomishoidon erikoishammaslääkärin yksityisvastaanotollaan antamia palveluita. Tämä sama lääkäri oli määritellyt terveyskeskuksen konsulttina lasten hampaiden purentavirheiden vaikeusasteet.

AOA katsoi tällaisen järjestelyn vaarantaneen luottamuksen terveyskeskuksen käyttämän konsultin puolueettomuuteen eikä hänen mielestään yksityiseen hoitoon ohjaamisessa ollut toimittu tasapuolisesti. Hän antoi huomautuksen johtavalle lääkärille ja vastaavalle hammaslääkärille virheellisestä menettelystä.

AOA Paunion päätös 5.11.1999, dnro 899/4/97

POTILAAN OIKEUS SAADA TARPEELLISTA ERIKOISSAIRAANHOITOA

Vaasan terveyskeskuksen terveyskeskuslääkäri lähetti potilaan silmävaivan vuoksi Vaasan keskussairaalan tarkempia tutkimuksia varten. Keskussairaalan silmätautien osaston ylilääkäri palautti lähetteen potilaalle ja lähettäneelle lääkärille merkinnöin, joiden mukaan potilasta suositeltiin hakeutumaan yksityislääkärin vastaanotolle näöntarkastusta varten silmäpoliklinikan kovan potilasruuhkan vuoksi.

Potilas hakeutui silmävaivansa takia kuukauden kuluttua uudelleen terveyskeskuslääkärin vastaanotolle. Toinen terveyskeskuslääkäri tutki hänet ja konsultoi keskussairaalan silmälääkäriä. Tuolloin ilmeni, että potilas olisi päässyt keskussairaalaan noin kahden kuukauden kuluttua. Uutta lähetettä ei kirjoitettu, koska potilas päätti tuolloin hakeutua yksityisen silmälääkärin vastaanotolle.

Sairaanhoitopiiristä saadun selvityksen mukaan keskussairaalassa oli silmäpotilaiden hoidossa silmälääkäripulan vuoksi keskitytty leikkauspotilaiden hoitoon, koska siten oli saatu potilaille paras mahdollinen hyöty niukasta lääkärikapasiteetista.

AOA Paunio totesi Vaasan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän menettelystä seuraavan.

Lähete palautettiin potilaalle seuraavin merkinnöin varustettuna: "Suos. koht. privaattisilmälääkärille näkötarkastukseen silmäpoliklinikan kovan potilasruuhkan vuoksi". Selvityksestä ei ilmennyt, että potilas olisi saanut muuta tietoa lähetteen palauttamisen syistä tai että häntä olisi muutoin neuvottu tai ohjattu.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki kuitenkin edellyttää, että potilasta neuvotaan ja ohjataan asianmukaisesti, jos häntä ei voida ottaa tutkimukseen tai hoitoon. Potilasta olisi lähetteen palauttamisen yhteydessä tullut neuvoa

ja ohjata tapahtunutta asianmukaisemmin. Riittävänä informaationa ei voida pitää palautettuun lähetteeseen kirjoitettua kannanottoa silmäpoliklinikan kovasta potilasruuhkasta. Asianmukaiseen neuvontaan ja ohjaukseen olisi kuulunut ohjaus kääntyä myös terveyskeskuksen puoleen, koska sairaanhoitopiiri ei voinut edellä esitetyistä syistä järjestää potilaalle tarpeellista erikoissairaanhoitoa.

AOA saattoi Vaasan sairaanhoitopiirin johtajaylilääkärin tietoon käsityksensä sairaanhoitopiirin velvollisuudesta asianmukaisesti neuvoa ja ohjata potilasta.

Vaasan terveyskeskuksen menettelystä AOA totesi seuraavan.

Potilas tarvitsi ensimmäisen terveyskeskuksessa suoritetun tutkimuksen jälkeen kiistattomasti silmätautien erikoislääkärin suorittamaa tutkimusta. Tällaisen tarpeellisen tutkimuksen järjestämisvastuu kuuluu erikoissairaanhoitolain mukaan potilaan kotikunnalle. Kunta voi järjestää terveydenhuoltoon kuuluvat tehtävät sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa säädetyillä vaihtoehtoisilla tavoilla. Erikoissairaanhoitolain mukaan kunta voi sopia palvelujen ostamisesta sellaiselta sairaanhoitopiiriltä, johon se ei kuulu. Erikoissairaanhoitolain mukaan henkilön kotikunnan on huolehdittava siitä, että henkilö saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon tuon lain mukaisesti.

Vaasan terveyskeskuksen olisi tullut lähetteen palauttamisen vuoksi ryhtyä toimenpiteisiin tarpeellisen erikoissairaanhoidon järjestämiseksi potilaalle. Näin ei tapahtunut eikä terveyskeskus siis arvioinut tilannetta potilaan kohdalla tuossa vaiheessa uudelleen. Terveyskeskuksen menettely oli virheellinen siinä, että se ei suorittanut tätä arviointia heti lähetteen palauttamisen jälkeen. Terveyskeskus ryhtyi näihin toimenpiteisiin vasta, kun potilas itse hakeutui silmävaivansa takia kuukauden kuluttua uudelleen terveyskeskuslääkärin vastaanotolle.

AOA saattoi Vaasan terveyskeskuksen johtavan ylilääkärin tietoon käsityksensä terveyskeskuksen velvollisuudesta arvioida potilaan tilanne uudelleen heti lähetteen palauttamisen jälkeen.

AOA Paunion päätös 26.11.1999, dnro 2524/4/97

POIKALASTEN YMPÄRILEIKKAUS ILMAN LÄÄKETIETEELLISTÄ PERUSTETTA

Kantelija arvosteli yliopistollisten sairaaloiden suorittamia, ilman lääketieteellistä perustetta tehtyjä poikalasten ympärileikkauksia. Hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, tehdäänkö maassamme julkisin verovaroin rahoitetuissa sairaaloissa etnisen kulttuuri- identiteetin vaatimia terveiden poikien ympärileikkauksia ja millä tavoin verovarojen käyttöä tähän tarkoitukseen perustellaan tilanteessa, jossa samanaikaisesti monet sairaat joutuvat jonottamaan tarpeellisiin, välttämättömiin ja kiireellisiin leikkauksiin.

AOA Paunio totesi kannanottonaan tässä asiassa seuraavan.

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen perusteella on pääteltävissä, että poikien ympärileikkauksella ei ole selkeitä myönteisiä terveydellisiä vaikutuksia. Sen sijaan toimenpiteellä saattaa olla jossain määrin epätoivottuja jälkiseurauksia. Komplikaatioiden riski saattaa olla toimenpiteen suorittamistavasta ja lapsen iästä riippuen jopa 4 %:n suuruusluokkaa. Myös laadultaan vakavat komplikaatiot ovat mahdollisia.

Poikalasten ympärileikkauksessa ilman lääketieteellistä perustetta ei ole kysymyksessä sairauden hoito eikä sitä myöskään suoriteta Suomessa

sairauden ennaltaehkäisyn tarkoituksessa. Toimenpide ei tällöin ole kunnan järjestämisvelvollisuuden alainen erikoissairaanhoitolain mukainen sairauden ehkäisyyn, tutkimiseen taikka hoitoon kuuluva terveydenhuollon palvelu eikä se myöskään ole kansanterveyslain mukainen kunnan asukkaittensa sairaanhoidon järjestämiseen liittyvä kansanterveystyöhön kuuluva tehtävä.

Julkisen terveydenhuollon toimintayksiköillä ei siten ole potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki sekä kuntien terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvoitteita koskeva lainsäädäntö huomioon ottaen velvollisuutta toimenpiteen suorittamiseen.

Toinen ja vaikeampi kysymys on, onko julkisen terveydenhuollon toimintayksiköillä ylipäätään oikeutta suorittaa toimenpide lapsen vanhempien pyynnöstä.

Käsitykset poikkeavat siinä suhteessa, onko suostumuksen antamiseen kykenemättömän pienen lapsen koskemattomuuteen puuttuminen uskonnon harjoittamisen vapauden turvaamiseksi oikeudellisesti hyväksyttävää.

Tässä arvioinnissa on otettava huomioon se, että poikalasten ympärileikkauksesta ilman lääketieteellistä perustetta ei ole olemassa asiasta annettuja nimenomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö on 1990-luvun alkupuolella esittänyt, että toimenpiteen suorittamiseen suhtauduttaisiin kunnallisessa terveydenhuollossa myönteisesti. Nämä seikat huomioon ottaen poikien ympärileikkauksia suorittaneiden terveydenhuollon toimintayksiköiden ei voida katsoa menetelleen sillä tavoin lainvastaisesti, että laillisuusvalvojalla olisi syytä ryhtyä niiden menettelyn johdosta toimenpiteisiin.

Vaikka julkisessa terveydenhuollossa suoritettuja poikien ympärileikkauksia ei voida pitää edellä sanotuista syistä selkeästi lainvastaisina, toimenpiteen suorittamiseen pienelle lapselle tulisi AOA:n käsityksen mukaan suhtautua kuitenkin erittäin suurella varauksella siitäkin huolimatta, että uskonnon harjoittamisen oikeutta tulee kunnioittaa sekä erilaisia kulttuureja ja uskontoja arvostaa.

Edellä sanottu varauksellinen suhtautuminen on perusteltu sen vuoksi, että julkisella vallalla on suomalaisessa oikeusjärjestyksessä erityinen velvollisuus lapsen suojeluun ja huolenpitoon, mihin voidaan katsoa kuuluvan keskeisesti myös lapsen koskemattomuuden turvaaminen. Hallitusmuotomme velvoittaa julkista valtaa kohtelemaan lapsia aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ja lähtökohtaisesti täysimääräiset perusoikeudet omaavina yksilöinä.

Suomi on myös allekirjoittanut Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevan yleissopimuksen, jonka ratifioimista valmistellaan. Eräs tämän sopimuksen lähtökohdista on, että suostumukseen kykenemättömän henkilön – siis myös pienen lapsen – koskemattomuuteen voidaan puuttua vain, jos toimenpiteestä on hänelle välitöntä hyötyä. Lääketieteellisten asiantuntijoiden näkemysten perusteella ilman lääketieteellisiä perusteita tehdyistä ympärileikkauksista ei ole poikalapselle ainakaan välitöntä terveydellistä hyötyä.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on suoritettu intressivertailua uskonnon harjoittamisen oikeuden ja lapsen ruumiillisen koskemattomuuden välillä ja todettu, että uskonnon vapauteen vedoten ei voida harjoittaa toimia, jotka loukkaavat esimerkiksi henkilökohtaista koskemattomuutta. Erityisesti on todettu, ettei uskonnonvapaussäännös voi missään olosuhteissa oikeuttaa ihmisyksilöiden silpomista. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan tarkasteltu poikien ympärileikkausta.

Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta

valmisteltaessa on, pyrittäessä poistamaan lasten terveydelle vahingollisia perinteisiä tapoja, tarkasteluun otettu yksinomaan tyttöjen ympärileikkaus. Tämä rajaus on kuitenkin sopimusta koskevan kirjallisuuden valossa tehty nimenomaan siitä syystä, että ympärileikkauskäytännön poistamisessa oli tuolloin mahdollista edetä edes tyttöjen osalta.

Edellä sanotuilla perusteilla AOA katsoi, että suostumukseen kykenemättömien pienten poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta on oikeudelliselta kannalta arvioituna erittäin kyseenalainen. Eri asia on toimenpiteen suorittaminen siinä vaiheessa, kun lapsi pystyy itse antamaan tietoon perustuvan suostumuksensa toimenpiteelle. Näin ollen toimenpidettä ei hänen käsityksensä mukaan tulisi ennen tätä ajankohtaa suorittaa julkisen terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Koska kysymys on lapsen oikeuksien kannalta merkittävästä asiasta, olisi AOA:n mielestä toivottavaa, että eduskunta esimerkiksi juuri edellä mainittua Euroopan neuvoston yleissopimusta taikka sen edellyttämiä lainmuutoksia käsitellessään suorittaisi eri perusoikeuksien keskinäistä punnintaa poikalasten ympärileikkaustoimenpidettä silmällä pitäen. Hän saattoi nämä käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön, Helsingin yliopistollisen keskussairaalan, Oulun yliopistollisen sairaalan sekä sairaanhoitopiirien kuntayhtymien tietoon.

Kantelijan toisessa kirjeessä oli kysymys siitä, onko tasa-arvon mukaista, että tytöt joutuvat alistumaan rituaaliselle sukuelintensä silpomiselle terveydenhuoltojärjestelmän ulkopuolella samanaikaisesti, kun poikien ympärileikkauksia ilman lääketieteellistä perustetta suoritetaan julkisen terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Tältä osin AOA totesi, että tyttö- ja poikalasten ympärileikkauksia ei voida rinnastaa toisiinsa. Tyttöjen ympärileikkauksessa on kysymys syvällekäyvästä ruumiillisen koskemattomuuden loukkauksesta, jonka vaikutukset saattavat ulottua myös tuleviin lapsiin. Toimenpidettä ei voida sallia missään oloissa eikä millään perusteella, minkä voimassa oleva lainsäädäntömme osoittaa.

AOA totesi, että on tärkeätä, että viranomaiset (erityisesti poliisi-, sosiaali- ja terveys- sekä opetusviranomaiset) toimivat aktiivisesti niin lainsäädännöstä tiedottaen kuin mahdollisten lainrikkomusten ehkäisemiseksi muutoinkin.

AOA Paunion päätös 30.11.1999, dnrot 1664/4/97 ja 462/4/99

LEIKKAUKSEN ASIANMUKAISUUS

Kantelija pyysi tutkimaan hänelle Meltolan sairaalassa tehdyn poskionteloleikkauksen asianmukaisuuden.

Hän oli hakeutunut sairaalaan joitakin kuukausia kestäneen limaisuuden vuoksi. Kasvainepäilyn vuoksi suoritetussa kerroskuvauksessa oli todettu oikeaa puolta pienempi vasen poskiontelo, jossa ei röntgenlausunnon mukaan ollut kasvain- eikä tulehdusmuutoksia. Erikoislääkäri oli kuitenkin katsonut poskionteloleikkauksen aiheelliseksi limakalvokasvaimen poissulkemiseksi ja tehnyt ns. radikaalileikkauksen, jossa vasemman poskiontelon limakalvo oli poistettu kokonaan.

Kantelijalle ilmaantui leikkauksen jälkeen särkyä vasemmalle puolelle ylähuuleen, ikeniin ja hampaiden alueelle. Poskisärky määritettiin leikkauksen jälkeiseksi kipukomplikaatioksi, joka oli aiheutunut hermon vaurioitumisesta leikkauksen yhteydessä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen, sen

pysyvän asiantuntijan sekä Potilasvahinkolautakunnan lausuntojen mukaan korva-, nenä- ja kurkkutautien erikoislääkäri oli menetellyt virheellisesti siinä, että hän oli suorittanut potilaalle poskiontelon radikaalileikkauksen ja poistanut vasemman poskiontelon koko limakalvon, vaikka leikkaukseen ei ollut kiistatonta aihetta poskiontelon kerroskuvauksesta saadun tiedon perusteella. Näin ollen kantelija ei ollut saanut sellaista laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa, josta säädetään potilaslaissa.

AOA antoi erikoislääkärille huomautuksen virheellisestä menettelystä.

AOA Paunion päätös 30.11.1999, dnro 294/4/98

OMAISTEN KUULEMINEN TÄRKEITÄ HOITOPÄÄTÖKSIÄ TEHTÄESSÄ

Kantelija arvosteli edesmenneen veljensä tutkimus- ja hoitotoimenpiteistä annettua Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen päätöstä usealta kohdin. Hän arvosteli mm. oikeusturvakeskuksen kantaa, jonka mukaan potilaan omaisten informoinnissa ei ollut tapahtunut virhettä.

Kantelijan mukaan lähiomaisten kanssa ei ollut neuvoteltu ennen hänen veljensä antibioottihoidon lopettamisesta, mikä merkitsi samalla hänen aktiivihoitonsa lopettamista. Hänen Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle osoittamansa kantelukirjoituksen mukaan sairaanhoitaja oli ilmoittanut hänen sisarelleen kahden lääkärin tekemästä antibioottihoidon lopettamista koskeneesta päätöksestä. Tämä johti hänen veljensä kuolemaan.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus korosti AOA:lle antamassaan lausunnossa, että antibioottihoidon jatkamiselle ei ollut lääketieteellisiä perusteita. Se totesi, että kantelua käsiteltäessä ei ollut selkeästi osoitettavissa laiminlyöntiä potilaan omaisten informoinnissa eikä asia tämän johdosta ollut antanut oikeusturvakeskukselle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Oikeusturvakeskus oli todennut päätöksessään, että vaikka tiedonkulku potilaan omaisten ja hoitohenkilökunnan välillä ei ollut kaikilta osin onnistunut, olivat potilaan omaiset kuitenkin olleet keskusteluyhteydessä lääkäreihin ja hoitajiin. Oikeusturvakeskus totesi myös, että sen antaman päätöksen tiedoksi saattaminen terveydenhuoltoyksiköiden johtaville lääkäreille merkitsee käytännössä sitä, että yksiköiden huomiota kiinnitetään siihen, miten vastaavissa tilanteissa tulee vastaisuudessa toimia.

AOA Paunio totesi tältä osin kannanottonaan, että asiakirjojen perusteella ei ollut saatavissa täyttä selvyyttä siitä, miten yhteydenpito kantelijan ja hoitohenkilökunnan välillä oli toteutettu eikä myöskään siitä, oliko potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukainen omaisten kuuleminen laiminlyöty päätettäessä kantelijan veljen aktiivihoidon lopettamisesta. Vaikka Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ei voitu katsoa menetelleen asiassa lainvastaisesti taikka virheellisesti, olisi AOA:n käsityksen mukaan kuitenkin ollut perustellumpaa menetellä siten, että oikeusturvakeskus olisi päätöksessään nimenomaisesti kiinnittänyt kantelijan veljeä hoitaneiden terveydenhuollon yksiköiden huomiota potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa asetettuun velvoitteeseen, jonka mukaan sellaisen henkilön, joka ei kykene itse päättämään hoidostaan, omaisia on kuultava ennen tärkeiden hoitopäätösten tekemistä.

AOA saattoi tämän käsityksensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tietoon.

AOA Paunion päätös 13.12.1999, dnro 2072/4/97

KEHITYSVAMMAISEN POTILAAN HOITAMINEN

Kantelijat arvostelivat edesmenneen tyttärensä tutkimusta ja hoitoa Satakunnan keskussairaalassa ja Rauman aluesairaalassa. Erityisesti he moittivat sitä, että heidän tyttäreltään poistettiin keskussairaalassa hammas lupaa kysymättä.

Selvityksen mukaan kysymyksessä oli kehitysvammainen monisairas henkilö, jolla oli pysyvänä lääkityksenä mm. epilepsialääke. Hänelle suoritettiin hammashoidon tarpeen kartoitus. Siinä todettiin, että vasta nukutuksen aikana voitaisiin tehdä hampaiston yksityiskohtaisempi tarkastus. Hänen hampaitaan paikattiin sittemmin nukutuksessa ja tuossa yhteydessä häneltä poistettiin yläleuasta etuhampaan viereinen virheasentoinen hammas. Nukutuksen yhteydessä hänelle annettiin doksapraamihydrokloridi-lääkitystä. Hänen herättyään hänelle annettiin tulehduskipulääkettä, jonka antamisen vaikutuksena todettiin jalkojen heikkoutta. Hänet kotiutettiin ilman, että lääkäri olisi tavannut häntä ennen kotiuttamista.

Äiti vei tyttärensä tämän halvausoireiden vuoksi samana päivänä yksityislääkärin vastaanotolle. Tämä lähetti hänet Rauman aluesairaalaan. Aluesairaalassa suoritetuissa tutkimuksissa todettiin, että hänen oikea jalkansa ei kantanut ja että hänen oikea yläraajansa oli veltto. Hänet otettiin osastolle jatkohoitoon ja hänelle määrättiin asetosalisyylihappo-lääkitystä. Jonkin aikaa tämän jälkeen hän alkoi oksentaa ja sai kouristuskohtauksen. Hoidosta huolimatta kouristukset eivät lauenneet. Hän sai sydänpysähdyksen, johon hän menehtyi.

Hänen peruskuolinsyykseen todettiin tarkemmin määrittelemätön aivoverenkierron häiriö. Kuolemaan myötävaikuttaneiksi syiksi todettiin kehitysvammaisuus ja yleisanestesiassa tehty hammashoito sekä hammasmätä. Kuolema luokiteltiin luonnolliseksi tautikuolemaksi.

AOA Paunio totesi käsityksenään potilaan hoidosta seuraavan.

Lähiomaisen kuuleminen

Arvioitaessa lähiomaisen kuulemisen tarpeellisuutta potilaan hammasta poistettaessa tulee Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunnossa sanotulla tavoin punnita keskenään toisaalta lähiomaisen kuulemisen merkitystä ja toisaalta kuulemisesta mahdollisesti aiheutuvaa leikkauksen ja nukutuksen pitkittymistä ja sen aiheuttamaa riskiä.

Arvioinnissa on merkitystä myös sillä, pidetäänkö hampaan poistamista koskevaa päätöstä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa tarkoitettuna sellaisena tärkeänä hoitopäätöksenä, jota ennen potilaan lähiomaista tuli kuulla. Tärkeäkään hoitopäätös ei tapahtuma-aikaan voimassa olleen potilaslain mukaan edellyttänyt lähiomaisen suostumusta. Lakia on tältä osin muutettu myöhemmin.

Hampaan poistaminen on oikeusturvakeskuksen lausunnon mukaan sinänsä pieni toimenpide, mutta se on kuitenkin kajoava ja vaikutuksiltaan peruuttamaton. AOA oli yhtä mieltä oikeusturvakeskuksen kanssa siitä, että hampaan poistamista on näistä syistä pidettävä sellaisena tärkeänä hoitopäätöksenä, jonka johdosta lähiomaista on potilaslain mukaan kuultava, vaikkakin kysymys on tältä osin hänen nähdäkseen jossain määrin tulkinnanvarainen.

AOA:n käsityksen mukaan potilaan äitiä olisi siis tullut potilaslain nojalla kuulla ennen hampaan poistamista. Kuuleminen olisi todennäköisesti voitu järjestää niin, että äitiä olisi pyydetty pysyttelemään lähistöllä nukutuksessa tehtävää hammashoitoa aloitettaessa. Näin menetellen

leikkaus ja nukutus eivät olisi kuulemisen johdosta pitkittyneet. Tämä olisi muutoinkin ollut perusteltua, koska tarvittavien toimenpiteiden laatu ja laajuus voitiin joka tapauksessa selvittää tarkemmin vasta nukutuksessa. Äidin kuulemisen yhteydessä hänelle olisi tullut selvittää tarvittavien toimenpiteiden laatu ja laajuus.

AOA totesi potilaan hoidosta vastuussa olleen hammaslääkärin menetelleen virheellisesti siinä, että hän ei kuullut potilaan lähiomaista.

Lääkitys

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunnon mukaan potilaalle nukutuksen jälkeen Satakunnan keskussairaalassa annettu doksapraami on hengitystä stimuloiva lääke, jonka tiedetään voivan aiheuttaa haittavaikutuksenaan mm. kouristuksia. Doksapraami on siten oikeusturvakeskuksen lausunnon mukaan vasta-aiheinen potilailla, joilla on epilepsia tai muita kouristustaipumuksia.

Asiantuntijalausuntojen perusteella AOA katsoi, että doksapraamin antaminen epilepsiaa sairastavalle potilaalle ei ollut potilaslaissa tarkoitettua laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Hän totesi potilaalle doksapraamia määränneen lääkärin menetelleen tältä osin virheellisesti.

Potilaan voinnin tarkistaminen ennen kotiuttamista

Potilaalla oli hänen äitinsä kertoman mukaan häntä keskussairaalasta toimenpidepäivänä noin klo 15.00 kotiutettaessa oikean puolen raajojen heikkoutta. Äiti oli kertomansa mukaan kotiuttamisen aikoihin kysellyt lääkärin tuloa, mutta hänelle oli vastattu, "ettei lääkäri nyt tule". AOA totesi, että asiakirjojen perusteella ei ollut mahdollista selvittää, oliko potilaalla halvaustyyppisiä puolioireita hänen lähtiessään keskussairaalasta. Hoidonseurantalomakkeelle oli kuitenkin puolenpäivän aikaan merkitty, että "jalat menevät kovin heikoiksi". Oireiden arvioitiin johtuneen kipulääkityksestä.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja sen pysyvän asiantuntijan lausuntojen mukaan raajojen puolioireet viittaavat yleensä vakavaan sairauteen ja vaativat välitöntä huomioimista. Jos äidin mainitsemiin oireisiin ei kiinnitetty huomiota, kysymyksessä oli asiantuntijalausuntojen mukaan tältä osin epäasianmukainen menettely. Oikeusturvakeskuksen lausunnon mukaan lääkärin olisi joka tapauksessa tullut tarkastaa potilaan vointi ennen hänen kotiuttamistaan keskussairaalasta, varsinkin kun saattajana ollut omainen oli pyytänyt lääkärin tapaamista.

Edellä sanotun oikeusturvakeskuksen näkemyksen perusteella AOA katsoi, että potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon olisi kuulunut, että hänen hoidostaan vastannut lääkäri, tässä tapauksessa hammaslääkäri, olisi tarkistanut hänen vointinsa ennen hänen kotiuttamistaan, kun otettiin huomioon hänen perussairautensa ja hänen yleistilanteestaan tehdyt havainnot. Erityisesti havainnot jalkojen "velttoudesta" olisivat edellyttäneet vastuullisen lääkärin tutkintaa ja arviota. Tässä yhteydessä potilaan hoidosta vastuussa olleen hammaslääkärin olisi myös tullut selostaa potilaan äidille ne toimenpiteet, jotka hän oli hammashoidossa suorittanut.

AOA katsoi hoitaneen hammaslääkärin olleen tilanteessa sanotulla tavalla selontekovelvollinen erityisesti, koska suoritettavien toimenpiteiden laatu ja laajuus oli voitu selvittää vasta nukutuksen aikana.

AOA totesi käsityksenään potilaan hoidosta vastuussa olleen hammaslääkärin menetelleen

virheellisesti, kun hän ei tarkistanut potilaan vointia ennen hänen kotiuttamistaan eikä selvittänyt suorittamiaan hoitotoimenpiteitä hänen äidilleen.

Kipulääkitys

Potilas toimitettiin siis illalla Rauman aluesairaalaan raajojen halvaustyyppisten puolioireiden johdosta. Hänelle määrättiin tuolloin kipulääkkeeksi asetosalisyylilääkitystä. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja sen pysyvän asiantuntijan lausuntojen mukaan voidaan asettaa kyseenalaiseksi asetosalisyylihapon käyttäminen kipulääkkeenä potilaalle, jolla keskushermostoverenvuoto on yksi mahdollinen kysymykseen tuleva taudinmääritys.

Mainittujen asiantuntijalausuntojen perusteella AOA katsoi, että asetosalisyylihappolääkityksen antaminen potilaalle tuossa tilanteessa ei ollut potilaslaissa tarkoitettua laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Hän katsoi asetosalisyylihappoa kipulääkkeeksi määränneen lääkärin menetelleen tältä osin virheellisesti.

AOA korosti päätöksessään, että hän ei voinut ottaa kantaa siihen, oliko edellä selostetuilla hänen virheellisinä pitämillään menettelyillä ollut vaikutusta potilaan menehtymiseen. Hän antoi huomautuksen Satakunnan keskussairaalan anestesiaerikoislääkärille virheellisestä menettelystä, kun hän määräsi epilepsiaa sairastavalle potilaalle annettavaksi doksapraamia, ylihammaslääkärille virheellisestä menettelystä, kun hän ei tarkastanut potilaan vointia ennen kotiuttamista eikä selvittänyt suorittamiaan hoitotoimenpiteitä potilaan äidille sekä Rauman aluesairaalan sisätautiylilääkärille virheellisestä menettelystä, kun potilaalle määrättiin kipulääkkeeksi asetosalisyylihappoa, vaikka keskushermostoverenvuoto oli hänellä yksi kysymykseen tuleva taudinmääritys.

AOA saattoi lisäksi ylihammaslääkärin tietoon käsityksensä siitä, että hänen olisi potilaslain nojalla tullut kuulla potilaan äitiä ennen hampaan poistamista.

AOA Paunion päätös 30.12.1999, dnro 2560/4/97

POTILAAN HOITAMINEN YHTEISYMMÄRRYKSESSÄ HÄNEN KANSSAAN

Kantelija arvosteli synnytyksen yhteydessä saamaansa hoitoa Keski-Pohjanmaan keskussairaalassa. Hän kertoi sairaalan naistentautien ja synnytysten ylilääkärin suorittaneen hänelle kivuliaan istukan käsinirrotuksen nukuttamatta ja kertomatta toimenpiteestä hänelle.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja sen pysyvän asiantuntijan lausuntojen mukaan kantelijalle ei tehty istukan käsinirrotusta. Sen sijaan ylilääkäri irrotti istukan vetämällä napanuorasta ja puristamalla toisella kädellä kohtua. Asiantuntijalausuntojen mukaan oli ilmeistä, että tämä aiheutti voimakasta kipua. Kyse oli istukan irrottamisesta yli 1,5 tuntia synnytyksestä. Tähän mennessä kaikki kätilön käytettävissä olevat keinot oli käytetty, anestesia- ja leikkausryhmä kutsuttu paikalle ja potilaalle ilmoitettu, että hänelle tehtäisiin nukutuksessa istukan käsinirrotus.

AOA Paunio totesi omana käsityksenään seuraavan.

Potilasta on potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslain) mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Tämä merkitsee sitä, että potilaan suostumus on hoitotoimenpiteiden luvallisuuden edellytys.

Ylilääkärin selityksestä ilmeni, että potilas antoi suostumuksensa vain ylilääkärin toteaman runsaan vuodon johdosta tehtävään istukan irtoamisen tilaa koskevaan tutkimukseen. Ylilää-

käri kertoi pyytäneensä kantelijalta lupaa saada vetää napanuorasta. Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ei ilmennyt, että kantelija olisi antanut tähän suostumuksensa. Ylilääkäri kertoi seuranneensa kantelijaa katseellaan ja informoineensa häntä koko ajan tekemisistään. Tältä osin kätilön ja ylilääkärin selvitykset olivat yhteneviä. Toimenpiteiden suorittamisen kestosta oli sen sijaan esitetty eriäviä käsityksiä. Ylilääkärin selityksen mukaan toimenpiteiden suorittaminen kesti yhdestä kahteen minuuttia, kätilön antaman selvityksen mukaan aikaa kului enemmän.

Kantelija oli valmisteltu ja psyykkisesti valmistautunut nukutuksessa tehtävään istukan käsinirrotukseen. Ylilääkärin suorittamat toimenpiteet olivat hänelle yllättäviä ja niihin liittyi mitä ilmeisimmin voimakasta kipua. Terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on potilaiden kärsimysten lievittäminen. Kun toimenpiteiden tiedetään kliinisen kokemuksen perusteella aiheuttavan potilaalle voimakasta kipua, kysymys on niin vakavasta potilaan koskemattomuuteen puuttumisesta, että lääkärin on ennen toimenpiteiden suorittamista varmistuttava hänen nimenomaisesta suostumuksestaan. Potilaan tahdon sisällöstä on varmistuttava myös silloin, kun valittavana on eri hoitovaihtoehtoja. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa vaihtoehtona olisi ollut istukan käsinirrotus nukutuksessa.

Ylilääkärin suorittamia toimenpiteitä ei AOA:n käsityksen mukaan toteutettu potilaslaissa edellytetyllä tavalla yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Näitä toimenpiteitä ei AOA:n käsityksen mukaan voitu pitää sellaisina vähäisinä toimenpiteinä, joiden suorittamiseen riitti potilaan hiljainen suostumus. Kantelijan seuraamista katseella ja toimenpiteistä informoimista ei voitu myöskään pitää riittävinä keinoina varmistua potilaan nimenomaisen suostumuksen olemassaolosta. Eri hoitovaihtoehtoja ei selvitetty potilaalle.

AOA katsoi, että ylilääkäri ei antanut kantelijalle potilaslaissa edellytetyllä tavalla riittävästi selvitystä hänen tilastaan, tehtävistä toimenpiteistä ja niiden vaihtoehdoista, siis niistä hänen hoitoonsa vaikuttavista seikoista, joilla olisi ollut merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan. Hän katsoi, että kantelija ei saanut tässä suhteessa sellaista laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa, josta potilaslaissa säädetään. Hän antoi synnytysten ja naistentautien ylilääkärille huomautuksen hänen virheellisestä menettelystään.

AOA Paunion päätös 30.12.1999, dnro 249/4/98

KUOLEMANSYYN SELVITTÄMISEN VIIVÄSTYKSET LÄNSI-SUOMEN LÄÄNINHALLITUKSESSA

AOA Pauniolla on ollut kertomusvuonna tutkittavana kaksi kantelua, jotka koskivat kuolemansyyn selvittämisen viivästymistä Länsi-Suomen lääninhallituksessa.

Ensimmäisessä tapauksessa kantelija arvosteli Länsi-Suomen lääninoikeuslääkäriä siitä, että tämä ei ollut useista lupauksistaan huolimatta toimittanut hänelle hänen edesmenneen miehensä oikeuslääketieteellisestä ruumiinavauksesta tehtyä pöytäkirjaa, jota kantelija tarvitsi vakuutusoikeudellisista syistä.

Selvityksen mukaan lääninhallituksen tulossopimuksen mukaisena tavoitteena on, että kuolemansyyn selvityksen asiakirjat valmistuvat viimeistään kuuden kuukauden kuluessa. Oikeuslääkärin mukaan asian käsittely oli viivästynyt kohtuuttomasti pääasiallisesti hänestä itsestään johtuneista syistä. Virkatehtävien suorittamiseen olivat tosin vaikuttaneet osittain hänestä

riippumattomat syyt kuten kuolemansyyn selvittämisen edellyttämät lisätutkimukset sekä virastotalon peruskorjauksen vaatimasta muutosta aiheutuneet haitat.

AOA Paunio piti tästä huolimatta hallitusmuodon 16 §:ään ja valtion virkamieslain 14 §:ään viitaten kuolemansyyn selvityksen ja ruumiinavauspöytäkirjan valmistumiseen kulunutta noin vuoden ja kahden kuukauden aikaa kohtuuttoman pitkänä. Kun otettiin huomioon, että kantelija oli saanut pyytämänsä asiakirjan ja että lääninhallitus oli ilmoittanut jatkossa varmistavansa pöytäkirjojen valmistumisen ajallaan, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA kiinnitti oikeuslääkärin huomiota vastaisen varalle asioiden joutuisaan käsittelyyn sekä virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

AOA Paunion päätös 30.9.1999, dnro 150/4/99

Toisessa tapauksessa kantelija arvosteli sitä, että hän ei ollut useista pyynnöistään huolimatta saanut Länsi-Suomen lääninhallituksen lääninoikeuslääkäriltä edesmenneen miehensä kuolemansyyn selvittämistä koskevia asiakirjoja itselleen. Hän kertoi myös miehensä potilasvahinkoasian käsittelyn viipyneen Potilasvakuutuskeskuksessa kuolemansyyn selvittämisen viipymisestä johtuen.

Selvityksen mukaan kantelijan puoliso kuoli Satakunnan keskussairaalassa marraskuussa 1997. Lääninoikeuslääkäri suoritti hänelle täydellisen oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen saman vuoden joulukuussa. Oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen pöytäkirja ja lausunto valmistuivat joulukuussa 1999, jolloin myös annettiin lopullinen kuolintodistus.

Lääninoikeuslääkäri totesi antamassaan selvityksessä, että avauspöytäkirjan laadinta oli ongelmallista asiaan liittyneiden erilaisten väitteiden ja eri osapuolilta saatujen käsitysten ristiriitaisuuden vuoksi. Lausunto olisi hänen selvityksensä mukaan tullut kuitenkin laatia aikaisemmin eikä hän katsonut sen suhteen voivansa esittää pitäviä ja ylivoimaisia esteitä. Lääninoikeuslääkäri totesi selvityksessään lääninhallituksen työnjohdon pyrkineen jouduttamaan hänen tehtäviensä suorittamista, joten hän katsoi olevansa yksin vastuussa tapahtuneesta viiveestä.

Lääninhallitus totesi lääninoikeuslääkärin tekemien oikeuslääketieteellisten kuolemansyynselvitysten kuolintodistus- ja avauspöytäkirjojen ruuhkautuneen syksystä 1997 alkaen. Ruuhkautuminen johtui paitsi lääninoikeuslääkärin edellä mainitussa henkilökohtaisessa selvityksessä esitetyistä syistä myös läänin oikeuslääkärivajauksesta. Lääninhallitus totesi käynnistäneensä lääninoikeuslääkärin työruuhkan purkamisen.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen pöytäkirjan ja -lausunnon valmistuminen ja lopullisen kuolintodistuksen antaminen kestivät tässä tapauksessa yli kaksi vuotta. Näiden kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatimisen viipyminen oli johtanut myös potilasvahinkoasian käsittelyn viipymiseen Potilasvakuutuskeskuksessa. Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatiminen oli kestänyt kohtuuttoman kauan, minkä lääninoikeuslääkäri oli itsekin myöntänyt. Hänen olisi tullut suorittaa kysymyksessä olevan virkatehtävänsä huomattavasti tapahtunutta nopeammin. Valtion virkamieslain (750/94) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

AOA antoi lääninoikeuslääkärille huomautuksen tästä virheellisestä menettelystä.

AOA Paunion päätös 30.12.1999, dnro 1898/4/99

AOA Paunio suoritti mm. kanteluissa esille tulleisiin kuolemansyyn selvittämisten viivästyksiin liittyen tarkastuksen 8.3.2000 Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla.

Tarkastuksella kävi tältä osin ilmi, että lääninoikeuslääkäri on 26.11.1999 lähtien keskittynyt ruuhkan purkamiseen siten, että hän ei ole tehnyt uusia ruumiinavauksia, kanteluja tai muita sellaisia tehtäviä, jotka on voitu siirtää muille oikeuslääkäreille tai lääninlääkärille. Vanhojen vuoden 1998 kuolintodistusten rästit valmistuivat joulukuussa 1999 ja muut puuttuvat kuolintodistukset tammi – helmikuussa 2000. Pöytäkirjat vuoden 1997 osalta ovat valmistuneet ja vuoden 1998 rästiin jääneet pöytäkirjat valmistuvat kuluvan vuoden maaliskuun aikana. Vuodelta 1999 olevat rästit ilmoitettiin tehtävän välittömästi tämän jälkeen siten, että ruuhka on kokonaisuudessaan purettu huhtikuun 2000 loppuun mennessä.

Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto ilmoitti 17.5.2000, että puuttuneet oikeuslääketieteelliset ruumiinavauspöytäkirjat on saatu valmiiksi 30.4.2000 mennessä ja että vuoden 2000 tulossuunnitelman mukaisesti huolehditaan siitä, että alueellisella työnjaolla ja tarvittavilla korvaavilla avausjärjestelyillä mm. yliopistojen kanssa varmistetaan kuolemansyyselvitysten kaikkien asiakirjojen valmistuminen viimeistään 6 kuukauden määräajassa.

TRANSSEKSUAALIEN ASEMA JA LAINSÄÄDÄNTÖ

Kantelija arvosteli sitä, että Suomessa ei ole transseksuaaleja ja heidän asemaansa koskevaa lainsäädäntöä. Sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Terveydenhuollon oikeusturvakeskus, Väestörekisterikeskus ja Helsingin yliopistollisen keskussairaalan psykiatrian klinikka antoivat kantelun johdosta selvityksen.

Saaduista selvityksistä ilmeni mm., että nykyisessä tilanteessa kuka tahansa lääkäri saa kastroimista lukuun ottamatta suorittaa transseksuaalien leikkauksia ja antaa hormonilääkitystä. Selvitysten mukaan useat tutkittavista aloittavat hormonihoidot ennen ensi tutkimusta, vaikka esimerkiksi kansainvälinen hoitostandardi pitää hormonihoitoja näin määräävien lääkäreiden toimintaa ammattietiikan vastaisena. Selvityksistä ilmeni myös, että ilman varsinaisia psykiatrisia selvityksiä suoritetaan esimerkiksi rinnanpoistoja tai rintaproteesin asentamista. Selvityksen mukaan transseksuaaleja koskevan lainsäädännön puuttuessa eri viranomaiset ovat pyrkineet eri tavoin ratkaisemaan transseksuaalien kohtaamia monitahoisia ongelmia.

AOA Paunio ilmoitti kantelijalle ottaneensa selvitysten johdosta asian omana aloitteena tutkittavaksi ja pyysi 4.12.1998 sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa seuraaviin kysymyksiin.

1) Onko käytäntö transseksuaalien hormonilääkityksen määräämisen ja heille suoritettavien muiden kuin kastroimista koskevien leikkausten osalta ministeriön käsityksen mukaan sopusoinnussa hallitusmuodon 15 a §:n, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 ja 6 §:n ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:n kanssa?

2) Olisiko ministeriön käsityksen mukaan perusteltua määrätä, että erityistason sairaanhoitoon kuuluvat paitsi transseksuaalien sukupuolenvaihdosleikkaukset myös psykiatrinen tutkimus ja hormonihoito? Olisiko ministeriön käsityksen mukaan tarvetta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita transseksuaalien hoidosta hormonilääkkeillä?

3) Onko ministeriön käsityksen mukaan kastroimislakia muutettava sillä tavoin, että sii-

nä otetaan asianmukaisesti huomioon kastroiminen sukupuolen vaihtamisen yhteydessä, ellei transseksuaalien sukupuolen vaihtamiseen liittyviä ongelmia voida ratkaista transseksuaaleja koskevalla lainsäädännöllä?

4) Mikä on ministeriön käsitys hormonihoidon asettamisesta henkilötunnuksen muuttamisen edellytykseksi?

Sisäasiainministeriöltä AOA pyysi lausuntoa seuraaviin kysymyksiin.

1) Voidaanko ministeriön käsityksen mukaan henkilötunnuksen muuttamisen edellytykseksi asettaa puolen vuoden hormonihoito, vaikka hoidon määräämiseen vaikuttavat lausuntopyynnössä kuvatut epävarmuustekijät?

2) Toteutuuko ministeriön käsityksen mukaan hakijoiden yhdenvertaisuus henkilötunnuksen muuttamista koskevissa asioissa?

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi lausuntonsa 30.4.1999. Se ilmoitti asettaneensa 14.12.1998 työryhmän, jonka tehtävänä oli 31.12.1999 mennessä 1) kartoittaa transseksuaalien tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä oikeudellisen aseman tämänhetkinen tila, 2) arvioida palvelujen organisoinnin ja kehittämisen tarpeet, 3) arvioida lainsäädännön uudistamisen tarpeet ja 4) tehdä tarvittavat ehdotukset.

Ministeriön mukaan kastroimislakia ei ollut alunperin tarkoitettu transseksuaalien hoitoa koskevien ratkaisujen tekemiseen ja sen käsityksen mukaan transseksuaalien aseman kehittäminen edellyttää muun ohella kastroimislain muuttamista. Lisäksi ministeriö ilmoitti, että se pyrkii laatimaan valtakunnallisen hoitosuosituksen. Ministeriö totesi sillä olevan mahdollisuus antaa määräyksiä ja ohjeita erityistason sairaanhoitoon kuuluvista tutkimuksista, toimenpiteistä ja hoidosta sekä siitä, mitä laillistetun lääkärin tulee ottaa huomioon harjoittaessaan ammattia. Ministeriö ei pitänyt tarkoituksenmukaisena mahdollisimman laajasti hyväksyttävissä olevaan ratkaisuun pyrkivän työryhmän työn tuossa vaiheessa ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa eri ratkaisumallien puolesta tai niitä vastaan.

Sisäasiainministeriö antoi lausuntonsa 1.3.1999. Sen käsityksen mukaan transseksuaalin henkilötunnuksen muuttamista harkittaessa ei päätöstä tule perustaa minkään tietyn yksittäisen edellytyksen varaan, vaan asia on ratkaistava ottaen huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Näin ollen puolen vuoden hormonihoitoa ei tulisi asettaa henkilötunnuksen muuttamisen edellytykseksi.

Ministeriö totesi maistraattien asiassa antamista lausunnoista käyneen ilmi, että menettelytavat vaihtelevat eri maistraateissa. Ministeriön mukaan transseksuaalien henkilötunnusta ei tule missään tapauksessa muuttaa ilman, että asiassa on saatu terveydenhuollon viranomaisen antama hakemusta puoltava asiantuntijalausunto. Hakijoiden yhdenvertaisuus voidaan ministeriön käsityksen mukaan parhaiten varmistaa hankkimalla lausunto sellaiselta asiantuntijalta, joka on erityisesti perehtynyt transseksuaalien hoitoon. Asiantuntijalausuntojen antamisen keskittämistä yhdelle viranomaiselle voidaan ministeriön käsityksen mukaan puoltaa sekä sillä, että tapauksia on vähän että sillä, että tapauksiin liittyy hyvin monia erilaisia lääketieteellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia ja ongelmia, joiden arviointi tulee jättää näihin kysymyksiin erityisesti perehtyneelle asiantuntijalle.

Ministeriö totesi käsityksenään, että sen arvioiminen, onko henkilötunnuksen muuttamista toisen sukupuolen henkilötunnukseksi hakevan henkilön kohdalla kyseessä peruuttamaton transseksuaalisuus ja mikä olisi oikea ajankohta henkilötunnuksen muuttamiselle, kun otetaan huomioon muut sukupuolen vaihtamiseen liittyvät toimenpiteet, ovat asioita, joita ei pitäisi

jättää rekisteriviranomaisen harkintavaltaan. Ministeriö ilmoitti yhtyvänsä Väestörekisterikeskuksen ja eräiden maistraattien lausunnoissa esitettyyn näkemykseen siitä, että nykyisen epävarman tilanteen selkeyttämiseksi tulisi sukupuolen vaihtamiseen liittyvistä edellytyksistä ja menettelytavoista säätää riittävän yksityiskohtaisesti lailla.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama transseksuaalien aseman kehittämistyöryhmä jätti muistionsa sosiaali- ja terveysministerille 25.1.2000. Työryhmä teki ehdotukset transseksuaalien hoitosuosituksiksi, hoidon järjestämistä koskeviksi määräyksiksi sekä hallituksen esitykseksi sukupuolen vaihtamista koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmä ehdotti kastroimislain kumoamista tarpeettomana sekä steriloimislain muuttamista.

AOA Paunio antoi sosiaali- ja terveysministeriölle 2.5.2000 lausuntonsa (dnro 567/4/00) transseksuaalien aseman kehittämistyöryhmän muistiosta. Koska transseksuaalien asemaa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltiin parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriössä, asia ei antanut AOA:n puolelta aihetta enempään.

AOA Paunion kirjeet sosiaali- ja terveysministeriölle 2.5.2000, dnro 567/4/00 ja 31.5.2000, dnro 2486/2/98

SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen tulee johtosääntönsä 5 §:n mukaan seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustuslaitoksen eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeuskanslerin on yleensä siirrettävä puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat oikeusasiamiehelle. Käytännössä oikeusasiamies on siten maassamme ainoa puolustusvoimien ulkopuolinen varusmiesten ja muiden sotilashenkilöiden oikeuksien valvoja. Kansainvälisesti vertailtaessa on melko harvinaista, että puolustusvoimiin ylipäänsä kohdistuu tällaista riippumatonta ulkopuolista valvontaa. Euroopassa ainoastaan Ruotsissa ja Saksassa on vastaavanlaista ulkopuolista valvontaa.

Oikeusasiamiehen kansliassa katsotaan sotilasasioihin kuuluvaksi myös rintamasotilastunnuksia samoin kuin sisäasiainministeriön alaista mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta koskevat asiat. Sen sijaan sotilasvammaasiat on tilastoitu sosiaaliturvan piiriin.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen tehtäväjaon mukaan sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluvat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSIA

Eduskunnan käsittelyyn tuli kertomusvuonna hallituksen esitys, jolla ehdotettiin muutettavaksi sotilasrikoksia koskevaa rikoslain 45 lukua (HE 17/1999 vp). Lainmuutos vahvistettiin 16.6.2000 ja se tulee voimaan 1.1.2001. Merkittävin muutos oli sotilaiden poliittista toimintaa koskevan kriminalisoinnin poistaminen. Kriminalisoinnin ei katsottu olevan sopusoinnussa sananvapautta koskevan perusoikeussäännöksen kanssa.

Kertomusvuoden joulukuussa annettiin hallituksen esitys (HE 187/1999 vp.) asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain muuttamiseksi. Muutokset koskivat mm. asevelvollisten opetuskieltä, valvontaa, terveydentilan tutkimusta sekä asevelvollisrekisteriä. Lakiin tuli myös uusi säännös sotilaallisen yhdenmukaisuuden ja palvelusturvallisuuden edellyttämästä sotilaan ulkoasusta. Tämä uudistus liittyi varusmiesten hiusten pituutta koskevaan OA:n kannanottoon (ks. s. 295). Samassa yhteydessä muutettiin varusmiespalveluksen alaikäraja 18 vuodeksi. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valmisteilla olleen lisäpöytäkirjan valossa aikaisempi eli 17 vuoden alaikäraja oli ongelmallinen. OA oli jo 16.9.1997 esittänyt puolustusministeriölle asevelvollisuusasetuksessa olleen, valvontamääräysten rikkomista koskevan vankeusuhkaisen rangaistussäännöksen kumoamista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaisena. Asevelvollisuuslakiin lisättiin nyt vastaava rangaistussäännös ja samalla asetuksentasoinen rangaistusäännös kumottiin. Nämä lainmuutokset vahvistettiin 14.4.2000 ja ne tulivat voimaan 1.5.2000.

Perusoikeusuudistukseen liittyen muutettiin 1.3.2000 lukien valmiuslakia, puolustustilalakia ja puolustusvoimista annettua lakia. Samassa yhteydessä selkeytettiin mm. sotilaskäskyasian käsitettä sekä toimivaltaa sotilaskäskyasioissa.

Kertomusvuoden päättyessä lakkautettiin Pohjan Sotilassairaala ja Oulun Vaatetuskorjaa-

mo, missä yhteydessä jouduttiin irtisanomaan useita kymmeniä henkilöitä. Pohjan Sotilassairaalan lakkautuksesta (dnro 1455/4/99) kanneltiin myös oikeusasiamiehelle.

SOTILASASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakinainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat kuitenkin olleet selvästi keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän yleiseen kohteluunsa tai heille määrättyihin kurinpitoseuraamuksiin. Huomattava osa kanteluista koskee lääkintähuoltoa ja erityisesti sairaiden varusmiesten kohtelua. Silloin tällöin on kanneltu myös simputusilmiöistä. Simputusperinteet tosin vaikuttavat enimmäkseen varusmiesten omassa piirissä, mutta oikeusasiamies on korostanut vakinaisen henkilökunnan valvontavastuuta. Varusmiehen kantelu voi koskea myös siviilielämään tai taloudellisiin huoliin liittyviä asioita. Useissa tapauksissa oikeusasiamies ottaa varusmiesten asioita selvitettäväkseen varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Tyypilliset varusmiesten kantelut, joihin ei yleensä laillisuusperustein voida puuttua, koskevat palvelusajan pituutta, ylentämistä, palvelupaikkaa tai muuta sotilaskäskyllä ratkaistavaa asiaa. Myöskään varusmiesten päivärahaa, toimeentulotukea tai muita taloudellisia asioita koskevissa kysymyksissä ei ole juuri voitu auttaa. Varusmiesten sosiaalisen aseman parantaminen kuuluu pikemminkin poliittisille päättäjille.

Henkilökuntaan kuuluvien kantelut liittyvät useimmiten pakkosiirtoihin sekä palkkoihin ja muihin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämäntyyppisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä voinut puuttua.

Sotilasasioita ratkaistiin kertomusvuonna 58 kpl, mikä oli hieman edellisiä vuosia enemmän. Noin puolet kanteluista oli varusmiesten tekemiä. Kantelut liittyivät yleensä tavalla tai toisella itse palvelukseen. Ne koskivat mm. esimiesten käyttäytymistä, väitettyjä simputustapauksia, ns. rästikoulutusta, palvelusajan pituutta, valintaa johtajakoulutukseen sekä sairaiden varusmiesten kohtelua.

Myös rintamasotilastunnuksia koskevia kanteluita tehtiin edelleen. Rintamasotilastunnushakemukset oli yleensä hylätty joko sillä perusteella, että riittävää selvitystä tunnukseen oikeuttavasta sotatoimiin osallistumisesta ei ollut esitetty, tai sen vuoksi, että hakemus oli tehty vasta rintamasotilastunnuksesta annetussa asetuksessa asetetun viimeisen määräajan 31.12.1994 jälkeen. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehellä ei ollut mahdollisuuksia puuttua asiaan.

VARUSKUNTATARKASTUKSET

Varuskuntatarkastuksia on pyritty tehostamaan ja ajallisesti tiivistämään. Tärkeintä on ollut tarjota nimenomaan varusmiehille tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Vakinaiselle henkilökunnalle vastaavia keskustelutilaisuuksia on järjestetty varuskuntatarkastusten yhteydessä vain eri pyynnöstä tai ajan muuten salliessa. Varusmiesten kanssa käydyillä keskusteluilla on sekä symbolinen että

ennalta ehkäisevä merkityksensä. Suurissa varuskunnissa on tosin ollut hankalaa löytää sellaisia aikoja ja puitteita, joissa kaikilla varusmiehillä olisi yhtäläinen tilaisuus tulla tapamaan oikeusasiamiestä. Oikeusasiamies on kuitenkin korostanut, että nämä tapaamiset tulisi järjestää varusmiehille niin vaivattomiksi kuin mahdollista. Tässä on joskus ilmennyt ongelmia, jos varusmiehen on esimerkiksi tarvinnut pyytää vapautusta muusta palveluksesta voidakseen tavata oikeusasiamiestä.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa on usein tullut esille asioita, jotka oikeusasiamies ottaa henkilökuntaan kuuluvien esimiesten kanssa puheeksi tarkastuksen ns. loppukeskustelussa. Monet pienehköt ongelmat tulevat jo tällä hoidetuiksi. Jos kysymys on periaatteellisista asioista vakavista epäkohdista, oikeusasiamies käynnistää tarkastuksen jälkeen erillisen selvitysmenettelyn.

Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat maininneet oikeusasiamiehelle usein myös sellaisista epäkohdista, joista muut varusmiehet eivät ole jostain syystä halunneet kertoa. Myös papin ja sosiaalikuraattorin kanssa käydyt keskustelut ovat olleet tärkeitä. Oikeusasiamies on osallistunut vuosittain valtakunnallisiin varusmiestoimikuntapäiville. Haminassa 14.4.1999 pidetyillä päivillä OA Lehtimaja korosti puheenvuorossaan varusmiesten kannustavan ja tasapuolisen kohtelun tärkeyttä

Kertomusvuonna jouduttiin varuskuntatarkastuksia kanteluasioiden suuren määrän takia jossakin määrin vähentämään. Tarkastusten yhteydessä pyrittiin keskittymään erityisesti varusmiesten palvelusturvallisuuteen liittyviin kysymyksiin ja palvelusaikauudistuksesta saatuihin kokemuksiin.

VARUSMIESTEN PALVELUSAIKAUUDISTUS

Vuonna 1998 toteutetun palvelusaika- ja koulutusuudistuksen seurauksena varusmiesten palvelusaika on nykyään 180, 272 tai 362 päivää. Koulutuksen sisältöä ja rakennetta on pyritty kehittämään ja käyttämään palvelusaika nimenomaan sotilaskoulutukseen. Ns. maastopäiviä on lisätty ja liikuntakoulutus on lähes kaksinkertaistettu. Pääsääntöisesti kokemukset olivat myönteisiä. Joitakin ongelmakohtia kuitenkin ilmeni. Varusmiesten kotiuttamis- ja palvelukseenastumisajankohdat olivat vain muutaman päivän päässä toisistaan ja kaiken lisäksi suosittuina loma-aikoina heinäkuun alussa ja vuodenvaihteessa. Kotiuttamisen ja palvelukseen astumisen järjestelyistä vastaava henkilökunta joutui puolen vuoden välein kovan työpaineen alaiseksi.

Koska palvelusajan pituus vaihteli aiempaa enemmän, pidettiin tärkeänä pitempään palvelemaan joutuvien varusmiesten riittävää motivoimista. Varsinkin tammikuun saapumiserästä oli ollut vaikeuksia saada vapaaehtoisia johtajakoulutukseen. Toisaalta pidemmän palvelusajan varusmiehillä oli lomia ja ilmaismatkoja suhteellisesti enemmän kuin muilla. Lisäksi heille maksettiin kuuden kuukauden palveluksen jälkeen selvästi suurempaa päivärahaa. Kertomusvuoden heinäkuussa kotiutuneille varusmiehille annettiin ensimmäistä kertaa erityinen palvelustodistus, joka sisälsi mm. varusmiehen henkilöarvioinnin ja koulutustiedot. Todistuksen avulla pyrittiin saamaan varusmiespalvelu paremmin hyödynnetyksi mm. työ- ja opiskelupaikkaa haettaessa.

PALVELUSTURVALLISUUS

Varusmiesten tiivistetty palvelusaika- ja koulutusjärjestelmä on myös käytännössä koettu tiukkatahtiseksi. Tämän on epäilty olevan omiaan lisäämään onnettomuusriskiä sekä palveluksessa että myös lomamatkoilla. On kysytty, jääkö varusmiehille maastoharjoitusten aikana enää tilaisuutta riittävään lepoon.

Oikeusasiamies joutui kertomusvuonna puuttumaan useisiin varusmiesten palvelusturvallisuuteen liittyneisiin tapauksiin. Niistä vakavin oli Niinisalon ampumistapaus, jonka OA päätti ottaa omaan syyteharkintaansa ja jossa annettiin lopulta syytemääräys 17.3.2000. Pääesikunnan mielestä uudistettu palvelusaika- ja koulutusjärjestelmä ei ollut kuitenkaan heikentänyt varusmiesten palvelusturvallisuutta aiempaan verrattuna.

OA Lehtimaja kiinnitti joukko-osastojen komentajien neuvottelupäivillä 7.9.1999 pitämässään puheenvuorossa erityistä huomiota varusmiesten palvelusturvallisuuteen. Esimerkiksi kovilla panoksilla suoritettavien taisteluammuntojen lisääminen ei saanut tapahtua varusmiesten palvelusturvallisuuden kustannuksella. Asevelvollisten tuli voida luottaa siihen, että asianmukaisen koulutuksen saanut puolustusvoimien henkilökunta huolehti heidän henkilökohtaisesta turvallisuudestaan myös vaarallisissa koulutustilanteissa. Varusmiesten kouluttajilla oli erityinen oikeudellinen vastuu huolehtia siitä, ettei henkilövahinkoja tapahtunut. Puolustusvoimissa päätettiinkin järjestää vuosituhannen ensimmäisille varusmiehille erityinen kampanja, jonka tarkoituksena oli muistuttaa palvelusturvallisuuden tärkeydestä sekä palveluksessa että vapaa-aikana.

OA Lehtimaja tutustui 3.11.1999 puolustusvoimien koulutuksen kehittämiskeskukseen Tuusulassa. Tällöin olivat keskeisesti esillä mm. varusmiesten palvelusturvallisuuden parantamiseen liittyvät kysymykset.

SOTILASTERVEYDENHUOLTO

Palveluksen tiivistämisestä huolimatta eivät varusmiesten rasitusmurtumat ja muut tuki- ja liikuntaelinten vammat näytä merkittävästi lisääntyneen. Kantahenkilökunnan kohdalla suurimpana terveysvaarana pidettiin kuulovaurioita aiheuttavaa melua. Myös varusmiesten huumeiden käytön kerrottiin lisääntyneen. Palvelukseen astuvien varusmiesten yleiskunto oli aiempaa heikompi.

Kertomusvuonna varusmiespalveluksen keskeytti 2 666 henkilöä, mikä oli 8,6 % kaikista palveluksensa aloittaneista. Varsinkin Etelä-Suomen varuskunnissa olivat keskeytysluvut korkeita verrattuina aikaisempiin vuosiin. Tuoreessa tutkimuksessa todettiin, että kutsuntojen yhteydessä tehtävää seulontaa tiukentamalla voitaisiin huomattava osa varusmiespalveluksen keskeyttävistä ehkä tunnistaa jo etukäteen ja sillä perusteella heti vapauttaa kokonaan palveluksesta. Tiukkaan etukäteisseulontaan liittyy kuitenkin myös periaatteellisia ongelmia, mikäli yleiseksi tavoitteeksi asetetaan se, että mahdollisimman monelle nuorelle tarjoutuu tilaisuus varusmiespalvelukseen.

