eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007

K 5/2008 VP

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2007

EDUSKUNNALLE

Eduskunnan oikeusasiamiehenä toimi vuonna 2007 allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio*. Apulaisoikeusasiamiehinä toimivat oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen* ja oikeustieteen tohtori, varatuomari *Jukka Lindstedt*.

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

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

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2007.

Helsingissä 25.2.2008

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Jussi Pajuoja*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle 3

1. PUHEENVUOROT 13

Riitta-Leena Paunio
Tavoitteena vaikuttavuus 13

Petri Jääskeläinen
Mikä on oikeusasiamiehen syyteoikeuden merkitys? 16

Jukka Lindstedt
Varusmiesten oikeudet ja kohtelu – 1988 ja 2008 20

2. OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO JA SEN TOIMINTA VUONNA 2007 24

2.1 Tehtävät ja työnjako 24
2.2 Toimintamuodot 25
2.3 Työtilanne ja sen haasteet 26
Saapuneet ja ratkaistut asiat 27
Asiaryhmät ja toimenpiteet 28
2.4 Tarkastukset 30
2.5 Asiakaspalvelu 30
2.6 Viestintä 30
2.7 Kanslia 31
2.8 Kansainvälinen yhteistyö 32
2.9 Kotimainen yhteistyö 32
2.10 Miten oikeusasiamiehen toiminta vaikuttaa? 33

3. OIKEUSASIAMIEHEN ERITYISTEHTÄVÄT 35

3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta 35
3.1.1 Perusoikeudet 35
3.1.2 Ihmisoikeudet 36
Ihmisoikeustapahtumia 36
Ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja 37

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa 42
3.2.1 Yhdenvertaisuus 6 § 42
Syrjintäkielto 43
Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun 43
3.2.2 Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 § 44
Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus 44
Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto 47
3.2.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 § 47
3.2.4 Liikkumisvapaus 9 § 47
3.2.5 Yksityiselämän suoja 10 § 48
Kotirauha 48
Perhe-elämän suoja 48
Viestintäsalaisuus 49
Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja 49
3.2.6 Uskonnonvapaus 11 § 50
3.2.7 Sananvapaus ja julkisuus 12 § 50
Sananvapaus 50
Julkisuus 50
3.2.8 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 § 52
3.2.9 Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 § 52
3.2.10 Omaisuuden suoja 15 § 53
3.2.11 Sivistykselliset oikeudet 16 § 53
3.2.12 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 § 54
3.2.13 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 § 55
3.2.14 Oikeus sosiaaliturvaan 19 § 55
Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon 56
Oikeus perustoimeentulon turvaan 56
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin 56
3.2.15 Vastuu ympäristöstä 20 § 58
3.2.16 Oikeusturva 21 § 58
Neuvonta- ja palveluvelvollisuus 59
Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 62
Asian käsittelyn joutuisuus 64
Käsittelyn julkisuus 67

Asianosaisen kuuleminen 67
Päätösten perusteleminen 68
Asioiden asianmukainen käsittely 69
Muita hyvän hallinnon edellytyksiä 72
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet 72
Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus 73
Virkamiesten käytös 74
3.2.17 Yhteenveto 75

3.3 Telepakkokeinot ja muu salainen tiedonhankinta 77
3.3.1 Salaiset tiedonhankintakeinot 77
3.3.2 Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta 77
3.3.3 Telepakkokeinojen erityisluonteesta 78
3.3.4 Pakkokeinoista päättäminen 78
3.3.5 Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja 79
3.3.6 Tarkastukset 79
3.3.7 Valvontatiedot 80
Telekuuntelu 80
Televalvonta 81
Liittymien ja teleosoitteiden määrät 82
Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain 82
Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta 82
Tullilain mukainen televalvonta 82
Tekninen kuuntelu ja katselu 82
Hylätyt vaatimukset 83
Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä 83
Kiirepäätökset 83
Merkitysarviot 84
Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto 84
3.3.8 Arviointia 84
3.3.9 Lopuksi 85

3.4 Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen 86
3.4.1 Peitetoiminta 86
3.4.2 Valeosto 86
3.4.3 Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen 86
3.4.4 Valvonta 87
Valvontatiedot 87
3.4.5 Arviointia 88
3.4.6 Lopuksi 89

4. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN 91

4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto 91
4.1.1 Lainsäädäntömuutokset 91
Lausunnot 91
4.1.2 Laillisuusvalvonta 92
4.1.3 Tarkastukset 94
4.1.4 Ratkaisuja 94
Käräjätuomari laiminlöi asiakirjojen arkistoinnin 94
Käräjätuomari hyväksyi tyytymättömyyden ilmoituksen lainvoimaiseen päätökseen 95
Oikeushallinnon puhelinpalvelun maksullisuus 96
Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tuomiolauselmajärjestelmässä 98
Pääkäsittelyn äänitettä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika 98

4.2 Syyttäjälaitos 100
4.2.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset 100
4.2.2 Laillisuusvalvonta 100
4.2.3 Tarkastukset 101
4.2.4 Ratkaisuja 101
Apulaisvaltakunnansyyttäjä ei loukannut Bodom-juttua arvostelleen syyttäjän sananvapautta 101

4.3 Poliisi 103
4.3.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 103
4.3.2 Laillisuusvalvonta 104

4.3.3 Tarkastukset 105
4.3.4 Ratkaisuja 105
Poliisin toiminta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä 105
Mielenosoituspaikan siirtäminen 108
Vapaudenmenetyksiä koskevat päätökset 109
Vapautensa menettäneiden olosuhteet ja kohtelu 110
Rikosilmoituksen kirjaaminen 111
Esitutkinnan viivästyminen 111
Esitutkintapäätökset ja niiden perusteleminen 113
Kotietsintä ja takavarikko 115
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet 117
Poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta 118
Ajokieltoa koskevia päätöksiä 120
Hyvä hallinto 120
Muita tapauksia 122

4.4 Vankeinhoito 124
4.4.1 Tarkastukset 124
4.4.2 Omat aloitteet ja esitykset 125
Tutkintavangin vapauttamista koskeva lainsäädäntö puutteellinen 125
Vankilan tulo-osaston tutkintavankien toimintojen puute 126
Tutkintavangin erillään pitäminen 126
Rangaistusajan laskeminen 126
Lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien sijoittaminen avolaitokseen 127
Vankilan tapaamistilat 128
Lainvastainen tapaamiskielto 129
4.4.3 Ratkaisuja 129
Laitosolosuhteet 129
Vangin tapaamiset 131
Laitosjärjestyksen ylläpito ja tarkastaminen vankilassa 132
Terveydenhoito 133
Hyvä hallinto 136
Muita tapauksia 137

4.5 Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt 139
4.5.1 Lainsäädäntömuutoksia 139
4.5.2 Laillisuusvalvonta 139
Ulosottomiehen selonottovelvollisuus 139
Neuvontavelvollisuus 140
Päätöksentekomenettely 140
4.5.3 Ratkaisuja 141
Lapsen kuuleminen ulosottoasiassa 141
Kuolintieto ulosoton tietojärjestelmässä 142
Vapaaehtoinen velkajärjestely 142
Kunnallisten maksujen maksumuistutusmenettely 143
Maksuperinnän viivästymisen seuraamukset 143

4.6 Sotilasasiat ja puolustushallinto 144
4.6.1 Toimintaympäristö 144
4.6.2 Laillisuusvalvonta 145
4.6.3 Tarkastukset 145
4.6.4 Ratkaisuja 147
Esitutkinnan viivästyminen 147
Epäasianmukaisesti toteutettu järjestäytymisharjoitus 148

4.7 Tulli 149
4.7.1 Autoverotus 149
4.7.2 Valmisteverotus 150
4.7.3 Tarkastukset 150
4.7.4 Ratkaisuja 150
Tullauspäätös oli puutteellinen ja tullimiehen tulee kertoa nimensä 150
Auton tarkastus vai kotietsintä 151
Tullin puhelinneuvonta oli kielilain vastaista 151

4.8 Ulkomaalaisasiat 152
4.8.1 Toimintaympäristö 152
4.8.2 Laillisuusvalvonta 152

4.8.3 Tarkastukset 153
4.8.4 Ratkaisuja 153
Ulkomaalaisen käännyttäminen 153
Direktiiviin perustuvan oleskelu-lupahakemuksen käsittely 153

4.9 Sosiaalihuolto 155
4.9.1 Hankkeita ja lainsäädäntömuutoksia 155
4.9.2 Laillisuusvalvonta 155
4.9.3 Toimeentulotuki 156
Käsittelyn joutuisuus 156
Toimeentulotuen perusosan alentaminen 157
Tulojen huomioon ottaminen 158
Neuvonta ja ohjaus 158
Päätöksenteko, perustelut ja korjaus 158
Hyvän kielenkäytön vaatimus 159
4.9.4 Vammaispalvelut 160
Käsittelyn joutuisuus 160
Päätöksenteko ja perustelut 160
Vammaispalveluratkaisuja 161
4.9.5 Omaishoidon tuki 162
4.9.6 Vanhuspalvelut 163
4.9.7 Kehitysvammahuolto 163
4.9.8 Salassapitovelvollisuus ja tietojen antaminen 164
Tietojen antamista koskevia ratkaisuja 165
4.9.9 Tarkastukset 166

4.10 Terveydenhuolto 169
4.10.1 Laillisuusvalvonta 169
Velvollisuus järjestää terveyspalvelut – noudatettiinko hoitotakuuvelvoitteita? 169
Potilaan oikeus hyvään hoitoon 171
Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus 172
Potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen 173
Pitkät käsittelyajat 175
Velvollisuus neuvoa ja opastaa 175
Salassapitovelvollisuus 176
Esteellisyys 177
4.10.2 Tarkastukset 177
4.10.3 Ratkaisuja 178
Odotusajat HUS:n syömishäiriö-yksikköön ovat lainvastaisen pitkät 178
Hoitotakuu ei toteutunut Helsingin kaupungin hammashoidossa 179
Hätäkeskusten ja poliisin ohjeita on täsmennettävä 180
Turun terveyskeskus eristi häiriötä aiheuttaneen päihtyneen potilaan putkaan 181
Asiakasta on neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilö-päätös pyydettäessä 182