SOTILASOIKEUDENHOITO

Ennen varuskuntatarkastuksia tilataan yleensä tarkastuskohteen kurinpitoasiakirjat tarkastettavaksi sekä tutustutaan samalla maanpuolustusalueiden kurinpitoasioista vuosittain laatimiin kertomuksiin. Kurinpitoasiakirjat olivat kertomusvuonna yleensä asianmukai-

sesti laadittuja. Seuraamuskäytäntö todettiin jotakuinkin yhdenmukaisiksi.

Kertomusvuonnakin kävi ilmi, että joukko-osastoissa suoritettavan esitutkinnan taso vaihteli. Pohjoisen maanpuolustusalueen kertomuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että varsinkin vakavammat rikokset tulisi aina saattaa ylemmän kurinpitoesimiehen ratkaistavaksi ja että niitä tutkittaessa tulisi aina jo alkuvaiheessa pitää yhteyttä sotilaslakimieheen.

Joissakin kanteluissa on kiinnitetty huomiota sotilasrikosten esitutkintaan ja sen puolueettomuuteen. Oikeusasiamies on korostanut esimiehen olevan viime kädessä vastuussa siitä, etteivät hänen komennossaan olevat alaiset syyllisty epäasiallisuuksiin. Tämän vuoksi on ongelmallista, jos simputustapausten tutkinnasta vastaa esimies, joka samalla on itse vastuussa alaistensa varusmiesten valvonnan asianmukaisuudesta. Tällaisissa tapauksissa asiat tulisi jo alkuvaiheessa saattaa riippumattoman tahon tutkittavaksi (ks. s. 291). Joskus on arvosteltu myös sitä, ettei epäiltyä rikosta ole saatettu poliisin tutkittavaksi. Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain mukaan tulee näin menetellä, mikäli tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää.

Sotilasoikeudenhoitoon on tulossa lähiaikoina merkittäviä muutoksia. Sotilasrikoksia koskeva rikoslain uudistus tulee voimaan 1.1.2001. Hallitus antoi toukokuussa 2000 esityksen myös sotilasoikeudenkäyntilain muuttamiseksi siten, että sotilassyyttäjien tehtävät siirretään sotilaslakimiehiltä päätoimisille virallisille syyttäjille. OA Lehtimaja antoi lakiluonnoksesta lausunnon. Nämä muutokset vaativat aikanaan sotilasoikeudenhoitoon osallistuvilta lisäkoulutusta.

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tarkastukset 1999

Karjalan Lennosto	26.1.1999
Kotkan rannikkoalue	7.6.1999
Pohjois-Karjalan rajavartiosto	14.6.1999
Pohjois-Karjalan Prikaati	15.6.1999
Porin Prikaati	10.-11.8.1999
Tykistöprikaati	11.8.1999
Saaristomeren meripuolustusalue	18.-19.8.1999

LAUSUNTO

SOTILASSYYTTÄJIÄ KOSKEVA UUDISTUS

Oikeusministeriö pyysi 14.6.1999 oikeusasiamiehen lausuntoa sotilassyyttäjätyöryhmän mietinnöstä, jossa ehdotettiin sotilasoikeudenkäyntiasioita koskevien syyttäjäntehtävien siirtämistä sotilaslakimiehiltä yleisille syyttäjille.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Syyttäjälaitoksen kokonaisuudistuksen yhteydessä on pidetty tärkeänä erityisesti syyttäjistön riippumattomuutta ja itsenäisyyttä sekä edellytetty syyttäjätoimen erottamista esimerkiksi poliisin toiminnasta. Yhtä perustellusti voidaan vaatia sotilassyyttäjien toiminnan erottamista puolustusvoimien toiminnasta. Syyttäjinä sotilasrikosasioissa toimivat sotilaslakimiehet ovat puolustusvoimien virkamiehiä. He joutuvat avustamaan puolustushallintoa kaikentyyppisissä oikeusasioissa. Heille kuuluu puolustusvoimien puolesta mm. valtion edun valvonta sekä lausuntojen antaminen. He osallistuvat kiinteästi myös kurinpitoasioiden valmisteluun ja rikosasioiden esitutkintaan.

Sotilaslakimiesten syyttäjänroolia sotilasrikosasioissa on perusteltu sotilasoikeudenhoidon erityispiirteillä ja erityisesti niissä tarvittavalla asiantuntemuksella.

OA yhtyi mietinnössä esitettyyn käsitykseen siitä, että sotilaslakimiesten organisatorinen asema ja puolustusvoimien edunvalvontaan liittyvien tehtävien luonne sopivat huonosti yhteen viralliselta syyttäjältä vaadittavan riippumattomuuden kanssa. Ehdotettu muutos oli omiaan torjumaan sotilasrikosasioiden tuomioistuinkäsittelyyn kohdistettuja riippumattomuusepäilyjä ja siten edistämään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista sotilasoikeudenkäynneissä.

Uusi rikosoikeusprosessi vaatii viralliselta syyttäjältä entistä enemmän nimenomaan syyttäjäntaitoa ja -kokemusta. Sivutoimiset sotilaslakimiehet ovat syyttäjinä päätoimisia yleisiä syyttäjiä kokemattomampia. Ammatillinen asiantuntemus nimenomaan syyttäjäntehtävissä oli OA:n mukaan vielä tärkeämpää kuin asiantuntemus sotilasasioissa. Nykyaikaisessa oikeudenkäynnissä ei syyttäjien ja tuomarien tarvitse olla varsinaisia asiantuntijoita oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa. Tarvittava tieto voidaan hankkia ja yleensä hankitaan kuulemalla oikeudenkäynnissä todistajia ja asiantuntijoita.

Nykyisin sotilasrikosasioissa syyttäjinä toimivien sotilaslakimiesten toimivaltuudet poikkeavat huomattavasti siitä, mitä ne muiden rikosjuttujen syyttäjillä ovat. Sotilaskurinpitolain ehdotetut muutokset, joiden mukaan syyttäjä voisi omasta aloitteestaankin määrätä esitutkinnan toimitettavaksi ja ottaa asian syyteharkintaansa, lisäävät sotilasrikosten tutkinnan ulkoista valvontaa ja edistävät samalla luottamusta toiminnan riippumattomuuteen.

Oikeusasiamies on eräissä yhteyksissä kiinnittänyt huomiota myös sotilasrikosasioiden tutkinnan puolueettomuuteen. Joissakin kanteluissa on arvosteltu sitä, että epäiltyä rikosta ei ole siirretty kokonaan poliisin tutkittavaksi. Ongelmallisina on pidetty esimerkiksi ns. simputustapauksia, joissa tutkinnanjohtajana on ollut simputukseen syyllistyneiden valvonnasta vastuussa ollut sotilasesimies.

Puolustusvoimien sisäiseen tutkintaan kohdistettu kritiikki oli OA:n mielestä otettava vakavasti. Ulkopuolisen syyttäjän oma-aloitteista toimivaltaa lisäävät muutokset poistivat osaltaan niitä rakenteellisia puutteellisuuksia, jotka saattoivat vaarantaa sotilasrikosasioiden tutkinnan objektiivisuutta.

Joissakin oikeusasiamiehen käsiteltävinä olleissa kanteluasioissa on virkarikosepäily joskus saatettu toimivaltaisen virallisen syyttäjän syyteharkintaan ennen kuin oikeusasiamies oli saanut tilaisuuden tutustua esitutkinnan lopputulokseen ja ottaa asiaan kantaa. Jos sotilasrikosasia on määrätty tutkittavaksi oikeusasiamiehen aloitteesta tai jos oikeusasiamies on muuten ilmaissut halunsa seurata asian tutkintaa, oikeusasiamiehelle tulisi aina varata tilaisuus määrätä syyteharkinnasta esitutkinnan päätyttyä.

OA ehdottikin sotilasoikeudenkäyntilakiin tätä koskevaa lisäystä.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 27.8.1999, dnro 1331/4/99

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

SOTILAAN SANANVAPAUS

Kantelijat arvostelivat Mikkelin sotilaslääninkomentajana toimineen prikaatikenraalin sotilaslääninvuosijuhlassa pitämää tervehdyspuhetta. Kantelijoiden poika oli kaksi vuotta aiem-

min menehtynyt liikenneonnettomuudessa suorittaessaan varusmiehenä saman sotilaslääninvuosijuhlaan liittyvää kuljetustehtävää. Komentaja oli kantelijoiden mielestä tarpeettomalla tavalla maininnut heidän poikansa käyttämästä ylinopeudesta, vaikka tällä seikalla ei tutkimusten mukaan ollut ollut vaikutusta onnettomuuteen.

Komentaja puolestaan kertoi ottaneensa asian esille varuskunnan henkilöstön toivomuksesta. Lehdistössä oli onnettomuuden jälkeen tuotu jatkuvasti esille henkilöstöä loukkaava perusteeton väite, että kysymys olisi ollut ns. juoppokuljetuksesta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Sananvapaus on perusoikeus, joka kuuluu myös virkamiehille. Virkamiehen sananvapauden käyttöä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon virkamieslain vaatimus, jonka mukaan virkamiehen on aina käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamiehen ilmaisuvapauden käyttämiselle voidaan asettaa tietty asiallisuusvaatimus. Virkamiehen asemasta ja virkatehtävien luonteesta saattaa johtua, että hänen sananvapautensa on tosiasiallisesti rajoitetumpi kuin muilla kansalaisilla. Tämä koskee myös sotilashenkilöitä.

Voidaan aiheellisesti kysyä, oliko traagisen varusmieskuoleman ja siihen julkisuudessa liittyneen, ristiriitaisia tunteita herättäneen juoppokuljetuskeskustelun esille ottaminen ylipäänsä tarpeellista sotilaslääninvuosipäiväjuhlan tervehdyspuheessa. Jos komentajan tarkoituksena oli ainoastaan torjua valheellisina pitämiään väitteitä varusmiesten käyttämisestä henkilökunnan "juoppokuljetuksiin", puheen olisi voinut muotoilla toisinkin.

Surmansa saaneen varusmieskuljettajan mahdollisella ylinopeudella ei voinut olla mitään syy-yhteyttä siihen, olivatko hänen kuljettamansa sotilashenkilöt olleet alkoholin vaikutuksen alaisena vai eivät. Ylinopeudesta puhuminen oli tässä yhteydessä siten joka tapauksessa tarpeetonta. Jälkikäteinen vihjaus ylinopeuden syy-yhteydestä itse liikenneonnettomuuteen oli OA:n mielestä ollut asiaton, ottaen huomioon, että liikennevahingon syyt oli jo virallisesti selvitetty ja itse tapahtumasta oli kulunut kaksi vuotta. OA piti komentajan ylinopeuslausumaa tässä asiayhteydessä esitettynä kokonaisuudessaan epähienona ja harkitsemattomana. Puhetta ei voitu kuitenkaan sisältönsä puolesta pitää lainvastaisena. Sananvapaus antoi ihmisille oikeuden pitää julkisesti myös vähemmän onnistuneita puheita.

Komentajan olisi kuitenkin OA:n mielestä tullut ymmärtää, että hänen puheensa oli ollut omiaan loukkaamaan surmansa saaneen varusmiehen omaisia, erityisesti kun puhe esitettiin arvokashenkisessä juhlatilaisuudessa arvovaltaisten kutsuvieraiden läsnäollessa. OA saattoi tämän käsityksensä prikaatikenraalin tietoon.

OA Lehtimajan päätös 26.2.1999, dnro 509/4/97

VARUSMIESESIMIESTEN RIITTÄMÄTÖN VALVONTA

Varusmiehet kertoivat OA Lehtimajan Ivalossa suorittaman Lapin rajajääkärikomppanian tarkastuksen yhteydessä, että tammi-helmikuussa 1997 oli alokkaita kohdeltu epäasiallisesti ns. iltapesujen yhteydessä. Heitä oli käsketty normaalin iltapesun lisäksi pesemään sukuelimensä ja napansa sekä myös toistensa navat. Tähän simputukseen syyllistyivät varusmiesesimiehet.

Lapin rajavartioston komentaja oli määrännyt sittemmin neljälle varusmiesesimiehelle 10

vuorokautta poistumiskieltoa esimiesaseman väärinkäyttämisestä. OA suoritutti vielä lisätutkinnan sen selvittämiseksi, oliko komppanian kantahenkilökunta mahdollisesti syyllistynyt varusmiesten valvonnan laiminlyöntiin. Poliisin suorittamassa esitutkinnassa kuultiin syyllisiksi epäiltyinä neljää kantahenkilökuntaan kuuluvaa.

OA totesi kannanottonaan seuraavan.

Varusmiesesimiesten käskemät sukuelinten ja napojen pesetykset olivat selkeästi olleet Pääesikunnan ohjeessa tarkoitettua simputusta. Ojennetut varusmiesesimiehet olivat kertoneet joutuneensa itsekin alokkaina samalla tavoin kohdelluiksi, minkä vuoksi he eivät kertomansa mukaan olleet ymmärtäneet "munien pesetystä" kielletyksi. Esitutkintakertomusten mukaan varusmiehet olivat enimmäkseen suhtautuneet pesetykseen "huumorilla" ja "pilke silmäkulmassa". OA korosti kuitenkin sitä, että yksilöiden huumorintaju ja pelleilyn sietokyky vaihtelee. On mahdollista, että joku varusmiehistä kaikesta huolimatta kokee tällaisen "huumorin" hyvinkin nöyryyttävänä ja yksityisyyttään loukkaavana. Kenenkään palvelusmotivaatiota tällainen esimiesten alaisiinsa kohdistama huumori tuskin on omiaan lisäämään.

Esimiehen ei ole lupa käyttää käskyvaltaansa pelleilymielessä. Tämä on omiaan vahingoittamaan esimiehen omaa auktoriteettia, jota tositilanteessa tarvitaan sotilaalliseen johtamiseen. Joukon turvallisuus voi tällöin riippua siitä, että esimiehen käskyt on alusta alkaen opittu ottamaan todesta. Tästäkin syystä simputuksesta on päästävä eroon. Varusmiesten kohtelun on oltava asiallista ja kannustavaa.

Simputuksen estämistä koskevassa Pääesikunnan ohjeessa korostetaan erityisesti simputuksen ennalta ehkäisemistä. Tämä voidaan toteuttaa riittävällä koulutuksella ja valvonnalla. On voitava edellyttää, että kantahenkilökunta varautuu simputuksen mahdollisuuteen ja järjestää valvonnan sen mukaisesti. Esimies ei voi vapautua vastuusta pelkästään tietämättömyyteen vetoamalla. Sotilaalliseen johtamiseen kuuluu myös aktiivinen selonottovelvollisuus, mitä tulee alaisten keskuudessa mahdollisesti vallitseviin simputusperinteisiin.

Nyt puheena olevassa tapauksessa ei ollut kysymys vain yhdestä yksittäisestä iltapesusta vaan peruskoulutuskauden aikana sattuneesta neljästä eri tapauksesta. Varusmiesten kertoman mukaan jo aikaisempi saapumiserä oli alokasaikanaan joutunut samanlaisten iltapesuseremonioiden kohteeksi. Lapin rajajääkärikomppania on pieni yksikkö, jonka riittävässä valvonnassa ei olisi pitänyt olla ylivoimaisia ongelmia. Esimiehet eivät voi välttää vastuutaan pelkästään sillä jo aikaisempien simputustapahtumien yhteydessä kuullulla selityksellä, ettei varusmiesten valvontaa voida säästösyistä järjestää enempää. Kysymys ei ole pelkästään ulkokohtaisen valvonnan järjestämisestä, vaan myös sotilaallisen joukon asenteihin vaikuttamisesta ja oikean hengen luomisesta. Simputusperinteen katkaiseminen sotilaallisessa organisaatiossa on viime kädessä tahdon asia. Kysymys on myös johtamistaidosta.

OA:n mukaan ei kuitenkaan voitu osoittaa, että kantahenkilökuntaan kuuluvat olisivat puheena olevissa tapauksissa nimenomaan tienneet varusmiesesimiesten simputuksista. Valvontavelvollisuuden mahdollista laiminlyöntiä voitiin pitää siinä määrin vähäisenä, ettei ollut todennäköisiä syitä epäillä henkilökuntaan kuuluvien esimiesten syyllistyneen rangaistavaan menettelyyn. Tämän johdosta OA ainoastaan saattoi käsityksensä simputuksen ennalta ehkäisyn tärkeydestä rajavartiolaitoksen esikunnan ja asianomaisten esimiesten tietoon. Samalla OA kiinnit-

ti huomiota kantahenkilökunnan vastuuseen varusmiehiä valvottaessa sekä varusmiesten koulutuksen valvonnan tehostamiseen simputusten estämiseksi.

OA kiinnitti asian käsittelyn yhteydessä huomiota myös simputusasioiden tutkinnan järjestämiseen rajavartiolaitoksen piirissä. Rajavartiolaitoksella ei ollut puolustusvoimien tavoin omaa tutkintaorganisaatiota. OA:n mielestä oli ongelmallista, jos tutkinnasta simputusasioissa vastasi sama esimies, joka itse oli ensisijaisesti vastuussa varusmiesten valvonnan asianmukaisuudesta. Tutkinta olisi sen puolueettomuuden takaamiseksi syytä saattaa jo alkuvaiheessa riippumattoman tahon selvitettäväksi.

OA Lehtimajan päätös 19.3.1999, dnro 923/2/97

Rajavartiolaitoksen esikunnasta 22.8.2000 saadun tiedon mukaan OA:n päätöksen johdosta henkilöstön huomiota on kiinnitetty tutkinnan puolueettomuuteen erityisesti simputustapauksissa. Esteellisyystilanteiden välttämiseksi asiat siirretään tarvittaessa ylempien esikuntien tai poliisin tutkittaviksi. Rajavartiolaitoksen esikunta antaa lausunnon kaikissa varusmiehiä koskevissa kurinpitoasioissa, jolloin ennen päätöksentekoa voidaan aina arvioida myös esitutkinnan asianmukaisuus. Itse esitutkintaa koskeviin säännöksiin ei ole tullut muutoksia.

TYKISTÖPRIKAATIN JUOMA-AUTOMAATTIEN HOITAMINEN

OA Lehtimajan Tykistöprikaatissa suorittaman tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että Niinisalon varuskunnan perinneyhdistyksillä oli varuskunnassa useita varusmiesten hoidettaviksi annettuja juoma-automaatteja. Varusmiehet huolehtivat yksin automaattien hoidosta, mutta varuskunnan perinneyhdistykset saivat niistä kaiken taloudellisen hyödyn. Varusmiehet pitivät tätä epäoikeudenmukaisena.

OA totesi kannanottonaan seuraavan.

Asevelvollisuuslain mukaan asevelvollisia voidaan tarvittaessa käyttää puolustuslaitoksen ulkopuolella tapahtuviin maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin tehtäviin. Varusmiesten palvelusmotivaation kannalta on kuitenkin tärkeää, että tätä poikkeusluonteista säännöstä tulkitaan suppeasti. OA:n käsityksen mukaan perinneyhdistysten juoma-automaattien hoitaminen Tykistöprikaatissa ei ollut sellainen maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävä tehtävä, johon asevelvollisia olisi edellä mainitun säännöksen mukaan voitu käyttää.

Varsinkin sen jälkeen kun varusmiespalvelusta on heinäkuun 1998 saapumiserästä lukien voimassa olleen uuden palvelusaikajärjestelmän puitteissa tehostettu ja tiivistetty, lienee entistä vähemmän aikaa muuhun kuin varsinaiseen sotilaskoulutukseen. Sotilaskoulutuksen rinnalla toisarvoisena pidetty työpalvelu on omiaan alentamaan varusmiesten yleistä palvelusmotivaatiota.

Sittemmin Pääesikunta oli antanut ohjeen virvoitusautomaattitoiminnasta puolustusvoimissa ja varusmiesten käyttäminen palvelusluontoisesti automaattien hoitotehtäviin oli kielletty. OA katsoi riittäväksi saattaa Pääesikunnan ja Tykistöprikaatin komentajan tietoon käsityksensä varusmiesten käytöstä puolustuslaitoksen ulkopuolisiin tehtäviin.

OA Lehtimajan päätös 10.5.1999, dnro 1577/2/96

YLIMITOITETTU SISÄJÄRJESTYSHARJOITUS

OA Lehtimajan Porin Prikaatissa vuonna 1996 suorittaman tarkastuksen yhteydessä varusmiehet kertoivat heille ilta-aikaan pidetystä sisäjärjestysharjoituksesta, joka oli sisältänyt mm. useita herätyksiä, nukkumaan menoja ja vaatteiden vaihtoja. Varusmiehet olivat kokeneet harjoituksen epäasiallisena.

Suoritetun esitutkinnan perusteella OA totesi kannanottonaan seuraavan.

Sisäjärjestysharjoitukselle oli ilmeisesti sinänsä ollut koulutuksellista aihetta. Prikaatin komentaja oli kaksi päivää ennen harjoitusta edellyttänyt toimenpiteitä yksikössä todetun epäjärjestyksen korjaamiseksi.

Simputuksen estämistä koskevan Pääesikunnan ohjeen mukaan ns. järjestymisharjoitus saadaan suorittaa iltaisin ainoastaan painavasta syystä. Harjoituksen määrännyt yksikön päällikkö oli tässä tapauksessa esittänyt huomionarvoisia näkökohtia, minkä vuoksi harjoitus oli katsottu välttämättömäksi suorittaa illalla. Myös prikaatin komentaja oli hyväksynyt illaksi suunnitellun harjoituksen. Ottaen huomioon, ettei simputusohje ehdottomasti kieltänyt iltaisin suoritettavia harjoituksia, ei yksikön päällikön tai harjoituksen hyväksyneen pataljoonan komentajan voitu katsoa ylittäneen harkintavaltaansa harjoitusajankohdasta päättäessään.

OA katsoi kuitenkin, että varusmiesten vapaa-aikaan sijoittuvia ylimääräisiä harjoituksia tulisi yleensä välttää. Sisäjärjestysharjoitukset saatetaan helposti muutenkin kokea rangaistukseksi, saati jos niitä järjestetään varusmiesten vapaa-aikana. Epäilemättä joskus voi olla tarvetta käyttää välttämättömiin harjoituksiin myös vapaa-aikaa. On kuitenkin huomattava, että heinäkuun 1998 saapumiserästä lukien voimassa olevassa uudessa palvelusaikajärjestelmässä varusmiehillä on muutenkin entistä niukemmin vapaa-aikaa.

Varusmiehille oli harjoituksen alussa ilmoitettu, että se tulisi olemaan urakkaluontoinen eli se päättyisi heti kun koulutuksen eri vaiheet olisi saatu käydyksi asianmukaisesti lävitse. Esimiehet ovat kertoneet arvioineensa, että harjoitus kestäisi noin puolitoista tuntia. Yksikön päällikölle oli välitetty prikaatin komentajan viesti, että varusmiesten tulisi ehtiä vielä käymään sotilaskodissa. Eräitä harjoitusvaiheita oli kuitenkin jouduttu toistamaan useampaan kertaan, minkä johdosta harjoitus oli päättynyt vasta sotilaskodin sulkemisajan jälkeen. Harjoituksen aikana ei ollut pidetty yhtään taukoa.

Harjoitukseen osallistuneet varusmiehet olivat olleet palveluksessa jo noin kolme kuukautta. OA:n mukaan oli aihetta olettaa, että nämä varusmiehet jo osasivat ne toiminnot, joita harjoituksessa useaan kertaan harjoiteltiin. Kysymys oli ehkä enemmänkin ollut varusmiesten välinpitämättömästä asenteesta kuin puutteellisista taidoista. Toistuvat nukkumaan menot ja herätykset oli näissä olosuhteissa luultavasti koettu pikemminkin rangaistuksenomaiseksi simputukseksi kuin itse sotilaskoulutukseen liittyväksi vakavaksi harjoitukseksi.

OA katsoi, että harjoitus oli kokonaisuutena arvioiden kestoltaan ja sisällöltään lievästi ylimitoitettu. Sisäjärjestysharjoitusta koskevat ohjeet olivat kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraisia. Harjoituksen ajankohdan oli prikaatin komentaja hyväksynyt eikä tarkkoja määräyksiä harjoitusten enimmäispituuksista ollut. Mm. näistä syistä ei ollut todennäköisiä syitä epäillä, että pataljoonan komentaja harjoitusta valvoessaan tai yksikön päällikkö sitä toteuttaessaan olisivat syyllistyneet lainvastaiseen menettelyyn. OA saattoi kuitenkin heidän tietoonsa käsi-

tyksensä sisäjärjestysharjoituksen ongelmista ja sen valvonnan puutteista.

OA Lehtimajan päätös 10.5.1999, dnro 1867/2/96

VARUSMIESTEN HIUSTEN PITUUS

Kantelija piti "yksilön identiteettiä loukkaavana" ja perustuslain vastaisena sitä, että miespuoliset asevelvolliset joutuvat leikkaamaan hiuksensa lyhyiksi varusmiespalvelukseen astuessaan. Varusmiespalvelusta vastaavaa vapaaehtoista asepalvelua suorittavien naisten puolestaan sallitaan käyttää pitkiä hiuksia.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa laillisuutta eikä hänen asianaan ole arvioida puolustusvoimien yleisen palvelusohjesäännön määräysten tarkoituksenmukaisuutta. Oikeusasiamies ei voi siten myöskään ottaa kantaa siihen, kuinka pitkät tai lyhyet hiukset varusmiehillä tulisi olla. Sen sijaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvojana lausua siitä, perustuvatko sotilaskäskyasiana annetun yleisen palvelusohjesäännön määräykset lakiin ja miten niitä on arvioitava perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusasiamies valvoo myös sitä, etteivät sotilasviranomaiset ylitä tai käytä väärin lain mukaan niille kuuluvaa harkintavaltaa.

Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on lähdetty siitä, että sotilaalla on normaalioloissa samat perusoikeudet kuin muillakin kansalaisilla. Tämä periaate on vahvistettu myös uudessa perustuslaissa. Sotilaan rooliin alistuminen rajoittaa kuitenkin yksilön tosiasiallisia mahdollisuuksia nauttia täysimääräisesti niistä vapauksista, jotka hänelle kansalaisena normaalisti kuuluvat. Asevelvollisuuden suorittaminen varusmiehenä vakinaisessa väessä merkitsee huomattavia rajoituksia siihen, miten nuorella miehellä on muutoin mahdollisuus järjestää yksityiselämänsä. Itse asevelvollisuudesta ja sen suorittamistavasta on säädetty laintasoisesti. Varusmiespalveluksen käsittämiä tosiasiallisia vapaudenrajoituksia ei ole sitä vastoin laissa yksityiskohtaisesti säännelty. Suureksi osaksi niiden katsotaan johtuvan sotilaallisen palveluksen luonteesta.

Siisti ja yhdenmukainen ulkoasu kuuluu sotilaallisen joukon tunnusmerkkeihin lähes kaikissa kulttuureissa. Siisteyden ja sotilaallisuuden määritelmät ovat kuitenkin kulttuurisidonnaisia. Sotilaan hiuksia ja niiden hoitoa koskeva ohjeistus liittyy Suomessa kiinteänä osana sotilaan pukeutumista ja siisteyttä koskeviin ohjeisiin. Niiden tarkoituksena turvata toisaalta sotilaiden yhdenmukainen, "sotilaallisuuden" kriteerit täyttävä ulkoasu, toisaalta vaativissakin olosuhteissa asianmukainen hygienia. Näitä tavoitteita on perusteltu sekä puolustusvoimien nauttimalla ulkonaisella luottamuksella että sotilaallisella toimintakyvyllä. Sotilaiden ulkoasun yhdenmukaisuus on omiaan lisäämän joukon yhteenkuuluvuutta ja kurinalaisuutta, mikä taas parantaa sen suorituskykyä ja selviytymismahdollisuuksia myös taisteluolosuhteissa.

Olisi ongelmallista tarkastella sotilaan hiusten pituutta koskevaa kysymystä erillään sotilaan ulkoasua koskevista muista ohjeista. Pikemminkin olisi asetettava kysymys niin, loukkaako sotilaan ulkoasua koskeva ohjeistus ja vallitseva käytäntö *kokonaisuutena* yksilön ihmisarvoa taikka puuttuuko se hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa tai yksityiselämän suojaansa *enemmän kuin jo sotilaallisen palveluksen luonteesta välttämättä johtuu.*

OA:n käsityksen mukaan näin ei ollut. Sotilaan pukeutumiselle ja siisteydelle nykyisin asetetut vaatimukset eivät olennaisesti poikkea yhteiskuntamme vallitsevista normeista. Tämä koskee myös hiusten pituutta: oikeusasiamiehen varuskuntatarkastuksilla tekemien havaintojen mukaan varusmiesten tukan pituus ja kampaus ovat yksilöllisesti vaihdelleet. Ongelmallisempaa olisi se, jos kaikki varusmiehet esimerkiksi määrättäisiin leikkaamaan tukkansa erittäin lyhyeksi tai ajamaan päänsä paljaaksi, vaikka palvelusolosuhteet eivät tällaista toimenpidettä välttämättä vaatisi. Tämänsuuntaista menettelyä ei ollut kuitenkaan tullut OA:n tietoon.

Vahvistaessaan sotilaan pukeutumista ja siisteyttä koskevat yleisen palvelusohjesäännön määräykset puolustusvoimain komentaja on käyttänyt hänelle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Tällöin on otettu huomioon "yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyt käsitykset siitä, miltä sotilaan tulee näyttää". Kysymys on ollut myös siitä, kuinka tiukasti ulkoasun yhdenmukaisuuden sinänsä ymmärrettävää vaatimusta on haluttu tulkita.

OA:n käsityksen mukaan yleisen palvelusohjesäännön määräykset eivät ole kantelussa tarkoitetulla perusteella ristiriidassa yksilön ihmisarvoa, henkilökohtaista koskemattomuutta ja yksityiselämän suojaa turvaavien perusoikeussäännösten kanssa, kun otetaan huomioon sotilaallisen palveluksen luonne ja jo siitä johtuvat välttämättömät vapaudenrajoitukset. Sotilasviranomaiset eivät ole tiettävästi myöskään käytännössä ylittäneet niille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa määrätessään sotilaan hiusten ulkonäöstä ja hoitamisesta.

Olisi silti asianmukaista, että varusmiespalveluksen käsittämistä välttämättömistä vapaudenrajoituksista säädetään vastedes lailla. OA ei pitänyt kuitenkaan tarpeellisena, että varusmiesten hiusten pituus tai vastaavat yksityiskohdat olisi sinänsä määriteltävä laintasoisesti. Sotilasviranomaisilla tulee olla tällaisissa asioissa harkintavaltaa, joka mahdollistaa myös joustavan mukautumisen yhteiskunnallisten arvojen ja odotusten muuttumiseen.

Naisten ja miesten kohtelun erilaisuus

OA ei ollut vakuuttunut siitä, oliko toisaalta nais- ja toisaalta miessotilaiden ulkoasua koskevien ohjeistusten erilaisuutta pidettävä naisia varsinaisesti *suosivana* edes positiivisen erityiskohtelun mielessä, kuten tasa-arvovaltuutettu oli aiemmassa lausunnossaan asiaa arvioinut. Tasa-arvolaki ei kiellä naisten ja miesten erilaista kohtelua sinänsä, kunhan kohtelun erilaisuus ei muodostu epäoikeudenmukaiseksi. Erilaisen kohtelun mahdollista epäoikeudenmukaisuutta arvioitaessa oli OA:n mukaan otettava huomioon sotilaan ulkoasua koskeva ohjeistus kokonaisuudessaan. Ei ole mielekästä tarkastella hiusten pituutta muusta ohjeistuksesta erillisenä asiana.

On totta, että voimassa oleva ohjeistus antaa vapaaehtoista asepalvelua suorittaville naisille jonkin verran enemmän valinnanvapautta hiusten pituuden suhteen kuin vastaavasti varusmiehille. Ero ei ole kuitenkaan käytännössä suuri, ottaen huomioon, että naissotilaankin hiusten tulee olla päätä vasten kiinnitettynä, jotta niska jää paljaaksi ja hiukset mahtuvat päähineen alle. Tehtävien erityislaadusta riippuen voidaan sitä paitsi myös naissotilaan hiusten pituutta rajoittaa.

Toisaalta on oletettavissa, että naiset keskimääräistä useammin joutuvat sotilaan rooliin sopeutuessaan alistumaan suurempiin ulkonäköä ja sukupuoli-identiteettiä koskeviin vapaudenrajoituksiin kuin miehet. Jo sotilaan vaatetus edustaa miehistä pukeutumiskulttuuria. Hius-

ten pituutta koskeva laajempi valinnanvapaus kompensoi näitä ylimääräisiä rajoituksia.

OA piti huomionarvoisena myös sitä, että hiuksia koskeva laajempi valinnanvapaus on joka tapauksessa omiaan madaltamaan naisten kynnystä hakeutua vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Tämä taas osaltaan edistää naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tarkoituksen toteutumista eli naisten mahdollisuuksia päästä maanpuolustuksen tehtäviin. Viime kädessä on kysymys naisten aseman parantamisesta työelämässä. Tässä mielessä naissotilaan hiuksia koskevan erilaisen ohjeistuksen voidaan katsoa liittyvän siihen positiiviseen erityiskohteluun, jota naisten vapaaehtoinen asepalvelus kokonaisuudessaan edustaa.

OA katsoi, että yleisen palvelusohjesäännön pukeutumista ja siisteyttä koskevat määräykset sekä niiden perusteella annetut yksityiskohtaiset ohjeet eivät kokonaisuutena loukanneet sukupuolten yhdenvertaisuutta tai naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

OA Lehtimajan päätös 23.6.1999, dnro 58/4/99

Eduskunnalle annettiin 23.12.1999 asevelvollisuuslain muutosta koskeva hallituksen esitys (HE 187/1999 vp.), joka sisälsi mm. asevelvollisen ulkoasua koskevan uuden säännöksen. Hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin OA:n päätöksessä esiintuotuihin näkökohtiin. Asevelvollisuuslain (364/2000) 1.5.2000 voimaan tulleen 50 d §:n mukaan palveluksessa olevan asevelvollisen ulkoasun on täytettävä sotilaallisesta yhdenmukaisuudesta ja palvelusturvallisuudesta johtuvat vaatimukset. Puolustusvoimain komentaja antaa tarkempia määräyksiä sotilaan ulkoasusta.

VARUSMIEHILLE ANNETTAVA NS. RÄSTIKOULUTUS

Oikeusasiamiehelle kanneltiin ns. kertaus- eli rästikoulutuksesta, jota on annettu sairauden tms. syyn takia koulutuksessa jälkeen jääneille varusmiehille iltaisin tai viikonloppuina. Kantelut koskivat Kaartin Jääkärirykmenttiä ja Viestirykmenttiä. Kantelijoiden mielestä rästikoulutus oli rangaistuksenluontoista, vaikka sen perusteluksi ilmoitettiin puutteelliseksi jääneen koulutuksen täydentäminen. Myös varuskuntatarkastusten yhteydessä asiaan on kiinnitetty huomiota. Rästikoulutus on joskus koettu rangaistukseksi esimerkiksi käynnistä lääkärin vastaanotolla.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asevelvollisuuslain ja yleisen palvelusohjesäännön mukaan varusmiehillä on velvollisuus osallistua sotilaskoulutukseen riittävien sotilaallisten tietojen ja taitojen saavuttamiseksi. Esimiesten velvollisuutena on huolehtia koulutuksen riittävyydestä. Säännönmukaisesta palveluksesta syystä tai toisesta poissaolevat varusmiehet ovat velvollisia osallistumaan myös sellaiseen kertauskoulutukseen, joka heidän osaltaan katsotaan tarpeelliseksi. Myöskään ns. kiinnioloviikonloppujen hyväksikäytölle ei ole tällöin ehdotonta estettä.

On tärkeää, että palvelusmotivaation ylläpitämiseksi pyritään tekemään rästikoulutuksen koulutusluonne kaikille selväksi. Rästikoulutusta viikonloppuisin järjestettäessä on vaarana, että koulutus koetaan rangaistuksenomaiseksi. Rästikoulutusuhan vastapainoksi voitaisiin ehkä harkita myös myönteisiä kannustuskeinoja kuten palkitsemista koulutustavoitteiden saavuttamisesta.

Rästikoulutusuhka ei saa johtaa siihen, että

varusmiehet tulevat sairaana palvelukseen. Sairaalla varusmiehellä on yleisen palvelusohjesäännön mukaan jopa velvollisuus hakeutua hoitoon. Syrjivien tai sellaisiksi koettujen käytäntöjen välttäminen on tärkeätä. Sairaus ei sinänsä ole peruste varusmiehen erilaiseen kohteluun, mutta sairauden takia puutteelliseksi jäänyt koulutus voi olla hyväksyttävä syy antaa kertauskoulutusta, jollei varusmiespalveluksen tavoitteita muuten saavuteta tai mikäli palvelusturvallisuus voisi muutoin esimerkiksi taisteluammunnoissa vaarantua.

Kun Kaartin Jääkärirykmentissä ja Viestirykmentissä oli nyttemmin annettu tarkennettu ohje rästikoulutuksen järjestämisestä, OA katsoi, ettei hänellä ollut enää aihetta puuttua asiaan. OA kiinnitti kuitenkin yleisesti Pääesikunnan huomiota tarpeeseen huolehtia rästikoulutuksesta tavalla, jota ei koeta epäoikeudenmukaiseksi eikä varsinkaan sairauden vuoksi palveluksesta vapautettuja syrjiväksi. Käytännön yhtenäistämiseksi olisi OA:n mielestä syytä harkita valtakunnallisen ohjeen antamista asiassa.

OA Lehtimajan kirjeet 31.12.1999, dnrot 131 ja 1573/4/98 sekä (31.12.1999) dnro 640/4/97

Pääesikunnan oikeudellisesta toimistosta 21.8.2000 saadun tiedon mukaan valtakunnallinen rästikoulutusta koskeva ohje on valmisteltavana Pääesikunnan koulutusosastolla.

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA JA VAPAAEHTOINEN MAANPUOLUSTUSKOULUTUS

Kantelija arvosteli Maanpuolustuskoulutus ry:n hallituksen menettelyä piiripäällikköä valittaessa. OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Maanpuolustuskoulutus ry on yhdistyslaissa tarkoitettu aatteellinen yhdistys, johon kuuluvat jäseninä myös puolustusvoimat ja puolustusministeriö. Puolustusvoimista annetun lain mukaan puolustusvoimien tehtäviin kuuluu mm. vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen tukeminen. Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen tukemisesta annetun puolustusministeriön päätöksen mukaan puolustusvoimien henkilöstö osallistuu vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen tukemiseen liittyviin, puolustusvoimien johtamiin toimintoihin virkatehtävänä.

Maanpuolustuskoulutus ry johtaa, toteuttaa ja valvoo vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta, jonka päämääränä on sen sääntöjen mukaan asianomaisten viranomaisten ohjauksessa kouluttaa tehtäväänsä hallitsevia miehiä ja naisia puolustusvoimien ja osaltaan myös muiden viranomaisten poikkeusolojen organisaatioihin.

Vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta voidaan nykymuodossaan pitää oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä. Kantelussa kerrotussa asiassa oli kuitenkin kysymys toimihenkilön valinnasta, jonka laillisuutta oli arvioitava yhdistyksen sääntöjen ja yhdistyslain perusteella. Jos joku katsoo yhdistyksen hallituksen aiheuttaneen hänelle vahinkoa, hänellä on yhdistyslain mukaan mahdollisuus nostaa asiasta kanne. Oikeusasiamies ei yleensä puutu asiaan, joka voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Henkilövalintoja suorittaessaan yhdistyksellä oli sääntöjensä ja yhdistyslain puitteissa harkintavaltaa. Tämä koski myös käytettyjä menettelytapoja. Oikeusasiamiehen tehtäviin laillisuusvalvojana ei kuulunut ottaa kantaa niiden tarkoituksenmukaisuuteen.

OA Lehtimajan kirje 23.11.1999, dnro 2029/4/99

VARUSMIEHEN KÄYTTÄMÄTTÄ JÄÄNEET LOMAPÄIVÄT

Varusmies arvosteli sitä, ettei kotiutettavalle varusmiehelle makseta korvauksia käyttämättä jääneistä ns. HL-lomapäivistä. Pääesikunnan mukaan asiaa ei ole ohjeistettu, mutta käytännössä tällaisia korvauksia ei ole varusmiehille maksettu.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Varusmiespalvelus ei ole rinnastettavissa työelämään, koska varusmiespalvelus perustuu asevelvollisuuslain 1 §:ssä säädettyyn kansalaisvelvollisuuteen. Luonnollisesti on varusmiehen kannalta ikävää, jos lomia jää käyttämättä, mutta lakiin perustuvaa oikeutta lomakorvaukseen ei tällaisessa tilanteessa ole. Yhdenvertaisuusperiaatteesta kuitenkin johtuu velvollisuus välttää sellaisia palvelusjärjestelyjä, jotka aiheuttavat tarpeettomia lomien menettämisiä. OA lähetti jäljennöksen päätöksestä Pääesikunnalle tiedoksi.

OA Lehtimajan kirje 13.12.1999, dnro 2463/4/99

OPETUS

OPETUSALAN LAILLISUUSVALVONTA

Opetusalaan luetaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Vuonna 1999 ratkaistuista kanteluasioista noin kolmasosa koski perusopetusta, kolmannes korkeakoulujen toimintaa sekä kolmannes ammatillista opetusta ja muuta sivistystointa.

Opetusalaa koskeva laillisuusvalvonta kuuluu oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* on edellisvuoden tapaan toiminut tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

Opetusalan kanteluita ratkaistiin vuonna 1999 kaikkiaan 69. Niiden suhteellinen osuus kaikista vuonna 1999 ratkaistuista kanteluista oli 2,4 prosenttia. Huomautukseen, esitykseen tai käsityksen esittämiseen johti kertomusvuonna 11 asiaa.

Tutkittavana oli kertomusvuonna edelleen opettajien lomautukseen liittyviä asioita sekä mm. ammattikorkeakoulun oikeus periä ns. yliaikaisilta opiskelijoilta maksuja varsinaisen opiskeluajan jälkeisistä opintosuorituksista. Jälkimmäistä asiaa on selostettu yksityiskohtaisesti jäljempänä s. 308. Ongelma liittyy osittain ammattikorkeakoulujen yksityistämiseen. Kertomusvuonna tutkitut muut opetusalan kantelut koskivat mm. kielikiintiöitä yliopiston opiskelijavalinnassa, korkeakoulun tietoliikenneverkon valvontaa, asiakirjajulkisuutta aikuiskoulutuskeskuksessa, lukion järjestyssääntöjen laillisuutta, työpaikka- ja koulukiusaamista, opintotukien maksatusta ammattikorkeakouluissa opiskeleville, oppilaitosten sekä korkeakoulujen virkanimitysasioita, opiskelijavalintoja, yrittäjäkoulutusta sekä oppilasarvostelua ja opintotodistuksen sisältöä.

Kuten oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 1998 todettiin, oikeusasiamiehelle tehtiin jo vuonna 1998 lukuisia kanteluita peruskoulujen opettajien lomautuksista. Eräät näistä kanteluista olivat edelleen yksityiskohtaisten selvittelyjen alaisina kertomusvuonna. Opettajien lomautuksia suunniteltiin myös vuodeksi 1999. AOA otti oma-aloitteisesti selvitettäväkseen nämä suunnitellut lomautukset. Suunnitelluista lomautuksista luovuttiinkin sittemmin suurelta osin. Vain Mustasaari, Nilsiä, Pomarkku, Varkaus ja Vesanto lomauttivat peruskoulujensa opettajia vuonna 1999.

AOA selvitti lomautusten vaikutuksia perusopetukseen ja perehtyi muutoin opetustoimeen keväällä 1999 myös viiden kunnan perusopetusta koskevissa tarkastuksissa. Tarkastuskohteina olivat Järvenpään kaupungin, Artjärven, Vuolijoen ja Pudasjärven kuntien sekä Inkoon kunnan suomenkielinen opetustoimi. Tarkastukset toimitettiin yhteistyössä asianomaisten lääninhallitusten sivistysosastojen virkamiesten kanssa. Tarkastuksissa todettiin, että opettajien lomautukset olivat vaikuttaneet kielteisesti opetustyöhön ja sen laatuun. Opettajien lomautuksista oli käytännön kokemusten perusteella havaittu olevan opetustyölle moninaista ja pitkäaikaista haittaa.

Opettajien lomautuksia koskevien kanteluiden tutkinnassa kävi ilmi myös, että perusopetuksen oikeuden toteuttamiseksi ja asianmukaisten opetusjärjestelyjen turvaamiseksi lasten vanhemmat joutuvat peräämään lastensa oikeuksia kantelu- tai oikeudenkäyntiteitse, mitä ei voida pitää tyydyttävänä. Ilmeistä olikin, että keinoja kuntien lakiin perustuvien palvelujen arvioimiseen oli tarpeen kehittää.

HALLINNONALAN KESKEISIÄ LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Kunnan velvollisuuksia perusopetuksen järjestämisessä oli omiaan selkeyttämään vuoden 1999 alussa voimaan tullut perusopetuslaki (628/98). Lain 29 ja 30 § velvoittavat aikaisempaa selkeämmin opetussuunnitelman mukaisen opetuksen järjestämiseen kaikkina koulun työpäivinä sekä turvallisen opiskeluympäristön luomiseen. Lisäksi lääninhallituslakia on sittemmin 15.4.2000 lukien muutettu (348/00) siten, että lääninhallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja.

Uusi perusopetuslaki sisältyi eduskunnan vuoden 1998 lopulla hyväksymään opetusalan laajaan lainsäädäntöuudistukseen. Kertomusvuoden alussa voimaan tulivat perusopetuslain ohella myös mm. lukiolaki (629/98), laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/98), laki ammatillisesta koulutuksesta (631/98) ja laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/98), laki taiteen perusopetuksesta (633/98), laki vapaasta sivistystyöstä (632/98) sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/98).

Vuoden 1999 lopulla eduskunta hyväksyi myös perusopetuslain muuttamisen (1288/99) siten, että kunta on 1.8.2000 lukien velvollinen järjestämään sen alueella asuville lapsille oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

Opetustoimen tarkastukset 1999

Järvenpään koulutoimi	10.3.1999
Artjärven koulutoimi	11.3.1999
Vuolijoen kunnan koulutoimi	18.3.1999
Pudasjärven kunnan koulutoimi	19.3.1999
Inkoon suomenkielinen koulutoimi	24.3.1999

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

TILINPÄÄTÖSTIETOJEN JULKISUUS

Kantelija kertoi, että Forssan ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen toimitusjohtaja oli kieltäytynyt antamasta hänen pyytämiään aikuiskoulutuskeskuksen tilinpäätöstietoja vuodelta 1995. Ne olivat kuitenkin sisältyneet aikuiskoulutuskeskuksen johtokunnan pöytäkirjaan, joka oli tuolloin jo julkinen asiakirja.

Kantelija oli jättänyt asiakirjoja koskevan pyynnön taloussihteerille, joka oli jättänyt pyynnön toimitusjohtajan päätettäväksi. Toimitusjohtaja olisi selvityksen mukaan luovuttanut asiakirjat, jos kantelija olisi ottanut häneen yhteyttä ennen asiakirjojen luovuttamista. Toimitusjohtajan mukaan myös asiakirjapyynnön syyn ilmoittamisella olisi ollut merkitystä asiassa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun, että tilinpäätöstiedot sisältyivät aikuiskoulutuskeskuksen johtokunnan kokouksen 19.3.1996 pöytäkirjaan sen liitteinä ja että johtokunta oli hyväksynyt tilinpäätöksen tuossa kokouksessa. Koska pöytäkirja oli allekirjoitettu ja tarkastettu 22.3.1996, olivat tilinpäätöstiedot tulleet tuolloin julkisiksi. Saadun selvityksen mukaan kantelija esitti pyyntönsä tämän jälkeen, vaikkakaan pyynnön tarkka päivämäärä ei ilmennyt kantelusta tai selvityksestä. Tilinpäätöstiedot olivat siis johtokunnan pöytäkirjan liitteinä julkisia silloin, kun kantelija esitti niitä koskeneen pyyntönsä.

AOA:n mielestä toimitusjohtajan vaatimukset lisäyhteydenotoista ja syyn ilmoittamisesta pyynnölle olivat lakiin perustumattomia. Toimitusjohtajan olisi tullut ratkaista kantelijan oikeus saada jäljennös asiakirjasta yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 7 §:n mukaan,

kun tämä oli esittänyt tilinpäätöstietoja koskevan pyynnön. Asiakirjajulkisuuden toteutuminen edellyttää myös, että asia ratkaistaan viivytyksettä.

Mikäli toimitusjohtaja olisi katsonut, ettei hän voinut luovuttaa asiakirjoja, hänen olisi tullut hallintomenettelylain 4 §:n mukaisen yleisen neuvontavelvollisuuden perusteella ohjata kantelija pyytämään kirjallisesti yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 8 §:n mukaista valituskelpoista viranomaisratkaisua asiakirjajulkisuudesta. Tältä osin AOA katsoi toimitusjohtajan laiminlyöneen neuvontavelvollisuutensa ja menetelleen siten myös tässä suhteessa virheellisesti.

Yleinen neuvontavelvollisuus koski myös taloussihteeriä, koska kantelijan pyyntö oli esitetty hänelle. Taloussihteerin olisi tullut ohjata kantelijaa tämän soitettua uudelleen taloussihteerille asiasta. Asiakirjajulkisuutta koskevan kysymyksen ratkaiseminen kuului kuitenkin toimitusjohtajalle.

AOA saattoi käsityksensä toimitusjohtajan menettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa ja kiinnitti taloussihteerin huomiota vastaisen varalle velvollisuuteen antaa neuvoja asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa.

AOA Paunion päätös 31.3.1999, dnro 1078/4/97

HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN MUKAINEN VALITUSOIKEUS

Kiteen koululautakunta arvosteli Itä-Suomen lääninhallituksen päätöksen lainmukaisuutta. Kiteen kaupungin Huikkolan koulun henkilökunta ja lasten huoltajat olivat valittaneet lääninhallitukselle oppilaiden siirtämistä koskevasta koululautakunnan päätöksestä. Koululautakunta katsoi mm., etteivät valittajat olleet olleet hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaisia asianosaisia asiassa.

AOA Paunio totesi tältä osin kannanottonaan seuraavan.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Säännös on sanamuodoltaan väljä ja se vastaa hallituksen esityksen mukaan kuntalain 92 §:ssä olevaa asianosaisen määritelmää. Kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan ole selvää, milloin asianosaisella on tällä perusteella valitusoikeus. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että muutoksenhakuoikeuden perustaksi riittää, että päätös vaikuttaa välittömästi asianosaisen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun (ks. Hannus – Hallberg, Kuntalaki 1995 s. 527 – 528).

Hallintolainkäyttölain väljällä sääntelyllä on AOA:n näkemyksen mukaan haluttu jättää kussakin yksittäistapauksessa ratkaisijalle laaja harkintavalta sen suhteen, mikä on se oikeusturvan tarve, jonka nojalla välittömyyttä tulee arvioida. Asia on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa sen erityispiirteet huomioonottaen.

AOA totesi omana käsityksenään, että päätöksen välittömänä seurauksena oli tässä tapauksessa todellinen uhka Huikkolan koulun lakkauttamisesta. Tämä ilmeni mm. siitä, että koululautakunta päätti samassa kokouksessaan heti oppilaiden siirtoa koskevan päätöksen tekemisen jälkeen, että huoltajilta tiedustellaan, mihin kouluun he haluavat lapsensa sijoittaa, mikäli Huikkolan koulu lakkautetaan siirtojen seurauksena.

AOA ei pitänyt lainvastaisena sitä lääninhallituksen näkemystä, että koululautakunnan ratkaisulla oli laissa tarkoitettu välitön vaikutus henkilökunnan ja lasten vanhempien oikeuteen ja että heidän oikeusturvansa vaati tässä yksittäistapauksessa valitusoikeuden myöntämistä. Omana käsityksenään hän totesi kuitenkin suhtautuvansa pidättyvästi hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaisen asianosaispiirin näin laajaan tul-

kintaan. Hän saattoi käsityksensä Itä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

AOA Paunion kirje 22.4.1999, dnro 1204/4/98

OPINTOTODISTUKSEN MERKINTÄ

Kantelija arvosteli Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekuntaa sen johdosta, että hänen opintotodistukseensa, kun hän valmistui kasvatustieteiden kandidaatiksi, oli kirjattu merkintä: "Näkökyvyn rajoittuneisuuden vuoksi opetussuunnitelma on osittain sovellettu". Tiedekunta oli sittemmin oikaisupyynnön johdosta päättänyt, että todistukseen voitiin tehdä merkintä: "Näkökyvyn rajoittuneisuuden vuoksi opetusharjoittelu on suoritettu pienessä oppilasryhmässä ja pariharjoitteluna".

AOA Paunio totesi kannanottonaan tässä asiassa mm. seuraavan.

AOA:n käsityksen mukaan Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta saattoi kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen mukaan tehdä merkinnän opintojen poikkeuksellisesta suorittamisesta tutkintotodistukseen. Tiedekunnan olisi AOA:n käsityksen mukaan kuitenkin tullut merkinnän tehdessään huomioida sen vaikutukset todistukseen ja oppilaan oikeusturvaan. Merkinnän olisi sen vuoksi tullut olla mahdollisimman tarkkarajainen ja selvä. Merkinnästä olisi mahdollisimman hyvin tullut selvitä miltä osin opetussuunnitelma oli ollut sovellettu tai miltä osin opetusharjoittelu oli suoritettu vaatimuksista poikkeavasti.

Tutkintotodistukseen tehty merkintä opetusharjoittelun suorittamisesta pienessä opetusryhmässä ja pariharjoitteluna oli AOA:n käsityksen mukaan myös epätarkka eikä täyttänyt sellaisia vaatimuksia, joita merkinnälle voidaan kohtuudella asettaa. Merkintä oli AOA:n käsityksen mukaan omiansa hämärtämään tutkintotodistuksen sisältöä ja siten vaikuttamaan kielteisesti asianomaisen oikeusturvaan.

Tutkintotodistuksen merkinnän ongelmat johtuivat AOA:n käsityksen mukaan ensisijaisesti siitä, että tiedekunta ei ollut tehnyt asianmukaista ratkaisua siitä, oliko opetussuunnitelma ja opetusharjoittelu sovellettu ja jos, niin miten.

AOA:n käsityksen mukaan kantelijan oikeusturvan kannalta olisi ollut tärkeätä, että tiedekunta olisi mahdollisimman nopeasti asian tultua esille tehnyt päätöksen kantelijan näkökyvyn rajoittuneisuuden vaikutuksesta hänen opintosuunnitelmaansa ja opetusharjoitteluunsa. Samalla olisi tullut ratkaista kysymys asian merkitsemisestä hänen tutkintotodistukseensa.

AOA katsoi, että Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta viivytteli asiassa kohtuuttoman kauan eikä kohdellut kantelijaa asianmukaisesti opiskelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tiedekunnan menettely oli siten sanotulla tavalla hyvän hallinnon vastaista. Hän saattoi käsityksensä hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä Oulun kasvatustieteiden tiedekunnan ja Oulun opettajankoulutuslaitoksen tietoon.

AOA Paunion päätös 23.4.1999, dnro 302/4/97

LUKION JÄRJESTYSSÄÄNTÖJEN LAILLISUUS

Kantelijat arvostelivat Kouvolan kaupungin Kouvonrinteen lukion lukuvuoden 1996 – 1997 järjestyssääntöjä siltä osin kuin ne koskivat oppilaiden myöhästymisiä ja poissaoloja. Järjestyssääntöjen mukaan oppilas suljettiin opetuksen ulkopuolelle myöhästymisen johdosta ja myöhästyminen luettiin aiheettomaksi poissa-

oloksi. Tämä merkitsi kantelijoiden käsityksen mukaan rankaisujärjestelmää, jota käyttämällä opettaja saattoi mielivaltaisesti evätä oppilaalta osallistumisen kurssikokeeseen, ja joka oli lukiolain vastainen.

Kaupungin sivistyslautakunnan ja Kouvonrinteen lukion rehtorin antamien selvitysten mukaan lukuvuoden 1997 – 1998 ohjeista oli poistettu mm. kohdat, jotka koskivat myöhästymistä ja poissaolojen vaikutusta oppilaan oikeuteen osallistua kurssikokeeseen.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun, että lukiolain 25 § ja lukioasetuksen (719/84) 51 § sisälsivät oppilaan ojentamista ja kurinpitoa koskevat säännökset. Muita kuin näissä mainittuja keinoja oppilaan rankaisemiseksi ei lukiossa saanut käyttää. Lukion opetussuunnitelmaan, järjestyssääntöihin tai muihin ohjeisiin, joilla ohjattiin lukion toimintaa, ei siis saanut sisällyttää oppilaan kurinpitoa koskevia määräyksiä, jotka eivät tukeutuneet lakiin tai jotka olivat ristiriidassa lukiolain ja asetuksen säännösten kanssa.

AOA totesi, että kantelusta ja selvityksistä ei kuitenkaan ilmennyt seikkoja, jotka olisivat tukeneet esitettyä väitettä siitä, että Kouvonrinteen lukion lukuvuoden 1996 – 1997 ohjeita olisi käytetty oppilaiden rankaisemiseksi. Ohjeita oli lisäksi muutettu siten, että arvostellut kohdat oli poistettu niistä. Lukion harkintavallassa oli ollut päättää ohjeiden edellyttämästä käytännöstä, jonka mukaan opettaja ei ottanut myöhästynyttä opiskelijaa luokkaan oppitunnin jäljellä olevaksi ajaksi.

AOA korosti kuitenkin, että oppilaan ojentaminen ja kurinpidolliset toimet ovat mahdollisia ainoastaan laissa sanotuin tavoin ja edellytyksin. Hän saattoi tämän käsityksensä Kouvolan sivistyslautakunnan ja Kouvonrinteen lukion rehtorin tiedoksi.

AOA Paunion päätös 31.5.1999, dnro 474/4/97

OPINTOTUKIEN MAKSATUS AMMATTIKORKEAKOULUISSA OPISKELEVILLE

Kantelussa pyydettiin tutkimaan opintotukihakemusten käsittelyn viivästymistä Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksessa syksyllä 1997. Opintotukikeskus käsitteli vielä marraskuun lopulla elokuussa tulleita ammattikorkeakouluopiskelijoiden hakemuksia. Kantelussa esitettiin epäily, että ammattikorkeakouluopiskelijat oli asetettu opintotukihakemusten käsittelyssä viimeisiksi.

AOA Paunio totesi kannanotossaan mm. seuraavaa.

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus otti käyttöönsä toukokuun alussa 1997 uuden tietojenkäsittelyjärjestelmän. Tämän järjestelmän toiminnassa ilmeni aluksi niin pahoja puutteita ja virheitä, että opintotukiratkaisujen tekoon päästiin vasta heinäkuussa 1997. Opintotukihakemusten käsittely ruuhkautui elo-syyskuussa 1997, jolloin valtaosa uusista vuoden 1997 opintotukihakemuksista tuli vireille. Siten syksyn 1997 opintotukihakemusten käsittelyajat olivat aiempaa kaksi-kolme kuukautta pitempiä joulukuuhun 1997 saakka.

Opintotukihakemusten käsittely viivästyi siis syksyllä 1997 Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksessa opiskelijoiden toimeentuloa vaikeuttavalla tavalla.

Opintotukikeskus sai kuitenkin runsaasti ylitöitä teettämällä hakemusruuhkan puretuksi ja pystyi sittemmin myös uusien tietojärjestelmiensä avulla nopeuttamaan opintotukihakemusten toimeenpanoa.

Näyttöä ei saatu siitä, että ammattikorkeakouluopiskelijat olisi hallitusmuodon 5 §:n vastaisesti asetettu eri asemaan muiden opiskelijoiden kanssa opintotukihakemuksia Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksessa syksyllä 1997

käsiteltäessä. Eri korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten sekä toisaalta opintotukikeskuksen opintotukihakemusten käsittelyajat vaihtelivat kylläkin tuon syksyn aikana suuresti.

AOA totesi, että hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin säännös turvaa sen, että kaikilla, myös vähävaraisilla, on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. Säännös ei kuitenkaan määrittele sitä, miten opintojen aikainen toimeentulo turvataan. Opiskelijoiden toimeentulo turvataan nykyisellään ensisijaisesti opintotukijärjestelmän kautta.

AOA korosti, että opintotukijärjestelmän asianmukainen ja oikea-aikainen toiminta on opiskelijan perusoikeuksien kannalta erityisen tärkeää. Hän kiinnitti Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen huomiota opintotukijärjestelmän asianmukaisen toiminnan merkitykseen hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin ja 16 §:n toteutumisessa.

AOA Paunion kirje 9.6.1999, dnro 2487/4/97

ENTISEN REHTORIN VARAINKÄYTÖN SELVITTÄMINEN

Matinlahden koulun johtokunnan puheenjohtaja arvosteli koulun entisen rehtorin varainkäytöstä vuosilta 1994 ja 1995 laadittua selvitystä ja asian käsittelyä Espoon kaupungin koulutuslautakunnassa.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Espoon luottamus- ja virkamiesten toimenpiteet

Matinlahden koulun opettajat ja johtokunta esittivät kaupungin koulutoimenjohtajalle ja kaupunginreviisorille selvityspyynnön rehtorin varainkäytöstä vuosien 1994 – 1995 hankinnoissa, minkä johdosta suomenkielinen koulutuskeskus ryhtyi selvittämään asiaa. Epäilyt kohdistuivat siihen, että rehtori olisi ottanut koululle tilaamiaan tarvikkeita yksityiseen käyttöönsä.

Selvitys tapahtui siten, että rehtorille lähetettiin selvityspyyntö laskukohtaisesti yksilöidyistä hankinnoista. Matinlahden koulun vs. rehtori antoi rehtorin selvityksestä lausunnon. Tästä lausunnosta kuultiin rehtoria. Selvitys koululta löytyneistä tarvikkeista perustui vs. rehtorin ilmoitukseen opettajakunnan havainnoista osin noin kolmen kuukauden kuluttua ensimmäisen selvityspyynnön saapumisesta.

AOA:n mielestä oli ilmeistä, että sen asian selvittäminen, oliko rehtori ottanut omaan käyttöönsä koululle tilaamiaan tarvikkeita, oli vaikeaa jo kuluneen ajan ja osittain myös tavaroiden laadun vuoksi. Kyse oli mm. erilaisista käyttötavaroista, kuten kirjoista, urheiluvälineistä ja videokaseteista sekä muista pienehköistä esineistä. Tavaroiden säilytyspaikka koululla ei ollut aina todettavissa eikä rehtorin voitu katsoa olleen vastuussa jokaisen opetuksessa käytetyn esineen asianmukaisesta säilyttämisestä. Sen sijaan arvokkaampien esineiden osalta niiden käyttötarkoitus ja olinpaikka pystyttiin selvittämään, joskin niiden mahdollinen käyttö rehtorin yksityistaloudessa jäi täysin selvittämättä.

Selvää oli kuitenkin, että selvitystyö oli paitsi vaikeaa, myös osittain tehotonta. Selvitystyön tulokset eivät olleet yksiselitteisiä eivätkä esinekohtaisia. Tämä koski erityisesti selvityspyynnön jälkeen koululta löytyneitä esineitä yhteisarvoltaan 25 019,99 markkaa tai selvittämättä jääneitä esineitä yhteisarvoltaan 4 042,85 markkaa. Näihin lukuihin eivät sisältyneet edellä mainitut pienehköt esineet, joita ei lainkaan pystytty yksilöimään laskelmassa. Selvitystä ei ollut myöskään siitä, että viimeksi mainittu summa olisi täysimääräisesti saatu rehtorilta.

Rehtorilta oli selvityksen mukaan heti tavoitettaessa otettu pois koulun avaimet ja hänen hallussaan ollut tietokone, modeemi ja matkapuhelin, mutta muutoin kysymyksessä olleiden tavaroiden inventoiminen koululla oli ollut puutteellista ja jäänyt opettajien myöhemmin tekemien havaintojen varaan.

AOA katsoi, että suomenkielisen koulutuskeskuksen tekemä selvitys entisen rehtorin koululle tekemistä hankinnoista oli siten puutteellinen, että:

– omaisuutta ei ollut riittävästi ja välittömästi inventoitu koululla,

– selvittelyn lopputulos oli jäänyt epäselväksi; sitä ei ollut esitetty koulutuslautakunnalle siten, että selvittämättä jääneen omaisuuden yksilöinti ja laskelman lopputulos olisi ollut asiakirjoista tarkastettavissa,

– hankintojen tarpeellisuutta ei selvitystyön lopputulosta lautakunnalle esiteltäessä arvioitu millään tavoin,

– omaisuuden käyttöä rehtorin yksityistaloudessa ei lainkaan selvitetty.

Koulutuslautakunnan suomenkielinen osasto ei ollut valvonut, että selvitystyö olisi suoritettu asianmukaisesti ja saatettu kokonaisuudessaan sen päätettäväksi.

AOA katsoi kuitenkin, että koulutuslautakunta ja sittemmin kaupunginhallitus olivat ratkaisseet kysymyksen siitä, että asiaa ei saateta esitutkintaan, niille kuuluvan harkintavallan rajoissa. Kuitenkin sekä asian selvittämisintressi että rehtorin oikeusturvan vaatimukset olisivat hänen käsityksensä mukaan puoltaneet asian saattamista esitutkintaan.

AOA saattoi käsityksensä suomenkielisen koulutuslautakunnan, suomenkielisen koulutuskeskuksen ja koulutoimenjohtajan menettelyn virheellisyydestä heidän tietoonsa ja kiinnitti heidän huomiotaan vastaisen varalle siihen, että väärinkäytösepäilyt tulee selvittää täsmällisesti, huolellisesti ja tehokkaasti. Hän kiinnitti näiden huomiota vielä siihen, että koulujen hankintojen tulee olla asianmukaisesti inventoituja, jotta niiden käyttö muihin kuin koulun tarkoituksiin ei ole mahdollista.

Kaupunginreviisorin menettely

AOA katsoi, että kaupunginreviisorin olisi valvoessaan koulutuskeskuksen suorittamaa tarkastusta tullut kiinnittää huomiota niihin selvitystapaa koskeviin puutteisiin, jotka todettiin koulutuslautakunnan ja koulutuskeskuksen toimintaa arvioitaessa. AOA saattoi käsityksensä tutkinnan puutteista myös kaupunginreviisorin tietoon.

Rehtorin menettely materiaalihankinnoissa

Rehtorin sairauslomansa aikana vastaanottaman tietokoneen osalta AOA katsoi, että rehtori ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteluita menettelylleen tietokoneen hankinnassa ja käyttöönotossa. Hän antoi rehtorille huomautuksen tämän virheellisestä menettelystään tietokoneen hankinnassa ja käyttöönotossa. AOA:lla ei ollut perusteita epäillä rehtorin muutoin ylittäneen harkintavaltaansa arvioidessaan hankintojen tarkoituksenmukaisuutta opetus- ja koulutyön kannalta.

AOA katsoi, että entinen rehtori oli menetellyt virheellisesti myös siinä, että hän ei ollut suomenkielisen koulutuskeskuksen ja ruotsinkielisen koulutuskeskuksen toimintaohjeen 7 ja 8 §:n mukaisesti saattanut tuntikehyksestä toteutettavaa säästöä koulun johtokunnan päätettäväksi eikä kuullut opettajakuntaa ennen esityksen tekemistä. Hän antoi rehtorille huomautuksen tämän virheellisestä menettelystään.

AOA Paunion päätös 31.8.1999, dnro 294/4/97

TYÖNANTAJAN JA OPPILAITOKSEN TIETOVERKON KÄYTÖN VALVONTA

AOA Paunio oli erääseen kanteluun antamassaan ratkaisussa arvioinut työnantajan ja oppilaitoksen oikeutta puuttua henkilökuntansa ja opiskelijoiden sähköpostiviesteihin tietoverkon käytön teknisenä valvontana (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1998, s. 224 – 226). Tuossa päätöksessään hän totesi muun ohella, että oli tarpeen arvioida sitä, olivatko lainsäädäntötoimet tarpeen luottamuksellisen viestin suojan turvaamiseksi työelämässä.

Työministeriön ja opetusministeriön lausunnoissa esitettyjen näkökohtien nojalla hän katsoi, että työnantajan ja oppilaitoksen oikeus puuttua työntekijöiden, opiskelijoiden ja oppilaiden sähköpostiviesteihin ja muuhun tietoverkon käyttöön teknisenä valvontana voi vaarantaa hallitusmuodon 8 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin suojan ja että tällainen puuttuminen on hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin mukaan mahdollista vain tässä lainkohdassa mainituilla perusteilla ja vain lain tasoisilla säännöksillä, joissa rajoituksen edellytykset on määritelty riittävän täsmällisesti.

AOA saattoi käsityksensä sääntelyn tarpeesta valtioneuvoston tietoon ja pyysi, että se saattaisi tämän asianomaisten ministeriöiden tietoon ja huomioon otettavaksi.

AOA Paunion kirje valtioneuvostolle 29.9.1999, dnro 2016/2/98

Opetusministeriö ilmoitti 10.2.2000, että se on lähettänyt apulaisoikeusasiamiehen päätöksen yliopistoille ja eräille muille oppilaitoksille tiedoksi ja kehottanut niitä tarkistamaan tietoverkon käyttöä koskevat määräyksensä ja tarvittaessa tekemään niihin muutokset luottamuksellisten viestien suojaamiseksi siten kuin hallitusmuodon 8 § edellyttää.

Työministeriö ilmoitti 22.3.2000, että sen heinäkuussa 1999 asettama kolmikantainen työryhmä julkisti työnsä 16.3.2000. Työryhmä ehdottaa säädettäväksi lain yksityisyyden suojasta työelämässä ja joitakin muutoksia yhteistoimintalainsäädäntöön. Lisäksi lakiin yhteistoiminnasta yrityksissä ja lakiin yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa lisättäisiin yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluviksi asioiksi henkilöstöön kohdistuvan teknisen valvonnan tarkoitus, käyttöönotto ja siinä käytettävät menetelmät sekä sähköpostin ja tietoverkon käyttö.

Työryhmä toteaa, että sähköpostin ja tietoverkon oikeudettoman ja oikeutetun puuttumisen rajat voivat edelleen olla epäselvät. Työryhmä onkin esittänyt, että hallitus käynnistäisi tältä osin jatkoselvitystyön, joka koskisi muutakin kuin työelämää, esimerkiksi oppilaitoksia.

Lakiesitys yksityisyyden suojasta työelämässä (HE 75/2000 vp.) on annettu eduskunnalle 9.6.2000.

TYÖPAIKKAKIUSAAMINEN

Lehtori kanteli oikeusasiamiehelle siitä, että häntä oli hänen mielestään kiusattu työpaikallaan Hyrynsalmen kunnan koululaitoksessa eivätkä viranomaiset olleet puuttuneet riittävästi hänen kiusaamiseensa ja koulutyön vaikeuttamiseen.

AOA Paunio totesi Oulun lääninhallituksen lausunnossa esitettyihin käsityksiin yhtyen, että kunnan palveluksessa olleeseen opettajaan kohdistettuun työpaikkakiusaamiseen olisi tullut puuttua tehokkaasti. Kunnallisen työnantajan tehtävänä on ensi sijassa tutkia työpaikkakiusaamiseksi koetut epäkohdat, todentaa ne tosiasioiksi tai kieltää ne sekä tehdä asianmukaiset päätökset oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti sekä ryhtyä viivyttelemättä ja tehokkaasti asian vaatimiin toimenpiteisiin.

AOA Paunion kirje 30.9.1999, dnro 385/4/98

AMMATTIKORKEAKOULUN SOPIMUSOPISKELUJÄRJESTELMÄ

Kantelija arvosteli opiskelijoiden oikeusturvaa Jyväskylän ammattikorkeakoulussa ja ammattikorkeakouluissa yleensäkin.

Jyväskylän ammattikorkeakoulussa oli otettu käyttöön vakinaisen ammattikorkeakoulun aloitettua toimintansa ns. sopimusopiskelujärjestelmä. Se koski niitä opiskelijoita, jotka eivät olleet saaneet opintojaan päätökseen asetuksessa säädetyssä ajassa ja joille ammattikorkeakoulu ei ollut antanut oikeutta erityisestä syystä jatkaa opintojaan.

Sopimusopiskelujärjestelmän puitteissa opiskelleita opiskelijoita oli ollut ammattikorkeakoulussa vuosina 1997 – 1999 lukukausittain 7 – 26 opiskelijaa. Näille opiskelijoille oli määrätty 1 – 4 opintoviikon laajuisesta opintojaksosta 250 markan maksu. Tämän jälkeen maksua oli korotettu lisäopintoviikoista 100 markalla viikolta. Kaikkien sopimusopiskelijoiden suorittamien maksujen yhteismäärä oli vaihdellut lukukausittain 1 100 – 10 700 markan välillä.

AOA Paunio esitti kannanottonaan asiassa seuraavaa.

Ammattikorkeakoulututkintoon johtava opetus on ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan opiskelijalle maksutonta. Sanotun säännöksen 2 momentin mukaan ammatillisissa erikoistumisopinnoissa ja muussa aikuiskoulutuksessa perittäviin maksuihin noudatetaan valtion ammattikorkeakouluissa sekä soveltuvin osin myös kunnallisissa ja yksityisissä ammattikorkeakouluissa, mitä valtion maksuperustelaissa (150/92) säädetään. Opetuksen maksuttomuutta koskevien soveltamisohjeiden mukaan maksuttomaan opetukseen sisältyy varsinainen opetus ja siihen välittömästi liittyvät toiminnot kuten kokeet, kuulustelut ja arvioinnit.

Ammattikorkeakouluja koskevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, joiden perusteella ammattikorkeakoululla olisi oikeus periä opiskelijoilta tutkintoon johtavasta opetuksesta maksuja, vaan tällainen opetus on maksutonta. Sopimusopiskelun maksuille ei näin ollen ole perustetta laissa sillä tavoin kuin julkisena tehtävänä toteutetun opetuksen maksuista on edellytettävä.

AOA:n mukaan ammattikorkeakoulun yksityistäminen ei sellaisenaan oikeuta perimään opiskelijoilta sopimusperusteisestikaan maksuja, koska kyseessä on lakiin perustuva julkisen tehtävän hoitaminen, jonka muodoista, edellytyksistä, kestosta ja maksuista säädetään lailla.

Opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi lainsäädäntöön tulisi sisältyä selkeät säännökset tällaisesta opiskelumahdollisuudesta, sen edellytyksistä ja ehdoista sekä niistä muutoksenhakukeinoista, jotka ovat opiskelijan käytettävissä hänen opiskeluoikeuttaan koskeviin päätöksiin.

AOA:n mukaan olisi myös perusteltua, että opiskelijan oikeusturvan takaamiseksi hallintomenettelylakia koskeva viittaussäännös sisällytettäisiin ammattikorkeakouluja koskevaan lainsäädäntöön. Opiskelijalla tulisi myös olla mahdollisuus hakea muutosta päätökseen, joka koskee opiskeluoikeuden epäämistä erityisen syyn puuttuessa tai kieltäytymisestä antaa opetusta opintojen päättämiseksi sekä tähän liittyvistä maksuista. Kysymys on opiskelijan oikeuksien ja etujen kannalta keskeisistä ratkaisuista. Tältäkin osin lakia tulisi selkeyttää.

AOA totesi vielä, että opetusministeriölle kuuluu ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 12 §:n mukaan vahvistaa muun ohella ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmat ja huolehtia myös yleisestä säädösvalmistelusta. Hänen mielestään opetusministeriön tulisi puuttua

ammattikorkeakoulujen määräämiin yliaikaisen opiskelun maksuihin sekä lain uudistamisen että ammattikorkeakoulujen valvonnan osalta, koska edellä tarkoitettu sopimusopiskelujärjestelmä oli otettu käyttöön monissa muissakin ammattikorkeakouluissa.

AOA saattoi nämä käsityksensä Jyväskylän ammattikorkeakoulun ja opetusministeriön tietoon.

AOA Paunion päätös 24.11.1999, dnro 2482/4/97

YLEISET KUNNALLISASIAT

YLEISTÄ

"Yleisiksi kunnallisasioiksi" on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa kuten luottamushenkilöiden vaaleja, kunnallisia johtosääntöjä ja kunnan taloutta sekä keskushallinnon viranhaltijoiden nimittämistä, irtisanomista, lomauttamista ja sivutoimia kuin myös esteellisyyttä, asiakirjajulkisuutta sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esim. kunnan itsehallintoon liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Kertomusvuonna asiaryhmän ratkaisijana on toiminut ajalla 1.1. – 20.4.1999 OA *Lauri Lehtimaja* ja 21.4.1999 alkaen AOA *Jaakko Jonkka* sekä pääesittelijänä tammikuusta maaliskuun loppuun vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Liisa Heikkilä* ja huhtikuusta alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Eila Rother*.

KUNNALLISHALLINNON PIIRTEITÄ

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnan hallinnossa yleensä noudatetaan vuonna 1995 voimaantullutta uutta kuntalakia. Kuntalailla lisättiin kuntien toimintavapautta erilaisten kuntakohtaisten ratkaisujen mahdollistamiseksi ja vähennettiin valtion kuntiin kohdistuvaa valvontaa. Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista säädetään kuntalaissa aikaisempaa yksityiskohtaisemmin.

Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintomenettelylakia. Kunnallishallinnon erityispiirteiden vuoksi on kuitenkin esimerkiksi esteellisyyttä koskeva sääntely eräiltä osin väljempää kuin valtion hallinnossa.

Lisäksi kunnan hallinnossa noudatetaan 1.12.1999 voimaan tullutta uutta julkisuuslainsäädäntöä, jollei siitä ole erikseen muuta säädetty.

YLEISIIN KUNNALLISASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella kuin myös jokaisella kunnan jäsenellä on käytettävissään hallinto-oikeudelle tehtävä kunnallisvalitus, jota edeltää yleensä oikaisumenettely. Erityislakien mukaan kysymykseen voi tulla myös hallintovalitus.

Lisäksi kunnanhallitus valvoo kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Jos kunnanhallitus tällöin jättää kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanematta ja kunnanvaltuusto pysyy edelleen päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle esteitä. Lisäksi lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta täydentää kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää. Jälkimmäiseen kuuluvien oikeussuojakeinojen runsaus ja erityisesti valitusoikeuden laajuus kuitenkin vähentävät kuntalaisten tarvetta kääntyä ylimpien laillisuusvalvojien puoleen. Kunnallisvali-

tuksessa valitusviranomaisen toimivalta rajoittuu virheellisen päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen kunnallisille päättäjille. Erilaisissa "umpikujatilanteissa", joihin saattaa sisältyä paikallisia arvovaltaristiriitojakin, oikeusasiamiehen puuttuminen asiaan voi usein osoittautua kuntalaisen kannalta tervetulleeksi ratkaisuksi.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi kohdistua vain virkatoimintaan tai julkisten tehtävien hoitamiseen. "Julkisen tehtävän" määrittelyssä on ilmennyt rajanveto-ongelmia erityisesti kunnallishallintoa yksityistettäessä.

Yleisiä kunnalliskanteluja on kertomusvuonna ratkaistu 101. Näistä 9 % oli sellaisia, joissa oikeusasiamiehellä oli aihetta arvosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Kunnalliskantelujen määrä on hiukan vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna, mutta ei pidemmällä aikavälillä.

Yleisissä kunnallisasioissa on yleensä kysymys kunnallisesta päätöksentekomenettelystä, esteellisyyskysymyksistä, viranhaltijoiden asemasta ja sivutoimista sekä asioiden viipymisestä, asiakirjojen ja päätöksenteon julkisuudesta sekä yleensä hallintomenettelystä. Kantelut ovat osin kohdistuneet myös julkisen vallan käyttöä koskeviin rajanvetotilanteisiin. Kantelijoina ovat yleensä olleet kuntalaiset omassa asiassaan tai kunnan jäseninä mutta myös kunnalliset luottamushenkilöt. Kantelut ovat kohdistuneet sekä luottamushenkilöiden että kunnan viranhaltijoiden toimiin.

Keskeisiä ongelma-alueita ovat olleet päätöksenteon puolueettomuus ja avoimuus sekä hyvään hallintoon liittyvät kysymykset. Moni kantelija pyrkii kantelullaan myös vauhdittamaan jotakin asiaa, joka on jo vireillä muussa viranomaisessa. Kantelusta voi olla apua, jos kysymys on aiheettomasta viivytyksestä asian käsittelyssä, mutta yleensä lähdetään siitä, ettei oikeusasiamies puutu muualla vireillä oleviin asioihin. Päättyneissä asioissa taas esiintyy muutoksenhakutyyppisiä kanteluja, joissa arvostellaan paitsi alkuperäistä hallintopäätöstä myös kaikkia niitä valitusasteita, joissa asiaa on käsitelty. Oikeusasiamies ei kuitenkaan ole ylimääräinen muutoksenhakuaste eikä siten voi ottaa päättynyttä asiaa uuteen käsittelyyn. Tällaisissa kanteluasioissa tutkitaan yleensä vain menettelyn laillisuus. Tutkinnan laajuus riippuu luonnollisesti kantelijan esittämien väitteiden laadusta.

Oikeusasiamiehen keskeinen panos yleisissä kunnallisasioissa lienee viime vuosina ollut siinä, että kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita on muistutettu perus- ja ihmisoikeuksien heidän toiminnalleen asettamista reunaehdoista. Lukumääräisesti useimmin on ollut kysymys hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta kuntatasolla. Sitä vastoin oikeusasiamies on pyrkinyt olemaan puuttumatta asioihin, jotka kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Kuntien itsehallintoon kuuluu kuntalaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään ja lähipiiriään koskevien asioiden käsittelyyn. Kun uusi julkisuuslainsäädäntö on lisännyt kunnan viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, laillisuusvalvonnassa korostunevat tulevaisuudessakin kunnallishallinnon avoimuus ja kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kuntansa hallintoon. Laillisuusvalvonnan keskeisenä tavoitteena tulee olemaan kuntien ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden sekä kunnallisen demokratian edistäminen.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

MUISTUTUKSISTA ANNETUN LAUSUNNON YKSILÖINTI

Kantelija arvosteli Alastaron kuntaa siitä, että kunta ei ollut antanut yksilöityä lausuntoa tiesuunnitelmaa vastaan tehdyistä muistutuksista. Muistutuksia oli tehty yli 30.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Alastaron kunnan Turun tiepiirille toimittamassa lausunnossa otettiin muistutuksentekijät nimeltä mainiten kantaa vain kahteen muistutukseen. OA katsoi, ettei lausunnosta ilmennyt selkeästi kunnan suhtautuminen yksittäisiin muistutuksiin. Tielaitoksella oli kuitenkin mahdollisuus pyytää kunnalta erikseen myös yksilöity lausunto muistutuksista, mikäli hanketta myöhemmin vielä päädyttäisiin jatkamaan kyseisen tiesuunnitelman pohjalta.

OA kiinnitti yleisesti kunnan huomiota tiesuunnitelmaa vastaan tehdyistä muistutuksista annettavan lausunnon riittävään yksilöintiin.

OA Lehtimajan kirje 29.1.1999, dnro 1200/4/97

KUNNAN TARKASTUSLAUTAKUNNAN JÄSENEN TIETOJENSAANTIOIKEUS

Kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtaja pyysi Sodankylän kunnanhallitukselta mahdollisuutta tutustua tarkemmin kunnansihteerin tarkastuslautakunnan kokouksessa esittämiin tietoihin kunnan taloudellisesta tilanteesta. Kunnanhallituksen mukaan pyyntö kohdistui kunnan alustavasta taloussuunnitelmasta esitettyyn yhteenvetoon, joka oli "kunnan talouden tervehdyttämisohjelman alustavaa ja suuntaa antavaa virkamiesvalmistelua". Kysymyksessä oli viranomaisen keskuudessa syntynyt luonnos, joka ei ollut vielä julkinen. Kunnanhallituksen mielestä oli laskelman esittäjän harkinnassa, annettiinko tietoja vai ei.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kuntalain 74 §:n mukaan tarkastuslautakunnan jäsenellä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tietojensaantioikeus ulottui myös tuolloin voimassa olleen lain mukaisiin "ei-julkisiin" asiakirjoihin. Säännöstä oli tulkittava tiedon pyytäjän eduksi, ottaen huomioon, että kysymys oli viime kädessä kunnallisten viranhaltijoiden virkatoiminnan demokraattisesta kontrollista, joka hallitusmuodon 11 §:n 3 momentin (nykyisin perustuslain 14 §:n 3 momentin) nojalla nauttii perustuslain suojaa.

Tarkastuslautakunnan jäsenen asiana on itse arvioida, mitä tietoja hän pitää tehtävänsä suorittamisen kannalta tarpeellisena. Hänellä on rikosoikeudellinen virkavastuu omista toimistaan. Kunnanhallitus ei voinut tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin vedoten päättää, mitä tietoja se tarkastuslautakunnan jäsenelle antoi. Kunnanhallitus ei ollut esittänyt mitään asiallista perustetta, joka olisi estänyt pyydetyn tiedon antamisen.

OA:n mielestä kunnanhallitutus oli menetellyt lainvastaisesti siinä, että se oli kieltäytynyt antamasta tarkastuslautakunnan jäsenelle tämän pyytämiä tietoja. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti kuitenkin lieventävänä näkökohtana huomioon, että tarkastuslautakunnan tehtäviin nähden nyt kysymyksessä olevat, kunnan taloussuunnitelmaa koskevat tiedot eivät ilmeisesti olleet kovin keskeisiä. Tarkastus-

lautakunnan tarkoituksena ei näet ollut ohjata kunnan hallintoa ja taloudenpitoa vaan huolehtia hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Pyydetty asiakirja koski sellaista tulevaisuuteen suuntautuvaa suunnittelua, jota tuolloin ei ollut vielä käsitelty missään kunnan päättävässä elimessä.

Lisäksi todettiin hallituksen esityksessä kuntalaiksi, että tarkastuslautakunta toimii pääsääntöisesti kollegiona. Lähtökohtana voitiin siten pitää, että myös lautakunnan jäsenen tietojensaantioikeutta tulisi käyttää vain lautakunnan tekemän päätöksen perusteella. Myöhemmin tämä periaate esitettiin vahvistettavaksi lailla.

OA saattoi käsityksensä Sodankylän kunnanhallituksen menettelyn virheellisyydestä kunnanhallituksen tietoon ja kiinnitti kunnanhallituksen huomiota vastaisen varalle siihen, että tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus ulottui myös "ei-julkisiin" asiakirjoihin.

OA Lehtimajan kirje 26.2.1999, dnro 989/4/98

Kuntalain 74 §:ää muutettiin 1.12.1999 lukien siten, että yksittäisellä tarkastuslautakunnan jäsenellä ei ole enää suoraan laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta, vaan tiedonsaantioikeus kuuluu tarkastuslautakunnalle. Tarkastuslautakunnan tulee tehdä päätös tiedonsaantioikeuden käyttämisestä.

KUNNAN AIHEUTTAMAN VAHINGON KORVAAMINEN

Maanviljelijäpariskunta kanteli siitä, että Pudasjärven kunnanhallitus oli kieltäytynyt korvaamasta kunnan kantelijoille aiheuttamia noin 8 600 markan oikeudenkäyntikuluja rakennuslupa-asiassa.

Kunta oli myöntänyt kantelijoiden naapurille rakennusluvan navettarakennuksen laajentamiseen ja siihen liittyvän lietesäiliön rakentamiseen niin, että lietesäiliö oli sijoittunut liian lähelle kantelijoiden omistaman tilan rajaa. Korkein hallinto-oikeus oli sittemmin heidän hakemuksestaan purkanut rakennuslupapäätöksen tältä osin. Kun kantelijat eivät olleet antaneet lietesäiliön rakentamiseen suostumustaan, sitä ei voitu sijoittaa viittä metriä lähemmäksi rajaa. Rakennuslupapäätös oli siten perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Kun korkein hallinto-oikeus oli purkupäätöksessään hylännyt kantelijoiden purkuhakemuksen yhteydessä naapuriinsa kohdistaman kulukorvausvaatimuksen, kantelijat olivat hakeneet kunnanhallitukselta korvausta heille purkuasiassa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista. Kunnanhallitus oli kieltäytynyt suorittamasta korvausta perustelematta kieltäytymistään muutoin kuin viittaamalla korkeimman hallinto-oikeuden purkupäätökseen. Kunnanhallituksen mielestä oikeudenkäyntikuluja ei voitu katsoa korvattavaksi vahingoksi, vaan sellaiseksi kuluksi, johon tuomioistuimen asiana oli ottaa kantaa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kunnan rakennuslupaviranomainen oli menetellyt virheellisesti, kun rakennuslupa oli lietesäiliön osalta myönnetty ilman kantelijoiden suostumusta. Asiakirjoista ei ilmennyt, että paikan päällä olisi myöskään ennen rakennusluvan myöntämistä toimitettu rakennusasetuksen mukaista alkukatselmusta. Katselmuksen toimittaminen oli asetuksen mukaan selvä pääsääntö, vaikka se jäikin viime kädessä riippumaan rakennuslupaviranomaisen tapauskohtaisesta harkinnasta. Tapahtunut virhe olisi saatettu välttää, jos katselmus olisi toimitettu.

Rakennusluvasta päättäminen oli julkisen

vallan käyttämistä. Näin ollen virheellisen menettelyn johdosta korvattavaa vahinkoa oli vahingonkorvauslain mukaan myös sellainen taloudellinen vahinko, joka ei ollut yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Tällaiseksi vahingoksi oli oikeuskäytännössä katsottu mm. oikeudenkäyntikulut. Kantelijoille purkuhakemuksen tekemisestä aiheutuneet asianajokulut olivat siten olleet virheellisestä menettelystä julkista valtaa käytettäessä aiheutunutta taloudellista vahinkoa. Sillä seikalla, että korkein hallinto-oikeus oli hylännyt purkuasiassa kantelijoiden naapuriinsa kohdistaman kulukorvausvaatimuksen, ei ollut merkitystä *kunnan* vahingonkorvausvelvollisuutta arvioitaessa. Kunnan vahingonkorvausvelvollisuutta koskeva kysymys ei ollut korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä eikä se olisi edes kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. OA katsoi kunnanhallituksen menetelleen virheellisesti, kun se oli hylännyt kantelijoiden vahingonkorvaushakemuksen pelkästään viittaamalla korkeimman hallinto-oikeuden purkuasiassa antamaan päätökseen.

OA:n tehtäviin ei kuulu päättää vahingonkorvausvelvollisuudesta, vaan tämä on viime kädessä asianomaisen tuomioistuimen asia. Kun kunnanhallituksella oli kantelijoiden korvaushakemusta käsitellessään kuitenkin ollut ilmeisesti virheellinen käsitys korvaushakemuksen oikeudellisesta perusteesta ja korvauksen suorittamisen edellytyksistä, OA esitti kunnanhallitukselle, että se ottaisi kantelijoiden korvaushakemuksen vielä uudestaan harkittavaksi. OA suositteli, että kunnanhallitus tällöin kiinnittäisi huomiota seuraaviin näkökohtiin, joiden hän katsoi tässä tapauksessa puoltavan myönteistä suhtautumista korvaushakemukseen.

Kunta oli tuonut esiin, että rakennuslupa-asia oli ollut tulkinnanvarainen ja että rakennuslupapäätöksen esitellyt rakennustarkastaja ei ollut lakimies. Korkein hallinto-oikeus oli kuitenkin katsonut rakennuslupapäätöksen perustuneen "ilmeisesti väärään lain soveltamiseen". Kysymys ei siis ollut korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ollut oikeudellisesti tulkinnanvaraisesta tapauksesta. Hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin (nykyisin perustuslain 2 §:n 3 momentin) mukaan *kaikessa* virkatoiminnassa on tarkoin lakia noudatettava. Tämä koski myös kunnan viranhaltijoiden toimintaa, siitä riippumatta, oliko viranhaltijoilla lakimieskoulutus vai ei.

Jokaisella on perusoikeutena turvattu oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Yleisesti on kuitenkin tiedossa, että riita-asiain oikeudenkäyntikulut ovat korkeat. Tämän on todettu käytännössä vaikeuttavan mainitun perusoikeuden toteutumista, varsinkin silloin, kun oikeudenkäyntikulut uhkaavat nousta oikeudenkäynnin kohteena olevaa taloudellista intressiä korkeammiksi.

Hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentin (nykyisin perustuslain 22 §:n) mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämä edellytti julkiselta vallalta myös aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien edistämiseksi eikä vain pidättäytymistä niiden loukkauksista. Kun kantelijoiden ilmoittama vahinko oli määrältään ainoastaan 8 599,10 markkaa ja he olivat esittäneet asiallisia perusteita kunnalle osoittamansa korvausvaatimuksen tueksi, oli OA:n mielestä toivottavaa, että myös kunta pyrkisi asiassa sovinnolliseen ratkaisuun. Siltä varalta, että kunta edelleen päätyisi hylkäämään korvaushakemuksen, OA kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että kielteinen päätös tulisi korvauksen hakijoille ainakin asianmukaisesti perustella. OA pyysi kunnanhallitusta ilmoittamaan hänelle määräajassa, oliko vahingonkorvausasia otettu uudelleen käsiteltäväksi ja mihin ratkaisuun asiassa oli päädytty.

OA Lehtimajan päätös 24.5.1999, dnro 838/4/96

Pudasjärven kunnanhallitus ilmoitti 18.6.1999, että se oli ottanut kantelijoiden vahingonkorvausasian uudelleen käsiteltäväksi kokouksessaan 7.6.1999 ja päättänyt korvata kantelijoille koko vahingon eli 8 599,10 mk.

KAUPUNGINHALLITUKSEN VARAPUHEENJOHTAJAN ESTEELLISYYS

Hyvinkään kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja ehdotti kaupunginhallituksen kokouksessa päätösesityksestä poikkeavasti toisen asiantuntijalausunnon pyytämistä kertomuksesta, joka oli annettu kaupungin kokonaan omistamassa osakeyhtiössä toimitetusta erityisestä tarkastuksesta. Kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja ehdotti asiantuntijalausunnon pyytämistä sellaiselta asianajajalta, jonka yhtiössä toimi avustajana varapuheenjohtajan sisarentytär. Kantelija arvosteli varapuheenjohtajan menettelyä. Kantelukirjoituksen mukaan varapuheenjohtajan sisarentytär sai ehdotuksen hyväksymisen johdosta hoitaakseen useita asiaan liittyneitä toimeksiantoja. Hänestä tuli myöhemmin myös yhtiön osakas.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Asiassa ei ollut esitetty luotettavaa selvitystä siitä, että kaupunginhallituksen varapuheenjohtajan sisarentytär, joka kaupunginhallituksen päätöksen tekohetkellä työskenteli asiantuntijalausunnon antaneen asianajajan toimistossa, olisi osallistunut lausunnon laatimiseen taikka että hänellä olisi ollut kyseisenä ajankohtana tiedossa ollutta henkilökohtaista etua päätöksestä.

Kunnan luottamushenkilön esteellisyyttä pohdittaessa tulee huomiota kiinnittää siihen, kykeneekö luottamushenkilö muodostamaan kantansa objektiivisesti kunnan edun huomioon ottaen. Kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja perusteli antamassaan selvityksessä ehdotustaan toisen asiantuntijalausunnon pyytämisestä kaupungin etuun viittaavilla lausumilla. Varapuheenjohtaja vetosi huoleen asioiden vanhentumisesta ja kaupungin puhevallan menetyksestä. Hänen mukaansa asian valmisteluun oli käytetty kohtuuttomasti aikaa. Vanhentumisuhan vuoksi ei myöskään ollut mahdollisuutta uusien tarjouspyyntöjen tekemiseen asianajotoimistoille ja niiden valmisteluun liittyneeseen taustaselvittelyyn.

Esteellisyyden toteaminen on ensi sijassa asianomaisen itsensä tehtävä. Kysymykset siitä, oliko hallintomenettelylain mukainen yleinen esteellisyysperuste ollut käsillä, jäi saadun selvityksen valossa jossain määrin tulkinnanvaraisiksi.

AOA:n mukaan olisi kuitenkin ollut perusteltua esteellisyyssäännösten tarkoituksen, virkatoiminnan puolueettomuuden ja uskottavuuden turvaamisen näkökulmasta menetellä siten, että kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja olisi avoimesti ilmoittanut sisarentyttärensä palvelussuhteesta ja siten saattanut esteellisyyskysymyksen kaupunginhallituksen harkittavaksi. Tällainen menettely olisi ollut omiaan tukahduttamaan asiassa mahdollisesti syntyneitä epäilyjä.

AOA saattoi käsityksensä kaupunginhallituksen ja kaupunginhallituksen varapuheenjohtajana toimineen henkilön tietoon.

AOA Jonkan kirje 31.5.1999, dnro 1979/4/96

VEDENTOIMITUKSEN KESKEYTTÄMINEN

Kantelijan perheellä oli maksamatta kaksi Mustasaaren kunnan lähettämää vesilaskua. Sen jälkeen kun maksukehotuksetkaan eivät olleet tehonneet, kunta oli varoittanut perhettä vesi-

johtoverkosta erottamisesta. Perheelle oli ilmoitettu se päivä, jolloin vedentulo keskeytettäisiin, jollei laskuja olisi siihen mennessä maksettu. Vedentoimitus oli lopulta keskeytetty mutta vasta runsas kuukausi ilmoitettua päivää myöhemmin. Toimenpiteen suorittanut kunnan rakennusmestari oli tuolloin kertonut keskeyttämisestä kotona olleelle perheen 15-vuotiaalle pojalle saatuaan häneltä tietää, että vanhemmat eivät olleet tuolloin kotona. Kantelijan mukaan perheen 7- ja 15-vuotiaat lapset jäivät vedentulon keskeydyttyä kahdeksaksi tunniksi ilman vettä.

Mustasaaren kunta ei katsonut syyllistyneensä kantelijan väittämin tavoin lasten "heitteilejättöön", kun paikalla oli ollut 15-vuotias poika. Kunnan ilmoituksen mukaan vedentoimitus keskeytetään myös silloin, kun paikalla ei näy ketään. Kunnan mielestä sen huolenpitovelvollisuuteen "ei voi kuulua erityisen selvityksen tekeminen siitä, mitä talon sisällä on."

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perusoikeutena turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että perheellä olisi ollut oikeus hakea kunnalta toimeentulotukea, jollei sillä ollut varoja maksaa vesilaskuja. Jos vedensaajalla oli ollut tilapäisiä maksuvaikeuksia, vesilaskut olisi ollut mahdollista suorittaa myös osamaksuina. Kantelija ei edes ollut neuvotellut kunnan kanssa vesilaskujen osittaisesta suorittamisesta. Kunnalla oli siten ollut oikeus keskeyttää vedentoimitus.

OA:n mielestä kunnan menettelytapoja voitiin kuitenkin arvostella siihen nähden, että talous- ja juomavesi on ihmisten toimeentulon ja hyvinvoinnin kannalta keskeinen hyödyke. Julkisen vallan edustajana ja julkisten palvelujen tuottajana kunnalla on velvollisuus kaikissa olosuhteissa pyrkiä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ensinnäkin OA katsoi, että vedentoimituksen keskeyttämistä koskeva ennakkovaroitus tulisi aina tehdä todisteellisesti, esimerkiksi henkilökohtaisella yhteydenotolla tai kirjatulla kirjeellä. On tärkeää varmistautua siitä, ettei vedentoimituksen keskeytys tule kenellekään yllätyksenä.

Toiseksi OA korosti, että ennakkovaroituksessa tulisi ilmoittaa vedentoimituksen keskeyttämisen tarkka ajankohta. Tämä on tärkeää, jotta vedensaaja voisi varautua vedentulon loppumiseen esimerkiksi varastoimalla talous- ja juomavettä muutaman päivän tarvetta varten.

Kolmanneksi OA katsoi, että vedentoimituksen keskeyttämisuhasta olisi syytä informoida etukäteen myös kunnan sosiaaliviranomaisia. On näet mahdollista, että vesilaskut ovat jääneet hoitamatta esimerkiksi perheen sosiaalisten tai terveydellisten ongelmien takia ja että myöskään ennakkovaroituksiin ei ole tästä syystä voitu reagoida ajoissa.

Kantelijan tapauksessa laskut, maksukehotus ja ennakkovaroitus oli lähetetty tavallisena postina. Vedentoimituksen oli ilmoitettu keskeytyvän jo ennakkovaroituksessa ilmoitettuna viimeisenä maksupäivänä, mutta näin ei ollut kuitenkaan tapahtunut. Tosiasiallisesti keskeytys pantiin täytäntöön vasta toista kuukautta sen jälkeen. Lopullisesta keskeyttämisajankohdasta ei kuitenkaan annettu uutta ennakkovaroitusta.

Näissä olosuhteissa kunnalla oli ollut velvollisuus joka tapauksessa ottaa selvää kantelijan perheen tilanteesta ja vedentarpeesta vielä ennen vedentulon lopullista sulkemista. Vaikka kotona olleen 15-vuotiaan pojan voitiin olettaa ymmärtäneen, mitä vedentoimituksen keskeyttäminen merkitsi, olisi kunnan rakennusmestarin tullut

ainakin jättää kirjallinen ilmoitus asiasta perheen vanhemmille toimitettavaksi. Siinä olisi pitänyt myös informoida, miten perheen tulisi toimia saadakseen vedentulon alkamaan uudelleen, esimerkiksi kertoa maksusuunnitelman tekomahdollisuudesta. Samassa yhteydessä olisi voitu ilmoittaa, mistä asukkaat olisivat voineet tilapäisesti hakea talousvettä välttämättömään tarpeeseen.

Vaikka perheen lapset eivät ehkä osanneet sitä pyytää, olisi OA:n mielestä ollut kohtuullista, että vedentoimituksen keskeyttänyt kunnan rakennusmestari olisi oma-aloitteisesti huolehtinut siitä, että vettä olisi ennen keskeyttämistä otettu tarpeellinen määrä varastoon. Näin olisi varmistettu, että lapsilla olisi ollut juomavettä ainakin siihen asti, kunnes vanhemmat tulivat kotiin.

Olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen OA ei kuitenkaan katsonut kunnan loukanneen kantelijan perheenjäsenten oikeutta välttämättömään huolenpitoon. OA tyytyi kiinnittämään kunnan huomiota siihen, miten julkiselle vallalle asetetut velvoitteet ihmisten välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi vaikuttavat myös julkisena palveluna hoidetun vedentoimituksen keskeyttämisessä noudatettaviin menettelytapoihin.

OA Lehtimajan päätös 30.7.1999, dnro 596/4/99

ILMOITUSKORTIN VAATIMINEN ÄÄNESTÄJÄLTÄ

Kantelija arvosteli vuoden 1999 eduskuntavaalien vaalitoimituksesta huolehtinutta Espoon kaupungin vaalilautakunnan jäsentä. Tämä oli vaatinut äänestämään tullutta kantelijaa luovuttamaan äänestysoikeutta koskevan ilmoituskortin vaalilautakunnalle siitä huolimatta, että kantelijan henkilöllisyys oli tarkistettu ajokortista. Kantelijan mukaan kyseinen vaalilautakunnan jäsen oli ilmoittanut, että "jos lappu ei jää tänne, ette myöskään äänestä". Vaalilautakunta ilmoitti sen käytäntönä olleen, että ilmoituskortit kerättiin äänestäjiltä. Näin varmistettiin, ettei kukaan tule äänestämään uudelleen. Kantelijan tapauksessa ei saatu kuitenkaan selvitystä siitä, oliko ilmoituskortin luovuttaminen asetettu kantelijan väittämin tavoin äänestysoikeuden käyttämisen ehdoksi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeusministeriön antamissa määräyksissä oli nimenomaisesti todettu, ettei ilmoituskorttia voitu äänestäjältä vaatia. Epäilykset siitä, että äänestysoikeutta käytetään useaan kertaan, oli mahdollista eliminoida esimerkiksi vaaliluetteloon tehtävällä merkinnällä.

OA kiinnitti keskusvaalilautakunnan ja erityisesti asianomaisen vaalilautakunnan jäsenen huomiota vastaisen varalle siihen, että perusoikeutena turvatun äänestysoikeuden käyttämiselle ei aseteta lakiin perustumattomia rajoituksia. Mikäli äänestäjä kieltäytyy ilmoituskortin luovuttamisesta, voidaan äänioikeus todeta muullakin tavoin noudattamalla oikeusministeriön asiasta antamaa ohjeistusta.

OA Lehtimajan kirje 29.12.1999 dnro 683/4/99

Espoon kaupungin keskusvaalilautakunta ilmoitti, että asiaa tullaan korostamaan vaalitoimihenkilöiden tulevassa koulutuksessa.

OVELTA OVELLE -MYYNNIN KIELTÄMINEN

Kodin turvallisuustuotteiden kotimyyntiä harjoittava yhtiö pyysi tutkimaan, olivatko Tampereen ja Oulun kaupungit loukanneet yrittäjän perusoikeutta elinkeinon harjoittamiseen

kieltäessään järjestyssäännöissään harjoittamasta kantelijayhtiön toimialaan kuuluvaa ovelta ovelle -myyntiä mainittujen kaupunkien alueella. Yhtiö katsoi, ettei sen laillinen elinkeinotoiminta vaarantanut yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Oulun ja Tampereen *kaupunginhallitukset* totesivat, että kaupustelukiellolla oli haluttu estää kotirauhan häirintä ja lisätä ihmisten turvallisuuden tunnetta. *Sisäasiainministeriö* katsoi, ettei ovelta ovelle tapahtuvan kotimyynnin kielto ole ristiriidassa elinkeinon harjoittamisen vapauden kanssa. Ministeriön mukaan tällaisella järjestyssäännön kiellolla ei sinänsä estetä elinkeinon harjoittamista, vaan puututaan ainoastaan siihen tapaan, jolla kauppaa harjoitetaan. Tämä puuttuminen tapahtuu muiden oikeushyvien suojaamiseksi. *Poliisin ylijohdon* mukaan aktiivinen ja röyhkeä ovelta ovelle tapahtuva kaupustelu saattaa aiheuttaa huomattavaa häiriötä kotirauhalle. Poliisin tietoon oli tullut useita tapauksia, joissa kyseistä kaupustelumenetelmää oli käytetty rikollisen toiminnan verukkeena. Poliisin mukaan ihmisten kotirauha ja turvallisuus kuuluvat ydinperusoikeuksiin, jotka tulkintatilanteessa on nostettava muiden perusoikeuksien yläpuolelle. *Suomen Kuntaliitto* katsoi, ettei elinkeinovapauden periaate voi ulottua yksityisten henkilöiden koteihin tunkeutumiseen tai sellaisen yrittämiseen. Kun rikollista ei välttämättä voi erottaa rehellisistä kotikaupustelijoista, saattoi totaalikielto olla sen mielestä turvallisuuden ja järjestyksen takaamiseksi perusteltu.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Ovelta ovelle -myynti perusoikeussäännösten valossa

Ovelta ovelle -myynti ei voi asianmukaisesti toteutettuna sinänsä loukata kenenkään turvallisuutta tai kotirauhaa. Monet voivat toki kokea sen kiusallisena tai häiritsevänä, mutta oikeudellisessa mielessä ei voitane kohtuudella väittää, että ovelta ovelle -myyjän lyhytaikainen kotikäynti vielä merkitsisi asukkaan perusoikeuksiin puuttumista. On eri asia, että myös rikollista toimintaa voidaan harjoittaa ovelta ovelle -myynnin varjolla, esimerkiksi suunniteltaessa asuntomurtoja taikka pyrittäessä tekemisiin yksin kotona olevien vanhusten tai lasten kanssa. Kysymys onkin lähinnä siitä, voidaanko sinänsä laillisen elinkeinon muoto kieltää kokonaan siitä syystä, että sen varjolla on mahdollista tehdä myös rikoksia ja että rehellisiä ovikellon soittajia on vaikeata erottaa epärehellisistä tunkeutujista.

Lähtökohtana on se, että rikoslaki antaa suojaa sekä kotirauhan rikkomista että muita rikoksia vastaan. Toisaalta on selvää, että rikostilaisuuksien vähentäminen on yleensä järkevää kriminaalipolitiikkaa. Sen keinoja ei kuitenkaan pitäisi ylimitoittaa. Ovelta ovelle -myynnin kieltäminen kokonaan on ongelmallista etenkin sen jälkeen, kun oikeus elinkeinon harjoittamiseen on perusoikeusuudistuksen yhteydessä tunnustettu yhtenä perusoikeutena. Ei ole selvää, että perusoikeuksien ristiriitatilanteissa oikeus elinkeinon harjoittamiseen aina joutuisi väistymään. Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen etuja ja haittoja on punnittava tapauskohtaisesti.

Henkilökohtaiseen turvallisuuteen kuuluu myös elämyksellinen puoli: se, että ihmiset tuntevat olonsa turvalliseksi. Ovelta ovelle -myynnin totaalikiellolla on kaupunginhallituksen mukaan haluttu lisätä ihmisten turvallisuuden tunnetta. Turvallisuuden *tunteet* eivät kuitenkaan kuulu perusoikeutena suojatun henkilökohtaisen turvallisuuden ns. ydinalueeseen. Pelkästään ihmisten turvallisuuden tunteisiin vetoamalla on vaikeata perustella sitä, että joiltakin yrittäjiltä kokonaan evätään heille lain mukaan perusoikeute-

na kuuluva oikeus hankkia toimeentulonsa itse valitsemallaan elinkeinolla. Jos ongelmana pidetään nimenomaan ovelta ovelle -myyjiksi tekeytyviä rikollisia, yhteiskunnan tulisi antaa riittävän tehokasta rikosoikeudellista suojaa nimenomaan *näitä* henkilöitä vastaan.

Sellaiset asukkaat, jotka eivät halua lainkaan vastaanottaa ovelta ovelle -myyjiä, voivat helposti ilmaista tämän tahtonsa esimerkiksi merkitsemällä kiellon asuntonsa oveen tai asuinkiinteistönsä edustalle. Asukkaan selvästi ilmaistua tahtoa vastaan harjoitettua ovelta ovelle -myyntiä on jo tarkasteltava kotirauhan rikkomista koskevan kriminalisoinnin valossa.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuutta vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämän periaatteen kanssa olisi sopusoinnussa se, että asukkaat saisivat itse päättää, haluavatko he omalla kotiovellaan tai -kiinteistöllään vastaanottaa kaupustelijoita vai eivät. Joillekin ihmisille ovelta ovelle -myynti saattaa merkitä jopa tervetullutta palvelua.

Kysymys on myös elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuudesta lain edessä. Joidenkin tuotteiden tai tuoteryhmien osalta ovelta ovelle -myynti saattaa olla tuotteen markkinoinnin kannalta erityisen perusteltua. Ovelta ovelle -myynnin totaalikielto antaa paremman kilpailuaseman niille elinkeinonharjoittajille, jotka myyvät tuotteitaan kiinteästä toimipisteestä käsin taikka netti- tai postimyynnin avulla. Joillekin pienyrittäjille ovelta ovelle -myynti voi kuitenkin olla jopa ainoa yrittämisen muoto. Totaalikielto rajoittaa nimenomaan näiden yrittäjien perusoikeutta elinkeinonsa harjoittamiseen.

Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyys edellyttää, että niihin on painava yhteiskunnallinen tarve ja hyväksyttävä peruste. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko rajoitus välttämätön jonkin toisen perusoikeuden suojaamiseksi. On kyseenalaista, täyttyvätkö nämä eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusrajoituksille asettamat vaatimukset ovelta ovelle -myynnin totaalikiellon osalta.

Kriminalisointi kunnallisten järjestyssääntöjen tasolla

OA piti perusoikeusnäkökulmasta kyseenalaisena myös sitä, että ovelta ovelle -myynti kielletään rangaistuksen uhalla pelkästään kunnallisten järjestyssääntöjen tasolla, ilman tämänsisältöiseen perusoikeusrajoitukseen selkeästi oikeuttavaa lain säännöstä. Kunnallisten järjestyssääntöjen kriminalisointeja on yleensäkin pidetty ongelmallisina rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa. Tämän on todennut myös eduskunnan hallintovaliokunta kuntalakia koskevaa lakiehdotusta käsitellessään. Laillisuusperiaatteen lähtökohtana on, että teon rangaistavuuden tulee perustua laintasoiseen ja riittävän täsmälliseen säännökseen. Kuntalain 7 §:ssä oleva valtuutussäännös jää kuitenkin väljäksi ja epätäsmälliseksi eikä se näyttäisi täyttävän laillisuusperiaatteesta johtuvaa tarkkarajaisuusvaatimusta.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta on puolestaan ongelmallista se, että kunnalliset järjestyssäännöt suhtautuvat nykyisellään ovelta ovelle -myyntiin eri kunnissa eri tavalla. Vaihtelu ei näytä riippuvan alue- tai kriminaalipoliittisista erityistarpeista. Ainakaan Tampereen ja Oulun osalta ei ollut selvitetty, miksi juuri näissä kaupungeissa katsottiin tarvittavan erityistä suojaa ovelta ovelle -myyntiä vastaan.

Eduskunta onkin kuntalain hyväksyessään edellyttänyt, että ongelmallisina pidettävistä kunnallisista järjestyssäännöistä luovutaan mahdollisimman pian ja että niitä vastaavat tar-

peelliset normit otetaan laintasoiseen säännökseen. Eduskunta lausui tämän jo ennen 1.8.1995 voimaan tullutta perusoikeusuudistusta, jolloin hallitusmuotoon tuli ensimmäistä kertaa nimenomainen elinkeinon harjoittamisen vapautta koskeva perusoikeussäännös. Perusoikeusuudistuksen jälkeen lausumalle oli OA:n mielestä annettava entistä suurempi painoarvo.

OA piti Tampereen ja Oulun kaupunkien järjestyssääntöihin sisältyviä, ovelta ovelle tapahtuvan myynnin kieltäviä säännöksiä kyseenalaisina perusoikeutena turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Hän saattoi tämän käsityksensä Tampereen ja Oulun kaupunginhallitusten ja poliisilaitosten tietoon. OA esitti samalla valtioneuvostolle, että hänen edellä mainittu kannanottonsa otetaan huomioon myös uutta järjestyslakia valmisteltaessa.

OA Lehtimajan päätös 31.12.1999, dnro 2098/4/96

Järjestyslakityöryhmä on antanut mietintönsä sisäasiainministeriölle 21.1.2000. Työryhmä ei ole katsonut ovelta ovelle tapahtuvan myynnin kieltoa tarkoituksenmukaiseksi. Järjestyslakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2000 aikana.

Suomen Kuntaliitto on 24.3.2000 lähettänyt kunnan- ja kaupunginhallituksille OA:n päätöstä koskevan kirjeen. Siinä on todettu, että "jos kunnan järjestyssääntöön sisältyy ovelta ovelle tapahtuvan myynnin kieltäviä määräyksiä, riittävänä voitaneen pitää ennen järjestyssäännöt kumoavan lain säätämistä, että oikeusasiamiehen kannanotto saatetaan paikallisen poliisilaitoksen tietoon, joka voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin".

OA:n päätös on saatettu Oulun ja Tampereen kaupunginhallitusten ja niiden poliisilaitosten tietoon. Järjestyssääntöjä ei ole katsottu tarpeelliseksi enää muuttaa, koska valmisteltavana olevan järjestyslain johdosta järjestyssäännöt tullaan pian kokonaan kumoamaan.

TYÖ JA TYÖVOIMA

YLEISTÄ LAILLISUUSVALVONNASTA

Tässä jaksossa käsitellään työvoimahallintoa yleisesti sekä erityisesti työttömyysturvaa koskevia laillisuusvalvonnassa esille tulleita asioita. Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta perustoimeentulon turvasta työttömyyden aikana. Kantelut, jotka kohdistuvat työttömyysturvaan, koskevat siis keskeisesti tämän perusoikeuden toteutumista.

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistiin kertomusvuonna noin 90 sellaista kantelua, joissa oli kysymys ensisijaisesti näihin asiaryhmiin kuuluvista asioista. Uusien kanteluiden määrä oli samaa suuruusluokkaa. Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti noin 9 prosenttia ratkaistuista kanteluista. Sosiaalivakuutukseen liittyviä muita kuin työttömyysturvaa koskevia kanteluita käsitellään erikseen s. 225.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan tämän asiaryhmän asioiden käsittely kuuluu AOA *Paunion* tehtäviin. Asioiden valmistelusta vastaa pääosin oikeusasiamiehensihteeri *Kari Muukkonen*.

Useimmat tämän asiaryhmän kanteluista koskivat aikaisempien vuosien tapaan työttömän oikeutta työttömyysturvaan. Ne kohdistuivat asioiden käsittelyyn niin Kansaneläkelaitoksessa, työttömyyskassoissa, työttömyysturvalautakunnassa kuin vakuutusoikeudessa. Joissakin kanteluissa oli kysymys kantelijan oikeudesta erorahaan.

Kantelijat ovat etupäässä tyytymättömiä etuusasioissa annettuihin ratkaisuihin. Niiden sisältöön oikeusasiamiehellä ei ole kuitenkaan yleensä mahdollisuutta puuttua. Oikeusasiamies ei voi määrätä, miten viranomaisen on ratkaistava sen käsiteltäväksi saatettu asia eikä vaikuttaa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisuun. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaisesti puutu myöskään asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta. Monissa vastauksissa joudutaankin toteamaan nämä tosiasiat.

Monet kantelut koskevat kuitenkin myös menettelyyn liittyviä seikkoja työttömyysturvaa koskevan asian käsittelemisessä. Kysymykset neuvontavelvollisuudesta ja sen puutteista, asiakaspalvelun väitetyistä epäkohdista ja asioiden pitkistä käsittelyajoista toistuvat. Myös työttömyysturvan takaisinperintä, työttömyysturvalautakunnan jäsenen esteellisyys sekä valituksen toimittaminen työttömyyskassasta työttömyysturvalautakunnalle ovat olleet esillä kertomusvuonna. Työvoimakuntien ja työvoimatoimistojen menettelyyn työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa kohdistuu toistuvasti kanteluita aiempien vuosien tapaan.

Erään kantelun johdosta selvitettiin yleisimminkin työttömyyskassojen käsittelyaikoja sekä sitä, saavatko päivärahanhakijat tarkat tiedot maksupäivistä (dnro 693/2/97).

Ihmisten vapaa liikkuvuus on tuonut uusia ulottuvuuksia myös työttömyysturvan alueelle. Kanteluita, joissa arvostellaan viranomaisen menettelyä etuusasioissa EU/ETA-maan alueelle suuntautuneen työnhakumatkan ajalta on myös tullut käsiteltäväksi. Erästä tällaista asiaa on selostettu jäljempänä s. 327.

Työttömyysturvan ohella kantelut ovat koskeneet velvollisuutta osallistua työvoimakoulutukseen ja koulutuksen asianmukaista järjestämistä. Myös työvoimatoimistojen toimet työttömien työnhakijoiden työllistämisessä sekä menettely työllistämistukea koskevissa asioissa ovat olleet esillä joissakin yksittäisissä kanteluissa.

Sellaisia yksittäisiä ratkaisuja, jotka ovat joh-

taneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, toisin sanoen esityksen tekemiseen, huomautuksen antamiseen tai käsityksen lausumiseen työttömyysturvaa ja työvoimahallintoa koskevissa asioissa, selostetaan jäljempänä.

HALLINNONALAN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSISTA

Työttömyysturvaa koskevissa asioissa tapahtui kertomusvuonna eräitä lainsäädännöllisiä uudistuksia, joilla on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta erityistä merkitystä.

Työttömyysturvalain 39 §:n 4 momenttia muutettiin työttömyysturvalain muuttamisesta annetulla lailla (301/1999) siten, että asian käsittelyssä työttömyysturvalautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä. Muutos tuli voimaan 1.4.1999.

Työttömyysturvalain muuttamisesta annetulla lailla (1324/1999) työttömyysturvalain 28 §:ään lisättiin uusi 7 momentti, jonka mukaan työttömyyskassan on työttömyyspäivärahaasiaa käsitellessään noudatettava soveltuvin osin hallintomenettelylain (598/182) 4, 6, 6a, 8-2, 16-18, 20, 21, 23 ja 24 §:ssä ilmaistuja periaatteita. Tämä muutos tuli voimaan vuoden 2000 alusta. AOA oli omalta osaltaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen turvata asianmukainen hallintomenettely myös työttömyyskassoissa ratkaisussaan kanteluun (31.5.1999, dnro 2710/4/97).

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) tuli voimaan 1.5.1999. Lain tavoitteena on mm. parantaa asianomaisten henkilöiden työllistymismahdollisuuksia.

AOA:n esitys (10.6.1998, dnro 1265/2/98) työttömyysturvan hakijan oikeudesta saada lakiin perustuva ratkaisu hakemukseensa omalla kielellään, ei ole toistaiseksi johtanut lainsäädäntötoimiin. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan asia on saatettu valtioneuvoston asettaman kielilainsäädännön muutosta valmistelevan komitean tietoon.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

TYÖMINISTERIÖN JA TYÖSUOJELUPIIRIN MENETTELY TUTKINTAPYYNNÖN KÄSITTELEMISESSÄ

Kantelija arvosteli työministeriön ja Mikkelin työsuojelupiirin menettelyä piirin erään virkamiehen viranhoidosta tekemänsä tutkintapyynnön käsittelemisessä. Tutkintapyynnössä oli kysymys mm. siitä, oliko virkamies käyttänyt virka-aikaansa muuhun kuin virkatehtävien hoitamiseen, pitivätkö hänen matkalaskuissaan ilmoittamansa matkojen pituudet paikkansa ja oliko hän suorittanut työpaikkatarkastukset niissä kohteissa, joista hän ei kantelijan mukaan ollut laatinut tarkastuspöytäkirjoja. Kantelijan mielestä ministeriö ei ollut suorittanut asiassa puolueetonta tutkintaa eikä ollut selvittänyt asiaa siinä laajuudessa kuin sen tietoon saatetut tapahtumat olisivat edellyttäneet. Myös Mikkelin työsuojelupiiri oli hänen mielestään laiminlyönyt asian tutkimisen.