4.11 Lasten oikeudet 184
4.11.1 Hankkeita ja lainsäädäntömuutoksia 184
4.11.2 Laillisuusvalvonta 185
Kuntien sosiaalitoimi – lastensuojelu 185
Lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidat 186
Lasten elatusturva 186
Terveysviranomaiset 187
Poliisi 187
Muut viranomaiset ja valvottavat 187
4.11.3 Tarkastukset 188
4.11.4 Ratkaisuja 188
Selvitykset lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa viipyivät 188
Viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttö-epäilyn selvittämisessä 190

4.12 Edunvalvonta 192
4.12.1 Muutoksia lainsäädännössä 192
4.12.2 Laillisuusvalvonta 192
4.12.3 Ratkaisuja 193
Kuuleminen edunvalvonta-asioissa 193
Oikeus käyttövaroihin 193
Asioiden asianmukainen käsittely 194
Lahjoituskielto 195

4.13 Sosiaalivakuutus 197
4.13.1 Laillisuusvalvonta 197
Pitkät käsittelyajat 198
Palveluperiaate ja neuvonta 199
Tietosuoja 200
4.13.2 Tarkastukset 200
4.13.3 Ratkaisuja 201
Vammaisten etuushakemuksia hylätty aikaisempaa enemmän 201
Vakuutuslaitokset eivät noudattaneet valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja 202

4.14 Työvoima ja työttömyysturva 204
4.14.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 204
4.14.2 Laillisuusvalvonta 204
4.14.3 Ratkaisuja 205
Työttömyyskassan jäsenmaksun palauttaminen 205

4.15 Yleiset kunnallisasiat 207
4.15.1 Kunnallishallinnon perusteet 207
4.15.2 Kuntien rakennemuutoksesta 207
4.15.3 Laillisuusvalvonta 208
4.15.4 Ratkaisuja 209
Kuntien verkkoviestinnässä tietosuojaongelmia 209
Kunta laiminlöi kopiotaksan saattamisen julkisuuslain mukaiseksi 210
Kuntien omakotitonttien myynnin perusteet 211
Maksuhäiriömerkintä asukasvalintaperusteena 212
Lainvastaiset asukasvalintaperusteet 213
Romuajoneuvolain virheellinen soveltaminen 214

4.16 Opetus 215
4.16.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 215
4.16.2 Laillisuusvalvonta 215
4.16.3 Tarkastukset 216
4.16.4 Ratkaisuja 216
Tekijänoikeuslain muutoksen valmistelun ongelmallisuus 216
Uusia ylioppilaita suosiva opiskelijavalinta rikkoi yliopistolakia 216
Kouvolan käännöstieteen laitoksen lakkauttaminen 217

4.17 Kieliasiat 219
4.17.1 Laillisuusvalvonta 219
4.17.2 Ratkaisuja 220
Ulkoasiainministeriön hakuilmoitus oli kielilain vastainen 220
Ympäristövaikutusten arviointiselosteen kääntäminen 220
Käsittelykielen vaihtaminen vakuustakavarikkoasiassa 220

4.18 Verotus 222
4.18.1 Laillisuusvalvonta 222
Eläkkeiden lähdeverotus 223
Ruotsista eläkettä saavien verotus 223
4.18.2 Ratkaisuja 224
Suullinen käsittely veronkorotusasiassa 224
Arvonlisäverosta vastuussa olevaa ei kuultu 225
Ajoneuvon käyttö estettiin lainvastaisesti 226

4.19 Ympäristöasiat 227
4.19.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 227
4.19.2 Laillisuusvalvonta 227
4.19.3 Tarkastukset 228
4.19.4 Ratkaisuja 228
Valvonnan laiminlyönti maa-aineslupa-asiassa 228
Rakennuslupaviranomaisen varmistettava naapureiden asianmukainen kuuleminen 229

Rakennusvalvonta-asiassa on oikeus saada valituskelpoinen päätös 229
Ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa 230
Myönteisen rakennuslupapäätöksen perustelutarve 230
Varhaisen vuorovaikutuksen laiminlyönti kaavaa valmisteltaessa 231
Suomen ympäristökeskuksen lausunnon viivästyminen 231

4.20 Maa- ja metsätalous 232
4.20.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 232
4.20.2 Laillisuusvalvonta 232
4.20.3 Ratkaisuja 233
Tuen maksaminen viivästyi 233
Kuuleminen yksityisoikeudellista sopimusta tehtäessä 233
Kiinteistörekisterin rasitetiedoissa puutteita 234
Maaoikeuden jäsenten käytös 234
Muita ratkaisuja 235

4.21 Liikenne ja viestintä 236
4.21.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 236
4.21.2 Laillisuusvalvonta 236
4.21.3 Ratkaisuja 237
Ilmailulaitoksen päätös ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet 237
Kaukojunissa annettavien tarkastusmaksujen oikeusturvaongelmat 238

4.22 Muut asiat 239
4.22.1 Ratkaisuja 239
Esitutkinnan aloittamisoikeus ja -kynnys ministerivastuuasiassa 239
Vaalivirkailijoiden käyttäytyminen ennakkoäänestyspaikalla 239
Valokuvaaminen äänestyspaikalla 240
Laitoksessa asuvan osoitetiedot 241
Viraston ylitarkastaja yksityisenä oikeudenkäyntiasiamiehenä 241
Kansalaissodan uhrien jälkikäteinen siunaaminen ei ollut lainvastaista 242

LIITTEET 244

Liite 1 244
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731) 244
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 245
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) 249
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209) 250

Liite 2 251
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 251

Liite 3 252
Lausunnot ja kuulemiset 252
Lausunnot 252
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa 253

Liite 4 254
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta 254

Liite 5 257
Tarkastukset vuonna 2007 257

Liite 6 259
Kanslian henkilökunta vuonna 2007 259

Asiahakemisto 261

Käytetyt lyhenteet

AKE	Ajoneuvohallintokeskus
AOA	apulaisoikeusasiamies
ASEM	Aasian ja Euroopan maiden huippukokous
ARA	Valtion asuntorahasto
ECRI	Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
LTH	Lentoturvallisuushallinto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OA	oikeusasiamies
OM	oikeusministeriö
OPM	opetusministeriö
Rise	Rikosseuraamusvirasto
SM	sisäasiainministeriö
Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TEO	Terveydenhuollon oikeusturvakeskus
TE-keskus	työvoima- ja elinkeinokeskus
TUKES	Turvatekniikan keskus
UVI	Ulkomaalaisvirasto
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
VRK	Väestörekisterikeskus

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

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

1. Puheenvuorot

RIITTA-LEENA PAUNIO

TAVOITTEENA VAIKUTTAVUUS

Eduskunnan oikeusasiamies on vaikuttanut tässä yhteiskunnassa lähes 88 vuoden ajan. Alkuvuosina instituution tarve asetettiin kyseenalaiseksi, mutta jo vuosikymmeniä sitten se on löytänyt paikkansa, osoittautunut tarpeelliseksi, kasvanut ja voimistunut. Tänä aikana se on muuttunut monin tavoin yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden mukaan.

Kaikkina näinä vuosikymmeninä instituutio on vaikuttanut olemassaolollaan: Viranomaiset tietävät, että heitä valvotaan, kansalaiset tietävät, että heillä on mahdollisuus kääntyä riippumattoman laillisuusvalvojan puoleen. Parhaimmillaan oikeusvaltion legitimiteetti vahvistuu. Mutta instituutio on toki vaikuttanut muutoinkin – eri aikoina eri tavoin. Valotan tätä muutamalla esimerkillä.

Havaintoja vuosikymmenten varrelta

Hyvinvointivaltiollinen kehitys ja eri aloille ulottuva oikeusolojen yleinen uudistaminen oli 1970-luvulla voimakasta. Hallintokoneisto kasvoi, mutta hallintomenettely oli sääntelemätöntä. Tuolloin laillisuusvalvojien kannanotoilla oli paljon merkitystä, kun viranomaistoimintaa kehitettiin hyvän hallintomenettelyn vaatimusten mukaisesti ja mukaiseksi.

Tuohon aikaan myös vankiloiden, laitosten ja varuskuntien valvonta oli laajaa ja laitosten tilojen ja niissä olevien olojen ja kohtelun valvonta intensiivistä. Ns. laitosvalta alkoi tulla tiensä päähän. Oikeusasiamies teki runsaasti esityksiä lainsäädännön, oikeudenhoidon

Kuva: Jussi Aalto

ja hallinnon kehittämiseksi näillä aloilla. Esityksiä voi luonnehtia oikeudelliseen sääntelyyn liittyväksi kehitystyöksi. Oikeusasiamies vaikutti tähän kehitykseen voimakkaasti.

Perus- ja ihmisoikeuksien kehittyminen puolestaan on muokannut suomalaista oikeusjärjestystä ja oikeudellista ajattelua paljon 1980- ja 1990-luvuilla. Oikeusasiamies on omalta osaltaan vaikuttanut tähän kehitykseen. Hänellä on yleisesti arvioitu olleen edelläkävijän roolia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamisessa ja juurruttamisessa suomalaiseen oikeuskulttuuriin. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä viranomaistoimintaa pyrittiin arvioimaan myös ihmisoikeussopimusten velvoitteiden valossa jo 1980-luvulla, jolloin tämä ei ollut Suomessa tavanomaista.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista viranomaistoiminnassa, mikä

on edelleen vahvistanut oikeusasiamiehen roolia perus- ja ihmisoikeustoimijana. Tämä on näkynyt vaikkapa sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen arvioinnissa. Monissa ratkaisuissa oikeusasiamies on ottanut kantaa sosiaalisten oikeuksien ja palveluiden järjestämisvelvollisuuksien sisältöön. Tällöin on jouduttu arvioimaan myös lainsäädännön riittävyyttä ja asianmukaisuutta sekä voimavarojen ja valvonnan merkitystä näiden oikeuksien turvaamisessa.

Oikeusasiamiehen toiminnan merkitystä ja vaikutusta voidaan siis hahmottaa oikeushistoriallisesta ja oikeuskulttuurisesta näkökulmasta, joka ulottuu tätä päivää ja viime vuosia laajemmalle.

Vaikuttavuustutkimuksen tuloksia

Viime vuosikymmeneltä lähtien oikeusasiamiehen esitysten seurantaa on kehitetty, ja erityisesti esitysten vaikutuksista lainsäädäntöön on aikaisempaa enemmän tietoa.

Mutta minkälaisia ovat oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnan vaikutukset yleisemmin? Voidaanko tämän toiminnan vaikuttavuudesta esittää joitakin yleisempiä arvioita? Tätä oli mielestäni syytä tutkia, vaikka tällaisen instituution vaikuttavuuden mittaaminen on ymmärrettävästi vaikeaa, eikä perinteitä oikeudellisten instituutioiden vaikuttavuustutkimuksista ylipäätään juurikaan ole.

Tällainen tutkimus, ensimmäinen laatuaan, tehtiin viime vuonna. Tutkimuksesta järjestettiin julkistamistilaisuus vuoden lopulla. Tutkimusta on jaettu laajasti ja se on luettavissa myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Tutkimus on monella tavalla mielenkiintoinen, vaikkakin tutkimusekonomisista syistä siinä on jouduttu tekemään monia rajauksia. Tutkimuksessa on tarkasteltu oikeusasiamiehen säännösvaikuttavuutta ja viranomaisvaikuttavuutta pääosin perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Toisin sanoen on pyritty selvittämään, kuinka hyvin oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan esityksillään ja kannanotoillaan toisaalta lakien sisältöön, toisaalta viranomaisten toimintaan. Viranomaistarkastelu on rajattu koskemaan poliisi- ja vankeinhoitoviranomaisten sekä puolustusvoimien palveluksessa olevien käsityksiä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta. Lisäksi on tarkasteltu oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä.

Tutkimuksen johtopäätös on, että oikeusasiamiehen toiminta on ollut vaikuttavaa, joskin säädöksiin vaikuttamisen on havaittu vievän aikaa. Erityisesti oikeusasiamiehen omien aloitteiden ja tarkastusten vaikuttavuus on ollut merkittävää. Tutkimuksen perusteella tekijät muun muassa kysyvät, tulisiko oikeusasiamiehelle antaa nykyistä enemmän harkintavaltaa päättää, milloin kantelu otetaan tutkittavaksi. Tämä antaisi mahdollisuuden kohdentaa voimavaroja tarkoituksenmukaisemmin, erityisesti vaikuttaviksi havaittuihin tarkastuksiin ja omiin aloitteisiin.

Tämä on mielestäni perusteltu näkemys. Oikeusasiamiehellä on nimittäin velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joissa on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että oikeusasiamies voi vain rajoitetusti painottaa toimintaansa ja ottaa esille kysymyksiä omasta aloitteestaan.

Millä muulla tavoin oikeusasiamies vaikuttaa?

Vaikuttavuustutkimuksen tulokset antavat siis paljon tietoa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta, mutta niistä ei piirry koko kuva. Tutkimukseen valitut viranomaiset toimivat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ydinalueilla. Varusmiesten, vankien ja pidätettyjen olojen ja kohtelun valvonta on eräs oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä. Nämä viranomaiset ovat kaikki keskitetysti johdettuja organisaatioita. Ei olekaan mielestäni yllättävää, että ne kokevat laillisuusvalvonnan vaikuttavaksi ja että se myös sitä on näillä alueilla.

Toisaalta on viranomaisia, joiden toimintaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnalla tiedetään olleen joissakin asioissa merkittävää vaikutusta, mutta jonka vaikutuksen jäljittäminen on vaikeaa ja kallista. Tällaisia asioita on esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Oikeusasiamiehen kannanottojen seurauksena on saatu selkeyttä esimerkiksi pienten lasten vanhempien

subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteuttamisvelvoitteisiin, kiireettömän hoidon järjestämisvelvoitteisiin, vammaispalveluja ja lääkinnällisiä apuvälineitä koskeviin järjestämisvelvoitteisiin ja toimeentulotukea koskevien hakemusten kiireellisen käsittelyn velvoitteisiin. On ymmärrettävää, että satoihin kuntiin ja niiden moninaisiin viranomaisiin kohdistuvat viranomaiskyselyt ovat mahdollisia, mutta tällaisten tutkimusten kustannukset kohoavat suuriksi.

Kaikkein haastavimpana pidän oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen liittyvän toiminnan vaikuttavuuden jäljittämistä. Osittain kyse on luonnollisesti oikeusasiamiehen ydintehtävistä: kanteluiden käsittelystä ja laitoksissa olevien olojen ja kohtelun valvonnasta. Jokaisessa tutkittavana olevassa asiassahan arvioidaan viranomaistoimintaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Omia aloitteita suunnataan perus- ja ihmisoikeusherkkiin kysymyksiin. Tarkastuksilla esille otettavat kysymykset heijastavat samanlaisia valintoja. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ohjaa perustelujen kirjoittamista.

Osittain kyse on oikeusasiamiehen muusta toiminnasta. Oikeusasiamiehen kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakso on kehitetty erityisen kattavaksi huolimatta sen vaatimasta huomattavasta työpanoksesta. Myös monet puheenvuorot, esitelmät ja alustukset viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen tilaisuuksissa ovat perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen pyrkivää vaikuttamista.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävä toiminta on kehittymässä edelleen. Eräänä esimerkkinä mainitsen viime vuosien yhteistyön kansalaisjärjestöjen kanssa. Itsenäiset ja viranomaisten toimintaa kriittisesti seuraavat kansalaisjärjestöt kuuluvat perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaan demokraattiseen oikeusvaltioon. Järjestöillä on asiantuntemusta oman alansa oikeudellisista kysymyksistä ja niistä ongelmista, joita viranomaisten toiminnassa on. Tämä tieto on tärkeää oikeusasiamiehelle. On myös tärkeätä yleisesti vahvistaa kansalaisjärjestöjen roolia perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen pyrkivissä julkisen vallan ponnisteluissa.

Oikeusasiamiehen vuosipäivän aikaan vuoden 2008 helmikuussa järjestettiin seminaari, jonka aiheena oli Yhdenvertaisuuden edistäminen viranomaisten toiminnassa. Pohdittavana olivat yhdenvertaisuuden haasteet ja syrjinnän ongelmat. Koolle oli kutsuttu kansalaisjärjestöjen edustajia, asiantuntijoita ja viranomaistahoja. Tilaisuus tarjosi mahdollisuuden keskusteluun kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten kesken ja sillä pyrittiin muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävään vaikuttavuuteen.

Selkeä kehityspiirre on myös se, että ihmisoikeuksien suojaamiseen pyrkivissä kansainvälisissä ponnisteluissa oikeusasiamies nähdään eräänä yhteistyötahona riippumattoman asemansa ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävän, vaikuttavana pidetyn toimintansa vuoksi. Kansainvälinen verkostoituminen, johon oikeusasiamies osallistuu, on mielestäni myös perus- ja ihmisoikeuksia edistävää toimintaa. Mutta mitkä ovat sen vaikutukset?

Mihin vaikuttavuudella pyritään?

Lähden siitä, että oikeusasiamies onnistuu sitä paremmin oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa ja perustuslaissa säädettyjen perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä ja turvaamisessa, mitä vaikuttavampaa toiminta on. Perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävässä toiminnassa on mielestäni tärkeätä tehdä valintoja. Oikeusasiamies voi oikea-aikaisilla ja oikein valituilla selvityksillä ja kannanotoilla vaikuttaa joidenkin viranomaistoiminnan ongelmien ja epäkohtien havaitsemiseen ja korjaantumiseen. Tärkeätä on keskittyä keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin ja niiden toteuttamisen kannalta keskeiseen viranomaistoimintaan.

Näiden valintojen tekeminen ja niiden tasapainottaminen oikeusasiamiehen ydintehtävien – kanteluiden käsittelyn ja laitoksissa olevien olojen ja kohtelun valvonnan – välillä on luonnollisesti oikeusasiamiehen tehtävä. Tässä harkinnassa toimien vaikuttavuudella on oma merkityksensä. Vaikuttavuuden seurantaa voidaan kehittää oikeusasiamiehen omin toimin. Mutta myös ulkopuolinen tutkimus on tässä suhteessa tervetullut lisä. Selkeää tilausta on siis kertomusvuonna toteutetun vaikuttavuustutkimuksen täydennykselle joko yliopistollisina tai tilaustutkimuksina.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

MIKÄ ON OIKEUSASIAMIEHEN SYYTEOIKEUDEN MERKITYS?

Perustuslain mukaan oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tasavallan presidenttiä tai valtioneuvoston jäsentä vastaan voi kuitenkin päättää vain eduskunta.

Kun ennen perustuslakiuudistusta oikeusasiamiehen syyteoikeus ulottui vain virkarikoksiin, nykyisin oikeusasiamiehen syyteoikeuden laajuus määräytyy laillisuusvalvonnan kohteen perusteella. Jos epäilty kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan, oikeusasiamies voi nostaa häntä vastaan syytteen valvonnanalaisessa toiminnassa tehdystä rikoksesta, olipa kysymys virkarikoksesta tai muusta rikoksesta. Näissä tapauksissa myös yleisillä syyttäjillä on tavallisesti syyteoikeus.

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa voi perustuslain mukaan päättää vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri. Näissä asioissa yleisillä syyttäjillä, edes valtakunnansyyttäjällä, ei siis ole toimivaltaa. Vastaavasti valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän syyttämisestä voi päättää vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri.

Oikeusasiamiehellä puolestaan ei ole toimivaltaa yksityishenkilöiden eli muiden kuin virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden tai julkista tehtävää hoitavien rikosasioissa. Tämän vuoksi oikeusasiamiestä sanotaan erityissyyttäjäksi.