Työministeriö oli todennut asiassa 13.9.1996 antamassaan päätöksessä, että virkamiehen tehtävien hoitamiseen liittyi epäselvyyksiä, joista ei ollut saatu riittävää selvyyttä. Ministeriön päätöksen mukaan mm virkamiehen selvitys työajan käytöstä oli ollut puutteellinen. Myös Mikkelin työsuojelupiirin päällikön selvityksen mukaan virkamiehen sille huhtikuussa 1996 antamissa selvityksissä oli ollut puutteellisuuksia. Asiakirjojen mukaan niitä oli ollut mm. virka-

miehen työajan käytössä.

AOA Paunion käsityksen mukaan työministeriön, työsuojelun valvonnasta 31.3.1997 asti vastaavana ministeriönä olisi tullut huolehtia siitä, että ministeriön 13.9.1996 päätöksessä viittaamien epäselvyyksien selvittämiseksi olisi ryhdytty työsuojelupiirissä jatkotoimenpiteisiin. Hallitusmuodon 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen ja tehtävien asianmukaiseen suorittamiseen kuuluu yleinen huolellisuusvelvollisuus.

Hän kiinnitti työministeriön ja myös Mikkelin työsuojelupiirin huomiota siihen, että on tärkeätä, että asiassa esitetyn kaltaiset väitteet epäillyistä väärinkäytöksistä ja virheellisyyksistä selvitetään perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti.

AOA Paunion päätös 1.3.1999, dnro 2596/4/96

VALITUKSEN TOIMITTAMINEN TYÖTTÖMYYSKASSASTA TYÖTTÖMYYSTURVALAUTAKUNTAAN

Kantelija arvosteli Kunta-alan työttömyyskassaa siitä, että se oli viivytellyt toimittaa hänen valituksensa asianmukaisessa ajassa työttömyysturvalautakuntaan.

Työttömyyskassa lähetti kantelijan 13.5.1997 työttömyyskassaan toimittaman ja kassan 21.4.1997 antamaa päätöstä koskevan valituskirjelmän työttömyysturvalautakunnalle 29.12.1997. Kantelijan valituskirjelmän toimittaminen työttömyysturvalautakunnalle kesti siis yli seitsemän kuukautta.

Työttömyysturvalain (602/1984) 40 §:n mukaan valitus oli toimitettava työttömyyskassalle, jonka oli viipymättä lähetettävä valituskirjelmä ja asiassa kertyneet asiakirjat lausuntoineen työttömyysturvalautakunnalle.

Työttömyysturvalain 1.5.1997 voimaan tulleella muutoksella (330/1997) lakiin lisättiin uusi 40a §. Tämän lainkohdan mukaan työttömyyskassan on toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä, jos työttömyyskassa ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä. Määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan selvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Tällaisessakin tapauksessa valitus on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Työttömyysturvalain 1.5.1997 voimaan tullutta muutosta (330/1997) koskevan voimaantulosäännöksen mukaan lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan päätökseen, joka on annettu lain tultua voimaan.

AOA Paunio katsoi, että Kunta-alan työttömyyskassa ei ollut lähettänyt kantelijan valitusta tuolloin laissa edellytetyllä tavalla viipymättä työttömyysturvalautakunnalle. Työttömyyskassa menetteli siis asiassa työttömyysturvalain säännöksen vastaisesti. Selvityksestä ei käynyt ilmi tämän laiminlyönnin syy.

AOA saattoi käsityksensä Kunta-alan työttömyyskassan menettelyn virheellisyydestä kassan tietoon. Samalla hän kiinnitti työttömyyskassan huomiota siihen, että on tärkeätä huolehtia asioiden seurannasta siten, että tällaisia virheitä ei jatkossa pääse syntymään.

AOA Paunion päätös 16.3.1999, dnro 161/4/98

OLESKELULUVAN VOIMASSAOLO TYÖMARKKINATUEN MAKSATUKSEN EDELLYTYKSENÄ

Kantelija arvosteli työmarkkinatuen maksatuksessa noudatetun menettelyn oikeellisuutta Kansaneläkelaitoksen Nurmijärven paikallistoimistossa. Hänen aviomiehensä oleskelulupa oli päättynyt. Hänen työmarkkinatukensa maksatus oli tästä syystä keskeytetty. Hän oli kuitenkin hakenut uutta oleskelulupaa kolme viikkoa ennen oleskeluluvan päättymistä. Sen jälkeen kun uusi oleskelulupa oli esitetty paikallistoimistossa, työmarkkinatuen maksatus alkoi uudelleen.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että paikallistoimistossa toimittiin lain ja Kansaneläkelaitoksen sisäisten ohjeiden vastaisesti, kun työmarkkinatuen maksatus keskeytettiin mainitulla perusteella.

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä vakituinen asunto ja koti ja jos hän pääasiallisesti oleskelee täällä. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan Suomeen muuttavan henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa jo maahan tulosta lukien, edellyttäen, että hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakituisesti asumaan ja että hänellä on voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa vaaditaan.

Kansaneläkelaitoksen ohjeiden (11/96) mukaan siinä tapauksessa, että oleskelulupa päättyy eikä uutta haeta, muuttuu oleskelu laittomaksi. Tämä merkitsee sitä, että jos henkilö on hakenut uutta oleskelulupaa entisen päätyttyä, hänen etuuksiensa maksamista tulee jatkaa edellyttäen, että hän täyttää niiden saamisen edellytykset, myös uuden oleskeluluvan hakuprosessin ajan. Vasta jos oleskelulupaa ei myönnetä, hänen oleskelunsa muuttuu laittomaksi eikä hänellä ole oikeutta vakuutetuille kuuluviin oikeuksiin.

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 § ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten kyseisessä tapauksessa olisi tullut toimia eikä sitä voitu päätellä myöskään lainvalmisteluasiakirjoista. AOA:n mielestä tällaisessa tilanteessa Kansaneläkelaitoksen antamille soveltamisohjeille tuli antaa suuri painoarvo, koska lain toimeenpano oli laissa uskottu Kansaneläkelaitokselle.

Marraskuulta 1996 olevat ohjeet olivat AOA:n mielestä mainituilta osin täysin selvät. Ohjeet oli toimitettu aluekeskuksille ja paikallistoimistoille viimeistään joulukuussa 1996, joten niistä olisi tullut olla tietoisia myös paikallistoimistossa.

AOA antoi paikallistoimistolle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä.

AOA Paunion päätös 6.4.1999, dnro 1353/4/97

TYÖLLISTÄMISTUKEA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Espoon keskuksen työvoimatoimisto oli hylännyt kantelijan jatkohakemuksen saada yrittäjäksi ryhtyvälle myönnettävää työllistämistukea. Työvoimatoimisto oli perustellut päätöstään sillä, että toimisto myöntää työllistämistukea yrittäjäksi ryhtyvälle enintään kuudeksi kuukaudeksi. Kantelijan mukaan työvoimatoimisto ei käsitellyt hänen jatkohakemustaan tasapuolisesti erään toisen henkilön hakemuksen kanssa, koska tämä henkilö oli saanut tukea vastaavanlaisessa tilanteessa. Kantelija epäili tulleensa asetetuksi sukupuolensa perusteella eriarvoiseen asemaan kuin tarkoittamansa henkilö.

AOA Paunio katsoi selvityksen perusteella, ettei Espoon keskuksen työvoimatoimisto ollut ylittänyt sille työllisyyslain ja työllisyysasetuk-

sen mukaan kuuluvaa harkintavaltaa hylätessään kantelijan jatkohakemuksen saada työllistämistukea. Selvitys ei myöskään tukenut kantelijan väitettä siitä, että hänen jatkohakemuksensa hylkääminen olisi johtunut hänen sukupuolestaan.

Hän ei kuitenkaan pitänyt kantelijan asiassa tehdyn päätöksen perusteluja riittävinä ja asianmukaisina, kun otetaan huomioon, että työvoimatoimistolla on oikeus jatkaa tukea kun siihen on erittäin painavia syitä. Hän lausui käsityksenään, että työvoimatoimiston päätöksen perustelujen olisi tullut olla informatiivisempia. Hän totesi, että hallintomenettelylain 24 §:n mukaan päätös on pääsääntöisesti perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Tämä merkitsee sitä, että päätös on perusteltava siten, että asianosaiselle selviää, miksi lopputulokseen on päädytty. Perustelujen nojalla asianosainen voi ymmärtää, miksi päätös on tietyn sisältöinen ja kykenee arvioimaan asiaa oikeudelliselta kannalta. Päätöksen perustelemisen tärkeys korostuu erityisesti asioissa, joissa ei ole muutoksenhakuoikeutta, kuten juuri työllistämistukea yrittäjäksi ryhtyville koskevissa asioissa.

AOA kiinnitti Espoon keskuksen työvoimatoimiston huomiota päätösten perustelemisen tärkeyteen.

AOA Paunion päätös 27.5.1999, dnro 829/4/97

TYÖVOIMAPOLIITTISEN LAUSUNNON ANTAMINEN

Kantelija arvosteli työvoimaviranomaisten menettelyä työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa. Hän oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi Mikkelin työvoimatoimistoon tarkoituksenaan etsiä itselleen työtä.

Selvityksen mukaan kantelija ei ollut työvoimatoimistoon työnhakijaksi ilmoittautuessaan ilmoittanut hakevansa työmarkkinatukea. Työvoimatoimistossa oli kuitenkin toimittu hänen kohdalla maaliskuusta 1996 huhtikuuhun 1997 asti ikään kuin hän olisi työnhakijaksi ilmoittautuessaan hakenut myös työmarkkinatukea. Mikkelin työvoimatoimisto ja Mikkelin työvoimatoimikunta antoivat Kansaneläkelaitokselle työvoimapoliittisen lausunnon hänen oikeudestaan työmarkkinatukeen.

Työministeriön antamien ja 31.8.1997 asti voimassa olleiden työttömyysturva- ja työmarkkinatukiohjeiden (O 4/94 TM) mukaan työnhakijasta annettiin työvoimapoliittinen lausunto ilman, että etuudenmaksaja sitä pyytää vain, jos henkilö työnhakijaksi ilmoittautuessaan ilmoitti hakevansa työttömyysturvaa tai työmarkkinatukea.

AOA kiinnitti Mikkelin työvoimatoimiston ja työvoimatoimikunnan huomiota siihen, että ne olivat antaneet työvoimapoliittiset lausunnot kantelijan asiassa aiheetta.

AOA Paunion päätös 28.5.1999, dnro 831/4/97

TYÖTTÖMYYSKASSAN VELVOLLISUUS TOIMIA HYVÄN HALLINNON PERIAATTEIDEN MUKAISESTI TYÖTTÖMYYSTURVA-ASIASSA

Kantelija arvosteli Lähi- ja Perushoitajien Työttömyyskassaa virheellisten tietojen antamisesta hänen oikeudestaan työttömyysturvaan.

AOA Paunio katsoi asiassa esitetyn selvityksen perusteella, että kantelijalle oli annettu työttömyyskassan kirjallisissa vastauksissa virheellistä ja puutteellista tietoa hänen oikeudestaan työttömyysturvaan.

Hallitusmuodon 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Säännös velvoittaa viranomaisia toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asian käsittelemisessä. Hyvään hallintoon kuuluu mm., että viranomainen neuvoo asiakkaitaan toimivaltaansa kuuluvassa asiassa. Tästä on säädetty hallintomenettelylain (598/1982) 4 §:ssä.

Hallintomenettelylain mukaan viranomaisia, joissa hallintomenettelylakia sovelletaan ovat mm. Kansaneläkelaitoksen toimielimet. Hallintomenettelylaki velvoittaa siis Kansaneläkelaitosta sen käsitellessä työttömyysturvaa koskevia asioita. Työttömyyskassa ei sen sijaan ole hallintomenettelylaissa tarkoitettu viranomainen eivätkä hallintomenettelylain säännökset koske työttömyyskassoja.

AOA totesi, että vaikka työttömyyskassa ei ole viranomainen, se hoitaa julkista tehtävää käsitellessään lakisääteistä työttömyysturvaa koskevia asioita. Tämän vuoksi hän piti puutteena sitä, että työttömyyskassat eivät ole lain mukaan velvoitettuja toimimaan hyvää hallintoa koskevien periaatteiden mukaisesti. Hän piti työttömän oikeusturvan kannalta epätyydyttävänä sitä, että hallintomenettelylain säännökset velvoittavat vain Kansaneläkelaitosta toimimaan työttömyysturva-asioissa hallintomenettelylaissa säädettyjen, hyvää hallintoa koskevien periaatteiden mukaisesti, mutta eivät sen sijaan työttömyyskassoja. Työttömän oikeus saada hyvän hallinnon vaatimusten mukaista palvelua riippuu siis siitä, käsitteleekö työttömyysturva-asian Kansaneläkelaitos vai työttömyyskassa.

AOA piti tärkeänä, että myös työttömyyskassoissa työttömyysturva-asiat käsitellään hyvän hallinnon vaatimuksia noudattaen ja että takeet tästä turvataan säätämällä asiasta sen edellyttämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön asiassa antaman lausunnon mukaan ministeriön tavoitteena on, että hallintomenettelylain säännösten soveltamisesta työttömyyskassojen toiminnassa saadaan annettua tarvittavat säännökset vuoden 1999 aikana. Tämän vuoksi AOA tyytyi kiinnittämään sosiaali- ja terveysministeriön huomiota käsitykseensä siitä, että työttömillä tulee olla yhtäläinen oikeus saada hyvän hallinnon vaatimusten mukaista palvelua työttömyysturva-asioissa siitä riippumatta, käsitteleekö asian Kansaneläkelaitos vai työttömyyskassa ja että takeet tästä on turvattava säätämällä siitä asian edellyttämällä tavalla.

AOA Paunion päätös 31.5.1999, dnro 2710/4/97

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 4.1.2000, että hallitus on 29.10.1999 antanut esityksen (HE 135/1999 vp.) eduskunnalle työttömyysturvalain ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksen perusteella työttömyysturvalain 28 §:ään on lisätty uusi 7 momentti (1324/1999). Sen mukaan työttömyyskassan on työttömyyspäiväraha-asiaa käsitellessään noudatettava soveltuvin osin hallintomenettelylain (598/1982) 4, 6, 6a, 8-12, 16-18, 20, 21, 23 ja 24 §:ssä ilmaistuja periaatteita. Työttömyysturvalain muutos (1324/1999) tuli voimaan 1.1.2000.

TYÖTTÖMYYSKASSAN MENETTELY PÄIVÄRAHAN MAKSAMISESSA

Kantelija arvosteli työttömyyskassan menettelyä. Hän oli ollut työnhakumatkalla Italiassa 20.5.–26.6.1997 välisen ajan. Tältä ajalta Italian viranomaiset olivat maksaneet hänelle työttömyyspäivärahaa viimeistä päivää lukuun ottamatta. Tämän johdosta hän haki 14.7.1997 Valtion Virkamiesten Työttömyyskassaan saapuneella hakemuksella päivärahaa 26.6.1997 päi-

vältä. Työttömyyskassa ei ollut kuitenkaan vielä 11.11.1997 mennessä tehnyt päätöstä hänen oikeudestaan työttömyyspäivärahaan kyseiseltä päivältä.

Sosiaali- ja terveysministeriön 7.3.1995 työttömyyskassoille antamien ETY-asetuksen 1408/71 soveltamisohjeiden mukaan päivärahan maksu työnhakumaasta päättyy lähtöpäivään. Suomesta päivärahaa aletaan maksaa siitä päivästä, jolloin henkilö ilmoittautuu työvoimatoimistossa. Kantelija ilmoittautui 30.6.1997 Joensuun työvoimatoimistoon. Hän oli siten ollut Suomen työmarkkinoiden käytettävissä tuosta päivästä alkaen.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeissa todetaan lisäksi, että eräissä tilanteissa henkilö ei ole ehtinyt saada maksuteknisistä syistä päivärahaa lainkaan tai viimeistä työttömyyspäivärahan maksuerää ennen paluutaan Suomeen. Mikäli hänellä on mukanaan asianmukaisesti täytetyt todistukset (mm. E 303/5) työnhakijanaolosta ja päivärahanmaksuista sekä todistus siitä, että päivärahaa ei ole voitu suorittaa, voidaan päiväraha tällöin maksaa tapauskohtaisen harkinnan mukaan maksamattomalta ajalta Suomesta.

Valtion Virkamiesten Työttömyyskassan selvityksen mukaan kantelijan oikeus päivärahaan 26.6.1997 päivältä oli tulkinnanvarainen. Kassassa katsottiin,että tämän tulkinnanvaraisuuden vuoksi sen tuli selvittää asiaa tiedusteluin sosiaali- ja terveysministeriöltä. Kassa oli tiedustellut asiaa ministeriöstä 15.9.1997.

Kantelija oli ollut yhteydessä työttömyyskassaan 29.9.1997 ja ilmoittanut tuolloin Teknisten Työttömyyskassan maksaneen päivärahan hänen aviopuolisolleen, joka oli ollut työnhakumatkalla Italiassa samaan aikaan. Valtion Virkamiesten Työttömyyskassa päätti tämän jälkeen maksaa kantelijalle päivärahan 26.6.1997 päivältä. Selvityksen mukaan päiväraha oli hänen tilillään 14.11.1997.

AOA Paunio totesi, että lainsäädäntöömme ei sisälly säännöksiä siitä, että työttömyyskassojen on käsiteltävä tietyssä vähimmäisajassa tai muulla tavalla viivytyksettä työttömyysturvaa koskevat asiat, joista niiden on tehtävä päätös. Sen sijaan päivärahan maksatuksesta on annettu määräyksiä työttömyysturvalaissa ja työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa.

AOA:n näkemyksen mukaan säännöksien puuttuessakin on edellytettävä, että työttömyyskassat hallitusmuodon 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvaan liittyviä julkisia tehtäviä hoitaessaan suorittavat nämä tehtävänsä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee seurata, että työttömyyskassojen toiminta täyttää nämä vaatimukset.

AOA lausui käsityksenään, että kantelijan hakemuksen käsittely Valtion Virkamiesten Työttömyyskassassa oli kestänyt yli neljä kuukautta ja siis asian laatuun nähden kauan. Hän kiinnitti työttömyyskassan huomiota työttömyyskassan velvollisuuteen käsitellä työttömyysturvaa koskevat hakemukset asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 13.10.1999, dnro 2386/4/97

TYÖTTÖMYYSTURVALAUTAKUNNAN JÄSENEN ESTEELLISYYS

Kantelija katsoi mm., että työttömyysturvalautakunnan työvoimaviranomaisia edustava jäsen oli esteellinen, koska hän oli ollut esittelijänä ja toisena allekirjoittajana työministeriön 12.11.1993 lähettämässä opiskelijan oikeutta työttömyyspäivärahaan koskevassa kirjeessä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan tältä osin seuraavaa.

Työttömyysturvalain 39 §:n mukaan työttömyysturvaa koskevissa asioissa on muutoksenhakuelimenä ensimmäisessä asteessa työttömyysturvalautakunta, jonka jäsenenä on mm. työvoimaviranomaisten edustaja. Työttömyysturvalautakunnan jäsenten esteellisyydestä on voimassa soveltuvin osin, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Tuomarin esteellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös Euroopan neuvoston piirissä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (EIS) 6 artiklasta ilmenevät oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Suomalaisessa oikeuskäytännössä on omaksuttu periaate, että sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuasteena toimivien lautakuntien ratkaisumenettelyn on täytettävä myös nämä vaatimukset (näin vakuutusoikeuden päätös 6785/97/2880). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan puolueettomuusvaatimuksella tarkoitetaan myös ns. objektiivista puolueettomuutta.

Työttömyysturvalautakunnan jäsenten kelpoisuusehtojen määrittelyssä on pyritty turvaamaan päätöksenteossa tarvittava riittävä ja monipuolinen asiantuntemus mm. siten, että asian käsittelyyn osallistuu myös työvoimaviranomaisten edustaja. Tästä huolimatta edellä tarkoitetusta vakuutusoikeuden ratkaisusta voidaan päätellä, että päätöksenteon tulee lakisääteisissä sosiaaliturva-asioissa olla riippumatonta eikä päätöksenteossa mukana olevien henkilöiden puolueettomuus saa vaarantua.

Tämän vaatimuksen täyttämiseksi työttömyysturvalautakunnassa olevan työvoimaviranomaisten edustajan tulee AOA:n näkemyksen mukaan olla sellainen työvoimahallinnon virkamies, joka päätoimensa vuoksi ei ole vahvasti sidoksissa työttömyysturvalainsäädännön valmisteluun taikka kyseisen kentän valvontaan. Se, että ministeriön korkea virkamies käsittelee yksittäisiä asioita työttömyysturvalautakunnan jäsenenä ja toimii siis lainkäyttäjänä sillä samalla sosiaaliturvan alueella, jonka lainvalmisteluun, toimeenpanoon ja hallintoon hän osallistuu yhtäaikaisesti päätoimessaan, saattaa johtaa siihen, että luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu.

AOA katsoi, että työministeriön 12.11.1993 lähettämä kirje ei sisältänyt sitovia ohjeita. Kirjeessä oli kuitenkin tuotu esiin työministeriön käsityksiä opiskelijan oikeudesta työttömyyspäivärahaan. Koska kirjeen esittelijänä ja toisena allekirjoittajana oli työministeriön virkamies, joka samalla toimi työttömyysturvalautakunnan jäsenenä, hänen puolueettomuutensa saattoi AOA:n näkemyksen mukaan tässä tilanteessa tulla kyseenalaiseksi.

Hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön tietoon tämän käsityksensä.

AOA Paunion päätös 29.10.1999, dnro 1051/4/97

KOHTUUS JA LUOTTAMUKSENSUOJA TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHA-ASIASSA

Kantelija arvosteli sitä, että työvoimatoimikunnilla on eri paikkakunnilla erilainen oikeuskäytäntö niiden arvioidessa opiskelijan oikeutta työttömyysturvaan. Hänen mielestään henkilö katsotaan päätoimiseksi opiskelijaksi erilaisilla perusteilla eri työvoimatoimistoissa, minkä seurauksena opiskelijat joutuvat eriarvoiseen asemaan keskenään.

Kantelijan ilmaisi tyytymättömyytensä myös sen johdosta, että hänelle myönnetty työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha peruutettiin toisella paikkakunnalla, minkä lisäksi jo maksetut etuudet perittiin häneltä takaisin.

Tapahtumat

Kansaneläkelaitoksen Oulun toimisto myönsi myönteisen työvoimapoliittisen lausunnon perusteella ilta- ja etäopiskelua harjoittavalle kantelijalle työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa ja katsoi hänen olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Kantelijan vaihdettua asuinpaikkaa Ylivieskan työvoimatoimikunta antoi kantelijaa kuulematta lausunnon, jossa se katsoi, että hän oli alusta asti ollut päätoiminen opiskelija eikä siis alunperinkään oikeutettu työttömyyspäivärahaan. Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto antoi työvoimapoliittisen lausunnon perusteella päätöksen, jonka seurauksena kantelijan päiväraha keskeytettiin. Lisäksi häneltä perittiin osa jo maksetuista päivärahoista takaisin.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Päätoimisen opiskelija -käsitteen yhdenmukainen arviointi

Päätoimisen opiskelun käsitettä on nyttemmin lainsäädännössä täsmennetty, minkä seurauksena oikeuskäytäntö on aiempaa vakiintuneempi ja yhdenmukaisempi. Tästä syystä tilanteet, joissa henkilö katsotaan päätoimiseksi opiskelijaksi erilaisilla perusteilla eri työvoimatoimistossa, ovat lainmuutoksen jälkeen vähentyneet. Asia ei antanut aihetta tästä syystä toimenpiteisiin, mutta AOA totesi seuraavansa oikeuskäytäntöä tältä osin jatkossakin.

Työvoimapoliittiset lausunnot

Hyvään hallintoon kuuluu mm. hallintomenettelylaissa esiin tuodut asianosaisen kuuleminen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuus. Kun on kysymys asianosaisen oikeuksien ja etuuksien vähentämisestä, tulee viranomaisen pyytää hakijan suostumus uuteen päätökseen. Koska työvoimatoimikunta tekee tosiasiallisen päätöksen siitä, onko henkilö työmarkkinoiden käytettävissä ja siis oikeutettu työttömyyspäivärahaan, olisi toimikunnan tullut AOA:n mielestä pyytää kantelijan suostumus ennen kielteisen lausunnon antamista.

Sosiaalivakuutuksen alueella on otettava huomioon myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Näihin periaatteisiin kuuluu paitsi hallitusmuodon 5 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate myös mm. kohtuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate. Päätöstä tehtäessä on siis otettava huomioon hakijoiden tasavertaisen kohtelun lisäksi henkilön erityisolosuhteet ja se, että asianosaisen on voitava luottaa hänelle myönteisen viranomaispäätöksen pysyvyyteen.

AOA totesi, että henkilön tulee voida luottaa siihen ratkaisuun, jonka hän opiskelujensa alkuvaiheessa on saanut ainakin silloin, kun hän on itse kertonut etuuden perusteena olevat tiedot totuudenmukaisesti eikä ensivaiheessa annettu päätös ole selvästi virheellinen tai lainvastainen.

Tyydyttävänä ei AOA:n mielestä voida pitää tilannetta, jossa hakijalle annetaan esteetön työvoimapoliittinen lausunto opiskelujen alussa, mutta asuinpaikan muutoksen jälkeen, kesken opintojen, hänet katsotaankin uudenlaisen tulkinnan vuoksi päätoimiseksi opiskelijaksi ja työttömyyspäiväraha evätään.

Asianosaisen oikeuksien ja etuuksien vähentämiseen johtavia päätöksiä tulee harkita erityisen huolellisesti jo ensiasteen päätöksenteossa, koska etuuden poistaminen kesken opintojen saattaa johtaa esimerkiksi siihen, että asianosainen joutuu keskeyttämään opintonsa. Muutoksenhakuasteen myöhemmin antama mahdollinen myönteinenkään ratkaisu ei ehkä enää tuo korjausta jo

keskeytyneisiin opintoihin. Tärkeää on myös se, että päätöksen perusteluissa tuodaan esiin tilanteen tulkinnanvaraisuus ja se, että kysymys on juuri tuohon asiaan liittyvistä erityisolosuhteista.

Takaisinperintä

Kansaneläkelaitosta sitoo työvoimapoliittinen lausunto, mutta takaisinperintäpäätöksen kohtuullisuusarvioinnin se voi tehdä itsenäisesti. AOA totesi, että kohtuusnäkökohdat tulisi sen tyyppisessä takaisinperinnässä, josta kantelijan etuusasiassa oli kysymys, ottaa erityisesti huomioon.

Kantelijan etuusasioiden käsittelyn kulku oli poikkeuksellisen hämmentävä, koska hänelle ensin myönnettiin etuus, joka sittemmin peruutettiin, minkä lisäksi jo maksetut etuudet perittiin takaisin. Viranomaismenettely ei ollut AOA:n mielestä kantelijan työttömyysturva-asiassa luottamusta herättävää.

AOA kiinnitti Kansaneläkelaitoksen, Ylivieskan työvoimatoimiston, työministeriön ja työttömyysturvalautakunnan huomiota hyvän hallinnon periaatteisiin.

AOA Paunion päätös 30.12.1999, dnro 1040/4/97

VEROTUS

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Muiden kuin veroviranomaisten perimiä veronluonteisia julkisia maksuja koskevia asioita on tilastoitu myös muihin asiaryhmiin.

Verotusasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA *Jonkka* sekä pääesittelijänä tammikuusta maaliskuun loppuun vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Liisa Heikkilä* ja huhtikuusta alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Eila Rother*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Tuskin mikään muu julkinen vallankäyttö koskettaa yhtä laajasti yksityistä kansalaista kuin verotus. Sen vuoksi verotukselta voidaan edellyttää erityistä selkeyttä ja ennakoitavuutta. Myös verotuksen joutuisuus on tärkeää, koska verovelvollisen on voitava selvittää suunnittelemiensa varallisuusjärjestelyjen ehkä useana vuonna toistuvat veroseuraamukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Verotukseen liittyy myös korostettu lakisidonnaisuuden vaatimus.

Verohallinnossa on nykyään verotusta toimittavia alueellisia verovirastoja kahdeksan ja Helsingissä toimiva konserniverokeskus, jonka toimialueena on koko maa. Konserniverokeskus toimittaa suurimpien konsernien ja kansainvälistä toimintaa harjoittavien yritysten verotuksen.

Tullihallintoa on kertomusvuonna kehitetty siten, että tullausta ja verotusta toimittavia tullipiirejä on vähennetty seitsemästä viiteen. Piirijako noudattaa maakuntajakoa. Samalla on luovuttu piiritullikamarin, tullikamarin ja tulliaseman nimityksistä.

Kertomusvuonna 1999 muutettiin useita verolakien aineellisia säännöksiä. Julkisuuslainsäädännön uudistamiseen liittyen eri verolaeissa pääosin aikaisemmin olleet säännökset koottiin yhteen verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan lakiin, joka tuli voimaan 1.1.2000. Lisäksi annettiin asetus veroviranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta.

Välittömän verotuksen ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivat verotuksen oikaisulautakunnat aloittivat toimintansa kertomusvuoden alussa. Lautakuntamenettelyn tarkoituksena on oikaista verotuksessa tapahtuneet virheet ja antaa siten verovelvollisille oikeusturvaa nopeasti, asiantuntevasti ja mahdollisimman taloudellisesti. Hallinto-oikeuksiin ohjautuvien veroasioiden määrä on vähentynyt, joka johtunee suureksi osaksi uudistetusta oikaisumenettelystä. Oikaisumenettelyn seurantaa varten verohallitus on asettanut seurantaryhmän, jonka tehtävänä on käsitellä menettelyssä mahdollisesti esiintyviä ongelmia ja esittää ongelmien poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

VEROTUKSEEN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Verotukseen kohdistuva laillisuusvalvonta täydentää veroasioiden jo ennestään kattavaa oikeussuojajärjestelmää. Hallintotuomioistuimilla on veroasioissa parempi mahdollisuus kuin useissa muissa asioissa huolehtia kansalaisten oikeusturvasta, koska verotuspäätösten muutoksenhakuajat ovat pitkiä. Toisaalta verotuksen massamenettely sekä verolainsäädännön jatkuva muuttuminen ja sen vaikeaselkoisuus saatta-

vat lisätä virheiden mahdollisuutta ja siten erityistä tarvetta myös yleiseen laillisuusvalvontaan.

Kertomusvuonna ratkaistiin verotusta koskevia kanteluja 89. Ratkaistuista asioista oli ns. toimenpideratkaisuja 12 %. Ratkaistujen kanteluiden lukumäärä on suunnilleen sama kuin edellisenä vuonna ja pitemmälläkin aikavälillä. Sen sijaan saapuvien kanteluiden määrä on noussut huomattavasti (noin 30 %).

Verovelvolliset kantelevat useimmiten verotus-, verotarkastus-, oikaisu- ja tuomioistuinmenettelyistä, päätösten perustelemisesta sekä verovelvollisten kokemista verotukseen liittyvistä yleisistä ongelmista, kuten ajoneuvoihin liittyvästä veroneuvonnasta. Myös itse veron määräämisestä kannellaan. Vuoden 1999 kantelut kohdistuivat lähes kaikkiin verohallinnon ja tullihallinnon viranomaisiin, mutta erityisesti verovirastojen ja tullipiirien kuten myös ajoneuvohallintokeskuksen toimintaan.

Kantelut koskevat usein verotusratkaisuja, joista on vielä mahdollisuus hakea muutosta, taikka muutoksenhakuviranomaisessa jo vireillä olevaa tai sen jo päättämää asiaa. Lisäksi kannellaan asioiden viipymisestä ja verovelvollisen kohtelusta veroviranomaisessa. Verotuksen vaikeaselkoisuus ja ensiasteen verotuspäätösten niukka perusteleminen näyttäisivät lisäävän verovelvollisten halua selvittää oman verotuksensa perusteita. Yhä useammin kanteluissa viitataan kuitenkin myös siihen, ettei verolainsäädännössä toteudu verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun periaate.

Oikeusasiamies on verotusasioissa useimmiten puuttunut hyvän hallinnon yleisiin ongelmiin, kuten menettelyn joutuisuuteen ja huolellisuuteen, osapuolten asianmukaiseen kuulemiseen ja päätösten perustelemiseen sekä myös hallinnon palveluperiaatteen noudattamiseen, esimerkiksi veroviranomaisten ja verovelvollisten keskinäisen kanssakäymisen edistämiseen ja veroneuvonnan ongelmiin.

Verosäännösten runsaus ja osin vaikeaselkoisuus on johtanut siihen, että oikeusasiamiehelle tehtävissä kanteluissa yhä useammin arvostellaan myös yksittäisen verotuspäätöksen asiasisältöä tai pyydetään kannanottoa jonkin säännöksen tulkintaan. Kattavasta muutoksenhakujärjestelmästä johtuen oikeusasiamiehellä on vain harvoin tarvetta puuttua verotuksen aineellisiin kysymyksiin. Useissa tapauksissa hän viittaa siihen, että asiassa voidaan hakea vielä muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, tai kertomaan, että oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan ota tutkittavakseen asiaa, jota koskeva muutoksenhaku on jo vireillä. Veroviranomaiset oikaisevat virheellisen menettelynsä usein myös itse heti kun oikeusasiamies on pyytänyt niiltä kantelun johdosta selvitystä.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Saapuvien kantelujen määrän perusteella veroasioiden määrä näyttäisi lisääntyvän. Euroopan yhteisön oikeuden vaikutus, joka vaikeuttaa erityisesti välillisen verotuksen kokonaisuuden hallintaa, painottunee tulevaisuudessa kanteluissa entistä enemmän. Esimerkiksi käytettyinä maahantuotujen autojen verotuksessa ja lähialueilta tulevien matkustajien tuomien tavaroiden tullauskäytännössä näyttää olevan ongelmia.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VEROTARKASTAJAN SIVUTOIMI

Verotarkastaja oli toiminut useita vuosia virkansa ohella marjojen markkinointiosuuskun-

nan hallituksen jäsenenä sekä marjanviljelijänä. Hän ei ollut tehnyt sivutoimistaan ilmoitusta lääninverovirastolle, nykyiselle verovirastolle, ennen kuin alueverojohtaja tiedusteli erikseen virkamiestensä sivutoimia vuonna 1997.

Saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että verotarkastaja olisi sivutoimiensa vuoksi tullut esteelliseksi hoitamaan jotain virkatehtäväänsä. Sivutoimien ei muutoinkaan voitu osoittaa käytännössä haitanneen hänen verotarkastustoimiensa asianmukaista suorittamista.

AOA Jonkka totesi, että valtion virkamieslain sivutoimisäännösten tarkoituksena on osaltaan taata asianmukainen virkatehtävien suorittaminen. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa yleistä luottamusta virkamiehen puolueettomuuteen viranhoidossa. Tähän seikkaan verohallinnon ja varsinkin sen tarkastustoiminnan luonne huomioon ottaen tulee tällä hallinnonalalla kiinnittää erityistä huomiota.

Verotarkastajan olisi tullut tehdä ilmoitus sivutoimistaan lääninverovirastolle. Koska verotarkastaja oli sittemmin tehnyt sivutoimi-ilmoituksen ja lisäksi eronnut marjojen markkinointiosuuskunnan hallituksen jäsenyydestä, AOA katsoi, että asia ei antanut enää aihetta enempiin toimenpiteisiin.

AOA Jonkan päätös 15.1.1999, dnro 406/4/98

HUOLELLISUUS SAATAVIEN PERINNÄSSÄ

Hovioikeuden päätöksellä oli vahvistettu, että velallinen oli maksanut ulosottomiehelle Uudenmaan lääninveroviraston perimän rikosperusteisen vahingonkorvaussaatavan kokonaisuudessaan. Siitä huolimatta Uudenmaan lääninverovirasto oli lähettänyt asian myöhemmin ulosottoperintään.

Uudenmaan veroviraston selvityksen mukaan Helsingin hovioikeuden päätöksen saavuttua silloiseen Uudenmaan lääninverovirastoon saatava siirrettiin maksettuihin saataviin, mutta kohdistettujen maksujen purku ja edelleen kohdistus jäivät epähuomiossa tekemättä.

AOA Jonkka totesi, että veroviraston menettely oli ollut siten virheellistä, että jo maksettu saatava oli lähetetty ulosottoteitse perittäväksi velalliselta. AOA kiinnitti Uudenmaan veroviraston huomiota huolellisuuteen maksujen kohdentamisessa verosaatavien suorituksseksi.

AOA Jonkan kirje 26.2.1999, dnro 2448/4/96

VEROTUSASIAKIRJOJEN SALASSAPITO

Verovelvollinen kanteli siitä, että Ylivieskan verotoimisto lähetti hänelle perintöverotusasiakirjat avonaisessa kirjekuoressa.

Verotoimiston selvityksen mukaan samana päivänä valmistuneet kymmenet tulosteet oli kuoritettu, liimattu ja postitettu. Jälkikäteen ei pystytty selvittämään syytä siihen, miksi jotkut kuorista olivat saapuneet vastaanottajille avoimina.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Verotuslain mukaisesti kaikenlaisen verotustietoihin liittyvän tiedonkulun veronviranomaisen ja verovelvollisen välillä on tapahduttava niin, ettei ulkopuolisella ole mahdollisuutta tutustua näihin tietoihin. Myös verotuspäätösten postituksessa on noudatettava erityistä huolellisuutta ja varmistuttava siitä, että lähetys on riittävän huolellisesti liimattu kiinni verotoimistossa.

AOA katsoi Ylivieskan verotoimiston laiminlyöneen riittävän huolellisuuden lähettäessään kantelijoille perintöverotuspäätökset ja saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä verotoimiston tietoon. Ottaen huomioon, että vero-

tustietojen salassapitoasiaan oli jo verotoimistossa kiinnitetty erityistä huomiota, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.

AOA Jonkan päätös 26.2.1999, dnro 206/4/98

AJONEUVOHALLINTOKESKUKSEN SUORITTEIDEN MAKSULLISUUS

Kantelija arvosteli ajoneuvohallintokeskuksen liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen puhelinpalvelujen taksoja.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Hallitusmuodon 62 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valtion maksuperustelaissa määritellään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleiset perusteet. Lain mukaan maksullisia suoritteita ovat muun ohella palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta sekä muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Maksuttomia tulee pääsääntöisesti olla viranomaisen neuvojen, ohjeiden, opastuksen ja tiedottamisen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

Valtion maksuperustelain mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä hallinnonalan viranomaisten suoritteet tai suoriteryhmät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Muissa tapauksissa toimivalta maksuja ja suoritteiden hinnoittelua koskevissa asioissa on asianomaisella viranomaisella.

Ajoneuvohallintokeskuksen maksuista annetun liikenneministeriön päätöksen mukaan ajoneuvohallintokeskus perii liiketaloudellisilla perusteilla maksut muun ohella seuraavista suoritteista: 1) tietojen luovuttaminen tieliikenteen tietojärjestelmästä ja 2) verotustehtävien hoito.

Hallitusmuodon säännöksistä ilmenevän laillisuusperiaatteen mukaan viranomaistoiminnan maksujen on perustuttava lakiin, jota ei voida tulkita laajentavasti julkishallinnon asiakkaiden vahingoksi.

Asiassa ei ilmennyt perusteita epäillä, että liikenneministeriö olisi ylittänyt valtion maksuperustelain mukaisen harkintavaltansa määrätessään maksun tietojen luovuttamisesta tieliikenteen tietojärjestelmästä liiketaloudellisilla perusteilla määräytyväksi tai määritellessään hinnan ajoneuvorekisterin tietojen puhelimitse tapahtuvalle luovuttamiselle.

Sen sijaan tulkinnanvaraisempi on verotustehtävien hoidolle päätöksessä määritelty liiketaloudellinen maksuperuste. Riippumatta siitä, kuinka hinnoitellaan verohallinnon toimeksiannosta tehdyt verotustehtävät verohallinnon suuntaan, ei voida pitää asianmukaisena, että ajoneuvohallintokeskus perisi verovelvollisilta veroneuvonnasta ainakaan omakustannushinnan ylittäviä maksuja.

AOA saattoi käsityksensä liikenneministeriön päätöksen tulkinnasta liikenneministeriön ja ajoneuvohallintokeskuksen tietoon. Koska mainittu periaate toteutui jo kuluvan vuoden alussa uudistetussa puhelinneuvonnan hinnoittelussa, asia ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

AOA Jonkan päätös 30.3.1999, dnro 1321/4/97

KUULEMINEN JA PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN MAAHANTUONTIVEROJA JA AUTOVEROA MÄÄRÄTTÄESSÄ

Verovelvollinen kanteli siitä, että Turun piiritullikamari oli kohdistanut häneen veroseuraa-

muksia ilman, että häntä oli kuultu ja päätöksiä perusteltu.

Koska verovelvollisen oli epäilty tullanneen henkilöauton muuttoautona väärin perustein Suomeen esittämällä asumisestaan ja työskentelystään ulkomailla vääriä tietoja, Tampereen piiritullikamari oli ottanut auton ensin takavarikkoon ja sitten tulli- ja veroviranomaisen haltuun sekä aloittanut esitutkinnan.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Verovelvollisen kuuleminen

Turun piiritullikamari ei ole kuullut kantelijaa ennen maahantuontiverojen jälkikantoveropäätöksen eikä ennen autoveron jälkiverotuspäätöksen tekemistä. Asiassa ei ole väitetty, ettei kuuleminen olisi ollut mahdollista.

Piiritullikamarin antaman selvityksen mukaan kantelijalta ei ole asian yksiselitteisyyden vuoksi katsottu tarpeelliseksi pyytää jälkikanto- ja jälkiverotuspäätösesityksistä vastinetta, koska kantelijalle on selvitetty esitutkinnan syy ja hän on hyväksynyt kaikki kuulustelupöytäkirjat allekirjoituksellaan Tampereella.

Verovelvollisen kuuleminen ennen jälkikanto- ja jälkiverotuspäätösten tekemistä on tärkeä oikeussuojan tae. Kuulemisen tarkoituksena on, että verovelvollinen voi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valvoa asian selvittämistä sekä esittää omat vaatimuksensa. Verovelvollisella tulee olla myös mahdollisuus antaa oma selityksensä viranomaisen häneen kohdistuvista vaatimuksista.

Kuulemista ja siihen liittyvää tilaisuuden varaamista antaa vastine ei kuitenkaan voi korvata esitutkinnan kuulustelupöytäkirjojen allekirjoittaminen. Esitutkinnan ja siihen liittyvän kuulustelupöytäkirjojen allekirjoittamisen tarkoituksena on selvittää asiaa syytteestä päättämistä ja rikosasian oikeudenkäyntiä varten. Autoverolaissa ja hallintomenettelylaissa säädetyn kuulemisen tarkoituksena on selvittää hallintoasiaa sen hallintomenettelyssä käsittelyä varten. Asian selvittämisellä on näissä menettelyissä eri tarkoitus, vaikka tosiasioiden selvittäminen saattaakin menettelyissä olla samansuuntainen.

Kun asianosaista kuullaan, hänelle on annettava kaikki ne selvitykset, jotka voivat vaikuttaa päätöksen tekoon, mikäli ne eivät ole salassa pidettäviä.

AOA katsoi Turun piiritullikamarin menetelleen virheellisesti siinä, että se oli jättänyt kuulematta kantelijaa ennen jälkikanto- ja jälkiverotuspäätösten tekemistä, ja saattoi käsityksensä tullihallituksen ja piiritullikamarin tietoon.

Päätösten perusteleminen

Turun piiritullikamari on perustellut maahantuontiverojen jälkikantopäätöstä muun ohella Tampereen piiritullikamarin suorittamalla esitutkinnalla. Päätöksestä ilmenee tutkimuksesta selville saatu jälkikannon perusteena oleva seikka eli se, ettei kantelijalle ollut maksettu palkkaa ulkomaalla tehdystä työstä. Näin ollen tosiasiaperusteluja voidaan pitää riittävinä.

Sen sijaan Turun piiritullikamarin autoveroa koskevasta jälkiverotuspäätöksestä eivät ilmene lainkaan tosiasiaperustelut eivätkä kaikki säännöksetkään. Päätöksen perustelemattomuutta ei voida selittää sillä tullihallituksen lausunnossaan esittämällä perusteella, että tullittomuuden ja verottomuuden peruste on sama kuin maahantuontiverojen jälkikantopäätöksessä ja perustelut siten ilmenevät tuosta päätöksestä. Päätöksessä ei ole viitattu maahantuontiverojen jälkikantopäätökseen eikä sen perusteluihin.

Autoveroa koskevaan päätökseen verovelvollinen voi hakea muutosta myös erikseen, jolloin

valitusoikeuden tehokkaan käyttämisen kannalta on tärkeää, että valituksenalaisen päätöksen perustelut ovat valittajan tiedossa. Autoveron perusteista ja verovapaudesta säännellään myöskin erikseen autoverolaissa. Perustelujen esittämistä ei siten voida pitää tapauksessa ilmeisen tarpeettomina.

AOA katsoi Turun piiritullikamarin menetelleen virheellisesti siinä, ettei se ollut perustellut autoverotusta koskevaa jälkiverotuspäätöstä riittävästi, ja saattoi käsityksensä tullihallituksen ja piiritullikamarin tietoon.

AOA Jonkan päätös 8.8.1999, dnro 2579/4/97

KÄSITTELYAIKA JA KIRJEISIIN VASTAAMINEN MUUTTOAUTON MAAHANTUONNISSA

Verovelvollinen kanteli siitä, että Helsingin piiritullikamarin virkamiehet olisivat pitkittäneet muuttoautona maahan tuodun auton tullaus- ja autoveroasian käsittelyä ja etteivät virkamiehet olleet vastanneet kantelijan asiamiehen kirjeisiin.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Käsittelyaika

Tullausta tai autoverotusta koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä määräajasta, jonka kuluessa päätös on tehtävä siitä päivästä, jona tulliviranomaiset ovat vastaanottaneet tullaus- ja autoveroilmoituksen.

Helsingin piiritullikamari oli tehnyt päätöksen noin kahdeksan kuukauden kuluttua autoa koskevan tullaus- ja autoveroilmoitusten tekemisestä.

Piiritullikamarin selvityksen mukaan vastaavanlaisen asian käsittely ja päätöksenteko tapahtuu normaalisti huomattavasti nopeammin. Koska autoverolain muutoksesta johtuen vuoden 1996 lopulla tuotiin poikkeuksellisen paljon muuttoautoja, asioiden käsittely henkilöresursseista johtuen venyi kuukaudesta kahteen selvissäkin tapauksissa. Epäselviin tapauksiin ei pystytty paneutumaan riittävän nopeasti. Selvityksen mukaan kantelijan asiassa kielteinen päätös olisi kuitenkin voitu tehdä aikaisemminkin.

Piiritullikamarin kahdeksan kuukautta kestänyt tullaus- ja autoveroilmoitusten käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä ottaen myös huomioon sen, ettei kantelija voinut asian käsittelyaikana käyttää autoaan.

Käsittelyyn kulunut aika oli selvityksen mukaan johtunut pääasiallisesti siitä, että kantelijalle oli varattu toistuvasti tilaisuus esittää auton tuontitullittomuuden ja autoverovapauden edellytyksistä lisäselvitystä ja siitä, että jäätiin odottamaan rikostutkintayksikön väliraporttia, mutta myös siitä, että piiritullikamarissa oli ollut vuoden vaihteessa ruuhkaa.

Koska kantelija oli vaatinut auton tullaamista tullittomana ja autoverosta vapaana muuttoautona, hänen tehtävänään oli ollut esittää selvitystä tullittomuuden ja autoverovapauden saamista koskevien edellytysten täyttymisestä. Jos selvitystä ei voitu pitää riittävänä, olisi tullut harkita määräajan asettamista, johon mennessä puutteellisuus olisi tullut poistaa. Samalla olisi voitu ilmoittaa, että määräajan jälkeen asia voidaan ratkaista myös ilman kantelijan selvitystä. Jos puutteellisuutta ei olisi poistettu määräajassa, auton maahantuonnista olisi pitänyt joka tapauksessa tehdä valituskelpoiset tullaus- ja autoverotuspäätökset. Kantelija olisi tämän jälkeen voinut saattaa mahdolliset erimielisyydet valitusviranomaisen ratkaistavaksi. Valituskelpoisten päätösten saamisella on kantelijalle ollut siten suuri merkitys, jota merkitystä korostaa vielä se, että auto ei ollut hänen käytössään vaan vapaavarastossa.

AOA katsoi, että päätös piiritullikamarissa olisi pitänyt tehdä nopeammin sen jälkeen, kun ilmeni, etteivät kantelijan selvitykset auton tuomisesta maahan tullittomana ja autoverosta vapaana muuttoautona riittäneet.

AOA saattoi käsityksensä päätöksenteon joutuisuudesta piiritullikamarin ao. virkamiesten tietoon ja samalla kiinnitti piiritullikamarin, nykyisin tullipiirin, huomiota asiaan.

Kirjeisiin vastaaminen

Apulaistullitarkastaja oli esittänyt kantelijalle kolme lisäselvityspyyntöä suullisesti. Kun kantelijan asiamies oli pyytänyt sekä apulaistullitarkastajaa että tulliylitarkastajaa kirjallisesti yksilöimään sen, minkälaista selvitystä asiassa vaaditaan, olisi hyvä hallintotapa edellyttänyt ainakin suullisten täydennyspyyntöjen sisällön esittämistä kirjallisina.

AOA katsoi apulaistullitarkastajan ja tulliylitarkastajan menetelleen virheellisesti siinä, etteivät he ole vastanneet nimenomaisista pyynnöistä huolimatta kantelijan asiamiehen asian selvittämistä koskeviin kirjeisiin kirjallisesti.

AOA saattoi käsityksensä kirjeisiin vastaamisesta piiritullikamarin ao. virkamiesten tietoon ja samalla kiinnitti piiritullikamarin, nykyisen tullipiirin, huomiota asiaan.

AOA Jonkan päätös 13.9.1999, dnro 1917/4/97

TULLIN NEUVONTAVELVOLLISUUS AUTON HALTUUNOTOSSA

Kantelija katsoi, että tulli ei ollut riittävästi neuvoin ja ohjein opastanut ulkomaalaista rajanylittäjää. Kantelijan hallussa ollut auto otettiin tullin haltuun Nuijamaan tulliasemalla ajoneuvon väliaikaisen verottoman käytön edellytysten selvittämiseksi.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Hallintomenettelylain neuvontavelvollisuus ei hallituksen esityksen mukaan koske vireillepantavan asian aineellisia kysymyksiä. Hyvään hallintoon katsotaan kuitenkin kuuluvan myös palveluperiaatteen. Palveluperiaate edellyttää, että virkamiehen tulee mahdollisuuksiensa mukaan tiedottaa myös viranomaisen hallinnonalaan kuuluvista aineellisista säännöksistä. Palveluperiaatetta ei kuitenkaan voida ulottaa niin pitkälle, että virkamiehellä katsottaisiin yleisenä sääntönä olevan velvollisuus esittää omia kannanottoja kysymyksissä, joissa hänellä ei ole ratkaisuvaltaa taikka jotka ovat tulkinnanvaraisia tai muuten vaikeita niin että niihin vastaaminen välittömästi ja suullisesti ei ole mahdollista.

Suomen lainsäädännön sisällön selvittämiselle voidaan toisesta maasta saapuvalle henkilöllekin asettaa kohtuulliset vaatimukset. Se, että kantelija ja hänen puolisonsa olivat olleet kirjoilla ja tosiasiallisesti asuneet Suomessa jo yli vuoden ajan ja se, että kantelija puhui suomea ja työskenteli Suomessa, merkitsivät sitä, että heiltä ja erityisesti kantelijalta on voitu edellyttää omatoimisuutta auton verotuskohtelun selvittämisessä. Selvityksestä ilmeni, että sekä suullista että kirjallista tietoa Suomessa noudatettavista tulli- ja autoverolain säännöksistä on ollut saatavina Nuijamaan rajaasemalla sekä suomen- että venäjänkielellä.

AOA katsoi, että tulliviranomaiset eivät asiassa olleet menetelleet lainvastaisesti. Hän kiinnitti kuitenkin tulliviranomaisten huomiota siihen, että tullaukseen ja verotukseen liittyvät ohjeet olisi hyvän asiakaspalvelun nimissä asianmukaista pitää yleisön saatavilla helposti ja näkyvästi, jotta tieto Suomessa noudatettavista tullin toimialaan kuuluvista säännöksistä tulisi mahdollisimman varmasti rajanylittäjän tietoon.

AOA Jonkan kirje 23.9.1999, dnro 784/4/97

ULKOMAALAISASIAT

YLEISTÄ

Ns. ulkomaalaishallinto jakautuu usealle eri hallinnonalalle (sisä- ja ulkoasiainhallinto, työhallinto, sosiaali- ja terveyshallinto). Oikeusasiamiehen kansliassa ulkomaalaisasioiksi luetaan ulkomaalaislakiin ja -asetukseen sekä kansalaisuuslakiin liittyvät kantelut, jotka yleensä koskevat ulkomaalaisten maahantuloa, maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö, Ulkomaalaisvirasto, poliisi tai ulkomaanedustustot sekä rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Ulkomaalaisasioihin ei sitä vastoin tilastoida kaikkia asioita, jotka ylipäänsä koskevat muuta kuin Suomen kansalaista. Rajanveto ulkomaalaisasian ja muun asian välillä voi olla häilyvä, esimerkiksi silloin, kun on kysymys maahanmuuttajien kotouttamisesta.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan ulkomaalaisasiat kuuluvat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

ULKOMAALAISTEN MÄÄRÄ

Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on useimpiin muihin Euroopan valtioihin verrattuna edelleen erittäin pieni. Suomessa asuu ainoastaan runsaat 87 000 ulkomaalaista, mikä on vain noin 1,7 % koko väestöstä. Pakolaisia sekä suojelun tarpeen perustella tai humanitäärisistä syistä oleskeluluvan saaneita asuu Suomessa vajaat 20 000 henkilöä.

Myös turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut koko 1990-luvun moneen muuhun maahan verrattuna vaatimaton. Kertomusvuonna turvapaikanhakijoiden määrä tosin kaksinkertaistui, kun yhteensä yli 1 800 Slovakian ja Puolan romania haki Suomesta turvapaikkaa. Turvapaikanhakijoita oli 3 106 henkilöä, kun vastaava luku vuonna 1998 oli vain 1 272. Turvapaikanhakijoista sai turvapaikan 29 ja oleskeluluvan 467 henkilöä.

Suomen hallitus ilmoitti kertomusvuoden huhtikuussa YK:n pakolaisjärjestölle UNHCR:lle tarjoavansa tilapäistä suojelua Kosovon albaanipakolaisille, minkä jälkeen Makedonian pakolaisleireiltä evakuoitiin Suomeen 963 albaanipakolaista. Lisäksi Suomi on vastaanottanut pakolaisia eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuonna vastaanotettiin 650 kiintiöpakolaista.

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET

Valtioneuvosto hyväksyi lokakuussa 1997 periaatepäätöksen hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Sen pohjalta uudistettiin ulkomaalaislakia 1.5.1999 lukien. Ulkomaalaisten oikeusturvaa parannettiin korostamalla mm. hallintomenettelylain merkitystä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä. Ulkomaalaislakiin lisättiin nimenomainen säännös, jonka mukaan päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun, sekä säännökset oleskeluluvan hakemisesta perhesiteen perusteella. Oleskelulupaluokitusta yksinkertaistettiin yhdistämällä turvapaikanhakijoille toisaalta suojelun tarpeen perusteella ja toisaalta painavista humanitääristä syistä myönnettävät oleskeluluvat. Myös muutoksenhakumahdollisuutta lupapäätöksiin laajennettiin.

Edellä mainitun lainmuutoksen hyväksyessään Eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen. Ta-

voitteeksi asetettiin mahdollisimman selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen laki, jossa otetaan huomioon mm. ulkomaalaisen oikeusturva, turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen sekä siihen liittyvien väärinkäytösten estäminen. Sisäasiainministeriö asetti 14.3.2000 ulkomaalaislain kokonaisuusuudistusta valmistelevan työryhmän.

Kertomusvuoden marraskuussa hyväksyttiin myös toinen ulkomaalaislain muutos, joka mahdollisti DNA-tutkimuksen tekemisen perhesiteeseen perustuvaa oleskelulupahakemusta käsiteltäessä. Muutostarve johtui tapauksista, joissa yleensä Somaliasta kotoisin olevilla hakijoilla ei kotimaansa sekasortoisen tilanteen takia ollut mahdollisuuksia esittää sukulaisuussuhteistaan luotettavaa asiakirjaselvitystä. Oikeusasiamiehelläkin on ollut käsiteltävänä useita kanteluita, jotka ovat koskeneet somalien perheenyhdistämishakemuksia. Tämä ulkomaalaislain DNA-testauksen valtion varoilla mahdollistava muutos tuli voimaan 1.3.2000.

Turvapaikanhakijoiden määrän lisäännyttyä alettiin kertomusvuoden lopulla valmistella turvapaikkakäsittelyä nopeuttavaa ulkomaalaislain muutosta. Turvapaikkamenettelyn väärinkäytön mahdollisuuksia lisäsi se, että turvapaikkahakemusten nopeutettukin käsittely oli venynyt vähintään puoleksi vuodeksi ja uuden hakemuksen tekeminen mahdollisti hakijan maassa oleskelun lainvoimaisen käännyttämispäätöksen jälkeenkin. Ns. pikakäännytystä koskeva lainmuutos hyväksyttiin kesäkuussa 2000.

ULKOMAALAISASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 49 ulkomaalaisasioita koskevaa kantelua. Lisäksi annettiin kaksi ulkomaalaislain muutoksiin liittyvää lausuntoa (ks. s. 342). Ulkomaalaiskantelut ovat kertomusvuonna kohdistuneet lähes yksinomaan Ulkomaalaisvirastoon sekä poliisiin ja rajavartiolaitokseen.

Useimmiten kantelun kohteena on ollut lupahakemusten pitkä käsittelyaika. Ulkomaalaisviraston ruuhkien johdosta esimerkiksi kansalaisuushakemusten käsittely on kestänyt edelleenkin noin kaksi vuotta. "Ilmeisesti perusteettomien" turvapaikkahakemusten nopeutettu käsittely on saattanut kestää toistakin vuotta. Kanteluissa on myös arvosteltu Ulkomaalaisviraston asiakaspalvelun tasoa sekä ulkomaalaishallinnon virkamiesten töykeäksi väitettyä käytöstä ja asenteellista suhtautumista asiakkaisiin. Poliisia koskevat ulkomaalaiskantelut ovat liittyneet usein käännytyspäätösten toteuttamistapaan. Myös ulkomaanedustustojen tekemistä oleskelulupa- ja viisumipäätöksistä kanneltu.

Tyypillinen kantelu, johon oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Myöskään lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri ollut mahdollista puuttua. Kysymys on tältä osin pitkälti harkinnanvaraisista ratkaisuista. OA on kuitenkin kiinnittänyt huomiota näidenkin päätösten avoimempaan perusteluun. Virkamiesten käytöstä koskevia kanteluja on puolestaan vaikeata näyttää jälkikäteen toteen. Se, että tällaisia kanteluita on jatkuvasti tullut, viittaa kuitenkin ongelman todellisuuteen.

OA Lehtimaja vieraili 16.8.1999 Rajavartiolaitoksen esikunnassa, jossa keskusteltiin mm. Schengenin ja Amsterdamin sopimusten vaikutuksista Suomen ja EU:n rajavalvontaan. OA tutustui myös Tallinnasta saapuvien laivamatkustajien passintarkastukseen.

EU-JÄSENYYDEN VAIKUTUS ULKOMAALAISHALLINTOON

Amsterdamin sopimuksen voimaantulo 1.5.1999 lukien merkitsee, että toimivalta maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä siirtyy asteittain Euroopan yhteisölle. Viiden vuoden siirtymäajan jälkeen EU:n päätökset ulkomaalaisasioissa tehdään määräenemmistöllä ja ne tulevat jäsenvaltioita myös oikeudellisesti sitoviksi.

Amsterdamin sopimuksen mukaan tavoitteena on Euroopan unionin kehittäminen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena. Suomella oli kertomusvuoden jälkipuoliskolla EU:n puheenjohtajamaana mahdollisuus vaikuttaa EU:n tulevaan turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan. Kertomusvuoden lokakuussa pidetyn Tampereen huippukokouksen yhteydessä käsiteltiin EU:n sisä- ja oikeusasioita ensimmäistä kertaa valtionpäämiesten kesken. Huippukokouksessa EU:n jäsenvaltiot sitoutuivat takaaman jokaiselle oikeuden hakea turvapaikkaa unionin alueelta. Eurooppa-neuvosto päätti myös yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta. Huippukokous asetti tavoitteeksi pakolaisaseman tunnustamista ja sen sisältöä koskevien säännösten harmonisoinnin EU:n jäsenvaltioissa.

IHMISOIKEUSNÄKÖKULMAN TÄRKEYS

Kansalaisjärjestöjen puheenvuorossa on tuotu esiin huoli siitä, että EU:n ulkomaalaispolitiikkaa harmonisoitaessa kiinnitetään liiaksi huomiota rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton ehkäisemiseen kolmansien maiden suojaa tarvitsevien kansalaisten kustannuksella. Myös OA Lehtimaja esitti tämän huolenaiheen EU:n kansallisten oikeusasiamiesten Pariisissa 9. – 10.9.1999 järjestämässä kokouksessa, jossa pohdittiin Amsterdamin sopimuksen ja Euroopan integraation vaikutuksia Euroopan oikeusasiamiesten toimintaan. Hän muistutti ihmisoikeusnäkökulman tärkeydestä EU:n yhteistä ulkomaalais- ja turvapaikkapolitiikkaa luotaessa ja piti tärkeänä, että myös kansalaisjärjestöjä kuunnellaan tässä asiassa. OA näki ongelmaksi EU:n monissa jäsenmaissa ilmenevän suvaitsemattomuuden, joka purkautuu jopa ulkomaalaisvihana. Myös Suomessa oli nähty tästä valitettavia esimerkkejä. Oikeusasiamies on joutunut puuttumaan mm. virkamiesten rasistisiksi väitettyihin lausumiin. Vakautta ja turvallisuutta ei voida edistää ulkomaalaisia torjumalla ja syrjimällä vaan pikemminkin helpottamalla heidän osallistumistaan kansalaisyhteiskunnan toimintaan, korosti OA.

Turvapaikkapolitiikasta keskusteltaessa on muistettava, että EU:n jäsenvaltiot ovat oikeudellisesti sitoutuneet todellisten pakolaisten ja muidenkin hädänalaisten auttamiseen. Tästä velvollisuudesta ei voida livetä vetoamalla pelkästään siihen, että laitonta maahanmuuttoa pitää torjua. Nämä tavoitteet eivät saa sulkea toisiaan pois. OA muistutti ihmisoikeuksien yleismaailmallisuudesta: ne kuuluvat kaikille, ei vain tietyn valtion (tai unionin) kansalaisille.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa juuri oikeusasiamiehet ovat joutuneet puuttumaan ulkomaalaisten kohteluun ja mm. rajavalvontaviranomaisten menettelytapoihin turvapaikkaa haettaessa. OA Lehtimaja totesi, että Suomessa ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasema on lailla hyvin turvattu. On vain huolehdittava siitä, että myös lakia soveltavat virkamiehet toimivat lain mukaan ja sen hengessä.

LAUSUNTO

ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMINEN (HE 88/1999 vp. ja L 114/2000)

Sisäasiainministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa ulkomaalaislain muuttamista koskevista esitysluonnoksista, joiden mukaan ulkomaalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen voitaisiin varata tilaisuus osoittaa perhesiteensä ns. DNA-tutkimuksen avulla.

Lausunnossaan OA Lehtimaja totesi aiemminkin kiinnittäneensä perheen yhdistämistapauksissa huomiota siihen, että varsinkin Somaliasta tulleilla henkilöillä oli ollut vaikeuksia osoittaa sukulaisuussuhteitaan. Hän viittasi mm. lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, jonka mukaan lapsia ei saanut erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti. Sukulaisuussuhteiden selvittäminen DNA-testauksella oli OA:n mukaan omiaan parantamaan hakijoiden oikeusturvaa ja helpottamaan perhe-elämän suojelua sekä nopeuttamaan oleskelulupahakemusten käsittelyä.

Henkilökohtaisen koskemattomuuden periaate huomioon ottaen tuli kuitenkin huolehtia siitä, että testaaminen oli aidosti vapaaehtoista. Testiin osallistuville tuli myös tehdä ymmärrettävällä tavalla selkoa testauksen luonteesta ja oikeusvaikutuksista. Hakijoiden yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun takaamiseksi testausta tuli käyttää kaikkien kansallisuuksien ja etnisten ryhmien kohdalla samanlaisin edellytyksin.

OA Lehtimajan kirjeet sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolle 9.8.1999, dnro 1548/4/99 ja 31.8.1999, dnro 1762/4/99

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

OLESKELULUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYN KESKEYTYMINEN

Perhesiteeseen perustuvaan oleskelulupahakemukseen liittyneen kutsukirjeen esittäjäksi esittäytynyt tuntematon henkilö oli soittanut Ulkomaalaisvirastoon ja peruuttanut oleskelulupahakemukseen liittyneen kutsun. Tämän johdosta hakemuksen käsittely oli Ulkomaalaisvirastossa keskeytetty. Soittaja ei ollut kuitenkaan lähettänyt häneltä pyydettyä kirjallista vahvistusta eikä kirjallisen peruutuksen tekemiselle ollut annettu myöskään määräaikaa. Oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi tästä syystä useita kuukausia.

Oleskeluluvan hakija arvosteli Ulkomaalaisvirastoa siitä, että se oli pelkän valesoiton perusteella keskeyttänyt oleskelulupahakemuksen käsittelyn ja siten aiheuttanut asian käsittelyn viivästymisen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hyvä hallinto edellyttää, että jos asia on saatettu kirjallisesti vireille, sen peruuttamisenkin on tapahduttava kirjallisesti. Tämä olisi pitänyt heti ilmoittaa soittajalle. Hakemuksen laillisesti vireille saattaneiden henkilöiden oikeusturva vaatii, ettei kirjallinen hakemus ole pelkällä puhelinsoitolla peruutettavissa tai sen käsittely keskeytettävissä. Uskottavan tuntuiset valesoitot eivät ehkä käytännössä ole kovin tavallisia, mutta hyvä hallintotapa vaatii, että tällaiseenkin hallinnossa varaudutaan. Kirjallisen vahvistuksen lähettämiselle olisi ollut tarpeen asettaa lyhyt määräaika.

OA kiinnitti vastaisen varalle Ulkomaalaisviraston huomiota siihen hyvän hallinnon vaati-

mukseen, että kirjallisesti vireille saatettua hakemusta ei voi peruuttaa pelkällä puhelinsoitolla ja että jos tätä yritetään, soittajaa on kehotettava lähettämään peruutus kirjallisena, mieluummin lyhyeen määräaikaan mennessä. Missään tapauksessa hakemusasian käsittelyä ei saanut keskeyttää määräämättömäksi ajaksi kuten tässä tapauksessa oli tehty.

Sisäasiainministeriö ilmoitti jatkossa kiinnittävänsä erityistä huomiota siihen, että Ulkomaalaisviraston seurantajärjestelmää tehostetaan tällaisten tilanteiden välittämiseksi.

OA Lehtimajan kirje 30.12.1999, dnro 2297/4/99

TURVAPAIKANHAKIJOIDEN KARKOTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

OA Lehtimaja otti lehtikirjoituksen perusteella tutkittavaksi, oliko Helsingin poliisilaitos menetellyt lain mukaisesti, kun se oli pannut täytäntöön Iranista kotoisin olleiden turvapaikanhakijoiden karkotuksen Iraniin. Toinen karkotetuista oli häntä noudettaessa kieltäytynyt lähtemästä poliisin mukaan sekä vastustanut poliisia väkivaltaisesti. Tästä syystä hänelle oli pantu käsiraudat.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Poliisin asiana on panna karkotuspäätökset tehokkaasti täytäntöön. Karkotettavia on kuitenkin aina kohdeltava heidän ihmisarvonsa huomioon ottaen. Heidän oikeuksiaan ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Karkotus on toimenpide, joka etenkin pitkän maassa oleskelun jälkeen voi tuntua ulkomaalaisesta epäoikeudenmukaiselta. Poliisin tulee aina pyrkiä siihen, että räjähdysherkätkin tilanteet kyetään hoitamaan rauhanomaisin keinoin. Menettelytavat on valittava tämän mukaisesti.

OA:n käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei kuitenkaan ollut osoitettavissa, että poliisimiehet olisivat tässä tapauksessa ylimitoittaneet voimatoimensa tai muutoinkaan menetelleet lainvastaisesti.

OA kiinnitti kuitenkin sisäasiainministeriön huomiota karkotuspäätöksen täytäntöönpanosta esittämiinsä yleisiin näkökohtiin.

OA Lehtimajan kirje 31.12.1999, dnro 1484/2/96

KÄÄNNYTYSPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANIJAN VASTUU

OA Lehtimaja otti lehtiuutisen perusteella tutkittavaksi, oliko Oulun poliisi menetellyt lain mukaisesti käännyttäessään kenialaisia turvapaikanhakijoita näiden kotimaahan. Ulkomaalaisvaltuutetun mukaan käännytykset oli pantu täytäntöön "kauheassa maailmanlopun hopussa" eivätkä viranomaiset olleet tarkasti selvillä niistä olosuhteista, joihin käännytetyt Keniassa joutuivat.

Oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö katsoi, ettei poliisin tehtävänä ollut enää käännytyspäätöksiä täytäntöön pannessaan tutkia niitä olosuhteita, joihin käännytettävät Keniaan palatessaan joutuisivat. Ulkomaalaisvirasto oli jo käännytyspäätösten yhteydessä arvioinut turvapaikanhakijoiden kotimaan ihmisoikeustilanteen ja sen, voiko kyseiseen maahan turvallisesti palata.

Tämän johdosta OA totesi seuraavan.

Se, että kotiinpaluun turvallisuutta on arvioitu jo käännytyspäätöstä tehtäessä, ei kuitenkaan saa merkitä sitä, ettei käännytyspäätöksen täytäntöönpanijalla olisi lainkaan omaa vastuuta asiassa. Tosin täytäntöönpanijalla ei ole enää aktiivista selonottovelvollisuutta käännytettävän kotimaan olosuhteista, jollei tähän ole käännytyspää-

töksen jälkeen ilmennyt erityisiä syitä. On kuitenkin mahdollista, että käännytyspäätöksen täytäntöönpanija saa käännytyspäätöksen jälkeen tietää jotain sellaista, mitä käännytyspäätöksen tehnyt viranomainen ei ilmeisesti ole tiennyt tai voinut ottaa huomioon, esimerkiksi jos täytäntöönpanijalle tulee tieto käännytettävän kotimaassa vastikään tapahtuneesta vallankaappauksesta tai siellä yllättäen puhjenneista levottomuuksista. Näissä tapauksissa jää viime kädessä käännytyspäätöksen täytäntöönpanijan vastuulle se, ettei käännytettävää odota kotimaassaan hallitusmuodon 7 §:n 4 momentissa (uuden perustuslain 9 §:n) tarkoitettu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämän lainkohdan tarkoittama ehdoton palautuskielto sitoo kaikkia viranomaisia, jotka joutuvat palautuksen kanssa tekemisiin.

Kyseisessä tapauksessa ei ilmennyt sellaista lainvastaista menettelyä, johon OA olisi voinut puuttua. Hän saattoi kuitenkin sisäasiainministeriön ja Oulun poliisilaitoksen tietoon käsityksensä perustuslakiin otetun palautuskiellon asettamasta vastuusta myös käännytyspäätöksen täytäntöönpanijalle.

OA Lehtimajan kirje 31.12.1999, dnro 2652/2/96

LIIKENNE JA VIESTINTÄ

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu lähinnä liikenneministeriön toimialaan liittyviä asioita. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen välisen asiajaon mukaan liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluvat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Liikenteen ja viestinnän sektorilla tapahtunut yksityistämiskehitys on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa heijastunut toimivallan rajausongelmina. Liikenneministeriön alaisuudessa toimii monenlaisia liikelaitoksia ja yhtiöitä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut erityisen hankalaa posti- ja teletoiminnan piirissä. Julkiselle vallalle asetettu perus- ja ihmisoikeuksien edistämisvelvoite kuitenkin puoltaa "julkisen tehtävän" verraten laajaa tulkintaa. Usein laillisuusvalvonta ilmenee myös valvonnan valvontana eli käytännössä liikenneministeriöön tai Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoon kohdistuvana valvontana.

Tietotekniikan kehittyminen ja sähköisen viestinnän voimakas lisääntyminen ovat vaikuttaneet toimintaan kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Tämä on heijastunut mm. lukuisina lainmuutoksina. Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (565/1999) tuli voimaan kertomusvuoden heinäkuussa. Kertomusvuonna valmisteltiin myös mm. lakeja tietoyhteiskuntapalvelujen suojasta ja sähköisistä allekirjoituksista. Laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998) tuli voimaan kertomusvuoden alusta lukien. Lait tiehallinnosta ja tieliikennelaitoksesta (568 ja 569/2000) vahvistettiin 16.6.2000 ja ne tulevat voimaan 1.1.2001.

Kertomusvuonna valmisteltiin myös uutta postipalvelulakia, jolla korvattaisiin nykyinen postitoimintalaki ja sen nojalla annetut alemman asteiset säädökset. Muutos liittyy uuteen perustuslakiin, jonka mukaan kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Postipalvelulakia koskeva hallituksen esitys (HE 74/2000 vp.) annettiin eduskunnalle 9.6.2000.

Postipalvelujen saatavuutta on pidetty tärkeänä oikeusturva- ja oikeudenmukaisuuskysymyksenä. Asiasta on käyty eduskunnassa vilkasta keskustelua. Myös oikeusasiamiehelle on tehty tähän liittyviä selvityspyyntöjä.

LIIKENNETTÄ JA VIESTINTÄÄ KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna 63 kpl eli selvästi enemmän kuin parina aikaisempana vuonna (vuonna 1997 26 kpl ja 1998 51 kpl). Yleisimpiä kantelun aiheita olivat liikennelupaasiat, postipalvelujen saatavuus, lauttaliikenteen aikataulut sekä ilmailulaitoksen toimintaan liittyvät kantelut. Kertomusvuonna otettiin kantaa mm. joukkoliikenteen tarkastusmaksun perimiseen ja postitoimipaikkojen lakkauttamisiin.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Liikenteen ja viestinnän merkitys osana perusoikeusturvaa on koko ajan kasvamassa. Erityisesti sähköinen viestintä on koko ajan voimakkaasti lisääntymässä. Kysymys ei ole pelkästään klassisten vapausoikeuksien kuten liikkumis- ja sananvapauden turvaamisesta vaan myös sosiaalisen

hyvinvoinnin ehdoista. Laillisuusvalvonnassa jouduttaneen tulevaisuudessa kiinnittämään näihin asioihin aiempaa suurempaa huomiota.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

LIIKENNEJÄRJESTELYT ROCK-TAPAHTUMAN AIKANA

Kantelijat arvostelivat liikenteen rajoituksia Vaasan Rantarock-tapahtuman yhteydessä Vaskiluodon alueella. Järjestäjät olivat jakaneet asukaskulkulupia asukkaille, pienvenesatamien käyttäjille ja alueella työskenteleville, vaikka alueelle pääsyä ei ollut laillisesti rajoitettu. Liikennettä ohjanneet järjestysmiehet olivat pysäyttäneet autoilijoita ja tiedustelleet heidän matkansa syytä ja määränpäätä.

Vaasan poliisilaitoksen myöntämän huviluvan ehtojen mukaan Rantarock-tapahtuman liikennejärjestelyt olivat olleet Vaasan kaupungin ja poliisilaitoksen vastuulla. Kaupunki oli vastannut liikennejärjestelyjen käytännön suunnittelusta ja toteutuksesta. Vaskiluodon läpikulkuliikennettä ei ollut suljettu kokonaan. Poliisin, kaupungin ja järjestäjän välisissä yhteistyöneuvotteluissa oli sovittu, että kaupunki ja järjestäjä suunnittelevat Vaskiluodon aluetta käyttäville ihmisille jonkinlaisen "lupakortin". Huvilupapäätöksessä järjestysmiehet oli oikeutettu tarvittaessa toimimaan tieliikenneasetuksen 2 §:ssä tarkoitettuina tilapäisinä liikenteenohjaajina.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Liikkumisvapaudesta

Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa on turvattu perusoikeutena. Asuinpaikkaan johtavan, yleiselle liikenteelle tarkoitetun liikenneväylän sulkeminen tai kulkuoikeuden rajoittaminen väliaikaisestikin merkitsee puuttumista tähän perusoikeuteen. Sen vuoksi liikenteen rajoittamista koskevia tieliikennelain ja -asetuksen säännöksiä on tulkittava suppeasti.

Liikkumisvapauden rajoituksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös rajoituksen tarkoitukseen. Lähtökohtana pitäisi olla, ettei urheilukilpailuista, rock-tapahtumista tai vastaavista tilaisuuksista saisi aiheutua normaalia elämää kohtuuttomasti haittaavia liikkumisrajoituksia alueella asuville sellaisille henkilöille, jotka eivät ole vapaaehtoisesti suostuneet näihin rajoituksiin. Tilapäisetkin liikennejärjestelyt on suunniteltava ja toteutettava tältä pohjalta.

Silloinkin kun liikennettä joudutaan tilapäisesti rajoittamaan, rajoitusten hyväksyttävyyttä voidaan arvioida vertaamalla niiden hyöty- ja haittavaikutuksia. Tämä merkitsee myös, ettei alueen normaaliin liikenteeseen kohdisteta enempää rajoituksia kuin liikenteen sujumiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi on välttämätöntä.

Kulkuluvat

Vaikka "asukaskulkuluvan" (invånarpassersedel) tarkoituksena ei ilmeisesti ollutkaan puuttua kansalaisten liikkumisvapauteen, asiakirjan nimi ja sisältö viittasivat yksiselitteisesti siihen, että liikkuminen oli tehty luvanvaraiseksi sekä niille, jotka asuivat Vaskiluodolla, että niille, joilla oli siellä venepaikka. Myös kaupungin virallisen tiedotteen mukaan Vaskiluodon silta "suljettiin liikenteeltä" ja "liikennöimiseen tarvittiin lupa". Tällainen liikkumisen luvanvaraistaminen ei ollut OA:n mielestä perustunut lakiin. Se oli loukannut perustuslaissa turvattua oikeutta liikkumisvapauteen.

Kaupungin viranomaisilla ei ole toimivaltaa mielensä mukaan päättää ja tiedottaa liikenneväylien "sulkemisesta" ja "kulkulupien" käyttöönotosta, vaikka liikennejärjestelyjen todellinen sisältö olisikin tarkoitettu joksikin muuksi. Jo pelkkä ennakkoilmoitus perusoikeuksia rajoittavista järjestelyistä voidaan OA:n mielestä katsoa perusoikeuksiin puuttumiseksi, jos ennakkoilmoituksella on tarkoitus vaikuttaa tai se on omiaan vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen.

Vaikka poliisi ei ollut osallistunut kulkulupakortin sisällön suunnitteluun, se oli kuitenkin ollut mukana päättämässä kulkulupakortin käyttöön ottamisesta. Mistään liikenteen luvanvaraisuudesta ei kuitenkaan voinut olla kysymys, koska Vaskiluodon siltaa ei ollut tarkoitus sulkea ainakaan siellä asuvilta ja siellä venepaikan omistavilta.

Poliisin olisi yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana viranomaisena tullut jo yhteistyöneuvotteluissa tehdä muille osapuolille selväksi, ettei mitään kulkulupakorttia tarvittu, koska yleiseen liikenteeseen käytettyä liikenneväylää ei suljettu tapahtuman takia. Kun kortin tarkoituksena oli ollut edistää liikkumista eikä luvanvaraistaa sitä, myös sen nimen ja sisällön olisi tullut olla tätä tarkoittava.

Tilapäinen liikenteenohjaus

Tilapäisen liikenteenohjaajan toimivaltaan kuuluu antaa merkkejä ja ohjeita liikennettä ohjatessaan. Liikenteen ohjaamiseen ei kuulu muu liikenteen valvonta kuten esimerkiksi ihmisten henkilöllisyyden tarkistaminen tai liikkumisen syyn ja matkan kohteen selvittäminen. Tilapäisestä liikenteen ohjaamisesta annettuja säännöksiä on tulkittava suppeasti, mitä tulee ohjaajien puuttumisvaltuuksiin. Ei kuitenkaan ole estettä kysyä sellaisia seikkoja, jotka liittyvät liikenteen sujuvuutta edistävien ohjeiden antamiseen. Tällöin on yleensä ajoneuvon kuljettajien omankin edun mukaista antaa liikenteen ohjaajan pyytämiä tietoja.

On kuitenkin selvää, että ihmisillä ei ole velvollisuutta vastata liikenteen ohjaajan kyselyihin. Viimeksi mainitun asiana on esittää kysymyksensä siinä muodossa ja sävyssä, ettei tiedustelujen luonteesta ja tarkoituksesta jää kenellekään epäselvyyttä. Tilapäisten liikenteenohjaajien menettely ei tältä osin ollut OA:n mielestä asianmukaista.

Huviluvan ehtojen noudattamisen valvonta kuului poliisin tehtäviin. Poliisi oli puuttunut liikenteenohjaajina toimineiden järjestysmiesten epäasianmukaiseen menettelyyn tapahtuman aikana ja vielä sen jälkeenkin. Yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta ja siten myös liikenteestä vastaavana viranomaisena poliisi oli erityisesti vastuussa siitä, että sen toimialaan kuuluvaa, tilapäisesti muille henkilöille luovutettua toimivaltaa ei käytetty väärin. Poliisin olisi tullut jo ennen tapahtumaa kouluttaa tai ohjeistaa tilapäisinä liikenteenohjaajina toimineita järjestysmiehiä. Tältä osin poliisia voitiin arvostella, joskin OA piti myönteisenä sitä, että poliisin taholta oli kuitenkin aktiivisesti puututtu epäkohtiin heti kun niitä oli havaittu.

OA kiinnitti Vaasan kaupunginhallituksen ja Vaasan poliisilaitoksen huomiota ihmisten liikkumisvapauden perustuslainsuojaan myös tulevia tapahtumia silmällä pitäen.

OA Lehtimajan päätös 26.2.1999, dnro 1553/4/96

TIELAITOKSEN PÄÄTÖS LAUTTALIIKENTEEN PALVELUTASOSTA

Oikeusasiamiehelle tehtiin useita kanteluja, jotka kohdistuivat vuonna 1996 voimaan tulleisiin lossien aikatauluihin ja yöliikenteen rajoi-

tuksiin. Oikeusasiamiestä pyydettiin tutkimaan, oliko näiden toimenpiteiden perusteena oleva Tielaitoksen päätös lauttaliikenteen palvelutasosta hallitusmuodon sekä aluciden kehittämisestä annetun lain, saariston kehityksen edistämisestä annetun lain ja yleisistä teistä annetun lain säännösten mukainen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Yhteiskunnan on järjestettävä saariston väestön liikenne- ja kuljetuspalvelut niin, ettei kansalaisten liikkumisvapautta ja alueellista yhdenvertaisuutta loukata ja ettei myöskään oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon esimerkiksi sairastumistapauksissa vaaranneta. Kysymyksessä olleen, lauttaliikenteen palvelutasoa koskevan ohjeiston ei ole näytetty loukanneen näitä perusoikeuksia. OA:n toimivaltaan ei kuitenkaan kuulunut arvioida sitä, olivatko lauttaliikenteen palvelutasoa koskevat järjestelyt olleet taloudellisesti perusteltuja tai muuten tarkoituksenmukaisia.

OA katsoi, ettei Tielaitos ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti tai sillä tavalla virheellisesti, että OA:n olisi ollut mahdollista puuttua sen menettelyyn.

OA Lehtimajan kirjeet 10.5.1999, dnrot 538, 1070, 1163, 1180, 1323, 1375, 1376, 1411, 1598 ja 2494/4/96

YLEISRADIO-OHJELMA JA OIKEUDENKÄYNNIN PUOLUEETTOMUUS

Kantelija arvosteli Yleisradio Oy:n esittämää televisio-ohjelmaa, jossa oli käsitelty ns. hometalo-ongelmaa ja sitä koskevia oikeudenkäyntejä käyttäen esimerkkinä rakennusta, jossa kantelijan yritys oli tehnyt homekartoituksen. Kantelija katsoi, ettei Yleisradiolla ollut oikeutta ottaa kantaa asiaan, joka oli samaan aikaan käräjäoikeudessa vireillä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Yleisradio-ohjelmiston tuottamista voidaan pitää oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä siltä osin kuin kysymys on yleisradiolaissa ohjelmiston sisällölle ja lähettämiselle asetettujen, julkisen palvelun erityisvaatimusten täyttymisestä. Hyvän journalistisen tavan noudattamisen valvominen ei sen sijaan sellaisenaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan edes yleisradiotoiminnan osalta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että sananvapauden piiriin eivät kuulu ainoastaan sellaiset tiedot tai mielipiteet, jotka otetaan mieltymyksellä vastaan, vaan myös sellaiset, jotka "loukkaavat, järkyttävät tai hämmentävät". Tätä edellyttää demokraattisen yhteiskunnan moniarvoisuus ja suvaitsevaisuus. Arvostelu voi olla sitä kärjekkäämpää, mitä tärkeämmästä yhteiskunnallisesta asiasta on kysymys.

Yleisradiolaissa mainitaan yhtenä julkisen palvelun erityisenä tehtävänä "toimivan kansanvallan tukeminen tarjoamalla yhteiskunnallisista kysymyksistä monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja". Kysymyksessä oleva televisioohjelma oli osaltaan edistänyt hometalo-ongelmasta käytävää yhteiskunnallista keskustelua. Sananvapauteen kuuluu, että tällaista keskustelua on voitava käydä myös tuomioistuimessa vireillä olevasta asiasta, jollei keskustelupuheenvuorojen tarkoituksena ole nimenomaan tuomioistuimen arvovallan horjuttaminen tai sen puolueettomaan lainkäyttöön puuttuminen. OA viittasi tältä osin Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyviin sananvapauden rajoitussäännöksiin, joita yleisten tulkintaoppien mukaan oli tulkittava suppeasti.

Kantelussa oli kysymys siitä, oliko Yleisradio

Oy julkisen palvelun erityistehtävää suorittaessaan – eli tässä tapauksessa hometalo-ongelmaa koskevaa yhteiskunnallista keskustelua virittäessään käyttänyt sananvapautta väärin puuttumalla tuomioistuimen puolueettomaan lainkäyttöön. OA:n mielestä ei voitu osoittaa, että ohjelmaan olisi sisältynyt pyrkimystä haitata tai kyseenalaistaa vireillä ollutta oikeudenkäyntiä. Pelkästään se seikka, että ohjelmassa käsiteltiin vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteena olevia asioita, ei voinut vielä sellaisenaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetuin tavoin horjuttaa tuomioistuimen arvovaltaa tai tuomioistuinkäsittelyn puolueettomuutta. Yleisradio Oy:lle annettu kansanvallan tukemistehtävä kärsisi kohtuuttomasti, jos yleisradio-ohjelmistossa olisi vaiettava yhteiskunnallisesti tärkeästä asiasta pelkästään sen vuoksi, että sama asia sattuu olemaan myös oikeudenkäynnin kohteena. OA:n mielestä ratkaisevaa oli, miten asiaa tiedotusvälineessä käsitellään.

OA:n toimivaltaan ei kuulunut ottaa kantaa siihen, miten ohjelman sisältöä ja sen lähettämisen ajoittamista oli mahdollisesti arvosteltava hyvän journalistisen tavan osalta. Tästä julkisen sanan neuvosto oli jo esittänyt käsityksensä. Omasta puolestaan OA katsoi, että Yleisradio Oy ei ollut sille lain mukaan kuuluvan julkisen tehtävän hoitamisessa menetellyt sillä tavalla lainvastaisesti, että hänellä olisi ollut aihetta puuttua asiaan.

OA Lehtimajan kirje 2.9.1999, dnro 1496/4/99

JOUKKOLIIKENTEEN TARKASTUSMAKSUN PERIMINEN

Ratahallintokeskus oli yrittänyt periä kantelijalta 250 markan tarkastusmaksua junassa matkaliputta matkustamisesta. Tämä oli kuitenkin Ratahallintokeskuksen tarkastusmaksutoimistolle selvittänyt, että maksua oltiin perimässä väärältä henkilöltä. Tarkastusmaksumääräys oli annettu toiselle henkilölle, joka oli matkalipun tarkastajalle esiintynyt kantelijana ja ilmoittanut henkilötunnuksekseen hänen henkilötunnuksensa. Lääninoikeus oli kieltänyt tarkastusmaksua koskevan ulosoton, mutta tästä huolimatta tarkastusmaksun perintä oli jatkunut Ratahallintokeskuksen tähän valtuuttaman yksityisen perintäyhtiön kautta. Viimeinen "ulosottovaroitus" oli lähetetty kantelijalle vielä sen jälkeen, kun lääninoikeus oli jo kumonnut tarkastusmaksun maksuunpanon. Kantelija arvosteli tarkastusmaksutoimistoa myös siitä, ettei se ollut pyynnöstä huolimatta antanut hänelle valituskelpoista päätöstä ja valitusosoitusta tarkastusmaksusta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asian käsittelyn laiminlyönti

Kun kantelija oli ilmoittanut Ratahallintokeskukselle, että tarkastusmaksua oltiin perimässä väärältä henkilöltä ja ettei hän ollut edes saanut alkuperäistä tarkastusmaksumääräystä, Ratahallintokeskukselle oli syntynyt hallintomenettelylaissa tarkoitettu velvollisuus selvittää asia. Kantelijalla on puolestaan ollut oikeus saada tarkastusmaksun perintää vastaan esittämänsä väite asianmukaisesti käsitellyksi ja ratkaistuksi.

Mikäli Ratahallintokeskus olisi asiaa selvittäessään todennut kantelijan olevan oikeassa, sen olisi pitänyt välittömästi peruuttaa tarkastusmaksu ja lopettaa perintätoimet. Jos se taas olisi päätynyt siihen, ettei kantelijan väite ollut uskottava, sen olisi pitänyt antaa kantelijalle tämänsisältöinen hylkäävä päätös valitusosoituksineen. Joka tapauksessa Ratahallintokeskuksen

olisi tullut antaa kantelijalle tiedoksi alkuperäinen tarkastusmaksumääräys, jota tämä ilmoituksensa mukaan ei ollut edes nähnyt. Ratahallintokeskus ei ollut kuitenkaan edes vastannut kantelijan yhteydenottoihin, mikä on jo sinänsä ollut huonoa hallintoa. Kantelija oli joutunut turvautumaan lakimiehen apuun saadakseen tarkastusmaksuasian lääninoikeuden tutkittavaksi.

OA piti Ratahallintokeskuksen menettelyä edellä kerrotuilla perusteilla lainvastaisena ja kantelijan laillista oikeutta loukkaavana.

Maksun perintä

Laillisuusvalvonnassa on yleisestikin saatettu kyseenalaiseksi yksityisen perintäyhtiön käyttö julkisoikeudellisten maksujen perimiseen, jollei tästä ole nimenomaisesti säädetty. Viranomaisen yksityiselle taholle osoittamiin toimeksiantoihin liittyy ongelmia mm. sen vuoksi, että yksityiset ammatinharjoittajat eivät toimi virkavastuulla (ks. esim. EOA:n kertomus v. 1997 s. 296).

OA:n mielestä Ratahallintokeskuksen olisi tullut välittömästi keskeyttää tarkastusmaksun perintätoimet viimeistään siinä vaiheessa, kun lääninoikeus oli antanut päätöksensä ulosoton kiellosta. Jo ulosotolla ja luottokelpoisuuden menettämisellä *uhkaaminen* merkitsi tällaisessa tilanteessa oikeudetonta puuttumista ihmisen vapauspiiriin. Kun tuomioistuin oli ulosoton nimenomaan kieltänyt, tällainen uhka antoi kohteelleen väärän kuvan hänelle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista. OA on aikaisemminkin eri yhteyksissä kiinnittänyt viranomaisten huomiota siihen, ettei perusoikeuksiin puuttuvia uhkia ole lupa käyttää julkisen vallankäytön tehosteena ilman laillista perustetta (ks. esim. EOA:n kertomus v. 1997 s. 218-9).

Tuomioistuimen antaman ulosottokiellon sisältöä oli OA:n mielestä tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla. Ulosottokielto oli koskenut myös ulosoton uhalla esitettyä maksukehotusta, siitä huolimatta, että maksukehotuksen esittäjänä oli ollut viranomaisen valtuuttama yksityinen perintäyhtiö eikä ulosottoviranomainen itse.

Ratahallintokeskus ei vapautunut sille kuuluvasta vastuusta pelkästään vetoamalla yksityisen perintäyhtiön omavaltaiseen menettelyyn. Jos julkinen viranomainen osoitti toimeksiannon yksityiselle taholle, sen oli huolehdittava siitä, että myös toimeksiannon saaja noudatti lakia ja tuomioistuimen määräyksiä. Vastuu oli tässä suhteessa ankara. Ratahallintokeskus oli menetellyt virheellisesti siinä, että se ei ollut riittävästi valvonut käyttämänsä perintäyhtiön menettelytapoja. Ratahallintokeskus oli siten menetellyt lääninoikeuden päätöksen vastaisesti.

OA antoi Ratahallintokeskukselle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä asian käsittelyssä ja tarkastusmaksun perinnässä. OA esitti Ratahallintokeskuksen harkittavaksi, miten se voi kohtuullisesti hyvittää kantelijalle asiasta aiheutuneen haitan ja mahdollisen vahingon. Ratahallintokeskusta kehotettiin ilmoittamaan, mihin ratkaisuun se oli asiassa tältä osin päätynyt ja mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt kantelijan kaltaisten tapausten uusiutumisen estämiseksi, sekä muutenkin selvittämään, miten tarkastusmaksujen perintä oli järjestetty sen jälkeen, kun 1.9.1999 voimaan tullut, saatavien perinnästä annettu laki (513/1999) oli kieltänyt yksityisen perintäyhtiön käytön.

OA Lehtimajan päätös 30.9.1999, dnro 1681/4/97

Ratahallintokeskus ilmoitti 17.1.2000, että se on 1.9.1999 lukien ryhtynyt itse perimään maksamattomia tarkastusmaksuja ilman ulkopuolista perintätoimistoa. Kantelussa tarkoitettujen tapausten

uusiutumisen estämiseksi Ratahallintokeskus on antanut ohjeen: jos henkilö, jolle on lähetetty perintäkirje, ilmoittaa ettei hän ole saanut perittävänä olevaa tarkastusmaksua, hänelle lähetetään kopio tarkastusmaksusta ja valitusosoitus. Häntä neuvotaan myös ottamaan yhteyttä poliisiin, jotta mahdollinen väärien henkilötietojen käyttäjä saadaan kiinni. Samalla myös perintätoimet keskeytetään. Lisäksi Ratahallintokeskus on tehostanut tarkastusmaksun määräämisen yhteydessä suoritettavaa henkilötietojen tarkastamista.

Samalla Ratahallintokeskus ilmoitti, että se on katsonut kohtuulliseksi hyvitykseksi maksaa kantelijalle 1 000 mk aikaisemmin Uudenmaan lääninoikeuden päätöksen mukaan maksetun 500 markan lisäksi.

YMPÄRISTÖASIAT

YLEISTÄ

Ympäristöasioiksi on tilastoitu lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, jätehuolto- ja vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva.

Asiajaon mukaan ympäristöasiat kuuluvat OA *Lehtimajan* ratkaistaviin asioihin ja niiden pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

YMPÄRISTÖASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Ympäristöasiat olivat kertomusvuonna laillisuusvalvonta-asioiden kahdeksanneksi suurin asiaryhmä. Ratkaistuja kanteluita oli 99 eli noin neljä prosenttia kaikista ratkaisuista. Ympäristöasioiden suhteellinen osuus kanteluista pysyi samana edellisiin vuosiin verrattuna.

Kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä yksittäisiä muita ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppisiä eli oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli käytetty loppuun.

Määrällisesti eniten ratkaistiin kertomusvuonna maakotkien aiheuttamien porovahinkojen korvauksia koskevia kanteluita. Perinteisistä ympäristöasioista jätehuolto-, rakennuslupa- ja rakennusvalvonta-asiat olivat jälleen yleisimpiä. Natura-kantelut vähenivät olennaisesti edellisvuodesta heti kun asiaosaisten valitukset korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli näissä asioissa jätetty.

Edellisen vuoden tapaan jätehuoltoasioissa ilmeni tyytymättömyyttä etenkin jätemaksuja kohtaan. Kanneltiin myös kesämökkiläisten velvollisuudesta liittyä jätelain mukaiseen järjestettyyn jätteenkuljetukseen sekä ns. EKO-maksujen perimisestä. Yleisesti arvosteltiin myös itse jätelakia eikä vain sitä soveltavia viranomaisia. Oikeusasiamies ei yleensä havainnut jätehuoltoasioissa lainvastaista menettelyä lukuun ottamatta eräiden kuntien jätemaksutaksoja, jotka syrjivät vieraspaikkakuntalaisia kesämökin omistajia. OA Lehtimaja on jo vuonna 1998 (dnro 534/4/96) puuttunut siihen, että kunta asetti oman kunnan asukkaat ja vieraspaikkakuntalaiset eriarvoiseen asemaan liittymisvelvollisuuden osalta. Monet kunnat ovat tämän kannanoton jälkeen muuttaneet käytäntöään. Oikeusasiamies tulee jatkossakin selvittämään jätelain mukanaan tuomia ongelmia. Yleisellä tasolla on pohdittu mm. sitä, onko velvollisuus liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen säädetty nykyisessä jätelaissa liiankin ankaraksi ja onko kuntien lupa- ja taksapolitiikka sellainen, että tästä aiheutuu erityisesti vapaa-ajan asuntojen osalta ongelmia, ottaen huomioon jokaiselle perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus lain edessä kuin myös yhteinen vastuu luonnosta ja ympäristöstä.

Rakennusvalvontaa ja rakennuslupia koskevissa asioissa erilaiset rakennusvirheet ja homeongelmat ovat tyypillisimpiä kantelun aiheita. Yhä useammin rakennusvalvontaviranomaisia moititaan rakennusvirheistä ja homevaurioista sen jälkeen, kun kaikki muut mahdolliset vastuutahot on ensin käyty läpi. Moni katsoo rakennustarkastajan olevan vastuussa jokaisen työvaiheen valvonnasta ja siitä, että kaikki tarpeelliset

katselmukset on pyydetty ajallaan. Näin ei kuitenkaan ole. Rakennusvalvonnan luonne ja tarkoitus on toinen.

Yhä enemmän kannellaan myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksista ja tiedottamisen puutteista kaavoituksessa ja muissa maankäyttöön liittyvissä hankkeissa. Vuoden 2000 alusta voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki on kuitenkin osaltaan lisännyt suunnittelun avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Kaavoitusta koskevat kantelut liittyvät usein kaavan sisältöön tai kunnan kaavoitusvelvollisuuteen. Ottaen huomioon kunnille rakennuslain mukaan kuuluvan laajan harkintavallan, oikeusasiamies ei ole laillisuusvalvojana yleensä voinut puuttua kaavoituksen sisältökysymyksiin.

Luonnonsuojelukanteluita oli kertomusvuonna vain yksi, joka koski suojeluohjelman valmistelua, toimenpidekieltoa ja viranomaisen menettelytapoja.

Ratkaistuista ympäristöasioista johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin peräti 35 prosenttia, kun vastaava osuus vuonna 1998 oli vain 15 prosenttia. Toimenpideprosentin kasvu johtui pääosin edellä mainituista maakotkien aiheuttamien porovahinkojen korvauksia koskevista kanteluista, jotka liittyivät korvausjärjestelmän muuttumiseen ja siirtymiseen ympäristöministeriön hallinnonalaan.

Ympäristöasioissa ei ole useinkaan havaittu suoranaisesti lainvastaista menettelyä. Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on ollut käsitysten esittämistä oikeasta laintulkinnasta tai huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Oikeusasiamies on arvostellut mm. kunnan rakennusvalvonnan ja ympäristölupaviranomaisen menettelyä niille kuuluvissa valvonta-asioissa, luonnonsuojeluohjelman valmistelusta tiedottamista, erilaisia viivästyksiä asioiden käsittelyssä sekä laiminlyöntejä kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisessa. On puututtu myös ympäristökeskusten henkilöstöhallinnossa ilmenneisiin ongelmiin.

Oikeusasiamiehelle esitetään usein myös ympäristöviranomaisiin kohdistuvia vahingonkorvausvaatimuksia, joihin oikeusasiamies ei ole kuitenkaan toimivaltansa puitteissa voinut ottaa kantaa. Kertomusvuonna OA Lehtimaja esitti kuitenkin erään kantelun johdosta kunnalle, että se suhtautuisi myönteisesti kantelijan sille esittämään vahingonkorvausvaatimukseen kunnan rakennuslautakunnan menetelyä ilmeisen lainvastaisesti rakennuslupa-asiassa. Kunta korvasikin kantelijalle aiheutuneen vahingon. Tällä tavalla onnistuttiin välttämään kallis oikeudenkäynti (ks. s. 314).

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Elinympäristöön liittyvä oikeudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Sen vuoksi on odotettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo on kasvamassa myös laillisuusvalvonnassa.

Korkein hallinto-oikeus on 14.6.2000 antamillaan päätöksillä ratkaissut valtaosan ns. Natura-valituksista. Nähtäväksi jää, mikä vaikutus vuoden 2000 alusta voimaan tulleella uudella maankäyttö- ja rakennuslailla sekä 1.3.2000 voimaan tulleella ympäristönsuojelulailla tulee olemaan ympäristökanteluiden määrään.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

LUNASTUSKORVAUSTA KOSKEVAN TOIMITUKSEN ALOITTAMINEN

Kantelija arvosteli sitä, että Uudenmaan maanmittaustoimistosta asunto-osakeyhtiölle

lähetetyn ilmoituksen mukaan rakennussuojelusta johtuvaa lunastuskorvausta koskeva toimitus aloitettaisiin vasta noin kahden vuoden kuluttua. Myöhäistä aloittamisajankohtaa ei ollut perusteltu.

OA Lehtimajan mielestä ei ollut asianmukaista ilmoittaa hakijalle ilman perusteluja, että toimitus aloitettaisiin vasta noin kahden vuoden kuluttua hakemuksen vireilletulosta. Tällainen viivästyminen lunastuskorvausasiassa oli omiaan loukkaamaan myös omaisuudensuojaa. Maanmittauslaitoksen käyttämää ilmoituslomaketta voisi olla tarpeen kehittää niin, että siihen varattaisiin erikseen tilaa mahdollisille perusteluille, jos toimituksen arvioitu aloittamisajankohta näyttäisi huomattavasti viivästyvän. OA saattoi käsityksensä maanmittauslaitoksen keskushallinnolle tiedoksi.

OA Lehtimajan kirje 14.1.1999, dnro 2231/4/98

Maanmittauslaitokselta saadun tiedon mukaan em. ilmoituslomaketta on kehitetty siten, että siinä on mainittu mm. vuodenaikojen vaikutuksesta eri toimitusten suorittamisajankohtaan.

KUNNAN VALVONTAVELVOLLISUUS YMPÄRISTÖASIOISSA

Kantelijat arvostelivat Pellon kunnan ympäristöviranomaisia perunanjalostamon toiminnan valvonnan laiminlyönneistä ja epäasiallisista hallintokäytännöistä.

Ympäristölupa-asia

Perunanjalostamoa varten oli myönnetty terveydenhoitolain mukainen sijoituslupa. Laitos laajensi toimintaansa, mutta kunnan ympäristölautakunta ei vaatinut toiminnan harjoittajaa hakemaan uutta ympäristölupaa. Ympäristölautakunta perusteli tätä sillä, että toiminnan harjoittaja oli hankkinut uuden kuorintajätteiden ja jätevesien käsittelyjärjestelmän ja että terveysviranomaiset saattoivat muutoinkin puuttua mahdollisiin terveyshaittoihin. Lapin ympäristökeskus ei myöskään ollut ilmoittanut uuden ympäristöluvan olevan tarpeellinen.

OA Lehtimaja ei hyväksynyt näitä perusteluja. Hän totesi tältä osin kannanottonaan seuraavan.

Ympäristöluvan tarve määräytyy ympäristölupamenettelylaissa lueteltujen erityislakien säännösten perusteella. Arvioidessaan luvan tarvetta kunnan ympäristölupaviranomainen ei saa ottaa huomioon muita kuin laissa säädettyjä perusteita. Niihin pitäytyminen on välttämätöntä sekä toiminnan harjoittajan että mahdollisten haitankärsijöiden oikeusturvan kannalta.

Kunnan ympäristölupaviranomainen käyttää itsenäistä päätösvaltaa toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Se ei voi vapautua vastuustaan vetoamalla siihen, että ympäristökeskus ei olisi erikseen ilmoittanut ympäristöluvan tarpeellisuudesta. OA katsoi ympäristölautakunnan menetelleen virheellisesti, kun se ei vaatinut perunanjalostamoa hakemaan ympäristölupaa toiminnan laajennettua. Yritystä ei myöhemminkään kehotettu hakemaan uutta ympäristölupaa ennen Lapin lääninoikeuden antamaa päätöstä, jonka mukaan toiminnan laajennukselle oli haettava lupaviranomaisen hyväksyminen. OA katsoi, että ympäristölautakunta viranomaisena sekä kunnan vastaava eläinlääkäri ja terveystarkastaja-ympäristönsuojelusihteeri sen esittelijöinä eivät olleet täyttäneet ympäristölupalainsäädännön mukaista valvontavelvollisuuttaan asiassa. Hän kiinnitti vastaisen varalle näiden huomiota valvontaviranomaiselle kuuluvaan itsenäiseen vastuuseen ympäristölupa-asioissa.

Rakennuslupa-asia

Kunnan rakennus- ja pelastuslautakunta oli myöntänyt perunanjalostamolle rakennusluvan perunan ja muiden juuresten varasto- ja käsittelyhallin laajennukseen ja perusparannukseen ilman, että asiassa oli toimitettu katselmusta tai hankittu ympäristölupaviranomaisen lausuntoa ennen rakennusluvan myöntämistä.

OA totesi tältä osin kannanottonaan seuraavan.

Katselmus ei ole pelkkä muodollisuus, vaan sillä on tärkeä merkitys asianosaisten oikeusturvan kannalta. Vaikka katselmuksen toimittaminen on pääsääntö, sen toimittaminen riippuu kuitenkin rakennusvalvontaviranomaisen tapauskohtaisesta harkinnasta. Katselmusta ei kuitenkaan lain mukaan saa jättää toimittamatta pelkästään rakennusvalvonnan resurssipulaan tai katselmuksen edellyttämään työmäärään vedoten. Lautakunnan olisi kuitenkin joka tapauksessa tullut hankkia ympäristölupaviranomaisen lausunto ennen rakennusluvan myöntämistä, koska hakemus koski juuresten käsittelyhallia, jossa harjoitetulle toiminnalle sijoituslupa oli jo alun perin katsottu tarpeelliseksi.

Jätevesien johtaminen

Perunanjalostamon toiminnan laajennettua jätevesien maahan imeytys ei enää toiminut entistä runsaamman vedenkäytön vuoksi. Jätevesi virtasi kantelijoiden maalla olevaan ojaan ja sieltä edelleen Tornionjokeen. Tähän ei laitoksella ollut tuolloin suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission lupaa. Tältä osin asiassa oli kuitenkin tehty syyttämättäjättämispäätös.

OA totesi, että kunnan ympäristösuojeluviranomaisilla oli velvollisuus seurata laitoksen jätevesien johtamista, ja mikäli viitteitä luparikkomuksista ilmeni, saattaa ne Lapin ympäristökeskuksen tietoon. OA kiinnitti ympäristölautakunnan ja kunnan asianomaisten viranhaltijoiden huomiota paikalliselle valvontaviranomaiselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen ja etenkin velvollisuuteen tuntea oman alaansa kuuluvien säännösten sisältö.

Vesikäymälälupaa koskeva asia

Kantelijat arvostelivat myös kunnan menettelyä heidän omaa vesikäymälälupaansa koskevassa asiassa.

OA totesi tältä osin, ettei vesikäymälälupapäätös täyttänyt hallintopäätöksen sisällölle ja perustelemiselle hallintomenettelylaissa asetettuja vaatimuksia. Siitä ei ilmennyt tosiseikkoja ja säännöksiä, joiden perusteella kantelijoilta edellytettiin nykyistä tehokkaampaa jätevesien käsittelyä. Ympäristölautakunnan tähän päätökseen tekemän lisäyksen jälkeen siitä ei myöskään enää selkeästi ilmennyt, mihin kantelijat oli asiassa velvoitettu. Vesikäymälälupapäätöksissä olleiden puutteiden ja epäselvyyksien vuoksi kantelijat olivat saattaneet perustellusti epäillä, etteivät kunnan viranomaiset olleet kohdelleet heitä ja perunanjalostamoa yhdenvertaisesti. OA katsoi kuitenkin jääneen näyttämättä, että yhtiön jätevesiongelma olisi kantelussa väitetyin tavoin kytketty epäasiallisesti kantelijoiden vesikäymälälupa-asiaan tai että tältä osin muutenkaan olisi rikottu tasapuolisen kohtelun periaatetta niin, että oikeusasiamiehen olisi tullut puuttua asiaan.

OA kiinnitti ympäristölautakunnan huomiota vastaisen varalle hallintomenettelylaissa hallintopäätöksille asetettuihin selkeys- ja perusteluvaatimuksiin.

Lausumat lääninoikeuden katselmuksessa

Kantelijat arvostelivat kunnan ympäristöviranomaisia myös siitä, ettei näiden suhtautuminen perunanjalostamoa koskevaan asiaan ollut ollut kaikilta osin tasapuolista eikä muutoinkaan asiallista. Tästä esimerkkinä he viittasivat lausumiin, jotka vastaava eläinlääkäri oli esittänyt ympäristölupaa koskevassa valitusasiassa järjestetyssä lääninoikeuden katselmuksessa. Lausumat koskivat kantelijoiden näkemyksiä ympäristöluvan tarpeesta sekä kantelijoiden asiassa tekemiä valituksia. Eläinlääkäri oli arvellut niiden olevan peräisin "kaupunkilaisten korvien välistä". Hän totesi kantelijoiden harrastavan kunnan viranomaisten "kiusaamista".

OA totesi tältä osin kannanottonaan seuraavan.

Kantelijat olivat käyttäneet heille laissa turvattuja oikeussuojakeinoja saattaessaan asian kunnan ympäristöviranomaisten käsiteltäväksi ja hakiessaan muutosta viranomaisten asiassa antamiin päätöksiin. Ei ollut esitetty perusteita epäillä, että kantelijat olisivat toimineet kiusantai haitantekotarkoituksessa. Tällaista vihjaavat lausumat viranomaisten taholta olivat arveluttavia. Vastaavan eläinlääkärin sanavalinnat eivät olleet muutoinkaan asianmukaisia, ottaen huomioon tilaisuuden luonne sekä eläinlääkärin virka-asema. Kantelijoiden vaikuttimia koskevat vihjaukset olivat oikeusasiamiehen mielestä omiaan vaarantamaan luottamusta vastaavan eläinlääkärin puolueettomuuteen asiassa.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan oikeusasiamies otti kuitenkin huomioon, että käytettyjen ilmaisujen värikkyys saattoi johtua katselmuksessa käytyjen keskustelujen kansanomaisesta tyylistä ja ettei kaikkia lausumia ollut ehkä ollut tarkoitettukaan kirjaimellisesti otettaviksi. OA saattoi käsityksensä lausumien epäasiallisuudesta vastaavan eläinlääkärin tietoon sekä kiinnitti tämän huomiota vastaisen varalle siihen, että virkamiehen tulee pidättäytyä sellaisista lausumista, jotka saattavat heikentää kansalaisten luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen.

Asiakirjajäljennöksen toimittaminen

Kantelijat arvostelivat kunnan viranhaltijoiden menettelyä asiakirjatilausten yhteydessä. Heille oli lähetetty maksullisia jäljennöksiä, joita he eivät olleet tarvinneet.

OA totesi hyvään hallintotapaan kuuluvan, että viranomaiset pyrkivät noudattamaan asiakkaan kohtuullisia toivomuksia sekä minimoimaan asiakkaan vaivannäköä ja kustannuksia myös asiakirjojen toimittamisen yhteydessä. Terveystarkastaja-ympäristönsuojelusihteerin ei olisi tullut laskuttaa kantelijoita jäljennöksen lähettämisestä, mikäli hän ei varmasti tiennyt, tarvitsivatko kantelijat tällaista jäljennöstä. OA kiinnitti terveystarkastaja-ympäristönsuojelusihteerin huomiota hyvän hallintotavan noudattamiseen asiakirjojen toimittamisen yhteydessä.

Yhteenvetona OA totesi saaneensa sellaisen vaikutelman, etteivät Pellon kunnan ympäristöviranomaiset olleet täysin selvillä niiden paikallista valvontatehtävää koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Hän ei myöskään voinut välttyä siltä havainnolta, että kunnan viranomaisilla oli ilmennyt asenneongelmia esimerkiksi suhtautumisessa kantelijoiden lainmukaisten oikeussuojakeinojen käyttöön. Tätä ilmensi mm. kunnan asianomaisten viranhaltijoiden OA:lle osoittamaan kirjeeseen sisältyvä lausuma: "Toivottavasti tämä surkuhupaisa suomalaisen oikeudenkäyntikäytännön väärinkäyttö saa laillisen lopun". OA:n mielestä tällaiset lausumat eivät olleet tässä yhteydessä asiallisia.

OA Lehtimajan päätös 21.1.1999, dnro 481/4/96

YMPÄRISTÖKESKUKSEN JOHTAJAN SIJAISMÄÄRÄYKSEN PERUUTTAMINEN

Sanomalehden toimittaja kanteli oikeusasiamiehelle Hämeen ympäristökeskuksen johtajan menettelystä asiakirjan julkisuutta koskevassa asiassa. Toimittajalle ei ollut pyynnöstä huolimatta näytetty ympäristökeskukseen tulleita, erään alueen myyntiin liittyviä asiakirjoja, joita hän piti julkisina.

Tämän kantelun tekemisen jälkeen kantelija kertoi ympäristökeskuksen johtajan lähettäneen sähköpostiviestin kantelijan vaimolle, joka toimi saman ympäristökeskuksen ylitarkastajana ja johtajan sijaisena. Viestissään johtaja ilmoitti katsovansa, että aviomiehen kantelun johdosta ylitarkastaja oli tullut "jääviksi johtajan sijaisena toimimiseen". Johtaja ilmoitti keskustelevansa asiasta vielä juristien kanssa ja mahdollisesti vapauttavansa ylitarkastajan johtajan sijaisuudesta.

Kantelijan mielestä sähköpostiviesti sisälsi hänen vaimolleen osoitetun uhkauksen virkaaseman ja palkkaetujen menettämisestä. Ympäristökeskuksen johtaja kiisti sähköpostiviestinsä väitetyn painostus- tai kostotarkoituksen. Hän oli tuolloin katsonut, että kun kyseessä olivat aviopuolisot, niin mahdollisessa päätöksenteossa ylitarkastajan puolueettomuus ympäristökeskuksen johtajana olisi joka tapauksessa saattanut vaarantua. Keskusteltuaan juristiensa kanssa hän oli sittemmin muuttanut käsitystään ylitarkastajan jääviydestä.

Pian sähköpostiviestin lähettämisen jälkeen johtaja oli laatinut listan Hämeen ympäristökeskuksen säästömahdollisuuksista. Tässä asiakirjassa käsiteltiin mm. luopumista johtajan toisesta sijaisesta. Tästä järjestelystä koituvan säästön määräksi ilmoitettiin 20 000 markkaa. Ylitarkastaja sai tilaisuuden lausua mielipiteensä suunnitelmasta. Ylitarkastajalle annettu määräys toimia johtajan sijaisena ilmoitettiin samalla aiottavan peruuttaa. Ylitarkastaja vastusti suunnitelmaa perusteettomana ja vaati, että hänen virkasuhteensa ehtojen muutoksesta käytäisiin yhteistoimintalain mukainen neuvottelu. Tästä huolimatta johtaja peruutti ylitarkastajalle annetun sijaismääräyksen ja siitä johtuneen yhden palkkaluokan suuruisen lisäpalkkion maksamisen.

OA Lehtimaja katsoi olevan syytä epäillä, että kantelijan vaimolle osoitetun viestin todellisena tarkoituksena oli ollut joko painostaa kantelija luopumaan oikeusasiamiehelle tekemästään kantelusta tai kostaa kantelun tekemisestä. OA:n kehotuksesta Keskusrikospoliisi suoritti asiassa esitutkinnan sen selvittämiseksi, oliko ympäristökeskuksen johtaja käyttänyt väärin virka-asemaansa käskyvallassaan olevaan henkilöön nähden.

Esitutkinnan jälkeen OA lausui kannanottonaan seuraavan.

Asiakirjapyyntö

Toimittajan esittämä asiakirjapyyntö oli koskenut aluetta, jonka sen ostamisesta luonnonsuojelualueeksi oli käyty ympäristökeskuksen kanssa alustavia neuvotteluja. Ympäristökeskukseen oli lähetetty kirjallinen myyntitarjous, jota ei kuitenkaan ollut siellä kirjattu saapuneeksi. Sen jälkeen kun toimittaja oli pyytänyt asiakirjan nähtäväkseen, se oli palautettu tarjouksen tekijälle. Ympäristökeskuksen johtaja kertoi pyrkineensä tällä kerralla "voittamaan aikaa", jotta myyntitarjousta ei olisi vastoin sen tekijän tahtoa julkistettu.

OA:n mielestä ympäristökeskukseen saapunut myyntitarjousasiakirja olisi arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti tullut kirjata ja arkistoida. Kysymys oli ollut yksityisluonteisista

viranomaiselle osoitetuista asiakirjoista. Myös tällaiset asiakirjat olivat tuolloin voimassa olleen asiakirjajulkisuuslain mukaan yleisiä asiakirjoja, jotka tulivat julkisiksi niiden saavuttua virastoon, jollei niiden salassapidosta ollut erikseen säädetty. Mikäli ympäristökeskuksessa oli katsottu, ettei tarjousasiakirja ollut tullut asiakirjajulkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla julkiseksi, ympäristökeskuksen olisi heti pitänyt tehdä tämänsisältöinen päätös. Tällöin toimittajalla olisi ollut mahdollisuus valittaa siitä asianmukaisessa järjestyksessä. Nyt oli pääteltävissä, että ympäristökeskuksessa oli pyritty tietoisesti viivyttämään asiakirjapyynnön ratkaisemista, vaikka tällainen päätös oli lain mukaan tehtävä "viipymättä". Muodollinen päätös oli tehty vasta sen jälkeen, kun asiakirjat oli jo vastoin arkistoinnista annettuja säännöksiä palautettu niiden antajalle, jolloin ne eivät enää olleet ympäristökeskuksen hallussa.

Ympäristökeskuksen johtaja oli vedonnut myös siihen, että toimittajan pyyntöä ei ollut selkeästi yksilöity. OA kuitenkin katsoi, ettei ympäristökeskukselle voinut olla epäselvää, mitä asiakirjoja toimittaja oli tarkoittanut. Jos epäselvyyttä oli, ympäristökeskuksen olisi tullut jo hallintomenettelylain 9 §:n nojalla varata kantelijalle tilaisuus asiakirjapyynnön täsmentämiseen.

OA katsoi ympäristökeskuksen menetelleen asiassa virheellisesti siinä, ettei maanomistajan ympäristökeskukselle lähettämää tarjousasiakirjaa liitteineen ollut asianmukaisesti kirjattu ja arkistoitu vaan se oli palautettu lähettäjälleen sekä ettei toimittajan asiakirjapyyntöä ollut asianmukaisesti käsitelty viipymättä.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon, että kiinteistön myyntitarjous liitelaskelmineen olisi ollut mahdollista katsoa myös sellaiseksi liikesalaisuudeksi tai yksityisen taloudellista asemaa koskevaksi tiedoksi, josta viranomaisen ei olisi tuolloin voimassa olleen salassapitoasetuksen mukaan pitänyt ilman asianomaisen suostumusta antaa tietoja ulkopuolisille. Näin ollen OA tyytyi tältä osin kiinnittämään ympäristökeskuksen huomiota vastaisen varalle asiakirjojen asianmukaiseen diariointiin ja arkistointiin sekä asiakirjapyyntöjen lainmukaiseen käsittelyyn.

Sähköpostiviesti ja sijaismääräyksen peruuttaminen

Ympäristökeskuksen johtaja kertoi lähettäneensä kantelijan vaimolle sähköpostiviestin ennen kaikkea muistuttaakseen tätä jääviydestä "tämän tyyppisten asioiden" jatkokäsittelyssä. Sähköpostiviestin sanamuoto oli kuitenkin ristiriidassa tämän väitteen kanssa. Sähköpostiviestissään johtaja oli nimenomaan todennut pitävänsä kantelijan vaimoa jäävinä toimimaan hänen sijaisenaan ja harkitsevansa tämän sijaisuudesta vapauttamista sillä perusteella, että kantelijan aviopuoliso oli kannellut ympäristökeskuksen johtajan toimista eduskunnan oikeusasiamiehelle.