Kansainvälisesti on harvinaista, että oikeusasiamiehellä on syyteoikeus. Minkälainen periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys oikeusasiamiehen syyteoikeudella on Suomessa ja liittyykö siihen joitakin ongelmia?

Kuva: Jussi Aalto

Periaatteellinen merkitys

Tuomareiden virkarikosasioissa oikeusasiamiehen ja vastaavasti oikeuskanslerin yksinomaisella syyteoikeudella on tärkeä periaatteellinen merkitys. Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 1996 perustuslakivaliokunta edellytti tuomareita koskevalta syyteoikeuden järjestelyltä "periaatteellista vakuuttavuutta". Oikeusasiamies täytti tämän vaatimuksen eduskuntaan nojaavan arvovallan vuoksi ja oikeuskansleri puolestaan viran historiallisen arvovallan vuoksi.

Tällä syyteoikeuden järjestelyllä on myös turvattu tuomareiden riippumattomuus yleisistä syyttäjistä. Tätä riippumattomuutta voisi loukata se, että yleiset syyttäjät päättäisivät niiden tuomareiden virkavastuun toteuttamisesta, jotka ratkaisevat heidän ajamansa syyteasiat. Oikeusasiamiehellä ja tuomareilla ei puolestaan ole yhteistä arkityötä tai muutakaan keskinäistä yhteyttä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen virkasyytevalta voisi vaarantaa tuomareiden riippumattomuuden. Oikeusasiamies täyttää myös sen tuomareiden virkasyytevaltaa käyttävälle elimelle asetettavan perusvaatimuksen, että oikeusasiamies itse on riippumaton kaikista muista julkisen vallan elimistä.

Valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä ovat kaikkien yleisten syyttäjien esimiehiä. Sen vuoksi on tärkeätä, että heidän syyttämisestään päättää yleisistä syyttäjistä riippumaton laillisuusvalvoja.

Muissa asioissa on periaatteellisesti arvokasta, että ylimmällä laillisuusvalvojalla on itsenäinen syyteoikeus hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Näin asiassa, jossa oikeusasiamies pitää syytteen nostamista tarpeellisena, asian saattaminen rikosasiana tuomioistuimen tutkittavaksi ei riipu enää minkään muun tahon harkinnasta. Niissä maissa, joissa oikeusasiamiehellä ei ole itsenäistä syyteoikeutta, hän voi yleensä esittää syytteen nostamista syyttäjäviranomaiselle. Tällöin voidaan joutua tilanteeseen, jossa ylin laillisuusvalvoja ja syyttäjäviranomainen ovat eri mieltä syytekysymyksestä, eikä asiaan saada tuomioistuimen ratkaisua. Jos kyse on esimerkiksi suurta julkista huomiota saaneesta asiasta, ratkaisemattomaksi jäävä erimielisyys voisi heikentää järjestelmän legitimiteettiä ja yleisön luottamusta oikeudenhoitoon. Tällaista tilannetta ei voi syntyä Suomessa.

Oikeusasiamiehellä on perustuslain mukaan aina oikeus nostaa syyte valvontavaltaansa kuuluvassa asiassa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies käyttää näissä asioissa ylintä syytevaltaa. Oikeusasiamies voi nostaa niissä syytteen, vaikka yleinen syyttäjä olisi jättänyt syytteen nostamatta. Mielestäni on johdonmukaista ja periaatteellisesti arvokasta, että virkatoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista koskeva ylin laillisuusvalvonta ja niitä koskeva ylin syytevalta on samassa kädessä.

Raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei ole tarkka. Kun oikeusasiamiehellä on myös syytevalta, hän voi arvioida tutkittavana olevan menettelyn kattavasti, siis paitsi hyvän hallinnon ja virkavelvollisuuden noudattamisen kannalta, myös rikosoikeudelliselta kannalta. Tämä sopii hyvin ylimmälle laillisuuden valvojalle.

Oikeusasiamiehen oikeudellisten kannanottojen vaikuttavuus nojautuu erityisesti päätösten perustelujen hyväksyttävyyteen ja vakuuttavuuteen. Kannanotot saavat institutionaalista tukea oikeusasiamiehen perustuslakiin nojautuvasta asemasta ylimpänä laillisuuden valvojana sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana. Oikeusasiamiesinstituutio on juurtunut syvälle suomalaiseen yhteiskuntaan – onhan instituutio lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi. Oikeusasiamiehen kannanottoja on totuttu noudattamaan. Myös tieto siitä, että oikeusasiamies voi viime kädessä nostaa syytteen hänen kannanottonsa vastaisesta menettelystä, voi joissakin tapauksissa tukea oikeusasiamiehen kannanottojen vaikuttavuutta.

Käytännöllinen merkitys

Pelkästään nostettujen syytteiden lukumäärän perusteella arvioituna oikeusasiamiehen syyteoikeuden käytännöllinen merkitys ei olisi suuri. Oikeusasiamies on nostanut syytteitä enintään muutamassa tapauksessa vuosittain. Mistä tämä johtuu?

Käytännössä epäillyt rikosasiat ohjautuvat jo alun perin poliisille esitutkintaan ja sitä kautta yleisten syyttäjien syyteharkintaan. Tämän vuoksi oikeusasiamiehelle tulee vain harvoin sellaisia asioita, joissa syytteen nostaminen olisi todellinen vaihtoehto. Näin mielestäni pitääkin olla. Syyteoikeudestaan huolimatta oikeusasiamiehen ei kuulu ensisijaisesti huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta. Se tehtävä kuuluu säännönmukaisesti toimivaltaisille rikosprosessin viranomaisille. Oikeusasiamiehen tulee käyttää erityissyyttäjän valtuuksiaan vain silloin kun nuo viranomaiset eivät ole toimineet asianmukaisesti tai kun asian käsitteleminen suoraan oikeusasiamiehen syyteharkinnassa on jostakin syystä perusteltua tai tarkoituksenmukaista. Mielestäni ei olisi tarkoituksenmukaista, että oikeusasiamies ottaisi toimivaltaansa kuuluvia epäiltyjä rikosasioita käsiteltäväkseen esimerkiksi pelkästään sen vuoksi, että asianomistaja tai jopa joku muu on asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi sattunut saattamaan.

Se, että oikeusasiamiehellä on vain harvoin aihetta käyttää omaa syyteoikeuttaan, osoittaa normaalin rikosprosessijärjestelmän toimivuutta. Nykyisin syyttäjälaitos on ammattitaitoinen ja riippumaton. Aikaisemmin oikeusasiamiehen on saattanut olla perusteltua ottaa esimerkiksi puolustusvoimien piirissä tapahtuneita epäiltyjä rikosasioita omaan syyteharkintaansa sen vuoksi, että muutoin niissä olisi toiminut syyttäjä-

nä puolustusvoimien omaan henkilökuntaan kuulunut sotilaslakimies. Nykyisin myös sotilasoikeudenkäyntiasioissa syyttäjinä toimivat valtakunnansyyttäjän niihin määräämät puolustusvoimista riippumattomat yleiset syyttäjät.

Oikeusasiamiehen syyteoikeudella on käytännössä paljon suurempi merkitys kuin pelkästään nostettujen syytteiden lukumäärän perusteella voisi arvioida. Oikeusasiamies tekee myös joitakin muita syyteharkintaratkaisuja. Niistä osa on rikoksen syyksi lukevia ns. seuraamusluonteisia syyttämättäjättämispäätöksiä, joissa epäillyn todetaan syyllistyneen rikokseen, mutta oikeusasiamies harkitsee riittäväksi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Erityissyyttäjänä oikeusasiamies voi myös käyttää syyttäjälle kuuluvia toimivaltuuksia esimerkiksi esitutkinnan käynnistämiseksi ja siihen osallistumiseksi.

Käytännössä merkittävintä on kuitenkin se, että syyteoikeuden olemassaolo vaikuttaa oikeusasiamiehen kanteluasioiden tai omien aloitteiden tutkinnan sisältöön ja suuntaamiseen. Kun oikeusasiamiehellä on syyteoikeus, periaatteessa jokaisessa asiassa on arvioitava myös rikosoikeudellisten toimenpiteiden mahdollisuutta. Jos syyteoikeutta ei olisi, oikeusasiamies voisi rajata tutkinnan yleiselle tasolle ja suunnata sen esimerkiksi vain organisaation tai viranomaisen toimintaan. Meillä taas oikeusasiamiehen on yleensä ulotettava tutkinta yksittäisiin epäillystä lainvastaisesta menettelystä vastuussa oleviin virkamiehiin tai julkisen tehtävän hoitajiin asti. Käytännössä tällä voi olla yleistä ennalta ehkäisevää vaikutusta viranomaistoiminnan laillisuuteen. Se sopii myös suomalaiseen laillisuusperinteeseen, jota ilmentää perustuslain 118 §:n säännös kunkin virkamiehen henkilökohtaisesta vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Mahdollisia ongelmia

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tämä tarkoittaa sitä, että virkamiehen virkavelvollisuutena on antaa oikeusasiamiehelle totuudenmukaiset tiedot tämän tutkittavana olevassa asiassa. Virkamiehen totuusvelvollisuus voi kuitenkin joutua ristiriitaan ns. itsekriminointisuojan kanssa, jolla tarkoitetaan jokaisen oikeutta olla saattamatta itseään syytteen vaaraan ja olla edistämättä oman syyllisyytensä selvittämistä. Esitutkintamenettelyyn ei liity tällaisia ongelmia, koska siinä virkamiehellä on normaali rikoksesta epäillyn asema ilman totuusvelvollisuutta.