OA:n käsityksen mukaan oli selvää, ettei kantelu ollut lain mukaan voinut aiheuttaa sähköpostiviestissä väitettyä jääviyttä. Ei ollut todennäköistä, että kantelijan vaimo olisi johtajan sijaisena joutunut tekemisiin kantelussa tarkoitetun asian kanssa. Missään tapauksessa kantelu ei ollut tuossa tilanteessa voinut tehdä kantelijan vaimoa yleisesti esteelliseksi ympäristökeskuksen johtajan tehtävien hoitamiseen. Johtaja ei ollut myöskään esittänyt uskottavaa perustetta sille, että jääviydestä muistuttaminen olisi ylipäänsä ollut tarpeen tuossa tilanteessa.

OA:n mielestä voitiin kysyä, oliko ympäristökeskuksen johtajan väite hänen jääviyttä koske-

vasta erehdyksestään ylipäänsä uskottava. Oli totta, että esteellisyyskysymykset saattoivat olla tulkinnanvaraisia. Johtaja ei ollut itse koulutukseltaan juristi vaan filosofian tohtori. Ottaen kuitenkin huomioon johtajan virka-aseman ja hänen 26 vuotta kestäneen uransa valtion virkamiehenä, OA ei pitänyt uskottavana, että johtaja olisi alun perinkään voinut erehtyä lainmukaisista esteellisyysperusteista kertomallaan tavalla. Esitutkinnassa saatu näyttö ei antanut tukea johtajan väitteelle, että hän olisi toiminut sähköpostiviestiä lähettäessään hyvässä uskossa.

Säästökohteiden etsimistarve oli ilmennyt noin kolme viikkoa sähköpostiviestin lähettämisen jälkeen. Ympäristökeskuksen johtaja kertoi, että sähköpostiviestin ja sijaismääräyksen peruuttamisen välinen ajallinen läheisyys oli ainoastaan yhteensattuma.

OA totesi, että sijaismääräyksestä oli tehty päätös jo ennen kuin ylitarkastaja oli saanut tiedon ratkaisun perusteista voidakseen antaa asiassa vastineensa. Ympäristökeskuksen johtaja ei neuvotellut asiasta ylitarkastajan kanssa siten kuin yhteistoimintalaissa edellytettiin. Johtajan menettely oli myös hallintomenettelylain 15 §:n vastaista, koska ylitarkastajalle ei varattu tilaisuutta tuoda esiin asian lopputulokseen vaikuttavia vastaperusteluja, siitä huolimatta, että sijaisjärjestelyn muuttamisella oli ylitarkastajalle itselleen huomattavaa henkilökohtaista ja taloudellista merkitystä.

OA piti sähköpostiviestin lähettämistä lähinnä ympäristökeskuksen johtajan kielteisenä reaktiona toimittajan kanteluun. Johtajan olisi kantelijan vaimon esimiehenä tullut pidättäytyä tällaisen sähköpostiviestin lähettämisestä, koska kantelija ja tämän vaimo olivat joka tapauksessa perustellusti voineet tulkita sen asiaan kuulumattomaksi painostukseksi ja uhkaukseksi. Erityisen vakavana oli pidettävä sitä, että ympäristökeskuksen johtajan menettely oli epäsuorasti kohdistunut kaikille kuuluvaan oikeuteen kannella viranomaisten toiminnasta eduskunnan oikeusasiamiehelle. Jokaisella virkamiehellä on velvollisuus pidättäytyä kaikista sellaisista lausunnoista ja toimista, joilla heikennetään oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tehoa. Tähän kuuluu luonnollisesti myös se, ettei kantelijaa tai kantelijalle läheisiä henkilöitä edes välillisesti painosteta kantelun johdosta.

OA:n mielestä ympäristökeskuksen johtaja ei ollut sähköpostiviestin lähettäessään käyttäytynyt virka-asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Jotta hänen olisi voitu katsoa samalla syyl listyneen laissa tarkoitettuun virka-aseman väärinkäyttöön, olisi kuitenkin ollut näytettävä toteen, että sähköpostiviestin taustalla oli ollut enemmänkin kuin pelkkä harmin ilmaus, toisin sanoen, että toimenpiteen todellisena tarkoituksena oli ollut painostaa toimittaja luopumaan kantelusta tai kostaa kantelun tekemisestä. Tämän toteennäyttämiseksi olisi ollut osoitettava, että sähköpostiviestissä esitetyn uhkauksen ja myöhemmin toteutetun säästöhankkeen välillä oli asiallinen yhteys. Sijaismääräyksen peruuttamisella saavutettu 20 000 markan säästö oli kuitenkin ympäristökeskuksen kokonaissäästötarve huomioon ottaen ollut asiallisesti vähäinen. Sijaismääräyksen peruuttamissuunnitelman yllättävä esilletulo samoin kuin sen toteutustapa viittasivat pikemminkin siihen, että sijaismääräyksen peruutuksella oli vastoin ympäristökeskuksen johtajan väitettä sittenkin ollut asiallista yhteyttä hänen vain muutamaa viikkoa aiemmin lähettämäänsä sähköpostiviestiin ja toimittajan eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemään kanteluun.

Toisaalta esitutkinnassa oli käynyt ilmi, että sijaisjärjestelystä luopumiselle oli ollut olemassa sinänsä hyväksyttäviä, vaikkakaan ei ilmeisesti pakottavia taloudellisia syitä. Näin ollen sähkö-

postiviestin ilmaiseman aikomuksen ja sijaisjärjestelyn peruuttamisen välillä ei voitu vastoin ympäristökeskuksen johtajan kiistämistä näyttää olevan suoraa yhteyttä. Tästä syystä asiassa ei ollut riittävästi näyttöä sen epäilyn tueksi, että ympäristökeskuksen johtaja olisi syyllistynyt tahalliseen virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Ympäristökeskuksen johtajan viaksi kuitenkin jäi, että hän oli sähköpostiviestin lähettäessään käyttäytynyt virkamiehelle sopimattomalla tavalla ja että hän oli sijaismääräyksen peruuttamisasiassa toiminut yhteistoimintalain ja hallintomenettelylain vastaisesti. OA katsoi hänen tältä osin varomattomuudesta rikkoneen virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Tekojen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoihin liittyvät seikat huomioon ottaen niitä ei voitu pitää kokonaisuutena arvostellen rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisinä.

Tästä huolimatta OA totesi, että virkavelvollisuuden rikkomiset, siltä osin kuin epäilyjen tueksi oli voitu osoittaa todennäköisiä syitä, olivat kokonaisuutena arvostellen lieviä ja että virkasyytteen nostaminen pelkästään niiden johdosta olisi ollut epätarkoituksenmukaista. Tästä syystä OA tyytyi virkasyytettä nostamatta antamaan ympäristökeskuksen johtajalle huomautuksen tämän virkamiehelle sopimattomasta käyttäytymisestä sekä hallintomenettelylain ja yhteistoimintalain vastaisesta menettelystä.

OA Lehtimajan päätös 25.1.1999, dnro 906/2/97

KOTIKUNNAN VAIKUTUS JÄTEMAKSUN SUURUUTEEN

Kantelija arvosteli Korpilahden kunnanvaltuuston vuonna 1998 hyväksymää jätemaksutaksaa siitä, että ns. aluekeräyksen piirissä vapaa-ajan asunnon jätemaksun suuruus riippui siitä, oliko kiinteistön omistaja vieraspaikkakuntalainen vai oman kunnan asukas. Edellisessä tapauksessa maksu oli 180 markkaa, kun se taas jälkimmäisessä tapauksessa oli vain 95 markkaa. Kantelija katsoi tämän olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Viranomaisen tulee soveltaa lakeja asettamatta ihmisiä eri asemaan muilla kuin laista ilmenevillä perusteilla. Myös jätemaksun määräytymisperusteiden on kohdeltava kaikkia tasapuolisesti, koska järjestettyyn jätteenkuljetukseen on yleensä pakko liittyä. Erilainen kohtelu voidaan sallia ainoastaan silloin, kun siihen on erityistä syytä. Jätelaissa ei mainita jätteen haltijan tai kiinteistön omistajan kotikuntaa jätemaksun määräytymisperusteena eikä sitä voida OA:n mielestä johtaa myöskään lain tarkoituksesta.

Oman kunnan asukkaan pienempää jätemaksua oli Korpilahdella perusteltu sillä, että hänellä on mahdollisuus kuljettaa vapaa-ajan asuntonsa jätteitä myös vakinaisen asuntonsa jätteenkeräyspisteeseen. Kunnanvaltuuston hyväksymässä jätemaksutaksassa ei kuitenkaan edellytetty, että vapaa-ajan asunto olisi omassa käytössä, joten se saattoi olla esimerkiksi vuokrattuna ulkopaikkakuntalaiselle. Lisäksi oli muistettava, että jätelain nimenomaisena tarkoituksena oli saattaa haja-asutusalueet ja sitä kautta myös vapaa-ajan asunnot järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin. Tarkoitus ei ollut, että vapaa-ajan asunnon jätteitä säännönmukaisesti kuljetettaisiin vakinaisen asunnon jätteenkeräyspisteeseen, olipa vakinainen asunto samassa kunnassa tai muualla.

Ei voida myöskään olettaa, että oman kunnan asukas tuottaisi vapaa-ajan asunnollaan vähem-

män jätettä kuin vieraspaikkakuntalainen. Syntyvän jätteen määrä riippuu paljolti vapaa-ajan asunnon käyttöasteesta. Käyttöastetta ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti arvioida vapaa-ajan asunnon omistajan kotikunnan perusteella.

OA katsoi Korpilahden kunnanvaltuuston hyväksymän jätemaksutaksan vapaa-ajan asunnon jätemaksun osalta jätelain 27 §:stä ilmenevän aiheuttamisperiaatteen vastaiseksi. Samalla se oman kunnan asukkaita perusteettomasti suosiessaan loukkasi jokaiselle perusoikeutena turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä.

Korpilahden kunnanhallituksen selvityksen mukaan vuoden 1998 jätepistemaksut oli kuitenkin peritty kaikilta vapaa-ajan asunnoilta vain sen suuruisena kuin jätemaksutaksassa oli määrätty niille kiinteistöille, joiden omistajat asuivat vakinaisesti Korpilahdella. Kunnanvaltuusto oli sittemmin hyväksynyt uuden jätemaksutaksan, jossa vapaa-ajan asunnon jätepistemaksun suuruus ei enää riippunut kiinteistön omistajan tai jätteen haltijan kotipaikasta.

Koska tilanne oli korjaantunut, OA tyytyi vain saattamaan Korpilahden kunnanhallitukselle tiedoksi käsityksensä kunnanvaltuuston hyväksymän jätemaksutaksan lainvastaisuudesta.

OA Lehtimajan päätös 2.2.1999, dnro 2456/4/98

JÄRJESTETYSTÄ JÄTTEENKULJETUKSESTA VAPAUTTAMINEN

Vapaa-ajan asunnon haltija oli tyytymätön siihen, ettei hänelle ollut myönnetty vapautusta velvollisuudesta liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen Kalvolan kunnassa sijaitsevan vapaa-ajan asuntonsa osalta, vaikka vapaa-ajan asunnolla syntyvien jätteiden määrä oli pieni ja kantelija oli itse järjestänyt jätehuollon kuljettamalla vapaa-ajan asuntoon jätteet vakituisen asuntonsa jätteenkeräysastiaan Helsinkiin. Kantelija arvosteli myös sitä, että Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristönsuojelusihteeri oli vapauttanut maatiloja järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä sillä perusteella, että nämä itse kuljettivat jätteensä kaatopaikalle.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kunnan on jätelain mukaan järjestettävä asumisessa syntyneen jätteen sekä ominaisuuksiltaan, koostumukseltaan ja määrältään siihen rinnastettavan muussa toiminnassa syntyneen muun kuin ongelmajätteen kuljetus (*kunnan järjestämä jätteenkuljetus*). Tämä jätteenkuljetus voidaan kunnan päätöksellä järjestää myös siten, että jätteen haltija sopii siitä jätehuoltoyrittäjän kanssa (*sopimusperusteinen jätteenkuljetus*).

Jätteen haltijan on liityttävä alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Kunta kuitenkin voi myöntää vapautuksen liittymisvelvollisuudesta, jos jätteen määrä on poikkeuksellisen vähäinen ja jätteen haltija itse järjestää jätehuollon. Molempien edellytysten on täytyttävä. Kenelläkään ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta jäädä järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolelle, vaikka edellytykset täyttyisivätkin. Vapautuksen myöntäminen on kunnan harkinnassa. Oikeuskäytännössä jätteen määrä on vain hyvin harvoin katsottu poikkeuksellisen vähäiseksi, vaikka kysymyksessä olisi vapaa-ajan asunto. Kiinteistöllä muodostuvan jätteen määrää on voitu verrata esimerkiksi muihin samassa kunnassa vastaavassa käytössä oleviin kiinteistöihin.

Jätelain mukaan jätteet on käsiteltävä jossain *lähimmistä* asianmukaisista jätteen käsittelypai-

koista. Lain tarkoituksena on nimenomaan saattaa haja-asutusalueet ja sitä kautta myös vapaa-ajan asunnot järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin. Tarkoitus ei ollut, että vapaa-ajan asunnon jätteet säännönmukaisesti kuljetettaisiin muualla sijaitsevan vakinaisen asunnon jätteenkeräyspisteeseen.

Liittymisvelvollisuus järjestettyyn jätteenkuljetukseen koski myös maatiloja siltä osin kuin oli kysymys järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin kuuluvasta jätteestä eli asumisessa syntyneestä tai siihen ominaisuuksiltaan, koostumukseltaan ja määrältään rinnastettavasta kotitalousjätteestä. Myös yrityksissä saattaa syntyä ns. kotitalousjätettä, joka kuuluu järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin. Vapautus liittymisvelvollisuudesta voitiin myöntää vain jätelaissa mainituin perustein. Arvioitaessa, oliko jätteen määrä lain edellyttämällä tavalla poikkeuksellisen vähäinen, tarkasteltiin yksinomaan kotitalousjätteen määrää.

Muun jätteen osalta maatiloja koski jätelaissa säädetty jätteen haltijan yleinen velvollisuus järjestää jätehuolto. Maatilat kuuluivat siten periaatteessa kahden järjestelmän piiriin, mikä saattoi sinänsä tuntua epätarkoituksenmukaiselta. OA:n mielestä jätelaki ei kuitenkaan antanut mahdollisuutta muuhun tulkintaan. OA katsoi, että kantelijan viittaamissa tapauksissa ei ollut menetelty lainvastaisesti.

OA Lehtimajan kirje 2.3.1999, dnro 42/4/99

YHDENVERTAISUUS JÄTEMAKSUJA MÄÄRÄTTÄESSÄ

Kantelija katsoi Luhangan kunnan asettavan loma-asukkaan ja kunnan vakinaisen asukkaan eriarvoiseen asemaan jätemaksuja määrättäessä. Vapaa-ajan asunnon jätemaksu oli 70 prosenttia vakinaisen asunnon jätemaksusta, vaikka vapaa-ajan asunnon tuottama jätemäärä oli kantelijan arvion mukaan vain 15 prosenttia vakinaisen asunnon jätetuotoksesta. Kantelija piti tätä loma-asukkaiden "piiloverotuksena".

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Luhangan kunnanvaltuuston hyväksymässä jätemaksutaksassa oli jätemaksun määräämisperusteeksi otettu se, oliko kysymyksessä loma-asunto vai vakinainen asunto. Kunnan järjestämä jätteenkuljetus perustui alueellisiin jätteenkeräyspisteisiin, joissa asukkaille oli järjestetty yhteisiä jätteenkeräysastioita. Keräyspisteen käytöstä määrättiin jätemaksu ilman että keräyspisteeseen tuotujen yksittäisten jäte-erien määrää erikseen mitattiin tai että tuontikertoja selvitettiin.

Yleisen elämänkokemuksen perusteella voitiin kuitenkin olettaa, että loma-asunnolla syntyi vähäisemmän käyttöasteen vuoksi vähemmän jätettä kuin vakinaisella asunnolla. Lisäksi loma-asunnolla yleensä kompostoitiin ja muutenkin käsiteltiin jätteitä enemmän kuin vakinaisella asunnolla.

Toisaalta oli otettava huomioon, että jätelaki toi haja-asutusalueet ja sitä kautta myös loma-asunnot järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin. Järjestetyn jätteenkuljetuksen ulottaminen koko kunnan alueelle oli edellyttänyt jätehuollon kapasiteetin lisäämistä ja usein aluekeräysjärjestelmän luomista. Tästä aiheutuva kunnan jätehuollon kustannusten lisääntyminen oli tuntunut erityisesti pienissä kunnissa, joissa oli huomattava määrä loma-asutusta.

Luhangan kunnan jätemaksulla ei katettu vain aluekeräyspisteeseen toimitetun jätteen kuljetuksesta ja käsittelystä aiheutuvia kustannuksia vaan periaatteessa myös kaikki jätehuollon hallinto-, suunnittelu-, valvonta-, neuvonta- , laskutus- ym. kustannukset sekä ongelma-

jätteiden keräyskustannukset. Kun otettiin huomioon nämä kullakin kiinteistöllä syntyvän jätteen määrästä pääosin riippumattomat kustannukset ja huomattavan suuren loma-asutuksen vaikutus kunnan jätehuollon kokonaiskustannuksiin, kunnanvaltuuston hyväksymää jätemaksutaksaa ei voitu OA:n mielestä pitää jätelain mukaisen aiheuttamisperiaatteen vastaisena eikä yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavana. OA ei siten katsonut Luhangan kunnanvaltuuston ylittäneen sille jätelain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa.

OA Lehtimajan kirje 26.3.1999, dnro 362/4/96

YMPÄRISTÖKESKUKSEN KIRJEEN SELKEYS

Kantelija arvosteli Länsi-Suomen ympäristökeskuksen hänelle lähettämää kirjettä, joka liittyi Natura 2000 -ehdotukseen. Kirjeessä oli mainittu, että ehdotukseen kuuluvaan jokisuistoon oli tarkoitus perustaa luonnonsuojelualue, jolloin metsänhakkuut olivat kiellettyjä ko. alueella. Kirjeestä sai kantelijan mielestä sen käsityksen, että hakkuut olivat kiellettyjä siitä riippumatta, muodostetaanko alue luonnonsuojelualueeksi vai ei.

OA Lehtimaja totesi kannanotossaan seuraavan.

Kirjeessä ei nimenomaisesti sanottu, että alue olisi asetettu toimenpidekieltoon tai että metsänhakkuut olisivat kiellettyjä. Sitä oli tulkittava niin, että jokisuistoon oli tarkoitus perustaa luonnonsuojelualue ja että hakkuut kielletään, jos näin käy. Mikäli tarkoitus olisi ollut sanoa, että hakkuut olivat kiellettyjä jo sen vuoksi, että jokisuistoon oli tarkoitus perustaa luonnonsuojelualue, asia olisi tullut ilmaista toisin.

Kirje olisi toki voitu laatia selkeämminkin. Kantelija ei ollut kuitenkaan edes väittänyt, että hänelle olisi aiheutunut vahinkoa kirjeen tulkinnanvaraisuuden johdosta. OA tyytyi kiinnittämään ympäristökeskuksen huomiota siihen, että sen virkamiehiä vastedes kannustetaan selkeään kielenkäyttöön, kun asioidaan ihmisten kanssa. On vältettävä sellaisia ilmaisuja, jotka voivat aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mikä milloinkin on sallittua ja mikä kiellettyä.

OA Lehtimajan kirje 31.8.1999, dnro 370/4/99

ASEMAKAAVAN NOUDATTAMISEN VALVONTA

Kantelija arvosteli Tampereen kaupunkia asemakaavamääräysten noudattamisen valvonnan laiminlyömisestä. Kaavan mukaiset käyttörajoitukset eivät olleet toteutuneet ja yritysten toiminnasta oli aiheutunut häiriötä viereiselle omakotialueelle.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asemakaavan toteutumisen valvonnassa keskeistä on rakennusluvan myöntämisen yhteydessä tapahtuva ennakkovalvonta. Rakennuslautakunnan tulee valvoa, että rakennushanke on käyttötarkoitukseltaan asemakaavan mukainen. Pienteollisuusrakennusten osalta voi kuitenkin ns. ympäristöhäiriötä aiheuttamattoman teollisuuden ja muun teollisuuden välisen rajan määritteleminen rakennuslupavaiheessa olla tulkinnanvaraista. Rakennuslain mukaisella asemakaavalla ei voida ennakolta yksityiskohtaisesti säännellä alueelle sijoittuvan toiminnan kaikkia ympäristövaikutuksia.

Rakennettujen kiinteistöjen osalta rakennuslautakunnan tulee valvoa, ettei rakennusten käyttötarkoitusta luvattomasti muuteta. Mikäli yrityksen toiminta kuitenkin laajenee tai muuttuu ilman siihen liittyviä, rakennuslain nojalla luvanvaraisia toimenpiteitä, toiminnan osoitta-

minen asemakaavan tai rakennuslain vastaiseksi voi olla vaikeaa. Jos rakennus tai sen tontti ei tyydytä terveellisyyden vaatimuksia taikka kiinteistön käytöstä aiheutuu epäsiisteyttä tai esteettisiä haittoja, rakennuslautakunta voi puuttua asiaan.

Tampereen kaupungin rakennusvalvontaviranomainen oli valvonut kyseisen teollisuusalueen kiinteistöjä ja tarvittaessa puuttunut ympäristöä häiritsevään varastointiin ja vastaaviin epäkohtiin. Rakennusvalvontaviranomaisella on kuitenkin vain rajalliset mahdollisuudet puuttua jo rakennetulla kiinteistöllä harjoitetun toiminnan ympäristövaikutuksiin. Kaupungin viranomaisten toiminnassa ei ilmennyt lainvastaista menettelyä tai sellaisia laiminlyöntejä, jotka edellyttäisivät oikeusasiamiehen toimenpiteitä.

OA Lehtimajan kirje 6.9.1999, dnro 1360/4/96

ASEMAKAAVAVALITUKSESSA ESITETTY ESTEELLISYYSVÄITE

Kantelija oli asemakaavapäätöksestä tekemässään valituksessa pyytänyt ympäristöministeriötä tutkimaan kaupunginhallituksen jäsenen sekä asemakaava-arkkitehdin esteellisyyden kaava-asiassa. Kantelija arvosteli sitä, ettei ministeriö ollut tutkinut esteellisyysväitettä. Ministeriö katsoi valittajan vain pohtineen valituksessaan sitä, oliko kaavaratkaisuun mahdollisesti vaikuttanut mainittujen henkilöiden asuminen kaava-alueen läheisyydessä. Ministeriö oli tulkinnut valituksen myös tältä osin koskeneen kaavan sisältöratkaisua.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Valituskirjelmän kyseinen kohta oli tulkittava lähinnä esteellisyyttä koskevaksi väitteeksi. OA:n mielestä ministeriön olisi pitänyt käsitellä se esteellisyyskysymyksenä ja ottaa siihen kantaa päätöksessään. Kaava-asian käsittelyyn kaupungin viranomaisissa ei kuitenkaan näyttänyt liittyneen esteellisyyttä.

OA kiinnitti ympäristöministeriön huomiota siihen, että hyvän hallinnon periaate vaatii esteellisyysväitteisiin vastaamista silloinkin, kun väite asian käsittelijän näkökulmasta näyttää aiheettomalta.

OA Lehtimajan kirje 7.10.1999, dnro 2077/4/96

HYVÄN HALLINNON VAATIMUKSET RAKENNUSVALVONNASSA

Kantelija arvosteli Porin kaupungin rakennusvalvontaviranomaisia siitä, että hänen rakennuslupahakemuksensa katsottiin rauenneeksi, vaikka hän oli vain pyytänyt hakemuksen käsittelyn keskeyttämistä ja noutanut hakemusasiakirjat tehdäkseen hakemukseensa eräitä muutoksia. Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että merkintä sakon uhalla tehostetusta rakennusten poistamisvelvoitteesta oli jätetty poistamatta kiinnitysrekisteristä, vaikka velvoite oli täytetty jo lähes kaksi vuotta sitten.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Rakennuslupaviranomainen oli tulkinnut hakijan peruuttaneen hakemuksensa, kun tämä oli allekirjoittanut todistuksen hakemusasiakirjojen palauttamisesta. Tämä oli ollut väärinkäsitys. OA katsoi kuitenkin hyvään hallintoon kuuluvan, että lupaviranomainen tarvittaessa varmistuu hakijan tarkoituksesta, jos hakija kesken käsittelyn pyytää asiakirjat haltuunsa ja hänen oma ilmoituksensa toimenpiteen luonteesta jää tulkinnanvaraiseksi. Hakemuksen peruuttamistilanteissa oli OA:n mielestä selkeintä vaatia hakijalta kirjallinen peruuttamisilmoitus, minkä

jälkeen asian raukeamisesta tehtäisiin päätös.

Rakennusvalvontaviranomainen oli ilmoittanut käräjäoikeudelle rakennusten poistamisvelvoitteen täyttämisestä vasta lähes kahden vuoden kuluttua rakennusten poistamisesta. OA katsoi, että rakennusvalvontatehtävien asianmukainen hoitaminen ja hyvä hallintotapa olisivat edellyttäneet ilmoituksen tekemistä huomattavasti joutuisammin.

OA Lehtimajan päätös 25.10.1999, dnro 1655/4/96

VANHOJEN METSIEN SUOJELUOHJELMASTA TIEDOTTAMINEN

Metsänomistaja kanteli Hämeen lääninhallituksen tiedottamisesta vanhojen metsien valmisteilla ollutta suojeluohjelmaa koskevassa asiassa. Lääninhallitus oli ilmoittanut metsäyhtiöille suojeluohjelman valmistelusta ja liittänyt mukaan kartat ohjelmaan ehdolla olleista aarnimetsäkohteista yksityismailla. Lääninhallituksen kirjettä ei kuitenkaan ollut lähetetty metsänomistajalle tiedoksi. Hän oli saanut tietää suojeluohjelman valmistelusta vasta metsäyhtiön kautta.

Asiassa ilmeni, että ympäristöministeriö oli pyytänyt lääninhallituksia huolehtimaan tiedottamisesta metsänomistajille. Se oli myös pyytänyt lääninhallituksia toimittamaan kartat metsäyhtiöille. Hämeen lääninhallitus oli lähettänyt kartat ensin metsäyhtiöille ja suorittanut metsänomistajien kuulemisen vasta puolitoista viikkoa myöhemmin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Eriaikaista tiedottamista metsäyhtiöille ja metsänomistajille ei voida pitää asianmukaisena. Julkisen vallan velvollisuutena on huolehtia jokaiselle perusoikeutena turvatun omaisuudensuojan asianmukaisesta toteutumisesta. Omaisuudensuojaan kuuluu sekin, että omistajaa riittävän ajoissa informoidaan sellaisista suunnitelmista, jotka todellisuudessa tulisivat rajoittamaan hänen mahdollisuuttaan nauttia omaisuudestaan. Kun metsäyhtiöt ovat lisäksi puunostajina liikesuhteessa metsänomistajiin, saattaa suojeluohjelmia koskeva eriaikainen tiedottaminen häiritä myös tätä suhdetta ja siten vinouttaa neuvotteluasemia metsänhakkuuta koskevissa sopimusneuvotteluissa näiden osapuolien välillä.

Lääninhallituksen olisi OA:n mielestä tullut huolehtia siitä, että metsänomistajille, joita suojeluohjelma ensisijaisesti koski, olisi tiedotettu siitä viimeistään samanaikaisesti kuin metsäyhtiöille. OA saattoi käsityksensä tiedoksi Hämeen ympäristökeskukselle.

OA Lehtimajan päätös 5.11.1999, dnro 765/4/96

NAAPURIN KUULEMINEN RAKENNUSLUPA-ASIASSA

Kantelija arvosteli Loviisan kaupungin rakennustarkastajan menettelyä hänen naapurikiinteistönsä rakennuslupa-asiassa, jossa oli kysymys vähäisten poikkeamisten myöntämisestä asemakaavan rakennusalasta ja rakennuksen sijoitusmääräyksistä. Asiassa ei ollut toimitettu katselmusta. Kantelijaa oli naapurina kuultu vain lähettämällä hänelle suostumuslomake, jossa oli esitetty mahdollisuus suostua hankkeeseen mutta ei sen sijaan mahdollisuutta sen vastustamiseen tai huomautusten tekemiseen. Lomakkeen tekstin mukaan sen allekirjoittajalla ei ollut mitään huomautettavaa rakennushanketta vastaan. Lomakkeessa pyydettiin palauttamaan suostumus allekirjoitettuna seitsemän päivän kuluessa rakennusvalvontatoimistoon. Kantelija ei ollut halunnut antaa suostumustaan eikä

siten palauttanut lomaketta. Rakennustarkastaja oli puolestaan tulkinnut palauttamatta jättämisen suostumuksen antamiseksi.

Rakennustarkastaja katsoi, että kun naapurille oli annettu tieto asiasta, tälle oli syntynyt reagointivelvollisuus, mikäli hän halusi vastustaa rakennuslupaa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen rakennuslain mukaan oli rakennuspaikalla ennen vähäistä poikkeamista koskevan rakennusluvan myöntämistä toimitettava katselmus, milloin oli ilmeistä, että rakennuslupa koskee naapurin etua. OA:n mielestä katselmuksen tarpeellisuus oli tässä tapauksessa kuitenkin ollut tulkinnanvarainen.

OA ei katsonut suostumuslomakkeen ja liitekartan lähettämisen vastaavan asianosaisen kuulemiselle hallintomenettelylain 15 §:n nojalla asetettavia vaatimuksia. Kuulemistarkoituksessa lähetetyistä asiakirjoista ei ilmennyt, miten naapurin olisi tullut mielipiteensä ilmaistakseen menetellä, jos hän vastusti rakennushanketta tai hänellä muutoin oli huomautettavaa sen johdosta. Lisäksi lomakkeessa oli ollut varsin niukat tiedot rakennushankkeesta.

OA saattoi käsityksensä kuulemismenettelyn puutteellisuuksista rakennustarkastajan tietoon.

OA Lehtimajan päätös 15.12.1999, dnro 1822/4/99

ASUNTO-OSAKEYHTIÖN KUULEMINEN ENNEN KORJAUSKEHOTUSTA

Asunto-osakeyhtiö arvosteli Helsingin kaupungin ympäristökeskusta siitä, että ympäristökeskus oli ilmoittanut yhtiön omistamassa rakennuksessa asukkaan pyynnöstä suoritetusta asunnontarkastuksesta niin myöhään, ettei yhtiön edustajalla ollut mahdollisuutta osallistua tarkastukseen. Lisäksi oli yhtiölle annettu tarkastuksen johdosta korjauskehotus yhtiötä kuulematta.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Hallintomenettelylain 15 §:n mukaan asianosaiselle on yleensä varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Lainkohta ei sellaisenaan koske asunnontarkastuksen johdosta annettua korjauskehotusta. Olisi kuitenkin hyvän hallintotavan mukaista pyrkiä varaamaan omistajalle tai sille, johon kehotus kohdistuu, tilaisuus tulla kuulluksi myös ennen korjauskehotuksen antamista, varsinkin siinä tapauksessa, ettei korjausvelvollinen ole ollut läsnä asunnontarkastuksessa.

OA kiinnitti vastaisen varalle ympäristökeskuksen huomiota siihen, että asunnon omistajalle tulisi ilmoittaa riittävän ajoissa asunnontarkastuksesta ja varata omistajalle, mikäli mahdollista, tilaisuus tulla kuulluksi ennen korjauskehotuksen antamista.

OA Lehtimajan kirje 30.12.1999, dnro 2086/4/98

KONSERTTI- JA KESÄTEATTERITELTAN RAKENNUSLUPA

Kantelija arvosteli Helsingin rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä Helsingin Juhlaviikkojen yhteydessä käytettyä konsertti- ja kesäteatteritelttaa koskevassa asiassa. Kantelija kiinnitti huomiota siihen, että ensimmäisenä kesänä teltan pystyttämiseen ei vaadittu lupaa. Vasta seuraavia kesiä varten vaadittiin tilapäisen rakennuksen rakennuslupa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Rakennusvalvontaviranomaisen tulee mahdollisuuksien mukaan huolehtia siitä, että rakennusluvan tarvetta koskeviin ennakkotiedusteluihin vastataan riittävien ja mahdollisimman yksiselitteisten tietojen perusteella. Ennen varsinaista rakennuslupapäätöstä annettavilla ennakkokannanotoilla ei luonnollisestikaan voida oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaista rakennusluvan tarvetta.

Konsertti- ja kesäteatteritelttaa koskevasta ennakkotiedustelusta ei ehkä alun perin saatu oikeaa käsitystä hankkeen todellisesta laajuudesta ja vaikutuksista. Ennakkotiedusteluvaiheessa mahdollisesti syntyneet väärinkäsitykset eivät sinänsä voineet antaa rakennusvalvontaviranomaiselle perustetta luopua vaatimasta lain edellyttämää lupaa. Kun lisäksi otettiin huomioon jo tuolloin ollut tieto teltan pystyttämisestä myös ainakin seuraavana kesänä, sen käyttäminen konsertti- ja ravintolatoimintaan sekä hankkeen vaikutukset sijaintipaikan puistoalueen maankäyttöön, olisi OA:n mielestä ollut jo alun perin perusteltua katsoa, että tällaista hanketta ei voida toteuttaa ennen kuin sille on myönnetty asianmukainen rakennuslupa.

OA kiinnitti rakennuslautakunnan huomiota rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuuteen valvoa, että luvanvaraisiin toimenpiteisiin ei ryhdytä ilman lupaa.

OA Lehtimajan päätös 31.12.1999, dnro 1278/4/98

MAA- JA METSÄTALOUS

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maa- ja metsätalousasioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotalousasiat sekä eläinlääkintähuoltoa ja maanmittausta koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan maa- ja metsätaloutta koskevat asiat kuuluvat OA *Lehtimajalle* lukuun ottamatta poronhoitoa koskevia asioita, jotka kuuluvat AOA *Jonkalle*. Maa- ja metsätaloutta koskevien asioiden pääesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Maa- ja metsätaloushallinnon toimintaympäristö muuttui huomattavasti vuonna 1995, kun Suomi liittyi Euroopan Unioniin. EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa sovelletaan Suomen maa- ja puutarhatalouteen sekä alue- ja rakennepolitiikkaan. EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa sovelletaan puolestaan kalatalousasioiden hoitoon ja EU:n eläinlääkintölainsäädäntöä eläinlääkintätoimeen.

Kertomusvuonna säädettiin maaseutuelinkeinojen rahoituslaki, jolla yhtenäistettiin EU-osarahoitteiset ja kansalliset rahoitusjärjestelmät kokoamalla niitä koskevat kansalliset säännökset samaan lakiin. Laki sisältää EU:n osarahoittamia tukia ja kansallisia tukia koskevat säännökset maaseutuelinkeinojen rahoittamisesta ja maaseutuohjelmien toteuttamisesta sekä eri tukimuodoista ja tuen saamisen perusteista. Se sisältää myös päätöksentekoa, muutoksenhakua, täytäntöönpanoa ja valvontaa koskevat säännökset. Laki tuli osittain voimaan 3.4.2000.

Eduskunta hyväksyi kertomusvuonna myös porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, joka tulee voimaan asetuksella erikseen säädettävänä ajankohtana.

Kiinteistönmuodostamista koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuoden 1997 alusta. Maaliskuussa 1998 otettiin käyttöön Maanmittauslaitoksen kehittämä uusi tietojärjestelmä JAKO, jota hyödynnetään suurimmassa osassa maanmittaustoimituksista. Kertomusvuonna Maanmittauslaitoksen organisaatio uudistui siten, että maanmittaustoimistojen ja valtakunnallisten tuotanto- ja palveluyksiköiden lukumäärät vähenivät.

MAA- JA METSÄTALOUTTA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Maa- ja metsätaloutta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna 41 kpl. Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin niistä johti 6 kantelua eli 14,6 %.

Useimmin kantelun kohteena olivat kiinteistötoimitukset. Merkittävä osa oli luonteeltaan muutoksenhakutyyppisiä kanteluita, jotka eivät voineet johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehen puoleen käännyttiin yleensä sen jälkeen, kun kaikkiin säännönmukaisiin muutoksenhakukeinoihin oli jo turvauduttu. Muutoin kantelut kohdistuivat tasaisesti tämän ryhmän eri asioihin ja koskivat mm. maa- ja metsätalousministeriötä, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoja sekä kunnan maaseutuviranomaisia ja tielautakuntia. Kertomusvuonna kanneltiin mm. maataloustukihakemusten käsittelystä, eläinlääkäripalvelujen järjestämisestä ja kalastusasioista.

Kertomusvuoden kannanotoissa on usein ollut kysymys yhdenvertaisuusperiaatteesta sekä

hyvästä hallinnosta. Viranomaisten huomiota kiinnitettiin mm. asioiden joutuisaan käsittelyyn, ohjeiden ja tiedonantojen selkeyteen, huolellisuuteen asioiden käsittelyssä sekä kansalaisten yleiseen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi. Kertomusvuonna on otettu kantaa mm. metsästyslain mukaisen ampumakokeen suorittajien yhdenvertaisuuteen sekä viranomaisen velvollisuuteen edistää kansalaisen tiedonsaantia EY-oikeuden normeista.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

SAAMELAISKÄRÄJIEN KUULEMATTA JÄTTÄMINEN SUURINTA SALLITTUA POROMÄÄRÄÄ ALENNETTAESSA

Saamelaiskäräjät pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään, oliko maa- ja metsätalousministeriö menetellyt lainmukaisesti, kun se ei ollut neuvotellut saamelaiskäräjien kanssa muuttaessaan suurimmista sallituista poromääristä annettua maa- ja metsätalousministeriön päätöstä siten, että eloporojen määrää oli vähennettävä erityisesti saamelaisalueen paliskunnissa.

Maa- ja metsätalousministeriö totesi selvityksessään, että se kuuli päätöksen valmisteluvaiheessa porotalouden EU-seurantatyöryhmää ja paliskuntain yhdistystä, joissa oli mukana saamelaiskäräjien puheenjohtaja sekä muu saamelaispaliskuntien edustus. Lisäksi ministeriö kuuli asianomaisia paliskuntia.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoi selvityksessään poroluvun alentamisen niin vähäiseksi, ettei kysymyksessä ollut sellainen saamelaiskäräjistä annetun lain tarkoittama laajakantoinen asia, jonka valmistelussa olisi tullut neuvotella saamelaiskäräjien kanssa.

AOA Jonkka esitti kannanottonaan seuraavan.

Maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä määrättiin eloporojen suurinta sallittua määrää alennettavaksi koko poronhoitoalueella yhteensä 4 000 eloporolla. Tästä kohdistui valtaosa eli 3 500 saamelaisalueen paliskuntiin. Saamelaisalueen paliskuntien eloporojen enimmäismäärän aleneminen oli noin 10 prosenttia.

Suurimman sallitun eloporojen määrän vähentäminen kohdistui siten miltei yksinomaan pohjoisimpiin eli saamelaisalueen paliskuntiin. Enimmäismäärän alentamista oli pidettävä huomattavana siitä huolimatta, että vaikutus senhetkiseen todelliseen poromäärään jäi selvästi pienemmäksi.

Poronhoidolla on perinteisenä saamelaiselinkeinona erityinen merkitys saamelaiskulttuurille ja saamelaiselle elämäntavalle. Se on tärkeä osa saamelaista kulttuuria. Poronhoidolla pohjoisimmalla tunturialueella on myös omat erityispiirteensä. Eloporojen enimmäismäärää saamelaisalueella alennettiin tässä tapauksessa niin paljon, että neuvotteleminen saamelaiskäräjien kanssa olisi ollut perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukainen menettelytapa.

Maa- ja metsätalousministeriö pyysikin saamelaiskäräjiltä lausunnon, kun suurimman sallitun poromäärän muuttamista käsiteltiin seuraavan kerran.

AOA saattoi käsityksensä saamelaiskäräjistä annetun lain edellyttämän neuvotteluvelvoitteen noudattamisesta maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

AOA Jonkan kirje 27.4.1999, dnro 698/4/96

KALASTUS VALTION VESIALUEELLA

Kantelija arvosteli entistä Lapin maaseutuelinkeinopiiriä valtion vesialueella suoritettua kalastusta koskevassa asiassa. Metsähallitus oli

myöntänyt hallitsemalleen valtion vesialueelle verkkopyyntilupia paikallisille asukkaille. Kantelija omisti viereisen vesialueen ja hän oli sitä mieltä, että valtion vesialueella tapahtuneella kalastuksella oli vaarannettu järven kalakanta. Lisäksi kantelijan mukaan eräs verkkopyyntiluvan saanut yksityishenkilö oli syyllistynyt luvattomaan ammattikalastuksen valtion vesialueella ja kalastanut useammalla verkolla kuin mihin tällä oli lupa. Kantelija oli pyytänyt, että maaseutuelinkeinopiiri määräisi Metsähallitukselle kalastuskiellon valtion vesialueelle ja suorituttaisi virka-apuna poliisitutkinnan kyseisen yksityishenkilön kalastuksesta.

Maaseutuelinkeinopiiri ei ollut suostunut pyyntöön. Se oli todennut, että yksityishenkilön valtion vesialueella suorittama kalastus oli täysin metsähallinnon ja kalastajan välinen asia, johon Maaseutuelinkeinopiiri ei yleisen kalatalouden valvojana puuttuisi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Maaseutuelinkeinopiiri oli kalastuskiellon tarpeellisuutta harkitessaan kiinnittänyt huomiota lähinnä vain suoritettuihin kalastuksenhoitotoimenpiteisiin ja Metsähallituksen myöntämien verkkolupien määrään. Epäselväksi kuitenkin jäi, oliko asiassa edes yritetty hankkia selvitystä siitä, olivatko kalastusluvan haltijat myös käytännössä harjoittaneet kalastusta myönnettyjen verkkolupien puitteissa ja mitä seuraamuksia kalastuksesta oli tosiasiassa aiheutunut. Maaseutuelinkeinopiirin olisi OA:n mielestä tullut selvittää myös näitä seikkoja.

Yksityishenkilön suorittamassa kalastuksessa ei aina ollut kysymys vain Metsähallituksen ja kalastajan välisestä lupa-asiasta, vaikka kalastusta olisi harjoitettu yksinomaan Metsähallituksen hallinnassa olevalla valtion vesialueella. Asiaan liittyi myös naapuruusoikeudellinen näkökulma, joka ilmeni kalastuslain kalastuskieltoa koskevasta säännöksestä. Jos Metsähallitus sallisi kalastuksen valtion vesialueella niin, että kalakannan säilyminen vaarantuisi tai että siitä ilmeisesti aiheutuisi vahinkoa toisen kalastukselle tai haittaa kalastuksenhoitotoimenpiteille tämän kalavedessä, kalastuksella loukattaisiin OA:n mielestä myös toisen kalastusoikeutta.

Kun otettiin huomioon maaseutuelinkeinopiirille kalastuslain mukaan kuuluneet tehtävät, maaseutuelinkeinopiirin asiana ei lähtökohtaisesti ollut pyytää poliisitutkintaa silloin kun kalastuksella loukattiin vain yksityistä kalastusoikeutta. Poliisitutkinnan pyytäminen kuului ensisijaisesti kalastusoikeuden haltijalle. Lisäksi oli huomattava, että pelkkä väite kalastusoikeuden loukkaamisesta ei vielä riittänyt virka-avun antamiseen, vaan loukkauksen tuli olla myös selvä ja riidaton. Tämä oli puolestaan virka-apua antavan viranomaisen harkinnassa.

OA saattoi käsityksensä tiedoksi nykyiselle Lapin työvoima- ja elinkeinokeskukselle, jolle maaseutuelinkeinopiirin tehtävät ovat siirtyneet, ja Metsähallituksen Villin Pohjolan Itä-Lapin alueelle.

OA Lehtimajan kirje 11.5.1999, dnro 506/4/96

PEUROJEN TUONTIA KOSKEVA NEUVONTA

Kantelija piti epäselvänä niitä terveysvaatimuksia, joita maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintä- ja elintarvikeosasto oli asettanut hänen ilmoittamalleen peurojen tuonnille Ruotsista Suomeen. Terveysvaatimuksissa viitattiin Euroopan yhteisön neuvoston direktiiveihin, joita kantelijan mielestä oli vaikeata saada. Ne sisältyivät tuontimääräyksiin, jotka oli saatettu voimaan eläinlääkintä- ja elintarvikeosaston päätöksellä eräiden eläinten ja tavaroiden eläin-

tautivaatimuksista Euroopan yhteisön sisämarkkinoilla.

Kantelija oli myös saanut eläinlääkintä- ja elintarvikeosastolta kirjeen, joka oli otsikoitu "Peurojen tuonti Suomeen ei ole toistaiseksi sallittu". Ministeriön mukaan kirjeellä haluttiin vain varoittaa peurojen maahantuojia tuontiin liittyvästä eläintautiriskistä ja mahdollisista määräysten muutoksista. Kantelija kuitenkin katsoi, että kirje aiheutti epätietoisuutta tilanteessa, jossa hän oli ryhtynyt valmistelemaan peurojen tuontia osastolta aikaisemmin saamiensa ohjeiden mukaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Tiedonsaanti Euroopan yhteisön oikeuden normeista

Yksityiskohtaisia säännöksiä ei ole siitä, missä laajuudessa ja millä tavoin viranomaisen on annettava hallinnon asiakkaille neuvoja ja ohjausta. Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi todetaan, että viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee lähinnä menettelyyn liittyvää neuvontaa. Hallintomenettelylain neuvontavelvollisuus ei sen sijaan koske vireille pantavan asian aineellisia kysymyksiä.

Viranomaisen yleisenä velvollisuutena on kuitenkin palvella hallinnon asiakkaita. OA:n mielestä palveluperiaate edellyttää, että viranomainen mahdollisuuksiensa mukaan ja tarpeen vaatiessa tiedottaa myös hallinnonalaansa kuuluvista aineellisista säännöksistä.

Tuontimääräysten viittaukset Euroopan yhteisön neuvoston direktiiveihin olisivat puoltaneet sitä, että eläinlääkintä- ja elintarvikeosasto olisi kantelijalle lähettämässään kirjeessä selostanut kyseisten direktiivien määräysten sisällön tai ainakin ilmoittanut, mistä direktiivit oli saatavissa. Viranomaisella on velvollisuus edistää aktiivisesti kansalaisen tiedonsaantia. Tämä on erityisen tärkeätä silloin, kun kysymys on Euroopan yhteisön oikeuden keskimääräistä vaikeaselkoisemmista normeista.

Toisaalta myös kantelijalla oli elinkeinonharjoittajana selonottovelvollisuus hänen elinkeinoansa koskevista asioista. Eläinten maahantuojien osalta oli säädetty, että heidän on huolehdittava eläinten tuontikelpoisuutta koskevien selvitysten hankkimisesta. Kantelija ei ollut tiedustellut eläinlääkintä- ja elintarvikeosastolta epäselviksi kokemiensa direktiivien määräysten sisältöä tai sitä, mistä direktiivit olisivat olleet saatavissa.

OA kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota viranomaisten velvollisuuteen edistää aktiivisesti kansalaisten tiedonsaantia Euroopan yhteisön oikeuden sisällöstä.

Tuontia koskeneen tiedonannon epäselvyys

Vaarallisten eläintautien leviämisen ehkäiseminen edellyttää valvontaviranomaisilta usein kiireellisiä toimenpiteitä. Tästä syystä oli OA:n mielestä tärkeää, että ministeriö tiedottaa valmisteltavista määräysten muutoksista jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä oli ollut myös ministeriön tarkoituksena, kun se lähetti kantelussa mainitun kirjeen peurojen tuojille. Kirjeessä ei ollut kielletty kantelijalta peurojen tuontia eikä ilmoitettu tuontiehtojen muuttuneen. OA piti kirjettä kuitenkin sanamuodoltaan epäselvänä. Se oli omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta siitä, oliko tuonti jatkossa sallittua vai ei.

OA kiinnitti vastaisen varalle maa- ja metsätalousministeriön huomiota ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tiedonantojen sel-

keyteen.

OA Lehtimajan päätös 4.11.1999, dnro 809/4/96

Kantelun tekemisen jälkeen maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintä- ja elintarvikeosasto antoi uuden päätöksen peurojen tuonnille muista EU:n jäsenvaltioista asetettavista terveysvaatimuksista. Tässä päätöksessä oli selostettu myös sovellettavien direktiivien määräysten sisältö.

ULKOMAISEN AMPUMAKOKEEN JA METSÄSTÄJÄTUTKINNON HYVÄKSYMINEN SUOMESSA

Ruotsissa vakinaisesti asuva Suomen kansalainen arvosteli maa- ja metsätalousministeriön metsästyslain nojalla antamaa määräystä hirven ja karhun metsästyksessä vaadittavasta ampumakokeesta. Sen mukaan ampumakoetodistus voitiin Suomessa antaa muun maan kansalaiselle, joka oli omassa kotimaassaan suorittanut ampumakokeen metsästyskiväärillä, mutta ei sen sijaan muussa maassa vakinaisesti asuvalle, siellä saman ampumakokeen suorittaneelle Suomen kansalaiselle.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Metsästyslaki asettaa hirven ja karhun metsästyksessä ampujana toimimisen ehdoksi ainoastaan hyväksytyn ampumakokeen suorittamisen. Siitä ei voida johtaa kokeen suorittajan kansalaisuutta koskevaa lisärajoitusta. Ampumakokeen tarkoituksena on ainoastaan varmistaa, että ampujan ampumataito on riittävä. Oli vaikeata nähdä, mitä merkitystä ampumakokeen suorittajan kansalaisuudella on ampumataidon riittävyyttä arvioitaessa.

Yleinen yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa kohtelemaan kaikkia ihmisiä samanlaisissa tapauksissa samalla tavoin, jollei erilaiseen kohteluun ole hyväksyttävää syytä. Ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää syytä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan esimerkiksi kansalaisuuden perusteella.

Ampumakoetodistusta koskeva ministeriön määräys asetti vieraassa valtiossa siellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisen ampumakokeen suorittaneet henkilöt toisiinsa nähden eri asemaan sen perusteella, minkä maan kansalaisia he sattuivat olemaan. OA:n käsityksen mukaan tämä oli ristiriidassa metsästyslain kanssa ja loukkasi lisäksi jokaiselle perusoikeutena turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä. Ministeriön lainvastaista määräystä ei tullut soveltaa.

Maa- ja metsätalousministeriö totesi oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä, että sen menettely oli kaikissa Pohjoismaissa noudatetun käytännön mukainen. Tätä samoin kuin menettelyn yhdenmukaisuutta Suomen kansalaisten ja muiden maiden kansalaisten osalta ei OA:n mielestä kuitenkaan voitu pitää hallitusmuodon 5 §:n kannalta riittävänä perusteena ampumakokeen suorittajien erilaiseen kohteluun.

Myös riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annettuun lakiin sisältyy samankaltainen säännös metsästäjätutkinnon osalta. Sen mukaan sellaisen ulkomaalaisen ei tarvitse suorittaa metsästäjätutkintoa Suomessa, joka omassa kotimaassaan on oikeutettu metsästämään.

OA saattoi maa- ja metsätalousministeriön tietoon käsityksensä ministeriön ampumakoetodistusta koskevan määräyksen lainvastaisuudesta ja esitti ministeriön harkittavaksi, oliko tätä määräystä samoin kuin metsästäjätutkintoa koskevaa lainkohtaa aihetta tarkistaa.

OA Lehtimajan päätös 13.12.1999, dnro 2232/4/97

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti 2.3.2000, että se oli muuttanut hirvieläimen ja karhun metsästyksessä ampujalta vaadittavasta ampumakokeesta antamaansa määräystä (Dnro 3817/772/93) 1.3.2000 lukien. Samalla ministeriö ilmoitti, että se ryhtyy toimenpiteisiin riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annettuun lakiin sisältyvien metsästäjätutkintoa koskevien säännösten muuttamiseksi vastaavalla tavalla.

MAAKOTKIEN POROTALOUDELLE AIHEUTTAMIEN VAHINKOJEN KORVAAMINEN

Yhteensä 17 paliskuntaa arvosteli ympäristöministeriötä ja Lapin ympäristökeskusta maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisessa. Kantelijat eivät pitäneet uutta maakotkien pesintään perustuvaa korvausjärjestelmää oikeudenmukaisena. Samasta asiasta kanteli myös paliskuntain yhdistys.

Maa- ja metsätalousministeriö korvasi aikaisemmassa järjestelmässä maakotkien aiheuttamat vahingot petoeläinten tappamien porojen korvaamisesta annetun lain nojalla. Korvausjärjestelmä perustui havaintoihin petoeläinten tappamista poroista. Kun laki kumottiin, eduskunta edellytti 19.12.1997 antamassaan vastauksessa, että kotkien aiheuttamien porovahinkojen korvaamisessa siirrytään mahdollisuuksien mukaan pesivien maakotkaparien lukumäärään perustuvaan korvausjärjestelmään. Valtioneuvosto antoi 18.3.1999 ympäristöministerin esittelystä päätöksen maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (373/1999).

Ympäristöministeriö ilmoitti selvityksessään seuraavansa uuden korvausjärjestelmän toimivuutta ja pyrkivänsä jatkossa korjaamaan mahdolliset epäkohdat. Tätä varten se oli päättänyt perustaa työryhmän, jossa olivat mukana ympäristöhallinnon, metsähallituksen, paliskuntain yhdistyksen, Saamelaiskäräjien ja riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen edustajat.

AOA Jonkka piti uuden korvausjärjestelmän toimivuuden seurantaa tärkeänä mm. siitä syystä, että valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa oli ilmennyt luotettavan tutkimustiedon vajavuutta kotkien aiheuttamien porovahinkojen määristä alueittain ja siten myös käyttöönotetun korvausjärjestelmän vaikutuksista. AOA totesi lisäksi, että uuden korvausjärjestelmän kehittäminen tapahtuu parhaiten asianomaisten viranomaisten sekä poronomistajia edustavien tahojen yhteistyöllä. AOA ilmoitti myös itse pyrkivänsä seuraamaan uuden järjestelmän toimivuutta.

AOA Jonkan päätös 31.12.1999, dnrot 575, 952, 981, 1026, 1037, 1049, 1050, 1051, 1062, 1065, 1087, 1103, 1104, 1131, 1143, 1159, 1194 ja 1243/4/99

KIELIASIAT

LAILLISUUSVALVONTA KIELIASIOISSA

Kieliasioiksi luokitellaan tässä kertomuksessa sellaiset asiat, joissa on keskeisesti kysymys perustuslain 17 §:ssä turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta. Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen mukaan kieliasiat kuuluvat AOA *Riitta-Leena Paunion* käsiteltäviin asioihin. Pääesittelijänä näissä asioissa on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Henrik Åström*.

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiallisesti kanteluissa esille tulleiden väitteiden tutkimiseen. Niissä on usein kysymys omakielisen palvelun ja informaation väitetyistä puutteista. Mutta myös tarkastuksilla kiinnitetään säännönmukaisesti huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä. Erityisesti potilaiden ja asiakkaiden kielellisten oikeuksien huomioiminen sairaalatarkastusten ja sosiaalihuollon laitosten tarkastusten yhteydessä on osa laillisuusvalvontaa näissä asioissa.

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehelle osoitetuista kymmenestä kielikantelusta kolme johti ns. toimenpideratkaisuun. Nämä koskivat mielenterveyspalvelujen saantia omalla äidinkielellä, ympäristövaikutusten arviointia koskevien asiakirjojen kieltä ja kielikiintiön käyttöä opiskelijavalinnassa. Niitä kutakin on selostettu jäljempänä.

Edellä tarkoitettujen kanteluiden lisäksi kertomusvuoden aikana oli AOA Jaakko Jonkan tutkittavana hänen aloitteensa poliisin ohjeiden ja määräysten noudattamisesta Ahvenanmaalla ja niiden saatavuudesta ruotsiksi. AOA Paunion tutkittavana hänen oli aloitteensa kielellisten oikeuksien huomioimisesta esitutkinnassa. Vireillä olevista muista kieliasioista voidaan mainita Kansaneläkelaitoksen ja Vantaan kaupungin ruotsinkielistä palvelua koskevat kantelut. Kertomusvuonna päätettiin myös sisällyttää ruotsinkielisen erityishuoltopiirin Kårkullan kuntayhtymän keskuslaitos seuraavan toimintavuoden tarkastusohjelmaan. Keskuslaitoksen tarkastus toteutettiin keväällä 2000. Kertomusvuoden aikana suunniteltiin myös tarkastuksia ruotsinkielisille vanhusväestölle tarkoitettujen palvelujen toimivuudesta pääkaupunkiseudun alueella. Niitä ei ole voitu vielä toteuttaa.

Valtioneuvosto asetti 26.8.1999 ns. kielilakikomitean. Komitean asettaminen perustui mm. oikeusasiamies Lauri Lehtimajan valtioneuvostolle 24.4.1998 osoittamaan esitykseen, joka koski kielellisen tasa-arvon toteutumista rikosoikeudenkäynneissä. Laadittavan kielilainsäädännön tavoitteeksi on mm. asetettu perustuslaissa säädettyjen kielellisten oikeuksien turvaaminen käytännössä. Kielilakikomitean tehtävänä on nykyisen kielilainsäädännön puutteiden kartoittaminen ja korjausehdotusten tekeminen. Komitean tulee saattaa työnsä valmiiksi 31.5.2001 mennessä.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTISELOSTUKSEN KIELI

Yhtiö oli laadituttanut ympäristövaikutusten arviointiselostuksen, joka koski Pikkalan satamahanketta kaksikielisessä Kirkkonummen kunnassa. Satamahankkeen vaikutusalue ulottui lisäksi yhteensä yhteentoista muuhun kuntaan, joista yhdeksän oli kaksikielisiä.

Yhtiö jätti arviointiselostuksen Uudenmaan ympäristökeskukselle. Arviointiselostus käsitti

lähes 200 sivua ja se oli laadittu yksinomaan suomen kielellä. Ympäristökeskus toimitti arviointiselostuksen asetettavaksi nähtäville hankkeen vaikutusalueen kunnissa ja kuulutti nähtäville asettamisesta suomeksi ja ruotsiksi. Nähtävillä ollutta aineistoa täydennettiin viikkoa myöhemmin yhtiön laadituttamalla 12-sivuisella ruotsinkielisellä tiivistelmällä selostuksesta.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, olisiko ympäristövaikutusten arviointiselostus tullut olla saatavissa kaksikielisissä kunnissa kokonaisuudessaan myös ruotsin kielellä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tavoitteena on lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia ympäristövaikutusten arvioinnissa. Toisaalta ympäristövaikutuksia arvioitaessa käytetty asiakirjakieli saattaa olla vaikeaa. Jotta asianosaisia voidaan kuulla asianmukaisesti ja jotta heillä tosiasiallisesti voi olla mahdollisuus osallistua elinympäristöään koskevaan muutosten vaikutusten arviointiin, heillä tulee olla mahdollisuus perehtyä omalla kielellään ympäristövaikutuksista tehtyihin selvityksiin.

Hallitusmuodon 14a, 5, 14 ja 16 §:ssä on säädetty jokaisen vaikuttamismahdollisuudesta elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, syrjintäkiellosta mm. kielen perustella, kielellisestä yhdenvertaisuudesta ja hyvän hallinnon periaatteesta. Nämä hallitusmuodon perusoikeussäännökset edellyttivät, että nyt kyseessä olleen kaltaisessa asiassa asiakirjat ovat kaksikielisillä alueilla saatavissa riittävässä laajuudessa molemmilla kotimaisilla kielillä. Harkittaessa sitä, missä laajuudessa tämän tuli tapahtua, tuli ottaa huomioon hankkeen laatu ja merkittävyys asianosaisten kannalta.

Kun otettiin huomioon Pikkalan satamahankkeen laatu ja laajuus sekä sen useiden kuntien alueelle ulottuvat vaikutukset, olisi ollut perusteltua, että asiakirjat olisivat olleet tässä asiassa kaksikielisillä alueilla saatavissa tapahtunutta laajemmalti myös ruotsiksi. Tämä koski etenkin arviointiselostuksen varsinaista ympäristövaikutusten arviointiosaa.

Uudenmaan ympäristökeskuksen menettelyä arvioitaessa tuli ottaa huomioon, että arviointiselostuksen käännättämistä ruotsiksi ei voitu edellyttää kielilain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain tai hallintomenettelylain nojalla. Samoin tuli ottaa huomioon, että yhtiön laadituttama ruotsinkielinen tiivistelmä oli sisällökkäämpi kuin mitä sen sivuluvun perustella voisi olettaa.

Uudenmaan ympäristökeskuksen olisi kuitenkin AOA:n mielestä tullut tarkastella asiaa myös perusoikeusnäkökulmasta ja ottaa huomioon, että edellä mainitut hallitusmuodon perusoikeussäännökset edellyttivät kaksikielisillä alueilla asiakirjojen kääntämistä riittävässä laajuudessa toiselle kotimaiselle kielelle.