Itsekriminointisuojan kannalta ongelmallinen tilanne voi syntyä etenkin silloin, kun oikeusasiamiehen kantelumenettelyssä tutkiman asian ratkaisun jälkeen sama asia tulee rikosprosessin kohteeksi. Tämä on mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, että Suomessa asianomistajalla on perustuslaissa taattu itsenäinen syyteoikeus eli oikeus vaatia virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tuomitsemista rangaistukseen. Tällöin ongelmana voi olla se, että virkamiehen totuusvelvollisena oikeusasiamiehelle antamaa selvitystä omasta menettelystään käytetään rikosprosessissa häntä vastaan.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukainen ihmisoikeuskomitea on tapauksessa *Alzery v. Ruotsi* arvostellut sitä, että ruotsalaisten viranomaisten lainvastaista menettelyä ei ollut saatettu eikä enää voitu saattaa rikosoikeudellisen menettelyn kohteeksi sen vuoksi, että oikeusasiamies oli selvittänyt asiaa muutoin kuin rikosoikeudellisesti ja virkamiehet olivat antaneet totuusvelvollisina tietoja oikeusasiamiehelle. Kuinka tällaiset ongelmat voidaan välttää?

Jos oikeusasiamiehen tutkittavana oleva asia on laadultaan sellainen, että se selvästi edellyttää syyteharkinnassa tapahtuvaa rikosoikeudellista arviointia, asia on syytä saattaa suoraan normaaliin esitutkintaan. Oikeusasiamies voi kantelumenettelyssäkin antaa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, mutta syyteharkinta edellyttää mielestäni toimitettua esitutkintaa tai ainakin sitä, että epäiltynä olevalle virkamiehelle on tarjottu mahdollisuutta asian selvittämiseen esitutkinnassa, jossa häntä suojaavat normaalit rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet.

Käytännössä tilanne on kuitenkin yleensä sellainen, että pelkästään kantelun tai muun käytettävissä olevan aineiston perusteella esitutkinnan aloittamisen edellytyksiä tai tarvetta ei voida vielä arvioida. Tällöin on mie-

lestäni olennaista, että niin kantelija kuin kantelun kohteena oleva virkamies saavat tarvittaessa tiedon siitä, kuinka oikeusasiamies aikoo asian tutkinnassa edetä. Tilanteet voivat olla hyvin monenlaisia ja kulloinkin noudatettavat menettelytavat on harkittava tapauskohtaisesti. Esitän tässä vain pari esimerkkiä mahdollisista toimintatavoista.

Jos kantelija vaatii ilmoittamansa menettelyn tutkimista rikoksena, mutta oikeusasiamiehen mielestä asiassa ei ole edellytyksiä tai tarvetta esitutkintaan, kantelijalle voi olla syytä antaa ohjaus rikosilmoituksen tekemisestä esitutkintaviranomaiselle. Jos tällaisessa tilanteessa asiaa ryhdyttäisiin tutkimaan kantelumenettelyssä, sama asia saattaisi myöhemmin tulla kantelijan toimenpitein rikosprosessin kohteeksi.

Jos taas kantelija ei ole vaatinut asian tutkintaa rikosasiana, mutta oikeusasiamies pitää rikosoikeudellisen arvioinnin tarvetta mahdollisena, tutkinta voidaan aloittaa kantelumenettelyssä. Tällöin voi kuitenkin olla tarpeen kiinnittää kantelun kohteena olevan virkamiehen huomiota siihen, että hänen menettelynsä saattaa tulla myös rikosoikeudellisesti arvioitavaksi. Näin virkamies osaa selvitystä antaessaan ottaa huomioon itsekriminointisuojan.

Johtopäätökset

Oikeusasiamiehen nostamien syytteiden pieni lukumäärä ei anna oikeaa kuvaa oikeusasiamiehen syyteoikeuden merkityksestä. Sillä on tärkeä periaatteellinen merkitys niin laillisuusvalvojien yksinomaiseen syytevaltaan kuuluvissa asioissa kuin muissakin oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi syyteoikeudella on etenkin tutkinnan sisällön kannalta suuri käytännöllinen merkitys. Syyteoikeuteen liittyvät ongelmat ovat harvinaisia, mutta ne on syytä tiedostaa oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kansainvälisestä harvinaisuudestaan huolimatta oikeusasiamiehen syyteoikeudella on mielestäni tärkeä merkitys, joka sopii hyvin suomalaiseen oikeuskulttuuriin ja laillisuusperinteeseen.

JUKKA LINDSTEDT

VARUSMIESTEN OIKEUDET JA KOHTELU – 1988 JA 2008

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehelle.

Puolustusvoimilla on siten oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa suurempi painoarvo kuin mitä pelkästään kantelujen määrä osoittaisi. Puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta koskevia kanteluita nimittäin saapuu oikeusasiamiehelle vuodessa joitakin kymmeniä, mikä ei ole paljon suhteessa kantelujen kokonaismäärään. Kanteluista vain osa koskee varusmiesten asioita, joista saattavat kannella myös varusmiesten vanhemmat. Esimerkiksi 1980-luvulla varusmiesten asioita koskevia kanteluita tehtiin enemmän kuin nykyään.

Palveluksessa olevalle varusmiehelle kynnys kantelun tekemiseen vaikuttaa olevan korkea, mikä viittaa pelkoon siitä, että kantelun teosta on kantelijalle haittaa. Kaikille esimiehillekään ei varusmiehen kanteluoikeus tunnu olevan itsestään selvä: oikeusasiamies on toistuvasti muistuttanut erästä joukko-osastoa varusmiehen oikeudesta kannella suoraan hänelle.

Varusmiesten kohtelusta ei saakaan tarkkaa kuvaa pelkästään kantelujen perusteella, vaan joukko-osastojen tarkastukset ovat tässä suhteessa keskeisiä. Näitä tarkastuksia pidetään säännöllisesti niin, että kussakin joukossa käydään muutaman vuoden välein. Kantelumäärän kasvun vuoksi tarkastusten määrää on tosin valitettavasti jouduttu hieman supistamaan, jolloin joukko-osastojen tarkastusten välit ovat pidentyneet. Luonnollisesti oikeusasiamies seuraa myös tiedotusvälineistä varusmiesten asioita. Niihin liittyvistä epäkohdista uutisoidaankin varsin herkästi, mikä on sinänsä hyvä asia.

Kuva: Jussi Aalto

Tärkeää on myös puolustusvoimien oma laillisuusvalvonta, joka on viime aikoina tehostunut. Kertomusvuosi oli sisäisen laillisuusvalvonnan ensimmäinen suunnitelmallinen toimintavuosi. Kuluvana vuonna Pääesikunnalla on tarkoitus tarkastaa esimerkiksi esimiesaseman väärinkäyttämistä koskevat esitutkinnat koko puolustusvoimissa.

Vuonna 1988 julkaisin silloisiin jatko-opintoihini liittyen kirjoituksen "Eduskunnan oikeusasiamies ja varusmiesten oikeudet" (Tiede ja Ase 1988). Tutkimuksen keskeisenä aineistona olivat oikeusasiamiehen 1980-luvun alkupuolella ratkaisemat sotilasviranomaisista tehdyt kantelut ja vastaavat omat aloitteet sekä oikeusasiamiehen kertomukset toiminnastaan vuosilta 1920–1986. Kirjoitus oli siten toisaalta katsaus varusmiesten oikeuksien tilaan 1980-luvulla, toisaalta arvio siitä, miten oikeusasiamies oli koko toiminta-aikanaan varusmiesten oikeuksia edistänyt.

Tuosta kirjoituksesta on kulunut 20 vuotta. Millaisiksi varusmiesten oikeudet ja kohtelu ovat tänä aikana kehittyneet? Ja miten oikeusasiamies on kehitykseen pystynyt vaikuttamaan?

Perusoikeusrajoitukset

Vuoden 1988 kirjoituksessani otin esille varusmiesten perinteisten vapausoikeuksien, kuten sanan- ja uskonnonvapauden rajoitukset. Vaikka nämä rajoitukset eivät varusmiehen arjessa paljon näy, on niillä silti tärkeä periaatteellinen merkitys. Vuosina 1964–1982 oikeusasiamies teki tärkeitä ratkaisuja, jotka koskivat varusmiehelle annettua kieltoa julkaista erästä kirjoitusta, varusmiehelle annettua kieltoa pitää hallussaan eräitä lehtileikkeitä, kieltoa jakaa Varusmies-lehteä muualla kuin sotilaskodissa sekä väestörekisteriin kuuluvan varusmiehen velvollisuutta osallistua paraatin yhteydessä pidettyihin kenttähartauksiin.

Tuolloin oli voimassa hallitusmuodon 16 §, jonka mukaan ”mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä”. Laintasoisia rajoituksia ei kuitenkaan juuri ollut, vaan perusoikeusrajoitukset perustuivat enimmäkseen muunlaisiin konstruktioihin. Tutkijan näkökulmasta arvioin tuolloin, että oikeusasiamiehen päätöksissä ei ollut tyydyttävästi perusteltu, miksi lakia alemmantasoiset perusoikeusrajoitukset olisivat hyväksyttäviä. Mielestäni vaikutti siltä, että oikeusasiamies oli päätöksissään hyväksynyt jo tuolloin yhä kiistanalaisemmaksi käyneen opin erityisestä vallanalaisuussuhteesta tai laitosvallasta.

Nykyään tilanne on toinen: oppiin laitosvallasta ei enää vedota. Keskeinen osoitus tästä on eduskunnan oikeusasiamiehen päätös vuodelta 2000, joka sekin koski uskontokuntiin kuulumattomien sotilaiden velvollisuutta osallistua paraatijumalanpalveluksiin ja muihin sellaisiin tilaisuuksiin, joihin liittyy uskonnollisia osia. Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja viittasi vuonna 1995 toteutuneeseen perusoikeusuudistukseen, jolla oli nimenomaisesti säädetty myös ns. negatiivisesta uskonnonvapaudesta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä myös luovuttiin sotilashenkilöitä koskevasta perusoikeuksien yleisestä rajoitusmahdollisuudesta. Lehtimajan mielestä uskontokuntiin kuulumattomilla, sekä kantahenkilökunnan edustajilla että varusmiehillä, on oikeus halutessaan jäädä pois paraatijumalanpalveluksista.

Toki oikeusasiamies 1980-luvullakin kantoi huolta varusmiesten perusoikeusrajoituksista. Vuonna 1982 hän totesi havainneensa oikeustilanteen asevelvollisten perusoikeuksien osalta aukolliseksi ja tulkinnanvaraiseksi ja kehotti valtioneuvostoa ryhtymään lainsäädäntötoimiin sotilaiden oikeusasemaa koskevan lain säätämiseksi. Ehdotus ei toteutunut, mutta uusi, tämän vuoden alussa voimaan tullut asevelvollisuuslaki sisältää varsin paljon varusmiesten oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävää sääntelyä.

Kirjoituksessani 20 vuotta sitten kiinnitin huomiota siihen, että Yleisessä palvelusohjesäännössä on eräitä itsenäisiä perusoikeusrajoituksia, joista oli siis säädetty näin matalalla säädöstasolla. Suurta muutosta ei ole tänä aikana tapahtunut, vaan tällaisia rajoituksia on ohjesäännössä edelleen. Tähän kiinnitin viime vuonna huomiota uutta asevelvollisuuslakia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiirehtikin lausunnossaan ohjesäännön uudistamista. Valiokunta myös velvoitti huolehtimaan, että ohjesäännöt eivät ole ristiriidassa säädöstasoa ja sääntelyn täsmällisyyttä koskevien vaatimusten kanssa.

Oikeudenhoito

Vuoden 1988 kirjoituksessani mainitsin oikeudenhoidon alalta ongelmat esitutkintojen suorittamisessa. Oikeusasiamies oli useilla ratkaisuilla pyrkinyt ohjaamaan esitutkintakäytäntöä. Katsoin näiden kannanottojen vaikuttaneen siihen, että selvimmät objektiivisuuden loukkaukset esitutkinnassa olivat vähentyneet. Esitutkintojen taso vaikutti oikeusasiamiehen kertomuksissa esitettyjen arvioiden mukaan kuitenkin silloin puutteelliselta.

Vieläkin saattaa ilmetä ongelmia esitutkintojen objektiivisuudessa. Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen arvosteli muutama vuosi sitten ratkaisussaan menettelyä, jossa kuulusteltavan suoranainen esimies toimi kuulustelijana. Samassa päätöksessä moitittiin sitäkin, että varusmiehen oli pitänyt seistä koko kuulustelun ajan. Tätä oikeusasiamies piti eräässä ratkaisussaan epäasiallisena jo 1960-luvulla.

Tarkastuksiin liittyen oikeusasiamies käy nykyään otoksen kurinpitoasiakirjoja ja vahinkopäätöksiä läpi. Tiettyjä usein toistuvia ongelmia esiintyy. Esimerkiksi rikosten teonkuvauksista ei aina käy ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu käyttäytyminen on kielletty. Mitään kovin vakavia puutteita ei kurinpitoja vahinkopäätösasiakirjoissa kuitenkaan yleensä ole, mikä antaa varsin hyvän kuvan oikeudenhoidon nykyisestä tasosta. Ehkäpä oikeusasiamies voisi jossain vaiheessa myös arvioida jälleen laajemmin sotilaiden tekemien esitutkintojen tasoa.

Oikeusasiamies – muiden tahojen ohella – kiinnitti 1980-luvulla huomiota silloisiin puutteellisiin muutoksenhakumahdollisuuksiin kurinpitorangaistuksista, varsinkin arestirangaistuksesta. Tilanne on nyt toinen: aresti on poistunut kurinpitomenettelyssä määrättävien rangaistusten joukosta, ja kurinpidollisesti määrättyyn rangaistukseen saa hakea muutosta. Tuomioistuimetkaan eivät käytännössä vaikuta enää arestia määräävän. Käsitysten muuttumisesta on osoitus se, että nyt on käyty keskustelua jo mahdollisuudesta tehdä valitus kurinpito-ojennuksistakin. Samoin toinen aikanaan jokseenkin itsestään selvänä pidetty lähtökohta eli sotilasjäsenten osallistuminen sotilasoikeudenkäyntiasioihin lienee jatkossa yhä kriittisemmän tarkastelun kohde.

Simputus

Kun katsotaan vaikkapa koko itsenäisyyden aikaa, voi sanoa, että simputukseen on kiinnitetty jatkuvasti enemmän huomiota. Tämä ei kuitenkaan osoita sitä, että pitkän ajan tarkastelussa simputus olisi lisääntynyt. Tutkimustieto nimittäin kertoo esimerkiksi ennen sotaa vallinneesta jopa raa'asta simputusperinteestä. Kysymys onkin siitä, että sietoraja on muun muassa yleisen demokratisoitumisen ja koulutustason nousun myötä jatkuvasti laskenut. Simputusta pidetään tuomittavampana kuin aikaisemmin.

Vastaavaa kehitystä tapahtunee jatkossakin: kun sietoraja jatkuvasti laskee, sellaista menettelyä, jota aikaisemmin pidettiin koulutukseen kuuluvana, aletaankin ehkä vähitellen pitää simputuksena. Sama koskee sitä, milloin kouluttajien kielenkäyttö koetaan epäasiallisiksi. Tämä ei silti merkitse, että simputuksen estämisessä voitaisiin jäädä passiiviseksi ja ajatella, että sitä aina esiintyy. Valvontaa tarvitaan, ja simputukseen ja epäasiallisuuksiin on suhtauduttava torjuvasti. Mahdollisten simputusperinteiden katkaiseminen on tärkeää. Pohdittava lienee myös sitä, onko joissain sotilasopetuslaitosten perinteissä simputuksen torjunnan kannalta kielteisiä piirteitä.

Oikeusasiamies antoi varsinkin 1960–1980-luvuilla useita ratkaisuja siitä, mitä on pidettävä simputuksena. Oikeusasiamies piti epäasiallisena esimerkiksi ylimitoitettuja järjestäytymis- ja pukeutumisharjoituksia, punnerrusten määräämistä epäsotilaallisen esiintymisen vuoksi, tekstin kirjoituttamista 100 kertaa, ryömittämistä sisätiloissa, kurakelillä pidettyä järjestäytymisharjoitusta ruokailumatkalla, koko joukon harjoittamista kollektiivirangaistuksena tai jonkinlaisena esitutkintakeinona sekä huonoimmin ampuneiden käskemistä kiertämään kilometrin päässä oleva rakennus. Yhdessä tärkeässä ratkaisussa oikeusasiamies katsoi, että vaikka harjoitus ei ollutkaan rangaistuksenluonteinen, yksinään harjoittelemaan joutunut varusmies ja harjoituksen silminnäkijät olivat saattaneet tilanteen sellaiseksi kokea. Harjoitus oli siten toteutettu epäasianmukaisesti.

Käsitykseni mukaan tällaiset räikeimmät menettelyt ovat selvästi vähentyneet. Oikeusasiamiehen kannanotoilla on ollut tässä suhteessa tärkeä merkitys – myös sikäli, että ne ovat vaikuttaneet Pääesikunnan ohjeistukseen. Kuitenkin jotkut tavat tuntuvat olevan pitkäikäisiä: Jo vuonna 1975 oikeusasiamies piti varusmiestä alentavana, kun tämän oli käsketty kantaa mukanaan kiveä, koska oli unohtanut erään käsketyn varusteen. Vain muutama vuosi sitten vastaavanlainen menettely tuli esille apulaisoikeusasiamiehen tarkastuksessa eräässä joukko-osastossa; tapaus johti aikanaan tuomioistuinkäsittelyyn ja rangaistuksiin. Myös epäasianmukaisia järjestäytymisharjoituksia esiintyy edelleen.

Kun ainakin vielä 1980-luvulla esiin tuli laajojakin simputustapauksia, on nykyisin kysymys ehkä pikemmin yksittäisistä ylilyönneistä. Silti en usko, että epäasiallisuuksia tapahtuisi vain harvoin. Tässä suhteessa kuvaavia ovat mielestäni joukko-osastojen tarkastukset. Varsin usein niillä pidettäville vastaanotoille tulee varus-

miehiä, joilla on kerrottavaa epäasiallisuuksista. Samoin varusmiestoimikunnat saattavat kertoa tällaisista tapauksista. Luonteeltaan ne ovat yleensä sellaisia, ettei laajempaan tutkintaan ole aihetta, mutta asiasta keskustellaan tarkastuksen päätteeksi joukko-osaston komentajan kanssa. Ei ole uskottavaa, että epäasiallisuuksista tarkastuksella kertoneet olisivat ainoita, jotka ovat kohdanneet huonoa kohtelua, vaan sellaista varmasti jää piiloon.

Viime vuonna simputuksesta keskusteltiin jälleen eri tiedotusvälineissä. Puolustusvoimat reagoi nopeasti ja laati ensin selvityksen aiheesta ja myöhemmin erillisen toimintaohjeen kiusaamisen ja simputuksen ehkäisemiseksi. Lähtökohtana on nollatoleranssi.

Uusiakin haasteita

Vuoden 1988 kirjoituksessani tarkastelin sitä, millä tavalla oikeusasiamies oli siihen mennessä pyrkinyt kohentamaan varusmiesten perusoikeuksia ja oikeusturvaa, ja onnistunutkin siinä. Oikeusasiamies on senkin jälkeen pystynyt vaikuttamaan myönteisesti varusmiesten asemaan. Kuitenkin uusiakin haasteita on.

Palvelusturvallisuus on aina ollut tärkeä ja oikeusasiamiehen tarkkaan seuraama kysymys. Toisaalta odotuksetkin sen suhteen ovat jatkuvasti kasvaneet. Tämä on yleisempikin yhteiskunnallinen kehitys: valtioon kohdistuu yhä enemmän odotuksia siitä, että se takaa kansalaistensa turvallisuuden kaikissa tilanteissa. Väsymyksestä johtuvat onnettomuudet, jotka kovilla ammuksilla tapahtuvissa taisteluharjoituksissa tai ajoneuvokuljetuksissa voivat olla kohtalokkaitakin, herättävät esimerkiksi varusmiesten vanhemmissa aiheellista huolta.