AOA saattoi käsityksensä tiedoksi Uudenmaan ympäristökeskukselle, ympäristöministeriölle ja Svenska Finlands folktingetille.

AOA Paunion päätös 23.4.1999, dnro 496/4/96

OIKEUS SAADA PSYKIATRISTA HOITOA OMALLA ÄIDINKIELELLÄ

AOA Paunio korosti erääseen kanteluun koskevassa ratkaisussaan, että oikeus saada terveydenhuollon palveluja omalla äidinkielellään, niin suomeksi kuin ruotsiksi, on tärkeä sosiaalinen, kielellinen ja yhdenvertaisuuteen liittyvä perusoikeus. Oikeus saada hoitoa omalla äidinkielellä on erityisen tärkeää psykiatrisessa hoidossa (ks. edellä AOA Paunion päätös 14.7.1999, dnro 1383/4/97 s. 263).

KIELIKIINTIÖ OPISKELIJAVALINNASSA

Kantelija arvosteli Åbo Akademin kemiallisteknillisen tiedekunnan menettelyä asettaa tiedekuntaan vuonna 1997 pyrkivät suomenkieliset hakijat ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan kuin ruotsinkieliset hakijat. Kantelijan mukaan tiedekunnan ruotsinkieliseen kiintiöön kuuluvat hakijat pääsivät tiedekuntaan selvästi alemmilla pistemäärillä kuin suomenkieliseen kiintiöön kuuluvat.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavan.

Voimassa olevan yliopistolain (115/1998) 18 §:n mukaan koulutuksen hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita silloin kun yliopisto opiskelijoiden määrän rajoittamisen vuoksi ei voi ottaa koulutukseen kaikkia hakijoita. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa. Yliopistolain Åbo Akademitä koskevien erityissäännösten mukaan (28 §) sen tulee erityisesti tyydyttää ruotsinkielisen väestön koulutus- ja tutkimustarpeita sekä ottaa toiminnassaan huomioon maan kaksikielisyys. Opiskelijaksi pääsy tähän yliopistoon edellyttää, että hakijalla on riittävä ruotsin kielen taito opintojen harjoittamiseen tällä kielellä, jollei akatemia toisin päätä (30 §).

Åbo Akademista vuonna 1980 annetussa laissa ei ollut säännöstä kielikiintiöiden käytöstä opiskelijoiden sisäänotossa. Yliopiston tuli tämän lain mukaan erityisesti tyydyttää ruotsinkielisen väestön tarpeita ja ottaa huomioon maan kaksikielisyydestä johtuvat tarpeet.

Hallituksen tuota lakia koskevassa esityksessä (HE 1980/90 vp.) ei käsitelty tarkemmin kysymystä siitä, mitä tarkoitettiin ruotsinkielisen väestön tarpeiden tyydyttämisellä ja maan kaksikielisyydestä johtuvien tarpeiden huomioon ottamisella. Perusteluista ei myöskään ilmennyt, mitä tarkoitettiin maan ruotsinkielisellä väestöllä. Kysymystä kielikiintiöistä ei käsitelty esityksen perusteluissa. Sen sijaan perusteluissa todettiin, että yliopisto tarjoaa opiskelumahdollisuuden myös sellaiselle suomenkielisille opiskelijoille, jotka pystyvät harjoittamaan opintojaan ruotsin kielellä.

Pääsääntö korkeakoulujen opiskelijavalinnassa tuli AOA:n mukaan luonnollisesti olla jo ennen uuden yliopistolain nimenomaista säännöstä se, että kaikkia hakijoita arvioitiin yhdenmukaisin perustein hallitusmuodon edellyttämällä tavoin, ellei kansalaisten tai kansalaisryhmien erilaiseen kohteluun olleet hyväksyttävää perustetta. Esim. kielikiintiöiden käyttö opiskelijavalinnassa saattoi merkitä toisen ryhmän asettamista kielen johdosta toista edullisempaan asemaan, eikä tämä ollut AOA:n käsityksen mukaan mahdollista muutoin kuin lain nojalla.

Kielikiintiötä Åbo Akademissa olisi saatettu sinänsä periaatteessa pitää AOA:n käsityksen mukaan hallitusmuodon 14 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa toteutettavana ts. että sen taustalla olisi saatettu katsoa olleen sellainen hyväksyttävä peruste, jonka vuoksi eri asemaan asettaminen olisi ollut hallitusmuodon 5 §:n nojalla sallittua kielen perusteella. Säännöksen ei kuitenkaan sellaisenaan voitu katsoa oikeuttavan kielikiintiön käyttämiseen vaan lain säännöstä olisi tullut täydentää kielikiintiön käyttöä koskevalla nimenomaisella säännöksellä, jotta sitä olisi voitu käyttää Åbo Akademissa kielikiintiön perustana.

Tilanne oli uuden yliopistolain voimaantulon jälkeen 1998 pääosin samanlainen. Kun otetaan huomioon uuden yliopistolain 18 §:n säännös sekä Åbo Akademia koskevat yliopistolain erillissäännökset, myöskään voimassa oleva lainsäädäntö ei AOA:n näkemyksen mukaan sellaisenaan oikeuttanut kantelussa tarkoitetun kielikiintiön käyttöön Åbo Akademissa.

Åbo Akademista saadun tiedon mukaan yliopiston hallitus olikin kokouksessaan 19.11.1999 päättänyt luopua erillisten ruotsinkielisten ja suomenkielisten kiintiöiden käyttämisestä otettaessa opiskelijoita yliopistoon. Kysymys oli näin ollen ainakin tässä vaiheessa menettänyt käytännöllisen merkityksen.

Selvityksen mukaan opiskelijavalinnassa oli Åbo Akademissa joissakin tapauksissa vaadittu suomenkieliseen kiintiöön kuuluvilta hakijoilta korkeimpia pistemääriä kuin ruotsinkielisen kiintiöön kuuluvilta. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, millä tavalla eri kiintiöille asetetut vähimmäisvaatimukset olivat tosiasiallisesti vaikuttaneet sisäänotossa. Tiedekuntaan oli selvityksen mukaan myös suomenkielisestä kiintiöstä tosiasiallisesti ollut mahdollista päästä opiskelemaan alemmilla kuin suomenkielisen kiintiön vähimmäispistemäärillä. Tämän vuoksi kielikiintiöjärjestelmästä ei voinut sellaisenaan päätellä, missä määrin Åbo Akademin menettely 1997 oli tosiasiallisesti merkinnyt yhdenvertaisuusvaatimuksen loukkausta.

Tämän johdosta ja koska kielikiintiöt oli selvityksen mukaan kokonaan poistettu otettaessa opiskelijoita Åbo Akademihin AOA tyytyi saattamaan käsityksensä Åbo Akademin kemiallisteknillisen tiedekunnan virheellisestä menettelystä yliopiston hallituksen tietoon.

AOA Paunion päätös 17.12.1999, dnro 1905/4/97

MUUT ASIAT

LAUSUNNOT

LAILLISUUSVALVONTAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN UUDISTAMINEN

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa perustuslain voimaanpanotyöryhmän muistiosta "Uuden hallitusmuodon voimaantulosta aiheutuvat muun lainsäädännön muutostarpeet" ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan sääntelyn tarkistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä.

OA Lehtimaja totesi lausuntonaan mm. seuraavan.

Olisi tarkoituksenmukaista, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ainakin pääosin noudatettaisiin samansisältöisiä säännöksiä. Näin ollen ei olisi viisasta kehittää laillisuusvalvonnan pelisääntöjä kummankin laillisuusvalvojan kohdalla erikseen. Oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevien säännösten uudistushankkeet tulisi koordinoida keskenään.

Perustuslakivaliokuntakin oli eri yhteyksissä esittänyt, että kumpaakin ylintä laillisuusvalvojaa koskevien menettelysäännösten tulisi olla sisällöllisesti mahdollisimman yhtenäisiä. OA piti koordinointitavoitteen näkökulmasta epätarkoituksenmukaisena, että oikeuskansleria koskevaa lakia ja oikeusasiamiehen johtosääntöä oli jouduttu valmistelemaan erikseen, siltä osin kuin kysymys oli uuden perustuslain laillisuusvalvontaa koskevaa 10 lukua täydentävästä sääntelystä.

OA:n mielestä pitäisi jatkossa harkita sitäkin vaihtoehtoa, että ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaa laillisuusvalvontaa koskevat yhteiset toimivalta- ja menettelysäännökset sekä heidän keskinäistä tehtävienjakoaan koskevat säännökset sisällytettäisiin samaan "laillisuusvalvontalakiin". Tämä sääntelyvaihtoehto toteuttaisi parhaiten perustuslakivaliokunnan toivomuksen siitä, että kumpaakin ylintä laillisuusvalvojaa koskevat menettelysäännökset olisivat sisällöllisesti yhtenäiset. Oikeuskanslerilakiin ja oikeusasiamiehen johtosääntöön jäisivät tällöin lähinnä vain kummankin viraston hallintoa sekä omia erityistehtäviä koskevat säännökset.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että ylimpien laillisuusvalvojien syytevalta saattaisi vielä kaivata täsmentävää laintasoista sääntelyä. Erityisesti olisi huolehdittava heidän syyteoikeutensa käytön yhteensovittamisesta yleisiä syyttäjiä koskevien säännösten kanssa.

OA Lehtimajan kirjeet oikeusministeriölle 14.1.1999, dnro 2484/4/98 ja 27.10.1999, dnro 2009/4/99

Eduskunnan puhemiesneuvosto päätti 12.5.2000 asettaa työryhmän valmistelemaan ehdotusta eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaksi laiksi. Työryhmän on saatava työnsä valmiiksi 29.9.2000 mennessä.

Oikeusministeriö järjesti 26.4.2000 neuvottelun tarpeesta täydentää ylimpien laillisuusvalvojien syytetoimivaltaa koskevia säännöksiä. Neuvottelussa olivat oikeusministeriön lisäksi edustettuina valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä. Neuvottelussa todettiin valtakunnansyyttäjän antavan syyttäjille yleisen ohjeen (annettu 17.5.2000) eräistä oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tietoon saatettavista asioista, ja pidettiin tarkoituksenmukaisena seurata ohjeiden vaikutusta ennen kuin päätetään, onko lainsäädäntöä tarvetta täydentää.

KILPAILUTUOMIOISTUINTOIMIKUNNAN MIETINTÖ

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöistä. OA Lehtimaja totesi lausuntonaan mm. seuraavan.

Keskeisintä ehdotuksessa olisi se, että kilpailuneuvoston käsittelemät kilpailu- ja hankinta-asiat ratkaistaisiin vastedes jo ensi asteessa riippumattomassa tuomioistuimessa. Pyrkimyksenä tulisi OA:n mielestä olla, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetut, "civil rights and obligations" -ryhmään kuuluvat (oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat) asiat ensisijaisesti käsitellään yleisissä riita-, rikos- ja hallintoasioiden tuomioistuimissa. Jo järjestelmän selkeysvaatimus puoltaisi tätä peruslinjaa. Tällä tavalla voidaan myös parhaiten varmistaa, että oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille annetaan eri aloilla mahdollisimman yhdenmukainen sisältö.

Sen sijaan uuden erityistuomioistuimen perustaminen vaatisi painavia perusteita. OA:n mielestä jäi kyseenalaiseksi, olivatko mietinnössä esitetyt perusteet riittävän painavia. Asiantuntemuksen keskittäminen samoin kuin nopean ja joustavan käsittelyn turvaaminen olisi mahdollista myös menettelyllisillä erityisjärjestelyillä nykyisen organisaation puitteissa.

Esitettyjen kokoonpanojen osalta olisi OA:n mielestä vielä syytä harkita, onko asiantuntijajäsenten käyttö ehdotetussa laajuudessa tarpeen. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan kuulemisperiaatteen kannalta olisi parempi, jos ulkopuolista asiantuntijaa tarvittaessa kuultaisiin oikeudenkäynnissä. Tällöin asianosaisella olisi mahdollisuus esittää kysymyksiä myös asiantuntijalle ja kommentoida tämän näkemyksiä. Asiantuntijajäsenen näkemykset taas jäisivät asianosaiskeskustelun ulkopuolelle, pelkästään "tuomarin pöydän taakse".

OA:n mielestä uuden erityistuomioistuimen tuomarit voitaisiin nimittää tuomareiden yleistä valintatapaa noudattaen. Tätä kautta toteutuva intressiedustuksen poistuminen myös markkinointiasioiden osalta takaisi tuomioistuimen riippumattomuuden. Olisi vielä syytä harkita, tulisiko lakimiesjäsenten virkojen olla vakinaisia eikä vain määräaikaisia.

Ehdotuksen mukaan markkinointiasioissa ei tulevaisuudessakaan voitaisi hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. OA piti tätä kyseenalaisena siihen nähden, että oikeus hakea muutosta oli nimenomaisesti turvattu perusoikeutena. Myös näiden oikeusalojen prejudikaattikysymykset voitaisiin luontevasti ratkaista korkeimmassa oikeudessa.

Ongelmallisena OA piti sitä, että kilpailu- ja hankinta-asioissa ehdotettiin pääsäännöksi edelleen ei-julkista käsittelyä. Tämä ei olisi oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen mukaista. OA:n mielestä pääsäännöksi tulisi ottaa käsittelyn julkisuus, josta voitaisiin poiketa liike- ja ammattisalaisuuksien suojaamistarpeen niin vaatiessa.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 12.3.1999, dnro 423/4/99

Oikeusministeriön asettama työryhmä ehdotti toukokuussa 2000, että kilpailu- ja hankinta-asiat käsitellään joko niitä varten perustettavassa uudessa tuomioistuimessa tai nykyisissä tuomioistuimissa (käräjä- ja hallinto-oikeuksissa). Työryhmä itse kannatti jälkimmäistä vaihtoehtoa. Oikeusasiamies antoi mietinnöstä lausunnon kesällä 2000.

LAUSUNTO YK:N ROTUSYRJINNÄN POISTAMISTA KOSKEVAN YLEISSOPIMUKSEN MÄÄRÄAIKAISRAPORTTIA VARTEN

Ulkoasiainministeriö pyysi kirjeellään 3.5.1999 eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 15. määräaikaisraportin valmistelua varten.

OA Lehtimaja esitti lausuntonaan seuraavan.

Syrjinnän vastustaminen ja siihen läheisesti liittyvien vähemmistöoikeuksien noudattamisen seuranta kuuluu keskeisesti eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. On kuitenkin muistettava, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta rajoittuu vain viranomaistoimintaan ja julkisten tehtävien hoitamiseen. Koko yhteiskuntaa ajatellen syrjinnän vastustaminen on luonnollisesti laajempialainen kysymys.

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on viime raportissaan maininnut erityisesti saamelaiset, romanit ja maahanmuuttajat. Näitä ryhmiä koskevien, erityisesti syrjintään ja vähemmistöoikeuksiin painottuvien kanteluiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle saapuneista kanteluista on viime vuosina ollut vain muutaman prosentin luokkaa. Arviointia vaikeuttaa se, että syrjintä- ja vähemmistöoikeuskanteluja ei ole oikeusasiamiehen kansliassa ainakaan toistaiseksi erikseen tilastoitu.

Kysymys rotusyrjinnästä on useimmiten aktualisoitunut virkamiesten kielenkäytön yhteydessä. Oikeusasiamiehen taholta on puututtu esimerkiksi poliisin neekeri-nimittelyyn ja poliisitarkastuksilla on rasismi ollut erityisenä keskusteluteemana. Myös varuskuntatarkastuksilla on kiinnitetty erityistä huomiota vähemmistöihin kuuluvien varusmiesten kohteluun. Merkittäviä ongelmia ei ole kuitenkaan tullut tietoon. Viime aikoina ehkä eniten huomiota herättänyt rotusyrjintään liittyvä tapaus on ollut romaniasiain neuvottelukunnan kantelu poliisimiehen romaneja ja muita etnisiä vähemmistöjä käsittelevistä pakinoista (ks. s. 173).

OA Lehtimajan kirje ulkoasiainministeriölle 24.5.1999, dnro 1001/4/99

SÄHKÖINEN ASIOINTI HALLINNOSSA

AOA Paunio kiinnitti lausunnossaan erityisesti huomiota kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen kehittyvässä hallinnon sähköisessä asioinnissa.

Hän lausui käsityksensä erillislaista valittuna sääntelytapana. Hallintomenettelylain vireillä olevassa uudistustyössä olisi voitu ottaa sähköinen asiointi muiden uudistusten ohella huomioon osana hallintomenettelyn kehittämistä. Eduskunnan on lainsäätäjänä varsin vaikeata päätellä ja arvioida ehdotetun sääntelyn vaikutuksia. Lakiluonnoksessa oli vaikutukset kansalaisten päivittäiseen elämään ja hallintopalveluihin sivuutettu varsin yleisin lausumin. Nopean tietoteknisen kehityksen vuoksi sähköisestä asioinnista olisi voitu säätää myös kokeilulaki.

AOA:n mukaan normien väheneminen ja niiden muuttuminen esim. tietotekniikan käyttöä koskeviksi suosituksiksi ja sopimuksiksi hallinnon verkottuvassa palvelutuotannossa ovat omiaan heikentämään laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta ja tehoa kansalaisten oikeuksien toteuttamisen kannalta.

Myönteisenä seikkana olisi se, että kansalaisten käyttöön tulisi ympäri vuorokauden hallinnon sähköisiä palveluita, mikä tasoittaisi myös alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa. Kuitenkin uudistuksella voi olla käytännössä vaikutuksia myös niiden kansalaisten asiointiin, jotka eivät taloudellisista syistä pysty tai tiedollisista puutteistaan johtuen osaa käyttää hallinnon

sähköisiä palveluita. Tämä saattaisi olla uudistuksen kielteinen ja kansalaisten yhdenvertaisuutta heikentävä vaikutus.

AOA Paunion kirje oikeusministeriölle 24.9.1999, dnro 1536/4/99

SAMAA SUKUPUOLTA OLEVIEN PARISUHTEET

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotuksesta "Laki ja samaa sukupuolta olevien parisuhteet". Työryhmä ehdottaa siinä, että samaa sukupuolta olevat saisivat oikeuden rekisteröidä parisuhteensa. Työryhmän ehdotus koskee mm. samaa sukupuolta olevien parien oikeutta adoptioon. Poikkeuksena avioliitonomaisiin oikeusvaikutuksiin työryhmä esittää, että samaa sukupuolta olevilla pareilla ei olisi mahdollisuutta adoptioon.

AOA Paunion antaman lausunnon mukaan työryhmän mietinnössä esitetyt näkökohdat samaa sukupuolta olevan henkilön parisuhteen rekisteröinnistä ovat asianmukaisia ja perusteltuja eikä hänellä ole esityksen johdosta huomautettavaa. Sen sijaan siltä osin kuin on kysymys työryhmän ehdotuksen kohdasta, joka koskee lapsia samaa sukupuolta olevien perheessä, hän totesi käsityksenään, että ehdotukseen ei tältä osin sisältynyt kovin yksityiskohtaista punnintaa lapsen edun huomioon ottamisesta. Näin on siitä huolimatta, että ehdotuksessa viitataan mm. YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, jonka mukaan kaikessa lapsia koskevassa lainsäädännössä on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

AOA:n käsityksen mukaan työryhmän adoptio-oikeutta koskeva ehdotus kaipasi sen vuoksi vielä jatkovalmistelua, jossa tulisi pyrkiä hyödyntämään alan kansallista, pohjoismaista sekä kansainvälistä tutkimus- ja selvitystyötä tapahtunutta laajemmin ja perusteellisemmin. Tällainen selvitystyö olisi hänen käsityksensä mukaan tärkeä, jotta ehdotusta adoptio-oikeudesta olisi mahdollista arvioida lapsen oikeuksien ja edun kannalta.

AOA Paunion kirje oikeusministeriölle 21.10.1999, dnro 1316/4/99

YK:N KAIKKINAISEN NAISTEN SYRJINNÄN POISTAMISTA KOSKEVA YLEISSOPIMUS (NS. CEDAW-SOPIMUS)

Ulkoasiainministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa ns. CEDAW-sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja hallituksen esityksen laatimisesta. Pöytäkirjan tavoitteena on mahdollistaa perinteisentyyppiset yksilövalitukset CEDAW-sopimuksen loukkaustapauksissa pöytäkirjan hyväksynyttä valtiota vastaan.

AOA Paunio arvioi lausunnossaan kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen merkityksen tulevan kasvamaan siihen liitettävän, yksilövalitus- ja tutkintamenettelyn mahdollistavan pöytäkirjan myötä ja että syrjinnän vastustamiseen tähtäävien kansainvälisten sopimusten merkityksen kasvu ja sopimusten valvontamekanismien tehostuminen on luonnollisesti myönteinen ja tärkeä asia. Hän totesi, että tämän, kuten eräiden muidenkin YK:n yleissopimusten, seurantamenetelmät eivät ole olleet erityisen tehokkaita.

AOA ei nähnyt estettä pöytäkirjan allekirjoittamiselle ja pöytäkirjan edellyttämän tutkintamenettelyn käyttöönotolle Suomessa. Hän totesi, ettei voinut käytettävissään olevan ajan puitteissa arvioida yksityiskohtaisesti pöytäkirjan yksittäisiä artikloita. Pöytäkirjan 4 artiklan 1 kohtaan viitaten hän totesi kuitenkin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäy-

tännössä kantelua oikeusasiamiehelle ei ole pidetty, eikä tulekaan pitää, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 26 artiklassa tarkoitettuna kansallisena oikeussuojakeinona, johon on turvauduttava ennen kuin asia voidaan saattaa ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Hän korosti, että tätä periaatetta tultaneen noudattamaan myös CEDAW-sopimuksen yksilövalitusmenettelyssä.

AOA Paunion kirje ulkoasiainministeriölle 26.10.1999, dnro 1914/4/99

LAUSUNTO YK:N KANSALAISOIKEUKSIA JA POLIITTISIA OIKEUKSIA KOSKEVAAN YLEISSOPIMUKSEEN LIITTYVIEN VARAUMIEN TARKISTAMISESTA

Ulkoasiainministeriö pyysi kirjeellään 1.9.1999 oikeusasiamiehen lausuntoa niiden vielä voimassa olevien varaumien mahdollisesta poistamisesta tai tarkistamisesta, jotka Suomi oli tehnyt YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimukseen).

Yleisenä lähtökohtana OA Lehtimaja totesi, että mitään varaumaa ei tule poistaa ennen kuin siihen aiheen antanut ongelma on ratkaistu ja sopimuksen tarkoittamat oikeudet pystytään myös tosiasiallisesti takaamaan Suomessa. Tällöinkin pitäisi marssijärjestyksen olla se, että ensin muutetaan kotimaista lainsäädäntöä ja vasta sen jälkeen varaumaa. Muutoin voidaan joutua ongelmalliseen ristiriitaan kotimaisen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten välillä.

Yksityiskohtien osalta OA totesi seuraavan.

Nuorten vankien erillään pitäminen (10 (2.b ja 3) art)

KP-sopimuksen 10 artiklassa on ehdottomat määräykset nuorten tutkinta- ja vankeusvankien pitämisestä erillään aikuisista vangeista. Oikeusministeriön mukaan kaikkien alle 21-vuotiaiden vankien pitäminen erillään aikuisista ei kuitenkaan nykyisin ole resurssisyistä mahdollista. Ehdoton erillääpitovelvollisuus saattaisi olla jopa nuorten oman edun vastaista, koska se vaikeuttaisi esimerkiksi heidän sijoittamistaan avolaitokseen. OA katsoi, ettei tämän varauman poistamiseen näyttänyt ainakaan vielä olevan tosiasiallisia edellytyksiä.

Lausuntopyynnössä oli myös kysytty, olisiko tätä KP-sopimuksen varaumaa aihetta täsmentää esimerkiksi viittaamalla lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 37 artiklaan. OA ei pitänyt oikeussystemaattiselta kannalta välttämättömänä menetellä näin. Lienee muutenkin selvää, että Suomi tulkitsee tätä varaumaansa ottaen huomioon myös muut sopimusvelvoitteensa ja pitää tällöin lapsen etua tulkinnan johtotähtenä.

Varauman täsmentämistarvetta olisi OA:n mielestä tarkasteltava ensisijaisesti Suomen yleisen ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta. Kun nuoria vankeja koskevan sopimusmääräyksen taustalla on pyrkimys nimenomaan lasten ja nuorten edun huomioon ottamiseen, Suomen tekemä varauma on saattanut antaa maailmalla vääriä signaaleja Suomen oikeusoloista ja oikeuspoliittisista tavoitteista. Kun lasten oikeudet kuuluvat ihmisoikeuspolitiikkamme painopistealueisiin, varauman "selittävään" täsmentämiseen saattaisi tältä kannalta olla aihetta.

Lainvoimaisen tuomion muuttaminen syytetyn vahingoksi (14 (7) art)

OA:n mukaan varauman tarkistamiseen ei ainakaan tässä vaiheessa liene tarvetta. On myös

kyseenalaista, onko jatkossakaan syytä pyrkiä varauman poistamiseen. Artiklan määräys on tosin sanamuodoltaan ehdoton, mutta käytännössä sitä on tulkittu väljästi. Lainvoiman saanut tuomio rikosasiassa on voitava erityistapauksissa purkaa syytetyn vahingoksikin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa oleva vastaava sääntö onkin sanamuodoltaan selvästi sallivampi kuin KP-sopimuksen 14 (7) artiklan määräys. Varauman tarkistaminen saattaa tulla ajankohtaiseksi siinä vaiheessa kun oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännöksiä seuraavan kerran tarkistetaan.

Sotapropagandan kielto (20 (1) art)

Sotapropagandan kieltäminen on aikanaan liittynyt suurvaltapoliittiseen tilanteeseen. Viime aikoina käyty keskustelu YK:n uudesta roolista sekä "kansainvälisen yhteisön" humanitaarisista interventioista on osoittanut, että kysymykseen sisältyy edelleen voimakkaita poliittisia latauksia. OA korosti sotapropagandaa koskevan varauman poistamisen tai täsmentämisen olevan pitkälti poliittinen kysymys, jonka arvioinnissa on otettava huomioon myös Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteiset linjaukset.

Varauman täydellinen poistaminen ei vaikuta mahdolliselta. Sen sijaan varaumaa voitaisiin kyllä täsmentää siten, että sen rajoituksena otettaisiin huomioon sotaan yllyttämisen kriminalisointi rikoslain 12 luvun 2 §:ssä.

Ongelmallisempi kysymys on sen sijaan se, pitäisikö sotapropagandan kriminalisointia Suomessa vielä laajentaa ja sen myötä pyrkiä poistamaan varauma kokonaan. Sananvapauden perus- ja ihmisoikeussuoja ei muodosta kriminalisoinnin laajentamiselle ehdotonta oikeudellista estettä, joskin pitkälle menevä kriminalisointi saattaisi olla erityisesti perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen. Sananvapauden rajoittaminen sallitaan KP-sopimuksen 19 (3) artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 (2) artiklassa mainituin edellytyksin. Hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin (nykyään perustuslain 12 §:n) mukaan taas "tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla". Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan kuitenkin, että "esimerkiksi pitkälle menevät tai väljät sanankäytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapaussäännöksen kannalta ongelmallisia".

OA suhtautui sananvapauden näkökulmasta varauksellisesti sotapropagandan kriminalisoinnin laajentamiseen. Kun asiaan tultaneen ottamaan kantaa myös Euroopan unionin omaa perusoikeussääntelyä harkittaessa, kysymyksen laajempi pohdiskelu ei ollut tässä yhteydessä ollut ajankohtaista.

Yhteenveto

Yhteenvetonaan OA esitti, että tässä vaiheessa saattaisi olla aihetta tarkistaa vain nuoria vankeja sekä sotapropagandan kieltoa koskevia varaumia siten, että edellisen osalta viitattaisiin lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja jälkimmäisen osalta otettaisiin huomioon sotaan yllyttämisen kriminalisointi rikoslain 12 luvun 2 §:ssä. Varaumien täsmentämisen ajankohtaisuus ja tarkempi muotoilu jäisivät kuitenkin kummassakin tapauksessa riippumaan yleisistä ihmisoikeuspoliittisista näkökohdista ja etenkin sotapropagandan osalta myös EU:n yhteisistä linjauksista.

OA Lehtimajan kirje ulkoasiainministeriölle 29.10.1999, dnro 1848/4/99

SÄÄDÖSKOKOELMATYÖRYHMÄN MIETINTÖ

AOA Paunio kiinnitti lausunnossaan 9.11.1999 säädöskokoelmatyöryhmän mietin-

nöstä (OM 397/42/99) oikeusministeriön huomiota siihen, että säädökset on julkaistava säädöskokoelmassa hyvissä ajoin ennen niiden voimaantuloa. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että säädösten julkaisemisessa tulisi manuaalinen ja sähköinen asiointitapa asettaa yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioon ottaen samaan asemaan. Siten säädösten julkaisemisen sekä kirjallisessa säädöskokoelmassa että valtion tuottamina sähköisinä tiedostoina tulisi tapahtua samana ajankohtana. Hän ei pitänyt perusteltuna sitä, että turvautumalla sähköisiin aineistoihin, erityisesti internetiin, yritettäisiin selviytyä liian kireäksi arvioiduista säädösten julkaisemisen aikatauluista kirjallisen säädösaineiston julkaisemisen kustannuksella.

AOA Paunion kirje oikeusministeriölle 9.11.1999, dnro 2142/4/99

TARKASTUKSET

Koillis-Lapin kihlakunnanvirasto	22.4.1999
Suomen Kiinan suurlähetystö Pekingissä	17.5.1999

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

MUUTTOILMOITUKSEN REKISTERÖINNIN VIIPYMINEN REKISTERITOIMISTOSSA

Kantelija arvosteli Oulun rekisteritoimistoa (nykyään maistraatti) siitä, että hänen muuttoilmoituksensa merkitseminen väestötietojärjestelmään oli viipynyt. Kantelija oli tehnyt muuttoilmoituksen rekisteritoimistolle 18.5.1995, jota ilmoitusta hän täydensi rekisteritoimiston pyynnöstä. Muuttoilmoitusta ei rekisteröity täydennyksen jälkeenkään vaan vasta 3.9.1996 kantelijan tehtyä 1.6.1996 uuden ilmoituksen ja annettua siihenkin pyydetyn täydennyksen.

Kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien ilmoitusten ja merkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään säädetään kotikuntalaissa. Kun henkilö muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on lain 7 §:n mukaan aikaisintaan viikkoa ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä rekisteritoimistolle. Kun ilmoitus on tullut rekisteritoimistolle, sen on lain 9 §:n mukaan tehtävä välittömästi väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä henkilön kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta.

AOA Paunio totesi kannanottonaan, että asiassa ei selvityksen mukaan ollut estettä rekisteröidä muuttoilmoitusta kantelijan 15.8.1995 antamien tietojen perusteella. Rekisterimerkinnän tekeminen oli siten viivästynyt kantelijan kannalta kohtuuttomasti. Hän saattoi käsityksensä muuttoilmoituksen rekisterimerkinnän viivästymisestä rekisteritoimiston silloisen päällikön tietoon.

AOA Paunion kirje 22.1.1999, dnro 2533/4/96

KIRKKO ÄÄNESTYSPAIKKANA

Kirkkoon kuulumaton kantelija arvosteli sitä, että Helsingin kaupungissa vuoden 1996 kunnallisvaaleissa käytettiin äänestyspaikkana kirkkoja, seurakuntasaleja ja muita uskonnollisia tiloja. Hän katsoi tämän loukanneen kirkkoon kuulumattomien äänioikeutettujen uskonnon ja omantunnon vapautta sekä asettaneen myös kansalaisten yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan puolueettomuuden kyseenalaiseksi.

Selvityksen mukaan valtaosa äänestyspaikoista sijaitsi kaupungin omistamissa huoneistossa. Äänestyspaikkoina toimi kuitenkin myös

valtion, seurakuntien sekä yksityisten yhteisöjen omistuksessa olevia huoneistoja. Kirkkohuoneita sekä kirkollisina pidettäviä tiloja ei yleensä käytetty äänestyspaikkoina. Äänestyspaikkojen luettelossa tosin mainittiin myös useita kirkkoja, mutta nämä olivat vain osoitetietoja. Seurakuntien omistuksessa olevista huoneistoista käytettiin äänestyspaikkoina lähinnä voimistelusaleja, seurakuntakoteja ja kerhotiloja. Tiloihin oli omat sisäänkäynnit. Ainoastaan Jollaksen kappelissa oli äänestyspaikka osittain kirkkosalin puolella. Tämä johtui käytettävän tilan pienuudesta.

Äänestyspaikoiksi sopivia huoneistoja valitessaan keskusvaalilautakunta ilmoitti kiinnittävänsä erityistä huomiota siihen, että äänestyspaikka oli mahdollisimman lähellä äänestysalueen äänioikeutettuja ja että se oli helposti myös niiden saavutettavissa, joiden liikuntakyky oli syystä tai toisesta rajoittunut. Huoneistojen sopivuutta koskevassa arvioinnissa keskusvaalilautakunta ei ollut kiinnittänyt huomioita huoneistojen omistussuhteisiin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Uskonnonvapauteen kuuluu myös oikeus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen (ns. negatiivinen uskonnonvapaus). Tämäkin oikeus on nimenomaisesti turvattu perusoikeutena. Uskonnon harjoittamisella tarkoitetaan lähinnä jumalanpalvelusta tai muuta uskonnollista tilaisuutta. Pelkästään läsnäoloa uskonnollisen yhdyskunnan omistamissa tiloissa ei vielä voida pitää uskonnon harjoittamisena. Näin ollen tällaisten tilojen käyttäminen vaaleissa äänestyspaikkana ei sellaisenaan loukannut uskonnonvapautta, ellei itse äänestystilaisuuteen liittynyt leimallisesti uskonnon harjoittamiseen viittaavia elementtejä.

Kysymys uskonnon ja omantunnonvapauden toteutumisesta ei ole kuitenkaan mustavalkoinen. Negatiivista uskonnonvapautta koskevalla säännöksellä on myös laajemmalle oikeusjärjestykseen ulottuva heijastusvaikutuksensa. Sillä voidaan puoltaa esimerkiksi sellaisia järjestelyjä, joilla vältetään ihmisten pakottaminen heidän vakaumustaan loukkaaviin tehtäviin tai tilanteisiin.

Evankelis-luterilaisella kirkolla ja ortodoksisella kirkkokunnalla on Suomessa lainsäädännöllinen erityisasema, minkä järjestelyn ei katsota sinänsä loukkaavan uskonnonvapauden periaatetta. Tätä historiallista taustaa vasten on ymmärrettävää, että seurakuntien tiloja on käytetty valtiollisten ja kunnallisten vaalien äänestyspaikkoina. Äänioikeutettujen joukko, etenkin kunnallisvaaleissa, on kuitenkin tänä päivänä kirjavampi kuin aikaisemmin. Siihen kuuluu entistä runsaammin myös sellaisten vähemmistöjen edustajia, jotka eivät jaa valtaväestön kristillistä kulttuuriperintöä. Myös näiden vähemmistöjen näkemykset ja odotukset on otettava huomioon.

OA katsoi, että äänestyspaikkana käytettävän huoneiston sopivuutta harkittaessa tulisi yhtenä näkökohtana ottaa tänä päivänä huomioon myös huoneiston aatteellinen luonne ja käyttötarkoitus. Uskonnon harjoittamiseen tarkoitetuissa tiloissa oli yleensä uskontoon liittyviä tunnusmerkkejä, joita tähän uskontoon kuulumaton, kuten nyt kysymyksessä oleva kantelija, saattoi perustellusti pitää häiritsevinä. Ei ollut myöskään kirkon itsensä kannalta ongelmatonta, että uskonnon harjoittamiseen tarkoitettuja tiloja käytettiin muihin kuin hengellisiin tarkoituksiin. Kirkkojärjestyksen 14 luvun 2 §:n mukaan kirkkoa onkin lupa käyttää vain "sen pyhyyteen soveltuviin tarkoituksiin".

Myös kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökul-

masta tuli OA:n mielestä pyrkiä siihen, että vaalihuoneistot ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja. On tärkeätä, että kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville äänioikeutetuille olisi yhtä helppoa saapua äänestyspaikalle. Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kun seurakuntien omistamia tiloja käytetään äänestyspaikkoina, olisi OA:n mielestä entistä enemmän kiinnitettävä huomiota siihen, minkälaisesta tilasta oli kulloinkin kysymys eli oliko huoneisto mahdollisesti varustettu, koristettu tai peräti vihitty uskonnon harjoittamista varten, ts. miten keskeisesti uskonnollinen elementti oli huoneistossa esillä ja miten voimakkaasti se välittyi ulkopuoliselle. Uskonnon harjoittamiseen nimenomaan tarkoitettujen tilojen, kuten esimerkiksi kirkkosalin käyttäminen vaaleissa äänestyspaikkana, ei OA:n mielestä ollut asianmukaista. Helsingin kaupungin keskusvaalilautakunnan menettelyä vuoden 1996 kunnallisvaaleissa voitiinkin OA:n mielestä arvostella siinä, että Jollaksen kappelissa äänestyspaikka ulottui osittain kirkkosalin puolelle.

OA saattoi vastaisen varalle oikeusministeriön ja Helsingin kaupungin keskusvaalilautakunnan tietoon edellä mainitun käsityksensä.

OA Lehtimajan päätös 3.3.1999, dnro 2009/4/96

HENKIVAKUUTUSOSAKEYHTIÖN VALVONTA

Kantelija pyysi tutkimaan, oliko sosiaali- ja terveysministeriö noudattanut vakuutusyhtiölain mukaista valvontavelvollisuuttaan 30.12.1994 konkurssiin asetetun Henkivakuutusosakeyhtiö Kansan osalta.

OA Lehtimaja totesi vakuutusvalvonnan ja laillisuusvalvonnan suhteesta seuraavan.

Vakuutusyhtiöiden viranomaisvalvonnalla pyritään ensi sijassa turvaamaan vakuutuksenottajien ja vakuutusten edunsaajien edut ja oikeudet. Tässä on vakuutuslaitosten vakavaraisuusvalvonnalla keskeinen asema. Tavoitteena on havaita vakuutusyhtiön ongelmat niin varhaisessa vaiheessa, etteivät vakuutuksenottajat ja vakuutusten edunsaajat ehtisi menettää vakuutustensa käsittämiä etuja. Yhtiön joutuessa selvitystilaan tai konkurssiin on pyrittävä vakuutettujen ja vakuutuksenottajien menetysten minimoimiseen.

Oikeusasiamiehen pääasiallisena tehtävänä on valvoa virkatoiminnan laillisuutta. Laillisuusvalvojan ei ollut mahdollista puuttua niihin operatiivisiin ratkaisuihin, joita sosiaali- ja terveysministeriö oli vakuutusvalvontaviranomaisena tehnyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan puitteissa. Oikeusasiamiehellä ei ole edes toimivaltaa ryhtyä arvioimaan vakuutusvalvonnan toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Puheena olevassa tapauksessa OA totesi kuitenkin erikoistilintarkastuksessa havaitun, että yhtiö ei ollut noudattanut sosiaali- ja terveysministeriön antamaa ohjetta vakuutusteknisen vastuuvelan katteena olevan omaisuuden säilyttämisestä erillään yhtiön muusta omaisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön tuli vakuutusyhtiölain nojalla määräajassa kehottaa yhtiötä korjaamaan asia. Ministeriö oli siten laiminlyönyt oman ohjeistuksensa noudattamisen valvonnan. Tätä laiminlyöntiä OA piti kuitenkin kokonaisuuteen nähden vähäisenä.

OA Lehtimajan kirje 26.3.1999, dnro 1303/4/96

SCIENTOLOGIAKIRKON REKISTERÖITYMISHAKEMUKSEN KÄSITTELY

Kantelija arvosteli opetusministeriön päätöksen perusteluja sen hylätessä Suomen Scientologiakirkko-nimisen uskonnollisen yhdyskunnan hakemuksen yhdyskunnan merkitsemiseksi uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin. Kantelussa moitittiin myös opetusministeriön virkamiehen asiaa koskevia julkisia lausumia ja ministeriön päätöksenteon hitautta.

Hakemuksen käsittely oli kestänyt opetusministeriössä yli neljä vuotta, minkä jälkeen hakemus hylättiin. Perusteluna oli se, ettei yhdyskunnan tarkoitus, ottaen huomioon sen toiminnan kokonaisluonne, ollut julkinen uskonnonharjoitus uskonnonvapauslain tarkoittamassa mielessä. Sanomalehdessä julkaistun uutisen mukaan päätöstä valmistellut opetusministeriön virkamies oli ilmoittanut hakemuksen hylkäämisen "pääsyynä" olleen se, että skientologeilla rahankeruu oli tärkeämpää kuin uskonnon harjoittaminen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asian käsittelyn viivästyminen

On vaikea sanoa yleisellä tasolla, milloin asian käsittely on viivästynyt aiheettomasti. Kyseisessä tapauksessa opetusministeriö vetosi asiaa valmistelleen virkamiehen laiminlyönteihin sekä taloudellisesta lamasta johtuneeseen resurssipulaan.

Käsittelyaika oli OA:n mielestä kuitenkin niin pitkä, ettei opetusministeriö voinut vapautua vastuusta pelkästään viittaamalla yksittäisen virkamiehen mahdollisiin laiminlyönteihin. Kun ministeriössä jouduttiin resurssipulan takia tekemään valintoja asioiden käsittelyjärjestyksen suhteen, etusijalle olisi tullut asettaa välittömästi perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät virkatehtävät. Uskonnonvapauden toteutumisesta huolehtiminen kuuluu ihmisten perusoikeusturvan ydinalueeseen. Tästä syystä opetusministeriön olisi pitänyt huolehtia siitä, että uskonnollisten yhdyskuntien rekisteröintiä koskevat hakemukset olisivat tulleet ratkaistuiksi kohtuullisen ajan kuluessa.

Asian esittelijä perusteli käsittelyn viivästymistä myös sillä, että Scientologiakirkko ei ollut toimittanut pyydettyjä lisäselvityksiä ajoissa. Tämän johdosta OA totesi, että hallintomenettelylain mukaan asianosaiselle on tarvittaessa asetettava kohtuullinen määräaika asiakirjassa olevan puutteen poistamista, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten sekä samalla ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä ratkaisemasta asiaa. Kyseisessä tapauksessa ei käynyt ilmi, että tätä mahdollisuutta olisi käytetty.

Päätöksen perusteleminen

Opetusministeriön kielteisen päätöksensä tueksi esittämä perustelu täytti OA:n mielestä hallintomenettelylain päätöksen perustelemiselle asettamat minimivaatimukset. Perustelu ei kuitenkaan antanut konkreettia tietoa hakemuksen hylkäämisen "pääsyystä". Se ilmeni vasta virkamiehen myöhemmin antamasta lehtihaastattelusta.

OA:n mielestä opetusministeriö on menetellyt hyvän hallintotavan vastaisesti siinä, että uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröintiä koskevan päätöksen perusteluja täydennettiin vasta valitusajan umpeenkuluttua annetussa esittelijän lehtihaastattelussa. Kuitenkin hän katsoi, ettei haastattelun antanut virkamies ollut sinänsä toiminut moitittavalla tavalla. Perusoikeutena turvattu sananvapaus kuuluu myös virkamiehille. Heillä on lähtökohtaisesti oikeus lausua julkisuudessa

kantansa myös sellaisista asioista, jotka liittyvät heidän virkaansa. Hallinnon avoimuus edellyttää, että päätösten taustoja tarvittaessa kerrotaan myös tiedotusvälineille, etenkin silloin kun asialla on yleistä yhteiskunnallista mielenkiintoa. On ministeriön asia päättää, kenelle tällainen tiedottaminen kuuluu. Ellei toisin ole yksittäistapauksessa päätetty, ei yleensä ole estettä sille, että hallintoasian esittelijä kommentoi hänen esittelystään tehtyä päätöstä julkisuudessa.

OA totesi kuitenkin ongelmalliseksi sen, että opetusministeriön kielteisen päätöksen "todellinen" perustelu oli tullut rekisteröintiä hakeneen yhdyskunnan tietoon vasta virkamiehen myöhemmin antamasta lehtihaastattelusta eikä itse ministeriön päätöksestä. Lehtihaastattelu oli annettu vasta valitusajan umpeenkuluttua, joten hakija ei ollut voinut muutosta hakiessaan vedota haastattelusta saamaansa tietoon. Tätä OA piti huonona hallintona hakijan oikeusturvan näkökulmasta.

OA:n toimivaltaan laillisuusvalvojana ei kuulunut arvioida sitä, oliko opetusministeriön päätös asiallisesti oikea. Laki antaa päätöksentekijälle harkintavaltaa. Kyseisessä tapauksessa ei ollut hänen mielestään perusteita epäillä, että harkintavaltaa olisi käytetty väärin. OA kiinnitti vastaisen varalle opetusministeriön huomiota perusoikeuksien toteutumisen ensisijaisuuteen voimavaroja ministeriön sisällä kohdennettaessa.

OA Lehtimajan päätös 12.5.1999, dnro 2651/4/98

KIRJALLINEN HUOMAUTUS VIRKAMIESOIKEUDELLISENA SEURAAMUKSENA

Henkikirjoittaja arvosteli Hämeen lääninhallitusta siitä, että se oli antanut hänelle "kirjallisen huomautuksen" sivutoimi-ilmoituksen laiminlyönnistä, vaikka kantelijan käsityksen mukaan kirjallisen huomautuksen antaminen ei ollut virkamieslain mukaan mahdollista.

OA totesi kannanottonaan seuraavan.

Valtion virkamieslain (750/94) mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa *kirjallinen varoitus*. Aikaisemmassa valtion virkamieslaissa (755/86) oli nimenomainen säännös myös esimiehen alaiselleen virkamiehelle antamasta *huomautuksesta*. Oikeuden tällaisen huomautuksen antamiseen katsottiin johtuneen jo "yleisistä periaatteista", joskin asiasta oli selvyyden vuoksi haluttu mainita laissa. Nykyisessä valtion virkamieslaissa ei sellaista säännöstä enää ole. Hallituksen esityksestä nykyiseksi valtion virkamieslaiksi kuitenkin ilmenee, ettei oikeustilaa ole ollut tältä osin tarkoitus muuttaa. OA:n mielestä esimiehen oli siten mahdollista antaa huomautus alaiselleen virkamiehelle myös nykyisen virkamieslain aikana.

Voidaanko huomautus myös nykyisen virkamieslain mukaan antaa paitsi suullisesti myös kirjallisesti? Lakia koskeneesta hallituksen esityksestä (291/1993 vp.) ei suoraan ilmene tähän vastausta. Koska mahdollisuus huomautuksen antamiseen myös kirjallisesti oli jo aikaisemman virkamieslain esitöissä mainittu ja käytäntö oli vakiintunut, ei oikeustilaa nähtävästi ole ollut tarkoitus tältäkään osin muuttaa nykyisessä laissa. Esimiehen huomautuksen antaminen kirjallisesti, esimerkiksi huomautuksen painokkuuden tai toimenpiteen dokumentoinnin vuoksi, oli OA:n mielestä siten edelleen mahdollista.

OA viittasi myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaan. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate merkitsee sitä, että rikoksesta voi seurata vain laissa säädetty rangaistus. Vaikka tämä oikeusperiaate nimenomaisesti koskeekin vain rikosoikeudellisia seuraamuksia, sen tulkintavaikutus heijastuu myös sellaisiin kurinpidollisiin ja mui-

hin hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka saatetaan oikeuselämässä kokea tosiasiallisina rangaistuksina. OA:n mielestä periaate puhui sen puolesta, että oikeuskäytännön kautta ei luotaisi sellaisia "työnjohdollisia" seuraamuksia, jotka käytännössä voidaan helposti sekoittaa kurinpidollisiin tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

OA:n mielestä valtion virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus ja esimiehen antama "työnjohdollinen" huomautus tuli pitää virkamiehen oikeusturvan vuoksi toisistaan selkeästi erillään. Kirjallinen varoitus on virkamieslain tuntema kurinpidollinen seuraamus. Sen antamisesta päättää hallinnollisessa järjestyksessä asianomainen virasto. Viraston päällikölle voi kirjallisen varoituksen antaa asianomaisen hallinnonalan ministeriö. Virkamies voi hakea virkamieslautakunnalta muutosta saamaansa kirjalliseen varoitukseen.

Tässä tapauksessa lääninhallitus oli tehnyt muodollisen päätöksen "*kirjallisen huomautuksen*" antamisesta virkavelvollisuuden laiminlyönnistä. OA:n mielestä päätös muistutti muotoilultaan enemmän kurinpidollisen seuraamuksen antamista kuin pelkästään esimiehen työnjohdollista huomauttamista. OA totesi, että kirjallista huomautusta koskeva päätös olisi voitu muotoilla paremminkin. Siitä olisi tullut selvemmin ilmetä, että kysymys oli vain esimiehen antamasta työnjohdollisesta huomautuksesta. OA saattoi käsityksensä vastaisen varalle Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

OA Lehtimajan päätös 26.5.1999, dnro 2579/4/96

MINISTERIÖN EDUSTUS VALVOTTAVASSA YHTEISÖSSÄ

Yksityisiä peliautomaattiyrittäjiä edustava yhdistys kanteli siitä, että Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) hallitukseen kuului sisäasiainministeriön kansliapäällikkö. Sisäasiainministeriön tehtävänä on valvoa, että raha-automaateilla ja muilla pelilaitteilla harjoitettavassa toiminnassa menetellään asianmukaisesti. Kantelijan mielestä valvonta ei ollut uskottavaa, jos ministeriön korkein virkamies oli valvottavan yhteisön hallituksessa.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Raha-automaattiasetuksen 16 §:n mukaan RAY:n hallituksen jäsenet nimittää valtioneuvosto. Heistä yhden tulee edustaa sisäasiainministeriötä. Raha-automaattiasetus ei kuitenkaan kytke ministeriöedustusta mihinkään tiettyyn virka-asemaan ministeriössä.

Kun harkitaan virkamiehen määräämistä edustajantehtävään, joka liittyy valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun valtion ohjaukseen ja valvontaan, on valtion virkamieslain 18 a §:n mukaan otettava huomioon, ettei virkamies saa tulla tämän tehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi *keskeisissä virkatehtävissään*.

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaan kansliapäällikön tehtäviin ei kuulu ratkaista pelitoimintaa koskevia asioita. Ne eivät siis ole ainakaan hänen valtion virkamieslaissa tarkoitettuja keskeisiä virkatehtäviään. RAY:n hallituksen jäsenenä oleva sisäasiainministeriön kansliapäällikkö ei saa muutenkaan käsitellä pelitoimintaa koskevia asioita, vaikka kansliapäälliköllä muuten onkin oikeus ottaa valmisteltavakseen tai esiteltäväkseen myös ministeriön muun virkamiehen käsiteltäväksi kuuluva asia.

OA katsoi, ettei sisäasiainministeriön kansliapäällikön jäsenyys RAY:n hallituksessa ollut lain ministeriöiden yleisjohtoon kuuluvien virkamiesten valintaa laitosten johtoelimiin tulisi välttää. Myös eduskunnan perustuslakivalio-

kunta on katsonut, että virkamiesten sivutointen valvontaa pitäisi tehostaa ja että sivutoimien myöntämistä johtaville virkamiehille tulisi rajoittaa. Entinen käytäntö ei ollut kuitenkaan olennaisesti muuttunut, mitä kansliapäällikkötason sivutoimiin tuli.

Vaikka sisäasiainministeriön kansliapäällikkö ei säännönmukaisesti käsittelekään virkatyössään pelitoimintaa koskevia asioita, oli kysymys ministeriön yleisjohtoon kuuluvien henkilöiden osallistumisesta ministeriöiden valvomien yhteisöjen toimielimiin OA:n mielestä entistäkin ajankohtaisempi. Julkiselta hallinnolta odotetaan entistä tiukempaa puolueettomuutta. Etenkin johtavien virkamiesten sidonnaisuuksiin on sen vuoksi kiinnitettävä asianmukaista huomiota. Tähän vaikuttaa osaltaan myös Euroopan yhteisöjen hallinnosta saadut kokemukset.

Edellä mainitussa oikeusasiamiehen erilliskertomuksessa katsottiin lisäksi, että julkishallinnon esimiehen osallistuminen jonkun asian käsittelyyn saattoi jossakin tapauksessa tehdä myös hänen alaisensa virkamiehen esteelliseksi asian käsittelyyn. Oli mahdollista, että varsinkin ministeriön ylimmän virkamiehen eli kansliapäällikön osallistuminen ministeriön valvontaan kuuluvien yhteisöjen toimintaan voi vaarantaa myös muiden ministeriön virkamiesten toiminnan puolueettomuuden.

OA totesi, että edellä mainituista syistä ministeriöiden kansliapäälliköiden osallistumista niiden valvontaan kuuluvien laitosten ja yhteisöjen toimielimiin tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää. Ministeriön ohjaus ja valvonta voidaan yhtä hyvin toteuttaa nimittämällä sen edustajaksi asianomaisiin toimielimiin sellaisia virkamiehiä, joiden kohdalla puolueettomuusepäilyjä ei samassa määrin synny.

OA Lehtimajan kirje 31.5.1999, dnro 2532/4/96

ASIAKASPALVELU OIKEUSMINISTERIÖSSÄ

Opiskelija arvosteli oikeusministeriön vaaliasioita hoitanutta hallitusneuvosta siitä, että tämä oli katkaissut puhelinyhteyden liian nopeasti opiskelijan kysyessä neuvoja mahdollisuudestaan osallistua vuoden 1999 eduskuntavaalien ennakkoäänestykseen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hyvään hallintoon kuuluu, että virkamies käyttäytyy asiakaspalvelutehtävissä tahdikkaasti. Virkamiehen tulisi aina, huolimatta siitä, että hän on kovankin paineen alaisena, ottaa huomioon virkansa asettamat vaatimukset.

Tässä tapauksessa oli jälkikäteen vaikeata saada luotettavaa kuvaa puhelinkeskustelun kulusta ja sävystä. Oli kuitenkin ilmeistä, että keskustelijoiden käsitykset puhelun jatkamisen tarpeellisuudesta olivat olleet erilaiset. Hallitusneuvos ei ollut edes väittänyt, että opiskelija olisi lähestynyt häntä häiriötarkoituksessa tai itse käyttäytynyt provosoivasti. Ilmeisesti hallitusneuvos oli vain pitänyt opiskelijan odotuksia mahdottomina toteuttaa. Tällaisessa tilanteessa vaaditaan julkista valtaa edustavalta virkamieheltä tyylitajua siinä, miten keskustelu voidaan lopettaa asiakasta loukkaamatta.

Oli kuitenkin huomattava, että opiskelijan yhteydenotto liittyi kysymykseen jokaiselle Suomen kansalaiselle perusoikeutena turvatun äänioikeuden toteutumisesta. Julkisen vallan asiana on edistää perusoikeuksia koskevan tiedon välittämistä kansalaisille. Oikeusministeriön vaalijohtajana toiminut hallitusneuvos ei voinut olettaa, että häneltä neuvoa kysyvä opiskelija olisi ennestään ollut selvillä oikeusministeriön toimivallasta ja mahdollisuuksista ennakkoäänestysasioissa. Tämän vuoksi hallitusneuvoksen olisi OA:n mielestä tullut osoittaa asiaankuuluvaa

malttia ja ennen puhelun katkaisemista varmistaa, että opiskelija oli todella saanut kaiken tarvitsemansa tiedon puheena olevasta asiasta.

OA kiinnitti oikeusministeriön hallitusneuvoksen huomiota siihen, että asiakaspalvelussa virkamiehen on aina käyttäydyttävä asiallisesti ja tahdikkaasti.

OA Lehtimajan päätös 16.6.1999, dnro 601/4/99

LAKIEN JULKAISEMINEN SÄÄDÖSKOKOELMASSA

Käräjätuomari arvosteli kantelussaan lakien ja asetusten myöhäistä julkaisemista Suomen säädöskokoelmassa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asetuksen mukaan säädös on, mikäli mahdollista, julkaistava siten, että se on yleisön saatavana hyvissä ajoin ennen sen voimaantuloa. Säädösten tulisi olla hyvissä ajoin ennen niiden voimaantuloa myös lain soveltajan tiedossa ja saatavilla. Muuten vaarannetaan niiden tarkoituksen toteutuminen. Jos uudet säännökset on lainsäätäjän tahdon mukaisesti saatettava nopeasti voimaan, tulisi lakia soveltavia viranomaisia jo säädösten valmisteluvaiheessa riittävästi informoida odotettavissa olevista muutoksista. Tämä kuuluu hyvään oikeushallintoon.

OA saattoi käsityksensä lainmuutoksia koskevan tiedottamisen tärkeydestä oikeusministeriön tietoon.

OA Lehtimajan päätös 29.9.1999, dnro 1304/4/99

LIIKUNTAESTEISTEN PALVELEMINEN VALTION VIRASTOTALOSSA

Valtion omistuksessa olevan Joutsenon virastotalon toisen kerroksen tilat korjattiin vuonna 1997 poliisin, ulosottoviranomaisten ja verotoimiston käyttöön. Silloisen Lappeenrannan, nykyisen Etelä-Karjalan, verotoimiston Joutsenon toimipiste muutti tuossa yhteydessä hissillä varustetusta kiinteistöstä virastotalon toiseen kerrokseen, johon ei ollut hissiyhteyttä. Rakennukseen ei tehty korjausten yhteydessä hissiä. Poliisi ja ulosottoviranomaisten tilat olivat jo aikaisemmin tuossa rakennuksessa.

Kantelija katsoi, että virastotalon liikuntaesteisiä käyttäjiä kohdeltiin muihin asiakkaisiin nähden eriarvoisesti ja että heitä syrjittiin vammaisuuden perusteella. Hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko asiassa menetelty rakennuslainsäädännön rakennusten saavutettavuutta koskevien säännösten sekä hallitusmuodon syrjintäkiellon vastaisesti.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Vuonna 1959 rakennettua valtion virastotaloa oli selvityksen mukaan pidettävä sellaisena rakennuksena ja siinä olevia poliisin, ulosottoviranomaisen ja siihen 1997 tulleita verotoimiston tiloja sellaisina palvelutiloina, joihin olisi ollut sovellettava rakennusasetuksen 80 §:n säännöstä liikkumisesteisten ja muutoin toimintarajoitteisten henkilöiden huomioon ottamisesta, mikäli korjaustöihin olisi haettu rakennuslupaa.

Valtion kiinteistölaitos vuokranantajana ja Lappeenrannan verotoimisto vuokraajana sivuuttivat kuitenkin rakennusasetuksen 80 §:n säännöksen vaatimuksen liikkumisesteisten henkilöiden huomioon ottamisesta kiinteistön kunnostustyössä, kun ne sopivat syksyllä 1997, että rakennuksessa tehdään ns. pintaremontti. Tämä oli vuokranantajan ja vuokraajan mielestä taloudellisesti edullinen korjausvaihtoehto.

AOA katsoi, että Valtion kiinteistölaitoksen Kaakkois-Suomen kiinteistöalueen ja Lappeen-

rannan verotoimiston päätöksessä toteuttaa Joutsenon virastotalon muutos- ja korjaustyöt ei otettu riittävästi huomioon liikuntaesteisiä asiakkaita hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin ja 16 a §:n edellyttämällä tavalla. Myöskään kustannuksia koskevat selvitykset eivät olleet AOA:n mukaan riittävän yksityiskohtaisia eivätkä toteutetut erillisjärjestelyt liikuntaesteisten henkilöiden palvelemiseksi kaikin puolin asianmukaisia. Hän saattoi käsityksensä Kaakkois-Suomen veroviraston ja Etelä-Karjalan verotoimiston sekä Valtion kiinteistölaitoksen tietoon.