Myös varusmiesten terveydenhuolto on oikeusasiamiehen seurannassa. Esimerkiksi velvollisuudesta noudattaa palvelushelpotuksia on muistutettu jo vuosikymmenien ajan. Uusikin ongelma on ilmennyt: puolustusvoimien lääkäripula. Oikeusasiamies on viime vuosina pyytänyt Pääesikunnalta selvitystä toimenpiteistä lääkäripulan helpottamiseksi. Vaikka tilanne aivan viime aikoina on jonkin verran kohentunut, ei ratkaisevaa parannusta ole saatu aikaan.

Joukko-osastojen tarkastuksilla varusmiehet tuovat esiin näkemyksiään lomista ja vapaa-ajasta sekä päivittäisistä palvelusjärjestelyistä. Varsin usein he kiinnittävät huomiota joukko-osaston eri perusyksiköiden välisiin eroihin vapaa-ajan määrässä. Yhteiskunnan yksi muutos näkyy siinä, että varusmiehillä on nykyisin paljon odotuksia vapaa-ajan suhteen. Myös vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta ovat kasvaneet.

Vuonna 1988 ei ehkä edes kuviteltu, että naisten mahdollisuus vapaaehtoiseen asepalvelukseen ja kouluttautumiseen ammattisotilaaksi toteutuisi niinkin pian kuin tapahtui. Oikeusasiamies on tarkastuksilla pyrkinyt selvittämään naisten kohtelun asiallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Jonkin verran epäasiallista kohtelua on vuosien mittaan tullut oikeusasiamiehen tietoon. Sellaiseen viittaa myös aiheesta tehty tutkimus sekä puolustusvoimien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisen taustaksi tehty alkukartoitus.

Naisten kohtelu armeijassa on jatkossakin tärkeä oikeusasiamiehen seurannan kohde. Sama koskee ulkomaalaistaustaisten varusmiesten kohtelua. Onkin hyvä, että puolustusvoimissa on käynnistynyt työ tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämiseksi.

Yleisarvio varusmiesten oikeuksista ja kohtelusta riippuu käytetystä aikaperspektiivistä. Jo 20 vuoden tarkastelu osoittaa kohentumista, ja jos katse ulotetaan vaikkapa sotaa edeltäneeseen aikaan, varusmiesten olot ovat nykyisin aivan toisenlaiset. Tämä ei silti merkitse sitä, että oikeusasiamiehen ja muiden tahojen työ varusmiesten aseman kohentamiseksi olisi nyt vähemmän merkityksellistä kuin ennen. Samaan aikaan nimittäin kansalaisten perustellut odotukset siitä, että valtion on taattava asepalvelusta suorittavien asiallinen, yhdenvertainen ja turvallinen kohtelu, ovat yhä suuremmat.

2. Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2007

Oikeusasiamiesinstituutio on peräisin Ruotsista, missä vuonna 1809 perustettiin valtiopäivien oikeusasiamiehen virka. Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi vuonna 1920, toisena maailmassa. Seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962. Kummassakin maassa oikeusasiamiehen toimivalta on rajatumpi kuin Ruotsissa ja Suomessa.

Oikeusasiamiesinstituutio levisi myöhemmin maailmalle etupäässä Tanskan mallin mukaisena. Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) mukaan oikeusasiamiehiä on tällä hetkellä noin 140 maassa. Osa oikeusasiamiehistä on kuitenkin alueellisia tai paikallisia, esimerkiksi Saksassa ja Italiassa ei ole parlamentaarista oikeusasiamiestä. Euroopan unioniin perustettiin oikeusasiamies vuonna 1995.

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

Kuva: Jussi Aalto

2.1 TEHTÄVÄT JA TYÖNJAKO

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin laillisuusvalvoja. Hän valvoo, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia, täyttävät velvollisuutensa ja toteuttavat toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt ja yhteisöt. Sitä vastoin oikeusasiamies ei voi tutkia eduskunnan lainsäädäntötyötä eikä kansanedustajien toimintaa, ei myöskään valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii valtiovallan perinteisen kolmijaon – lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan – ulkopuolella. Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta kaikki laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tavoitteena on muun muassa varmistaa, että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjestelmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat asianmukaisesti. Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle toimintakertomuksen, jossa hän arvioi havaintojensa pohjalta myös lainkäytön tilaa ja lainsäädännössä havaitsemiaan puutteita.

Yleensä eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on sama. Esimerkiksi vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisessä työnjaossa oikeusasiamiehelle kuitenkin keskitetään asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita suljettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, sekä pakkokeinolaissa säänneltyä vapaudenriistoa. Hänen valvontaansa kuuluvat myös puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, rauhanturvaamishenkilöstöä ja sotilasoikeudenkäyntejä koskevat asiat.

Oikeusasiamiehen valinnasta, toimivallasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa. Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohella kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Kaikkien toimikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

OA Paunio ratkaisee asiat, jotka koskevat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluvat työnjaon mukaan muun muassa sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa yleisemminkin sekä lapsen oikeuksia koskevat asiat. AOA Jääskeläisen vastuulla ovat muun muassa tuomioistuimia, vankeinhoitoa, ulosottoa, ympäristö- ja paikallishallintoa sekä verotusta koskevat asiat. AOA Lindstedt käsittelee esimerkiksi poliisia, syyttäjälaitosta, puolustusvoimia ja opetusta sekä ulkomaalais- ja kieliasioita. Lähemmin toiminnasta säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Säännökset oikeusasiamiehestä ovat tämän kertomuksen liitteenä 1 ja yksityiskohtainen työnjako on liitteenä 2.

2.2 TOIMINTAMUODOT

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

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä muutti näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävinä olleissa asioissa. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joiden perusteella näyttää olevan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Monissa maissa oikeusasiamiehen harkintavalta on tässä suhteessa suurempi. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

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

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen jakso, josta käy ilmi, millaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä vuoden 2007 aikana oli esillä ja millaisiin kannanottoihin ne johtivat (ks. s. 35).

Oikeusasiamiehen tulee lisäksi valvoa ns. telepakkokeinojen – telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun – käyttöä. Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomioistuimen päätöksen, ja niitä voidaan käyttää ensisijaisesti vakavien rikosten esitutkinnassa. Telepakkokeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tullin ja puolustusministeriön tulee antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telepakkokeinojen käytöstä. Poliisilla on lain mukaan tietyin edellytyksin oikeus peitetoimintaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Peitetoiminnassa poliisi hankkii tietoja rikollisesta toiminnasta esimerkiksi soluttautumalla rikollisryhmän toimintaan. Sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus myös peitetoiminnan käytöstä. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa käsitellään s. 77.

Perusoikeuksien painotus näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Oikeusasiamiehelle katsotaan kuuluvan perus- ja ihmisoikeuksien

valvonnan lisäksi niiden aktiivinen edistäminen. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2007 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteemoja olivat neuvonta ja yhdenvertaisuus. Näiden teemojen sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa.

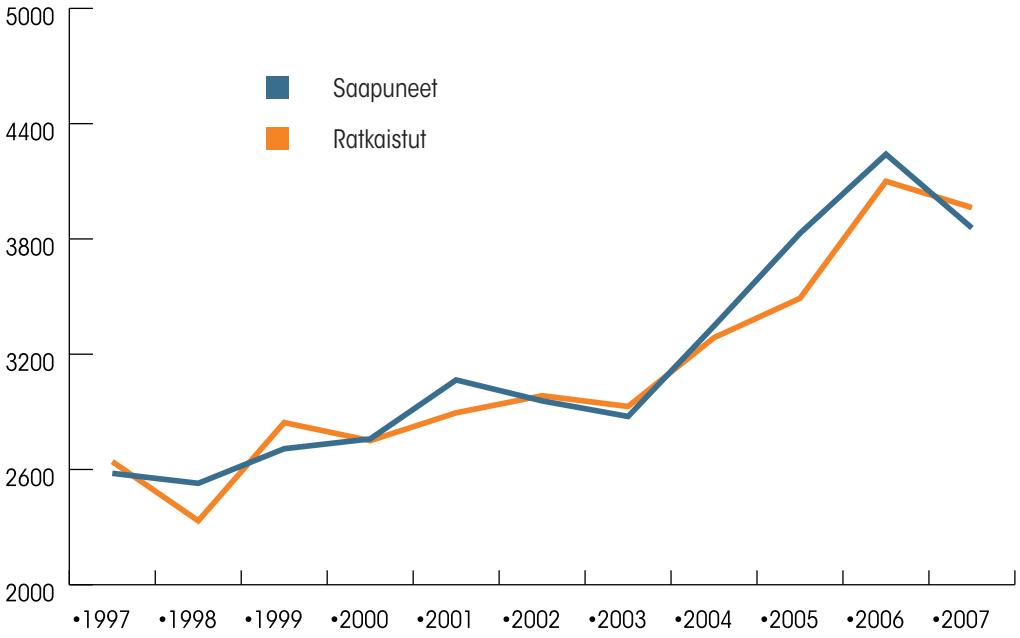
2.3 TYÖTILANNE JA SEN HAASTEET

Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrä on lisääntynyt viime vuosina voimakkaasti. Saapuneiden laillisuusvalvonta-asioiden tähänastinen huippu saavutettiin vuonna 2006, jolloin asioita kirjattiin yhteensä 4 241. Viime vuonna tämä kasvu taittui. Vuonna 2007 uusia laillisuusvalvonta-asioita tuli käsiteltäviksi 3 857. Vaikka uusien asioiden määrä laski hieman, viime vuoden luku on oikeusasiamiehen kanslian toiseksi korkein kautta aikojen.

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

Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden kasvu ja perusoikeusuudistuksen vaatimukset johtivat 1990-luvun jälkivuosina siihen, että kanteluiden käsittelyajat pidentyivät. Näihin haasteisiin vastattiin tuolloin lisäämällä esittelijäkuntaa ja muuta henkilökuntaa, kehittämällä työskentely- ja toimintatapoja sekä panostamalla voimakkaasti koulutukseen. Pyrkimyksenä oli lyhentää pitkiä käsittelyaikoja tinkimättä työn laadusta ja perus- ja ihmisoikeusvalvonnan vaatimuksista.