AOA Paunion päätös 30.12.1999, dnro 1971/4/97

TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

KERTOMUSVUODEN 1999 ASIAT

Käsiteltävinä olleet kantelut, omat aloitteet ja lausuntopyynnöt yhteensä			**4 451**
Vuodelta 1996 siirtyneet asiat		118	
Vuodelta 1997 siirtyneet asiat		446	
Vuodelta 1998 siirtyneet asiat		1 179	
Vuonna 1999 vireille tulleet asiat		2 708	
• Kantelut oikeusasiamiehelle	2 617		
• Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	27		
• Oikeusasiamiehen omat aloitteet	41		
• Oikeusasiamieheltä pyydetyt lausunnot	23		
Ratkaistut asiat			**2 844**
Kantelut		2 788	
Omat aloitteet[1)]		39	
Lausuntopyynnöt		17	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			**1 561**
Vireillä vuodelta 1997		65	
Vireillä vuodelta 1998		452	
Vireillä vuodelta 1999		1 044	
Muut käsitellyt asiat			**183**
Tarkastukset[2)]		63	
Kanslian hallintoasiat		64	
Oikeusasiamiehelle lähetetyt virkasyytepäätökset		56	

[1)] *Asian tutkittavaksi ottaminen oikeusasiamiehen omasta aloitteesta johtui 6 tapauksessa sanomalehdissä julkaistuista kirjoituksista*

[2)] *Tarkastuspäiviä 44*

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 1999

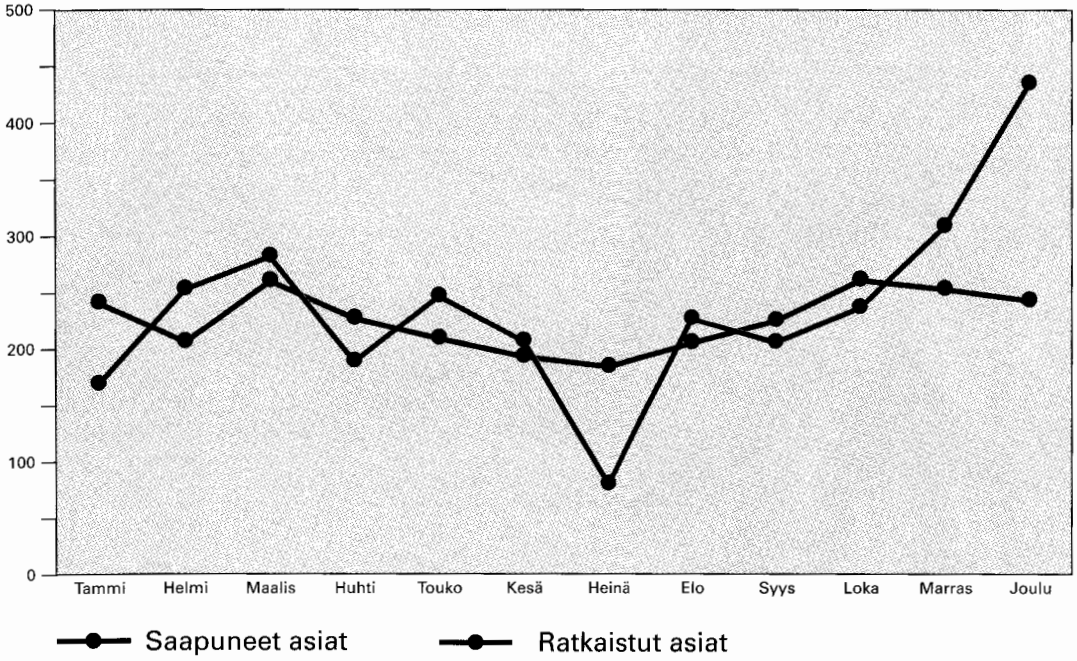
Kantelu- ja lausuntoasiat			**2 805**
• Sosiaaliviranomaiset		451	
• Poliisiviranomaiset		368	
• Tuomioistuimet		414	
• yleiset tuomioistuimet	307		
• erityistuomioistuimet	56		
• hallintotuomioistuimet	51		
• Vankeinhoitoviranomaiset		149	
• Terveydenhuoltoviranomaiset		212	
• Kunnalliset viranomaiset		101	
• Ympäristöviranomaiset		99	
• Veroviranomaiset		89	
• Ulosottoviranomaiset		59	
• Opetusviranomaimset		68	
• Työviranomaiset		76	
• Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		63	
• Ulkomaalaisviranomaiset		47	
• Sotilasviranomaiset		55	
• Maa- ja metsätalousviranomaiset		40	
• Syyttäjäviranomaiset		65	
• Kirkolliset viranomaiset		8	
• Muut viranomaiset		254	
• Muut julkista tehtävää hoitavat (viranomaisia ja virkamiehiä lukuunottamatta)		4	
• Yksityishenkilöt		183	
Omat aloitteet			**39**
• Sosiaaliviranomaiset		5	
• Vankeinhoitoviranomaiset		2	
• Sotilasviranomaiset		3	
• Poliisiviranomaiset		12	
• Ulosottoviranomaiset		1	
• Syyttäjäviranomaiset		1	
• Tuomioistuimet		4	
• hallintotuomioistuimet	1		
• yleiset tuomioistuimet	3		
• Terveydenhuoltoviranomaiset		2	
• Maa- ja metsätalousviranomaiset		1	
• Työvoimaviranomaiset		2	
• Opetusviranomaiset		1	
• Kirkolliset viranomaiset		1	
• Sisäasiainministeriö		1	
• Ulkomaalaisviranomaiset		2	
• Muut viranomaiset		1	
Ratkaistut asiat yhteensä			**2 844**

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 1999

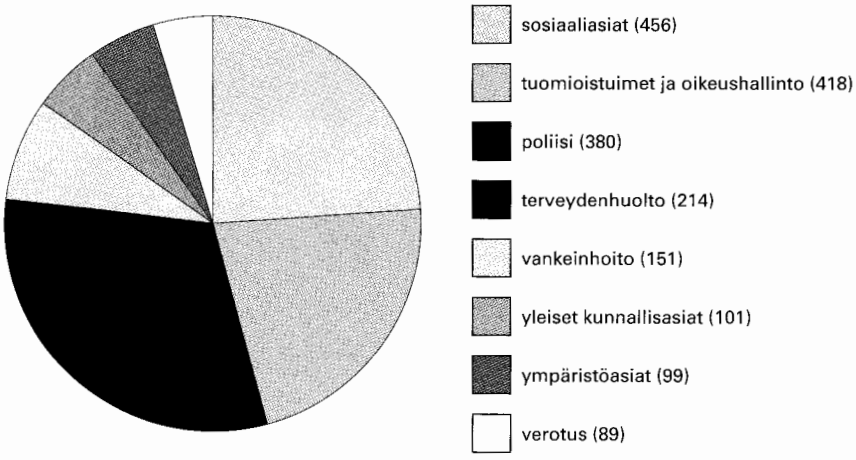
KANTELUT		2 788
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		
• esitys	4	
• huomautus[1)]	23	
• käsitys	280	
• käsittelyaikana tapahtunut korjaus	72	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		
• virheellistä menettelyä ei todettu	398	
• ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä	1 187	
Kantelua ei tutkittu, koska		
• ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	278	
• oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	278	
• ei yksilöity	86	
• siirto oikeuskanslerille	18	
• siirto valtakunnansyyttäjälle	13	
• siirto muulle viranomaiselle	5	
• tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	58	
• raukesi muulla perusteella	88	
OMAT ALOITTEET		39
• esitys	2	
• huomautus	5	
• käsitys	12	
• käsittelyaikana tapahtunut korjaus	4	
• lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	6	
• ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä	7	
• vireillä	3	
LAUSUNNOT		17
• Oikeusministeriölle	7	
• Ulkoasiainministeriölle	4	
• Sisäasiainministeriölle	3	
• Opetusministeriölle	2	
• Pääesikunnalle	1	
RATKAISTUT ASIAT YHTEENSÄ		2 844

[1)] *Lisäksi neljässä asiassa käsitys*

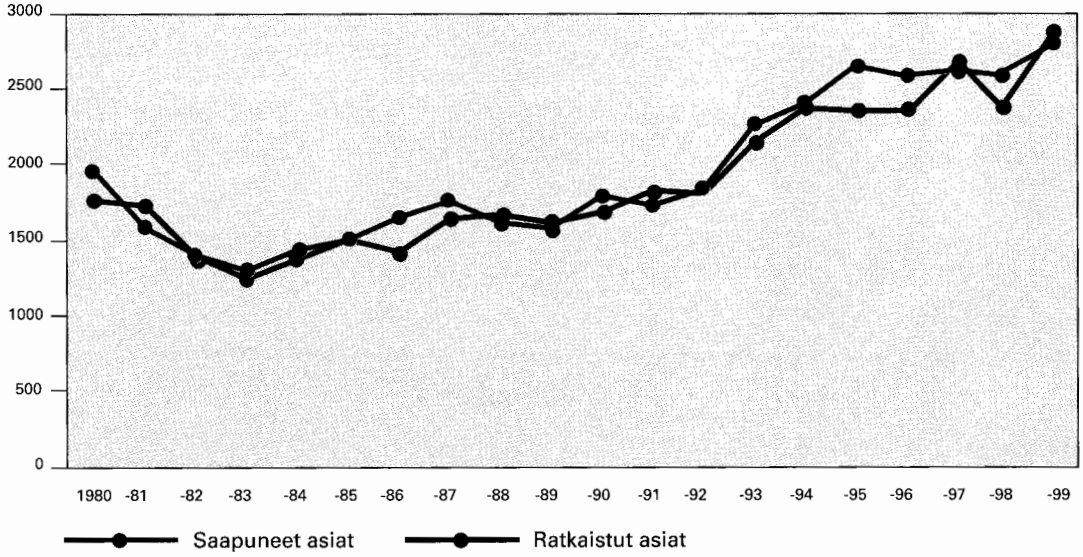
SAAPUNEET JA RATKAISTUT ASIAT KUUKAUSITTAIN VUONNA 1999



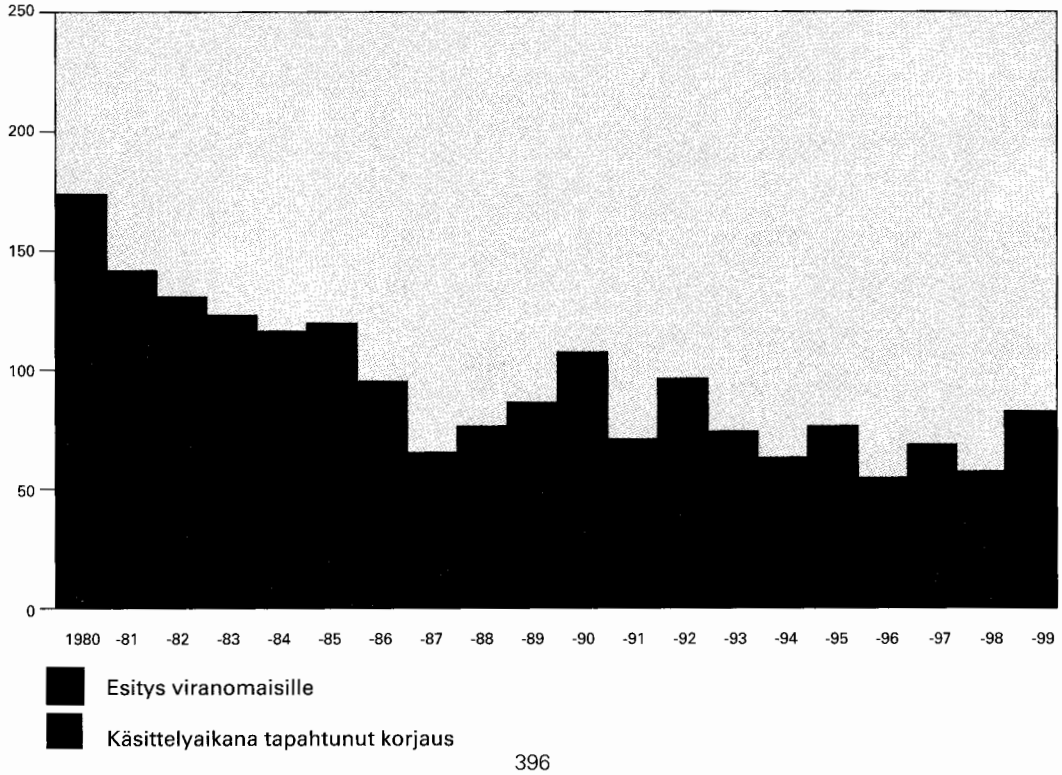
RATKAISUT VUONNA 1999: SUURIMMAT ASIARYHMÄT



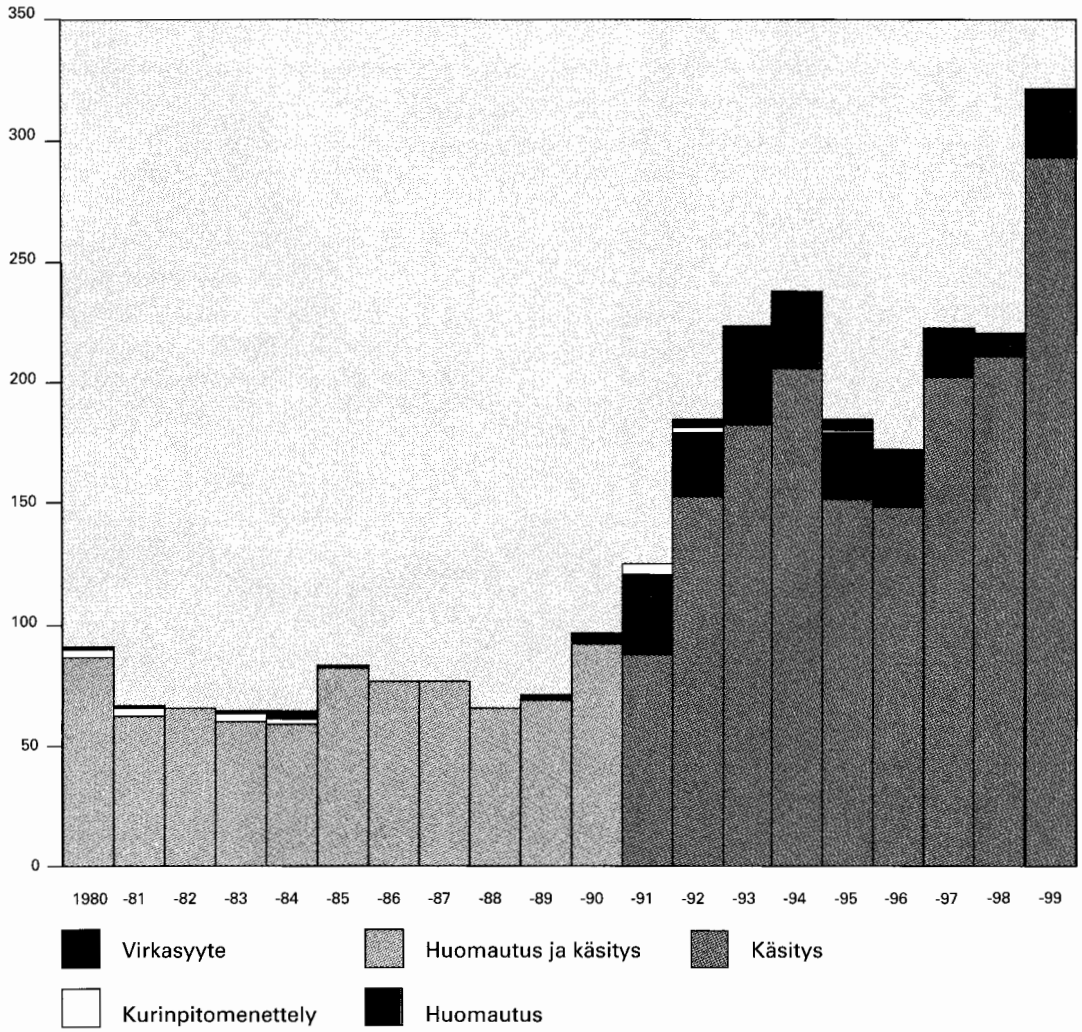
SAAPUNEET RATKAISTUT ASIAT VUOSINA 1980–1999



ASIAT VUOSINA 1980–1999, JOTKA OVAT JOHTANEET ESITYKSIIN VIRANOMAISILLE TAI KORJAUKSEEN KANTELUN KÄSITTELYN AIKANA



VIRKASYYTTEEN, KURINPITOMENETTELYN, HUOMAUTUKSEN TAI KÄSITYKSEN ANTAMISEEN JOHTANEET ASIAT VUOSINA 1980–1999



LUETTELO OIKEUSASIAMIEHEN ANTAMISTA LAUSUNNOISTA VUONNA 1999

14.1.1999 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2484/4/98) perustuslain voimaanpanotyöryhmän muistiosta, joka koskee uuden hallitusmuodon voimaantulosta aiheutuvia muun lainsäädännön muutostarpeita" (OA Lehtimaja)

26.2.1999 Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 141/4/99) poliisin taloudellisia sidonnaisuuksia selvittäneen työryhmän mietinnöstä (OA Lehtimaja)

12.3.1999 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 423/4/99) kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöistä (OA Lehtimaja)

24.5.1999 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1001/4/99) YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen liittyvästä määräaikaisraportista (OA Lehtimaja)

13.7.1999 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1059/4/99) YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen Suomen 4. määräaikaisraportin valmistelua varten (AOA Paunio)

9.8.1999 Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 1548/4/99) luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OA Lehtimaja)

27.8.1999 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1331/4/99) sotilassyyttäjätyöryhmän mietinnöstä (OA Lehtimaja)

31.8.1999 Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 1762/4/99) uudesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OA Lehtimaja)

13.9.1999 Lausunto opetusministeriölle (dnro 1764/4/99) todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeutta koskevissa asioissa (OA Lehtimaja)

24.9.1999 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1536/4/99) sähköisestä asioinnista hallinnossa (AOA Paunio)

21.10.1999 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1316/4/99) samaa sukupuolta olevien parisuhteita käsitelleen työryhmän ehdotuksesta (AOA Paunio)

26.10.1999 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1914/4/99) YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan allekirjoittamista ja hallituksen esityksen laatimista koskevassa asiassa (AOA Paunio)

27.10.1999 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2009/4/99) valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan sääntelyn tarkistamista koskevasta mietinnöstä (OA Lehtimaja)

29.10.1999 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1848/4/99) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen varaumien tarkistamista koskevasta asiasta (OA Lehtimaja)

4.11.1999 Lausunto pääesikunnalle (dnro 145/4/99) Venäjän pääsyyttäjäviraston tiedustelun johdosta (OA Lehtimaja)

9.11.1999 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2142/4/99) säädöskokoelmatyöryhmän mietinnöstä (AOA Paunio)

16.12.1999 Lausunto opetusministeriölle (dnro 2256/4/99) uskonnonvapauskomitean välimietinnön johdosta (AOA Paunio

ASIAHAKEMISTO

Sivu

Ajoneuvohallintokeskus
– suoritteiden maksullisuus 334

Alaikäinen
ks. lapsi

Ammattikorkeakoulu
– ammattikorkeakoulun sopimusopiskelujärjestelmä 308
– opintotukien maksatus ammattikorkeakouluissa opiskeleville 304

Ampuma-ase
– ampuma-aselupien peruuttaminen 150

Ampumakoe
– ulkomaisen ampumakokeen ja metsästäjätutkinnon hyväksyminen Suomessa 371

Asemakaava
– asemakaavan noudattamisen valvonta 362

Asiakirja
– viivästys asiakirjojen antamisessa .. 208, 242
– verotusasiakirjojen salassapito 333
– potilasasiakirjojen lainaaminen terveyskeskuksen johtavan lääkärin yksityisvastaanotolle 260
– tilipäätöstietojen julkisuus 301
– kunnan tarkastuslautakunnan jäsenen tietojensaantioikeus 312
– ympäristökeskukseen tulleiden myyntiä koskevien asiakirjojen julkisuus 356
– alkuperäisasiakirjan vahingoittuminen hovioikeudessa 97

Asianomistaja
– asianomistajan ajaman virkarikosasian tutkimatta jättäminen 127

Sivu

Asianosainen
– hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus 302

Avustaja
– kielto toimia epäillyn avustajana esitutkinnassa 149

DNA-tutkimus
– OA:n lausunto ulkomaalaislain muuttamista koskevista esitysluonnoksista 341

Eduskunnan oikeusasiamies
– huolellisuus annettaessa selvitystä oikeusasiamiehelle 215
– oikeusasiamiehen toimivalta ja vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus 298
– oikeusasiamiehen ja yleisen syyttäjän toimivaltasuhteet 198

Eduskuntavaalit
– ilmoituskortin vaatiminen äänestäjältä 317

Elinkeinovapaus
– työntekijän poistaminen turvallisuussyistä työpaikaltaan lentoasemalta 145
– ovelta ovelle -myynnin kieltäminen 317

Eläkesäätiö
– vakuutusvalvontaviranomaisen valvontavelvollisuus kattaa myös Euroopan yhteisön oikeuden 227

Eristäminen
– vangin 134, 135
– psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan 262

Esitutkinta
– viivästys 150, 158, 171, 178
– esitutkintapäätöksen perusteleminen 170

Sivu

- poliisipiirin esteellisyys esitutkinnan toimittamisessa ... 178
- poliisimiehen tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnasta päättäminen ... 165
- todistajan kieltäytymisoikeus esitutkinnassa ... 162
- kielto toimia epäillyn avustajana esitutkinnassa ... 149
- tutkinnanjohtajan varomattomuus esitutkinnasta tiedottamisessa ... 161
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta ... 158
- esitutkinnan jättäminen toimittamatta .. 169

Esteellisyys

- virkamiehen ... 100, 128, 152, 162, 233, 327
- poliisipiirin esteellisyys esitutkinnan toimittamisessa ... 178
- kaupunginhallituksen varapuheenjohtajan ... 315
- ministeriön edustus valvottavassa yhteisössä ... 388
- vastaaminen esteellisyysväitteeseen ... 363

Euroopan yhteisö

- vakuutusvalvontaviranomaisen valvontavelvollisuus kattaa myös Euroopan yhteisön oikeuden ... 227

Haaste

- tiedoksianto väärälle henkilölle ... 163

Hallintomenettely

- tarjouskilpailuun liittyvän asian selvittäminen ... 144
- lääninpoliisineuvoksen esteellisyys kantelua ratkaistessaan ... 152
- ulosottomiehen velvollisuus vastata kirjallisiin tiedusteluihin ... 214
- tiedottaminen vuorotteluvapaakokeilusta ... 231

Sivu

- päätöksen perusteleminen ... 232-234, 268, 324, 353
- työministeriön ja työsuojelupiirin menettely tutkintapyynnön käsittelyssä ... 322
- työttömyyskassan velvollisuus toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti työttömyysturva-asioissa ... 325
- kirjeisiin vastaaminen ... 336
- tullin neuvontavelvollisuus auton haltuunotossa ... 337
- peurojen tuontia koskeva neuvonta ... 369
- joukkoliikenteen tarkastusmaksun periminen yksityistä perintätoimistoa käyttämällä ... 348
- AOA Paunion lausunto sähköisestä asioinnista hallinnossa ... 379
- vastaaminen esteellisyysväitteeseen ... 363
- ympäristökeskuksen kirjeen selkeys ... 362
- ympäristökeskuksen sijaismääräyksen peruuttaminen ... 356

Henkilökohtainen koskemattomuus

- henkilönkatsastus ... 157
- vangin eristäminen ... 135
- henkilöntarkastus ... 134
- poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta ... 273
- psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan eristäminen ... 262
- OA:n lausunto ulkomaalaislain muuttamista koskevista esitysluonnoksista ... 341
- varusmiesten hiusten pituus ... 295

Henkilökohtainen vapaus

- pidätetyn kohtelu ... 151, 159
- kiinniotto ... 146, 155, 164
- tykistöprikaatin juoma-automaattien hoitaminen ... 293
- ylimitoitettu sisäjärjestysharjoitus ... 294

Sivu

Henkilöllisyys
– rangaistuslaitokseen otettavan henkilöllisyyden varmistaminen 135

Hovioikeus
ks. tuomioistuin

Huolellisuus
– annettaessa selvitystä oikeusasiamiehelle 215
– saatavien perinnässä 333
– alkuperäisasiakirjan vahingoittuminen hovioikeudessa 97

Huomautus
– kirjallinen huomautus virkamiesoikeudellisena seuraamuksena 387

Huostaanotto
– lapsen ja vanhempien kuuleminen ennen kiireellistä huostaanottoa 252
– lapsen ja vanhempien yhteydenpidon rajoittaminen 242, 255

Julkinen hankinta
– tarjouskilpailuun liittyvän asian selvittäminen 144

Julkisuus
– Valtiokonttorille annetun asiantuntijalääkärin lausunnon julkisuus 234
– vakuutusoikeuden jäsenten nimien tiedoksisaanti 230
– tilipäätöstietojen julkisuus 301
– ympäristökeskukseen tulleiden myyntiä koskevien asiakirjojen julkisuus 356

Jätteenkuljetus
– järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapauttaminen 360

Kalastus
– kalastus valtion vesialueella 368

Sivu

Kansaneläkelaitos
– sairauspäivärahan takaisinperintä 236
– kohtuus ja luottamuksensuoja työttömyyspäiväraha-asiassa 328
– oleskeluluvan voimassaolo työmarkkinatuen maksatuksen edellytyksenä 324
– opintotukien maksatus ammattikorkeakouluissa opiskeleville 304

Kantelu
– vaikutus esitutkinnan suorittamisvelvollisuuteen 171
– lääninpoliisineuvoksen esteellisyys kantelua ratkaistessaan 152

Kieli
– oikeus saada psykiatrista hoitoa omalla äidinkielellään 263
– kielikiintiö opiskelijavalinnassa 375
– ympäristövaikutusten arviointiselostuksen kieli 373

Kiinniotto
– poliisilain mukaisen kiinnioton edellytykset 155
– kiinniottoperusteiden kirjaaminen 146
– poliisin kiinniottaman lapsen kohtelu ... 164

Kilpailutuomioistuin
– OA:n lausunto kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöstä 378

Kirjesalaisuus
– postilähetysten tarkastaminen ja kirjeiden luovuttaminen aviopuolisolle tarkastuksen jälkeen 171

Kirkko
– kirkko äänestyspaikkana 383

Sivu

Konkurssi
– konkurssipesien toimitsijamiesten luettelointi käräjätuomarin toimesta 212

Konkurssiasiamies
– viivästys konkurssiasiamiehelle jätetyn tutkintapyynnön käsittelyssä 208

Kotietsintä
– lukon vaihtaminen kotietsinnän yhteydessä 171
– kotietsinnän edellytykset ja suostumus pakkokeinojen käyttöön 156

Kotirauha
– kotietsinnän edellytykset ja suostumus pakkokeinojen käyttöön 156
– ovelta ovelle -myynnin kieltäminen 317

KP-sopimus
– OA:n lausunto YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimukseen liittyvien varaumien tarkistamisesta 381

Kunnallisvaalit
– kirkko äänestyspaikkana 383

Kunta
– kaupunginhallituksen varapuheenjohtajan esteellisyys 315
– liikennejärjestelyt rock-tapahtuman aikana 345
– työpaikkakiusaaminen 307
– entisen rehtorin varainkäytön selvittäminen 305
– velvollisuus järjestää päivähoito 247
– tiesuunnitelmasta tehdyistä muistutuksista annetun lausunnon yksilöinti 312
– kunnan tarkastuslautakunnan jäsenen tietojensaantioikeus 312
– kunnan aiheuttaman vahingon korvaaminen 313

Sivu
– vedentoimituksen keskeyttäminen 315
– ovelta ovelle -myynnin kieltäminen 317
– asemakaavan noudattamisen valvonta . 362
– järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapauttaminen 360
– valvontavelvollisuus ympäristöasioissa . 353
– yhdenvertaisuus jätemaksuja määrättäessä 359, 361
– päivähoitopäätöksiä koskevat puutteet . 250

Kuolemansyy
– viivästys kuolemansyyn selvittämisessä . 280

Kuuleminen
– lapsen ja vanhempien kuuleminen ennen kiireellistä huostaanottoa 252
– asianomistajan kuuleminen esitutkinnassa 178
– asianosaisen kuuleminen uskottua miestä määrättäessä 255
– huoltajan suostumus lastensuojelun avohuollon tukitoimien edellytyksenä .. 246
– saamelaiskäräjien kuulematta jättäminen suurinta sallittua poromäärää alennettaessa 368
– maahantuontiveroja ja autoveroa määrättäessä 334
– lähiomaisen kuuleminen kehitysvammaisen potilaan hoidossa 277
– omaisten kuuleminen tärkeitä hoitopäätöksiä tehtäessä 276
– asunto-osakeyhtiön kuuleminen ennen korjauskehotusta 365
– ympäristökeskuksen johtajan sijaismääräyksen peruuttamisessa 356
– asianosaisen kuuleminen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa .. 122
– vahingonkorvausasian lepäämään jättämisessä 96
– naapurin kuuleminen rakennuslupaasiassa 364

Sivu

Käräjäoikeus
ks. tuomioistuin

Käännyttäminen
– käännytyspäätöksen täytäntöönpanijan vastuu ... 342

Laillisuusperiaate
– kirjallinen huomautus virkamies-oikeudellisena seuraamuksena ... 387
– enimmäisrangaistuksen ylittäminen käräjäoikeudessa ... 111

Laillisuusvalvonta
– OA:n lausunto laillisuusvalvontaa koskevien säännösten uudistamisesta ... 377

Lapsi
– alaikäisten oikeuspsykiatrista hoitopaikkaa koskeva esitys ... 254
– lapsen pitäminen poliisin säilössä ... 252
– ryhmäkoot lasten päivähoidossa ... 256
– pakolaislasten tilanne ... 257
– huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ... 242, 255
– poliisin kiinniottaman lapsen kohtelu ... 164
– huoltajan suostumus lastensuojelun avohuollon tukitoimien edellytyksenä ... 246
– poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta ... 273
– kunnan velvollisuus järjestää päivähoito ... 247
– päivähoitopäätöksiä koskevat puutteet ... 250

Lautamies
– vastuu tuomioon sisältyvästä virheestä ... 105

Liikennevakuutus
– vakuutuslaitoksen velvollisuus tiedottaa eri korvauslajeista ... 230

Sivu

Liikkumisvapaus
– liikennejärjestelyt rock-tapahtuman aikana ... 345
– Tielaitoksen päätös lauttaliikenteen palvelutasosta ... 346

Lunastuskorvaus
– lunastuskorvausta koskevan toimituksen aloittaminen ... 352

Luottamuksellinen viesti
– työnantajan ja oppilaitoksen tietoverkon käytön valvonta ... 307

Lääkäri
– vakuutuslääkärin esteellisyys ... 233

Lääninhallitus
– tarjouskilpailuun liittyvän asian selvittäminen ... 144
– lääninpoliisineuvoksen esteellisyys kantelua ratkaistessaan ... 152
– perhekodin toiminnan valvonta ... 245
– viivästys kuolemansyyn selvittämisessä ... 280
– vanhojen metsien suojeluohjelmasta tiedottaminen ... 364

Maaoikeus
ks. tuomioistuin

Maanpuolustus
ks. puolustusvoimat

Maaseutuelinkeinopiiri
– kalastus valtion vesialueella ... 368

Maksuton oikeudenkäynti
– äänitteiden korvaaminen maksuttomassa oikeudenkäynnissä ... 121

Markkinatuomioistuin
– OA:n lausunto kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöstä ... 378

Sivu

Matkustuskielto
– tutkintavankeudessa olleen ja matkustuskieltoon määrätyn vapauttaminen ... 167

Muutoksenhaku
– OA:n lausunto kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöstä ... 378

Muuttoilmoitus
– muuttoilmoituksen rekisteröinnin viipyminen rekisteritoimistossa ... 383

Neuvontavelvollisuus
– tiedottaminen vuorotteluvapaakokeilusta ... 231
– tullin neuvontavelvollisuus auton haltuunotossa ... 337
– peurojen tuontia koskeva neuvonta ... 369
– käräjätuomarin neuvontavelvollisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa ... 122

Oikeudenkäynti
– OA:n lausunto sotilassyyttäjätyöryhmän mietinnöstä ... 289
– yleisradio-ohjelma ja oikeudenkäynnin puolueettomuus ... 347
– käräjätuomarin puolueettomuus riita-asian valmistelussa ... 126
– riita-asian valmistelun viipyminen käräjäoikeudessa ... 98
– lääkärintodistusten jääminen oikeudenkäyntiasiakirjoihin ... 100
– tuomarin esteellisyys riita-asiassa ... 128
– asianosaisen kuuleminen ja käräjätuomarin neuvontavelvollisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa ... 122
– otemaksusta tiedottaminen ... 99
– käräjäoikeuden päätösharkinnan viipyminen ... 123

Sivu

– käräjäoikeuden puheenjohtajan käyttäytyminen ... 91, 99
– vahingonkorvausasian lepäämään jättäminen ... 96
– todistajan kuuleminen hovioikeuden suullisessa käsittelyssä ... 93
– syyttäjän loppupuheenvuoro ja vastatodistelumahdollisuus ... 198
– todistelumenettely rikosasiassa ... 124
– käräjäoikeuden puheenjohtajan puolueettomuus rikosasiassa ... 91
– rikosoikeudenkäynnin asianosaisten henkilöllisyyden salassapito ... 112
– hovioikeuden jäsenten yhteydenpito oikeudenkäynnin osapuoliin ... 100
– ns. pakkosovittelu riita-asian valmistelussa ... 108

Oikeusapupyyntö
– poliisin tekemän kansainvälisen oikeusapupyynnön peruuttaminen ... 171

Oleskelulupa
– oleskeluluvan voimassaolo työmarkkinatuen maksatuksen edellytyksenä ... 324
– oleskelulupahakemuksen käsittelyn keskeytyminen ... 341

Omaisuuden suoja
– vanhojen metsien suojeluohjelmasta tiedottaminen ... 364
– lunastuskorvausta koskevan toimituksen aloittaminen ... 352

Opetustoimi
– ammattikorkeakoulun sopimusopiskelujärjestelmä ... 308
– työpaikkakiusaaminen ... 307
– entisen rehtorin varainkäytön selvittäminen ... 305

Sivu
– lukion järjestyssääntöjen laillisuus 303
– opintotodistuksen merkintä 303
– hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus oppilaiden siirtämistä koskevassa asiassa 302

Opintotuki
– opintotukien maksatus ammattikorkeakouluissa opiskeleville 304

Opiskelija
– kielikiintiö opiskelijavalinnassa 375
– ulkomaalaisen opiskelijan oikeus toimeentulotukeen 221

Oppilaitos
– työnantajan ja oppilaitoksen tietoverkon käytön valvonta 307

Pakkohuutokauppa
– ulosottohenkilökunnan osallistuminen ostajana pakkohuutokauppaan 207
– ilmoittamismenettelystä 207

Pakolainen
– pakolaislasten turvapaikkahakemusten käsittelyajat 257

Palveluperiaate
– peurojen tuontia koskeva neuvonta 369
– asiakaspalvelu oikeusministeriössä 389
– käräjätuomarin neuvontavelvollisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa 122

Perhe-elämän suoja
– OA:n lausunto ulkomaalaislain muuttamista koskevista esitysluonnoksista 341

Perhekoti
– perhekodin toiminnan valvonta 245

Sivu
Perusteleminen
– esitutkintapäätöksen 170
– ampuma-aselupien peruuttaminen 150
– määrättäessä selvittäjä velkajärjestelyssä 215
– maksusitoumuspäätöksen 234, 268
– Valtiokonttorin päätöksen 233
– työkyvyttömyyseläkettä koskevan päätöksen 232
– työllistämistukea koskevan päätöksen .. 324
– päätöksen perusteleminen maahantuontiveroja ja autoveroa määrättäessä 334
– Scientogiakirkon rekisteröitymishakemuksen 386
– lunastuskorvausta koskevan toimituksen aloittaminen 352
– vesikäymälälupapäätöksen 353
– syyttämättäjättämispäätöksen 184
– toimeentulotukipäätöksen 218

Pidätys
– pidätetyn kohtelu 151
– pidättämisen edellytykset 159

Poliisi
– lapsen pitäminen poliisin säilössä 252
– esitutkinnan viivästys 150, 158, 171, 178
– työntekijän poistaminen turvallisuussyistä työpaikaltaan lentoasemalta 145
– poliisilain mukaisen kiinnitoton edellytykset 155
– tarjouskilpailuun liittyvän asian selvittäminen 144
– esitutkinnan päättäminen ja päätöksen perusteleminen 170
– takavarikoidun esineen luovuttaminen . 153
– lääninpoliisineuvoksen esteellisyys kantelua ratkaistessaan 152
– henkilönkatsastus vihjetiedon perusteella 157
– poliisimiehen epäillyn vesiliikennejuopumuksen selvittäminen 157

Sivu
- takavarikkopäätöksestä ilmoittaminen ja takavarikoidun omaisuuden palauttaminen ... 166
- pidätetyn kohtelu ... 151
- pakkokeinot ja kansainvälinen oikeusapupyyntö ... 171
- poliisipiirin esteellisyys esitutkinnan toimittamisessa ... 178
- poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen ... 147
- kiinniottoperusteiden kirjaaminen ... 146
- kuvaamiskielto piiritystilanteessa ... 164
- haasteen tiedoksianto ja rikosilmoituksen vastaanotto ... 163
- poliisimiehen tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnasta päättäminen ... 165
- todistajan kieltäytymisoikeus esitutkinnassa ... 162
- pidättämisen edellytykset ... 159
- kadonneen henkilön etsintäkulut ... 160
- poliisin kiinniottaman lapsen kohtelu ... 164
- menettely moottoripyörien rakennemuutosten valvonnassa ... 163
- kielto toimia epäillyn avustajana esitutkinnassa ... 149
- ampuma-aselupien peruuttaminen ... 150
- kotietsinnän edellytykset ja suostumus pakkokeinojen käyttöön ... 156
- tutkintavankien ruokailu ... 164
- poliisipäällikön esteellisyys ... 152
- tutkinnanjohtajan varomattomuus esitutkinnasta tiedottamisessa ... 161
- käyttäytyminen virkatehtävissä ... 148
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta ... 158
- vastuu turvapaikanhakijoiden käännytyspäätöksestä ... 342
- turvapaikanhakijoiden karkotuksen täytäntöönpano ... 342

Sivu
- OA:n lausunto poliisin taloudellisia sidonnaisuuksia selvittäneen työryhmän mietinnöstä ... 143
- poliisimiehen kansanedustajaehdokkuus ... 160
- poliisimies sosiaalilautakunnan jäsenenä ... 162
- yhdenvertainen kohtelu liikennevalvonnassa ... 167
- poliisimiehen sopimaton lehtikirjoittelu ... 173
- liikennejärjestelyt rock-tapahtuman aikana ... 345
- esitutkinnan jättäminen toimittamatta ... 169

Poronhoito
- maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaaminen ... 372
- saamelaiskäräjien kuulematta jättäminen suurinta sallittua poromäärää alennettaessa ... 368

Potilas
- potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan ... 279
- kehitysvammaisen potilaan hoitaminen ... 277
- omaisten kuuleminen tärkeitä hoitopäätöksiä tehtäessä ... 276
- leikkauksen asianmukaisuus ... 275
- oikeus saada tarpeellista erikoissairaanhoitoa ... 272
- potilaan suostumus toimia opetuspotilaana ... 269
- psyykkisesti sairaan ja fyysisesti vammaisen potilaan hoitopaikka ... 268
- sydänsairauden hoitaminen ... 265
- tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan henkilön taloudellisten asioiden hoito ... 264
- potilaan liikkumisen rajoittaminen ... 263
- potilaan kirjeiden pidättäminen ... 262
- eristäminen ... 262

Sivu
– mielentilatutkimuspotilaan yksityisyyden suoja ... 261

Psykiatrinen sairaanhoito
– oikeus saada psykiatrista hoitoa omalla äidinkielellään ... 263
– alaikäisten oikeuspsykiatrista hoitopaikkaa koskeva esitys ... 254
– psyykkisesti sairaan ja fyysisesti vammaisen potilaan hoitopaikka ... 268
– tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan henkilön taloudellisten asioiden hoito ... 264
– potilaan kirjeiden pidättäminen ... 262
– eristäminen ... 262
– mielentilatutkimuspotilaan yksityisyyden suoja ... 261

Puolueellisuus
– hovioikeuden jäsenen ... 93

Puolueettomuus
– poliisimiehen epäillyn vesiliikennejuopumuksen selvittäminen ... 157
– ulosottohenkilökunnan osallistuminen ostajana pakkohuutokauppaan ... 207
– tuomioistuimen ... 119
– vakuutuslääkärin ... 233
– verotarkastajan sivutoimi ... 332
– ministeriön edustus valvottavassa yhteisössä ... 388
– ympäristöviranomaisen ... 353, 356
– käräjätuomarin ... 91, 99, 126
ks. myös esteellisyys

Puolustusvoimat
– varusmiehen käyttämättä jääneet lomapäivät ... 299
– sotilaan sanavapaus ... 290
– tykistöprikaatin juoma-automaattien hoitaminen ... 293
– varusmiesten hiusten pituus ... 295
– varusmiehille annettava ns. rästikoulutus ... 297
– oikeusasiamiehen toimivalta ja vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus ... 298
– OA:n lausunto sotilassyyttäjätyöryhmän mietinnöstä ... 289
– ylimitoitettu sisäjärjestysharjoitus ... 294
– varusmiesesimiesten riittämätön valvonta ... 291

Päivähoito
– ryhmäkoot lasten päivähoidossa ... 256
– kunnan velvollisuus järjestää päivähoito ... 247
– päivähoitopäätöksiä koskevat puutteet ... 250

Päätös
– oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen ... 222
ks. myös perusteleminen

Raha-automaattiyhdistys
– ministeriön edustus valvottavassa yhteisössä ... 388

Rakennuslupa
– hyvän hallinnon vaatimukset rakennusvalvonnassa ... 363
– naapurin kuuleminen ... 364
– konsertti–ja kesäteatteriteltan rakennuslupa ... 365

Ratahallintokeskus
– joukkoliikenteen tarkastusmaksun periminen ... 348

Rikosilmoitus
– vastaanotto ... 163

Sivu

Sairaanhoito

- hampaiden oikomishoidon järjestäminen ... 271
- potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan ... 279
- kehitysvammaisen potilaan hoitaminen ... 277
- omaisten kuuleminen tärkeitä hoitopäätöksiä tehtäessä ... 276
- leikkauksen asianmukaisuus ... 275
- poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta ... 273
- potilaan oikeus saada tarpeellista erikoissairaanhoitoa ... 272
- potilaan suostumus toimia opetuspotilaana ... 269
- potilaan sydänsairauden hoitaminen ... 265
- potilaan liikkumisen rajoittaminen ... 263
- potilasasiakirjojen lainaaminen terveyskeskuksen johtavan lääkärin yksityisvastaanotolle ... 260
- transseksuaalien asema ja lainsäädäntö .. 282

ks. myös psykiatrinen sairaanhoito

Salassapito

- verotusasiakirjojen salassapito ... 333

Sananvapaus

- kuvaamiskielto piiritystilanteessa ... 164
- psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan kirjeiden pidättäminen ... 262
- sotilaan sanavapaus ... 290
- poliisimiehen kansanedustajaehdokkuus ... 160
- poliisimiehen sopimaton lehtikirjoittelu ... 173
- yleisradio-ohjelma ja oikeudenkäynnin puolueettomuus ... 347
- käräjäoikeuden laamannin sananvapaus ... 122

Sivu

Sivutoimi

- verotarkastajan sivutoimi ... 332

Sosiaali- ja terveysministeriö

- tiedottaminen vuorotteluvapaakokeilusta ... 231

Sosiaalihuolto

- lapsen ja vanhempien kuuleminen ennen kiireellistä huostaanottoa ... 252
- huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ... 242, 255
- oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen ... 222
- huoltajan suostumus lastensuojelun avohuollon tukitoimien edellytyksenä ... 246
- perhekodin toiminnan valvonta ... 245
- viivästys asumistukiasian käsittelyssä vakuutusoikeudessa ... 229
- poliisimies sosiaalilautakunnan jäsenenä ... 162
- transseksuaalien asema ja lainsäädäntö .. 282
- kunnan velvollisuus järjestää päivähoito ... 247
- vedentoimituksen keskeyttäminen ... 315
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen ja vaikeavammaisen kuljetuspalvelut ... 218
- ulkomaalaisen opiskelijan oikeus toimeentulotukeen ... 221
- oikeus välttämättömään toimeentuloon ... 224
- toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus ja muutosvaatimuksen käsittelyn viivästyminen ... 219
- toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika ... 220
- toimeentulotuen takaisinperintä ... 224
- oikeus toimeentulotukeen ja sen takaisin periminen ... 222
- päivähoitopäätöksiä koskevat puutteet . 250

Sivu

Sotilassyyttäjä
– OA:n lausunto sotilassyyttäjätyöryhmän mietinnöstä 289

Suostumus
– suostumus pakkokeinojen käyttöön 156
– huoltajan suostumus lastensuojelun avohuollon tukitoimien edellytyksenä 246
– potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan 279
– potilaan suostumus toimia opetuspotilaana 269

Syrjintä
– poliisimiehen sopimaton lehtikirjoittelu 173
– OA:n lausunto YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 15. määräaikaisraportin valmistelua varten 379
– AOA Paunion lausunto YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevasta yleissopimuksesta 380
ks. myös yhdenvertaisuus

Syytesidonnaisuus
– syytesidonnaisuus hovioikeudessa 94

Syyttäjä
– syyttämättäjättämispäätöksen kirjoittaminen 197
– OA:n lausunto sotilassyyttäjätyöryhmän mietinnöstä 289
– oikeusasiamiehen ja yleisen syyttäjän toimivaltasuhteet 198
– riippumattomuus ja itsenäisyys 184
– syyteharkinnan erottaminen ja siirtäminen valtakunnansyyttäjälle 184
– syyttäjän loppupuheenvuoro ja vastatodistelumahdollisuus 198

Sivu

Syyttämättäjättämispäätös
– verohallituksen pääjohtajan ym. syyttämättä jättäminen 184
– perusteleminen 184

Syyttömyysoletus
– syyttömyysoletuksen vastainen arviointi koulutukseen valittaessa 136

Sähköinen asiointi
– AOA Paunion lausunto säädöskokoelmatyöryhmän mietinnöstä 382
– AOA Paunion lausunto sähköisestä asioinnista hallinnossa 379

Sähköpostiviesti
– työnantajan ja oppilaitoksen tietoverkon käytön valvonta 307

Säilöönotto
– lapsen pitäminen poliisin säilössä 252

Säädöskokoelma
– lakien julkaiseminen säädöskokoelmassa 390
– AOA Paunion lausunto säädöskokoelmatyöryhmän mietinnöstä 382

Takaisinperintä
– sairauspäivärahan takaisinperintä 236

Takavarikko
– takavarikoidun esineen luovuttaminen . 153
– takavarikkopäätöksestä ilmoittaminen ja takavarikoidun omaisuuden palauttaminen 166

Tekijänoikeus
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeutta koskevissa asioissa 91

Sivu

Teollisoikeus
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeutta koskevissa asioissa ... 91

Terveydenhuolto
ks. sairaanhoito

Tiedoksianto
– haasteen tiedoksianto väärälle henkilölle ... 163

Tiedottaminen
– tutkinnanjohtajan varomattomuus esitutkinnasta tiedottamisessa ... 161
– tiedottaminen vuorotteluvapaakokeilusta ... 231
– liikennevakuutuksen eri korvauslajeista tiedottaminen ... 230
– peurojen tuontia koskeva neuvonta ... 369
– lakien julkaiseminen säädöskokoelmassa ... 390
– AOA Paunion lausunto säädöskokoelmatyöryhmän mietinnöstä ... 382
– Scientogiakirkon rekisteröitymishakemuksen päätöksen perustelujen tiedottaminen lehtihaastattelussa ... 386
– vanhojen metsien suojeluohjelmasta tiedottaminen ... 364
– otemaksusta tiedottaminen ... 99

Tielaitos
– Tielaitoksen päätös lauttaliikenteen palvelutasosta ... 346

Tiesuunnitelma
– muistutuksista annetun lausunnon yksilöinti ... 312

Todistaja
– todistajan kieltäytymisoikeus esitutkinnassa ... 162
– todistajan kuuleminen hovioikeuden suullisessa käsittelyssä ... 93
– todistelumenettely rikosasiassa ... 124

Toimeentulotuki
– oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen ... 222
– päätöksen perusteleminen ... 218
– ulkomaalaisen opiskelijan oikeus toimeentulotukeen ... 221
– oikeus välttämättömään toimeentuloon ... 224
– toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus ja muutosvaatimuksen käsittelyn viivästyminen ... 219
– toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika ... 220
– toimeentulotuen takaisinperintä ... 224
– oikeus toimeentulotukeen ja sen takaisin periminen ... 222

Transseksuaalisuus
– transseksuaalien asema ja lainsäädäntö ... 282

Tulli
– neuvontavelvollisuus auton haltuunotossa ... 337

Tuomari
ks. tuomioistuin

Tuomioistuin
– päätöksen perusteleminen määrättäessä selvittäjä velkajärjestelyssä ... 215
– konkurssipesien toimitsijamiesten luettelointi käräjätuomarin toimesta ... 212
– tuomari kantelijana ... 119
– tuomioistuimen puolueettomuus ... 119
– tuomarin ja lautamiesten vastuu tuomioon sisältyvästä virheestä ... 105
– syytesidonnaisuus hovioikeudessa ... 94

Sivu
– äänitteiden korvaaminen maksuttomassa oikeudenkäynnissä ... 121
– kanteen tutkimatta jättäminen ... 110
– äänittämisen kieltäminen käräjäoikeudessa ... 93
– otemaksusta tiedottaminen ... 99
– panttiasiakirjojen lähettäminen postitse ... 128
– käräjäoikeuden laamannin käytös ... 122
– alkuperäisasiakirjan vahingoittuminen hovioikeudessa ... 97
– virkarikosasian tutkimatta jättäminen . 127
– viivästys kansliatuomion antamisessa maaoikeudessa ... 95
– enimmäisrangaistuksen ylittäminen käräjäoikeudessa ... 111
– rikosoikeudenkäynnin asianosaisten henkilöllisyyden salassapito ... 112
ks. myös oikeudenkäynti

Turvaamistoimi
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeutta koskevissa asioissa ... 91

Turvapaikka
– pakolaislasten tilanne ... 257
– käännytyspäätöksen täytäntöönpanijan vastuu ... 342
– turvapaikanhakijoiden karkotuksen täytäntöönpano ... 342

Tutkintavankeus
– tutkintavankeudessa olleen ja matkustuskieltoon määrätyn vapauttaminen ... 167
– tutkintavankien ruokailu ... 164

Työkyvyttömyyseläke
– työkyvyttömyyden arviointi ... 232
– työkyvyttömyyseläkettä koskevan päätöksen perusteleminen tarkastuslautakunnassa ... 232

Sivu

Työmarkkinatuki
– oleskeluluvan voimassaolo työmarkkinatuen maksatuksen edellytyksenä ... 324

Työministeriö
– tiedottaminen vuorotteluvapaakokeilusta ... 231
– menettely tutkintapyynnön käsittelyssä ... 322

Työpaikkakiusaaminen
– työpaikkakiusaaminen koululaitoksessa ... 307

Työsuojelupiiri
– menettely tutkintapyynnön käsittelyssä ... 322

Työttömyysturva
– kohtuus ja luottamuksensuoja työttömyyspäiväraha-asiassa ... 328
– viivästys valituksen toimittamisessa työttömyyskassasta työttömyysturvalautakuntaan ... 323
– työttömyyskassan menettely päivärahan maksamisessa ... 326
– työttömyyskassan velvollisuus toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti työttömyysturva-asioissa ... 325

Työttömyysturvalautakunta
– jäsenen esteellisyys ... 327

Työvoimatoimikunta
– työvoimapoliittisen lausunnon antaminen ... 325

Työvoimatoimisto
– työllistämistukea koskevan päätöksen perusteleminen ... 324

Sivu

– kohtuus ja luottamuksensuoja työttömyyspäiväraha-asiassa 328
– työvoimapoliittisen lausunnon antaminen 325

Ulkomaalainen
– pakolaislasten tilanne 257
– turvapaikanhakijoiden käännytyspäätöksen täytäntöönpanijan vastuu ... 342
– oleskelulupahakemuksen käsittelyn keskeytyminen 341
– turvapaikanhakijoiden karkotuksen täytäntöönpano 342
– OA:n lausunto ulkomaalaislain muuttamista koskevista esitysluonnoksista 341
– ulkomaalaisen opiskelijan oikeus toimeentulotukeen 221

Ulkomaalaisvirasto
– oleskelulupahakemuksen käsittelyn keskeytyminen 341

Ulosotto
– ulosottomiehen velvollisuus vastata kirjallisiin tiedusteluihin 214
– puun myyminen ulosmitatulta kiinteistöltä 211
– vanhentuneen saatavan perintä ulosotossa 210
– täytäntöönpanoperusteen puutteellisuuden korjaaminen 209
– ulosottohenkilökunnan osallistuminen ostajana pakkohuutokauppaan 207
– pakkohuutokaupan ilmoittamismenettelystä 207
– huolellisuus saatavien perinnässä 333

Uskonnonvapaus
– Scientogiakirkon rekisteröitymishakemuksen käsittely 386
– kirkko äänestyspaikkana 383

Sivu

Uskottu mies
– asianosaisen kuuleminen uskottua miestä määrättäessä 255

Vaalit
ks. äänestäminen, eduskuntavaalit, kunnallisvaalit

Vahingonkorvaus
– kunnan aiheuttaman vahingon korvaaminen 313

Vakuutuslaitos
– vakuutuslääkärin esteellisyys 233
– työkyvyttömyyden arviointi 232
– liikennevakuutuksen eri korvauslajeista tiedottaminen 230
– asian käsittelyn viivästyminen 229
– henkivakuutusosakeyhtiön valvonta 385

Vakuutusoikeus
– viivästys asumistukiasian käsittelyssä vakuutusoikeudessa 229
– jäsenten nimien tiedoksisaanti 230

Valitus
– hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus 302

Valtakunnansyyttäjä
ks. syyttäjä

Valtiokonttori
– maksusitoumusta koskevan päätöksen perusteleminen 234
– käsittelyn viivästyminen 234
– asiantuntijalääkärin lausunnon julkisuus 234
– päätöksen perusteleminen 233

Valvontavelvollisuus
– vakuutusvalvontaviranomaisen valvontavelvollisuus kattaa myös Euroopan yhteisön oikeuden 227

Sivu

Vammaisuus
- kehitysvammaisen potilaan hoitaminen ... 277
- liikuntaesteisten palveleminen valtion virastotalossa ... 390
- vaikeavammaisen kuljetuspalvelut ... 218

Vankeinhoito
- henkilönkatsastus vihjetiedon perusteella ... 157
- tutkintavankeudessa olleen ja matkustuskieltoon määrätyn vapauttaminen ... 167
- tutkintavankien ruokailu ... 164
- eristäminen kehonsisäisen huumeidenkuljetusepäilyn vuoksi ... 135
- vangin päihtymystilan selvittäminen ... 134
- vangin siviilityö- ja opintolupahakemusten käsittely ... 136
- vangin ehdonalaiseen vapautumisen lykkääminen ... 138
- rangaistuslaitokseen otettavan henkilöllisyyden varmistaminen ... 135
- vangin henkilöntarkastus ... 134
- vartijan suhtautuminen hänelle vahinkoa aiheuttaneeseen vankiin ... 139
- avolaitosmääräyksen peruuttaminen rikosepäilyn perusteella ... 137

Varusmiespalvelus
- varusmiehen käyttämättä jääneet lomapäivät ... 299
- tykistöprikaatin juoma-automaattien hoitaminen ... 293
- varusmiesten hiusten pituus ... 295
- varusmiehille annettava ns. rästikoulutus ... 297
- ylimitoitettu sisäjärjestysharjoitus ... 294
- varusmiesesimiesten riittämätön valvonta ... 291

Sivu

Velkajärjestely
- päätöksen perusteleminen määrättäessä selvittäjä velkajärjestelyssä ... 215

Verohallitus
- verohallituksen pääjohtajan ym. syyttämättä jättäminen ... 184
- verohallituksen pääjohtajan menettely . 184

Verotus
- huolellisuus saatavien perinnässä ... 333
- käsittelyaika ja kirjeisiin vastaaminen muuttoauton maahantuonnissa ... 336
- verotusasiakirjojen salassapito ... 333
- verotarkastajan sivutoimi ... 332
- kuuleminen ja perusteleminen maahantuontiveroja ja autoveroa määrättäessä . 334

Viivästys
- pakolaislasten turvapaikkahakemusten käsittelyssä ... 257
- asiakirjojen antamisessa ... 208, 242
- esitutkinnassa ... 150, 158, 171, 178
- konkurssiasiamiehelle tehdyn tutkintapyynnön käsittelyssä ... 208
- asumistukiasian käsittelyssä vakuutusoikeudessa ... 229
- käsittelyn viivästyminen Valtiokonttorissa ... 234
- eläkehakemuksen käsittelyssä ... 229
- valituksen toimittamisessa työttömyyskassasta työttömyysturvalautakuntaan ... 323
- työttömyyspäivärahan maksamisessa ... 326
- muuttoauton maahantuontia koskevassa asiassa ... 336
- kuolemansyyn selvittämisessä ... 280
- asiantuntijalausunnon antamisessa ... 265
- oleskelulupahakemuksen käsittelyn keskeytyminen Ulkomaalaisvirastossa .. 341

Sivu
- muuttoilmoituksen rekisteröinnin viipyminen rekisteritoimistossa 383
- Scientogiakirkon rekisteröitymishakemuksen käsittelyssä 386
- hyvän hallinnon vaatimukset rakennusvalvonnassa 363
- lunastuskorvausta koskevan toimituksen aloittaminen 352
- riita-asian valmistelussa käräjäoikeudessa 96, 98, 108
- käräjäoikeuden päätösharkinnan viipyminen 123
- asian käsittelyssä käräjäoikeudessa 96
- tiedusteluun vastaamisessa hovioikeudessa 97
- viivästys kansliatuomion antamisessa maaoikeudessa 95
- toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus ja muutosvaatimuksen käsittelyn viivästyminen 219
- toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä 220

Virkamies
- esteellisyys 100, 128, 152, 162, 233, 327
- käyttäytyminen .. 91,93,99,100,122,148, 356
- huolellisuus annettaessa selvitystä oikeusasiamiehelle 215
- velvollisuus vastata kirjallisiin tiedusteluihin 214
- verotarkastajan sivutoimi 332
- asiakaspalvelu oikeusministeriössä 389
- puolueettomuus 91, 99, 126, 353
- käräjätuomarin neuvontavelvollisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa 122

Yhdenvertaisuus
- oikeus saada psykiatrista hoitoa omalla äidinkielellään 263

Sivu
- ympäristövaikutusten arviointiselosteen kieli 373
- kielikiintiö opiskelijavalinnassa 375
- hampaiden oikomishoidon järjestämisessä 271
- vangin siviilityö- ja opintolupahakemusten käsittelyssä 136
- vangin ehdonalaiseen vapautumisen lykkääminen 138
- psyykkisesti sairaan ja fyysisesti vammaisen potilaan hoitopaikka 268
- potilaan sydänsairauden hoitaminen 265
- varusmiehen käyttämättä jääneet lomapäivät 299
- varusmiesten hiusten pituus 295
- varusmiehille annettava ns. rästikoulutus 297
- yhdenvertainen kohtelu liikennevalvonnassa 167
- ulkomaisen ampumakokeen ja metsästäjätutkinnon hyväksyminen Suomessa 371
- Tielaitoksen päätös lauttaliikenteen palvelutasosta 346
- liikuntaesteisten palveleminen valtion virastotalossa 390
- AOA Paunion lausunto säädöskokoelmatyöryhmän mietinnöstä 382
- OA:n lausunto oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotuksesta "Laki ja samaa sukupuolta olevat parisuhteet" .. 380
- ovelta ovelle -myynnin kieltäminen 317
- järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapauttaminen 360
- jätemaksuja määrättäessä 359, 361

Yhdistyneet Kansakunnat
- OA:n lausunto YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 15. määräaikaisraportin valmistelua varten 379

Sivu

- OA:n lausunto YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimukseen liittyvien varaumien tarkistamisesta ... 381
- AOA Paunion lausunto YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevasta yleissopimuksesta ... 380

Yksityiselämän suoja
- psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan kirjeiden pidättäminen ... 262
- lääkärintodistusten jääminen oikeudenkäyntiasiakirjoihin ... 100
- rikosoikeudenkäynnin asianosaisten henkilöllisyyden salassapito ... 112

Yksityisyyden suoja
- työntekijän poistaminen turvallisuussyistä työpaikaltaan lentoasemalta ... 145
- työnantajan ja oppilaitoksen tietoverkon käytön valvonta ... 307
- mielentilatutkimuspotilaan yksityisyyden suoja ... 261
- varusmiesten pesettäminen varusmiesesimiesten toimesta ... 291

Yleisradio Oy
- yleisradio-ohjelma ja oikeudenkäynnin puolueettomuus ... 347

Sivu

Yliopisto
- kielikiintiö opiskelijavalinnassa ... 375
- opintotodistuksen merkintä ... 303

Ympärileikkaus
- poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta ... 273

Ympäristökeskus
- ympäristövaikutusten arviointiselostuksen kieli ... 373
- vanhojen metsien suojeluohjelmasta tiedottaminen ... 364
- ympäristökeskuksen kirjeen selkeys ... 362
- asunto-osakeyhtiön kuuleminen ennen korjauskehotusta ... 365
- ympäristökeskuksen johtajan sijaismääräyksen peruuttaminen ... 356

Ympäristölautakunta
- kunnan valvontavelvollisuus ympäristöasioissa ... 353

Ympäristöministeriö
- maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaaminen ... 372

Äänestäminen
- kirkko äänestyspaikkana ... 383
- ilmoituskortin vaatiminen äänestäjältä ... 317