Viime vuosina kanteluasioiden määrää on lisännyt erityisesti sähköisen asioinnin kasvu. Perinteisesti saapu-



Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 1997–2007

neiden – kirjeitse lähetettyjen, henkilökohtaisesti toimitettujen tai faksilla saapuneiden – asioiden määrä vähentyi jonkin verran vuosina 1997–2007. Sen sijaan sähköpostitse saapuneet laillisuusvalvonta-asiat lisääntyivät voimakkaasti. Vuonna 2007 kaikista asioista saapui sähköisesti lähes 40 %. Sähköinen asiointi on jo vaikuttanut ja tulee jatkossakin vaikuttamaan kanslian työmenetelmiin. Esimerkiksi Smash Asem -mielenosoitukseen liittyvistä tapahtumista (9.9.2006) tuli sähköisesti oikeusasiamiehen kansliaan yli 60 kantelua, jotka ratkaistiin vuoden 2007 aikana.

Laillisuusvalvonta-asioiden kasvuun ei kuitenkaan enää viime vuosina ole vastattu lisäämällä henkilöstömäärää ja määrärahoja. Oikeusasiamiehen kansliaan ei ole perustettu uusia vakinaisia virkoja ja myös tilapäisen henkilöstön palkkaamiseen tarkoitettua määrärahaa on asteittain vähennetty. Sen sijaan kanteluiden käsittelyä on tehostettu työskentelytapamuutoksin. Työtapamuutoksiin kuuluu muun muassa sähköisen asianhallintajärjestelmän kehittäminen. Sen valmistelu jatkui vuoden 2007 aikana. Oikeusasiamiehen kanslian kannalta sähköinen työpöytä tarkoittaa sitä, että kanteluasioiden vireillepano, valmistelu (selvitysten ja lausuntojen hankkiminen), ratkaisu ja tiedottaminen voivat jatkossa tapahtua pitkälti sähköistä asianhallintajärjestelmää käyttäen.

Mikäli kanteluiden määrän kasvu jatkuu edelleen, on kuitenkin harkittava myös muita vaihtoehtoja, kuten oikeusasiamiestä koskevan lainsäädännön muuttamista. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että oikeusasiamiehen harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä lisättäisiin Ruotsin tavoin. Samansuuntainen uudistus on äskettäin toteutettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, jolle annettiin menettelyllisiä keinoja ja joustovaraa valitusruuhkan purkamiseksi.

Eduskunta hyväksyi vuonna 2005 perustuslain ja oikeusasiamiehestä annetun lain muutoksen. Sen mukaan oikeusasiamies voi valita apulaisoikeusasiamiehelle sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Näin voidaan varmistaa ratkaisutoiminnan jatkuminen keskeytyksettä poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi silloin, jos apulaisoikeusasiamies on pitkään estynyt hoitamasta tehtäväänsä. Perustuslain muutos hyväksyttiin vuoden 2007 valtiopäivillä.

Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrän kasvun ohella oikeusasiamiehen kanslian työmäärää lisää tiivistynyt kansainvälinen yhteistoiminta. Tällä hetkellä on toistakymmentä kansainvälistä ihmisoikeussopimusten valvontaelintä, joiden toimintaa kansliassa seurataan tai joille annetaan tietoja ja lausuntoja.

Ulkoasiainministeriössä valmistellaan parhaillaan YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan edellyttämän valvontajärjestelmän perustamista. Työryhmän määräaika on huhtikuu 2008. Valvontajärjestelmän tehtävänä on tarkastaa laitoksia ja paikkoja, joissa pidetään vapaudenriiston kohteeksi joutuneita ihmisiä. Lisäpöytäkirja velvoittaa perustamaan kansallisen valvontaelimen, joka antaa suosituksia toimivaltaisille viranomaisille ja joka toimii kansainvälisen valvontajärjestelmän yhteyselimenä. Eräänä vaihtoehtona on esitetty tehtävän antamista oikeusasiamiehelle.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

Vuoden 2007 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 3 857 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin yhteensä 3 963.

Ratkaistujen kanteluiden määrä, 3 544 oli kaikkien aikojen suurin. Merkittävää on myös se, että vuoden 2007 aikana asioita ratkaistiin noin sata enemmän kuin niitä saapui.

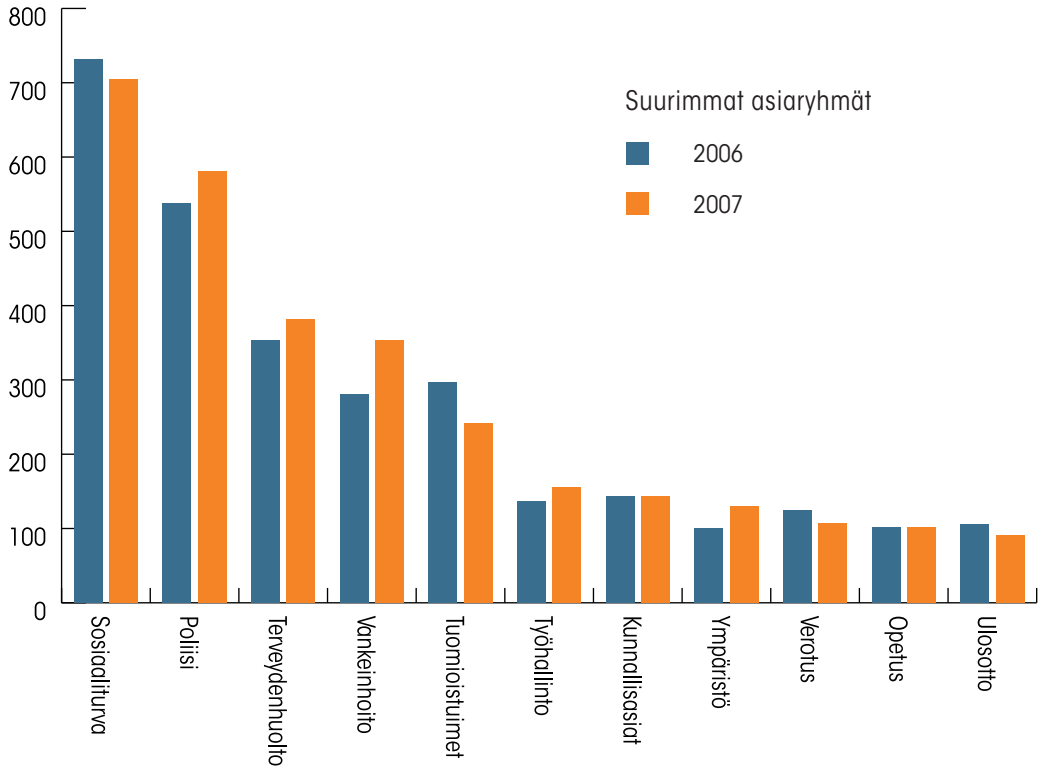
■ saapuneet ■ ratkaistut	2006	2007
Kantelut	3 620 3 529	3 397 3 544
Oikeuskanslerilta siirtyneet	42	39
Omat aloitteet	49 52	49 44
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	47 45	39 38
Muut kirjoitukset	483 474	333 337
Yhteensä	4 241 4 100	3 857 3 963

Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 7,0 kuukautta. Luku oli hieman edellistä vuotta korkeampi (6,1 kuukautta).

Asiaryhmät ja toimenpiteet

Eniten kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin sosiaaliturvaa koskevissa asioissa, 20 % kaikista ratkaisuista. Muita suuria asiaryhmiä olivat poliisi (16 % kaikista), terveydenhuolto (11 %), vankeinhoito (10 %) ja tuomioistuimet (7 %). Suurissa asiaryhmissä ratkaistujen asioiden määrä oli yleensä samaa tasoa kuin edellisenä vuonna. Merkittävin kasvu tapahtui vankeinhoidossa, jota koskevat ratkaisut lisääntyivät noin 24 %. Yksityiskohtaiset tiedot ratkaisuista asiaryhmittäin ja muut tilastotiedot ilmenevät liitteestä 4.

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat toimenpiteisiin. Toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys. Lisäksi asiassa saattaa tapahtua korjaus sen tutkinnan aikana. Virkasyyte on ankarin reaktiokeino. Oikeusasiamies voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Oikeusasiamies voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava. Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiin-



	TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Toimenpide						Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä		
Viranomainen	Sosiaaliviranomaiset		10	107		7	124	705	17,6
	- sosiaalihuolto		7	77		3	87	427	
	- sosiaalivakuutus		3	30		4	37	278	
	Poliisiviranomaiset	1	6	92	2	1	102	581	17,5
	Terveydenhuoltoviranomaiset		9	64	3	4	80	381	21,0
	Vankeinhoitoviranomaiset		1	69	4	5	79	354	22,3
	Ympäristöviranomaiset		3	29			32	130	24,6
	Työvoimaviranomaiset			26		2	28	155	18,1
	Opetusviranomaiset			19	3	3	25	102	24,5
	Kunnalliset viranomaiset		5	15	1	1	22	144	15,3
	Muut valvottavat viranomaiset		1	14	4		19	130	14,6
	Ulosottoviranomaiset			16	2		18	91	19,8
	Edunvalvontaviranomaiset		1	15			16	52	30,8
	Tuomioistuimet		3	8	2		13	241	5,4
	- yleiset tuomioistuimet		3	6	2		11	201	
	- erityistuomioistuimet							3	
	- hallintotuomioistuimet			2			2	37	
	Sotilasviranomaiset			10		2	12	34	35,3
	Maa- ja metsätalousviranomaiset		1	7	2	1	11	79	13,9
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			7		2	9	85	10,6
	Veroviranomaiset			3	2	1	6	107	5,6
	Ulkomaalaisviranomaiset			5		1	6	57	10,5
	Syyttäjäviranomaiset			5		1	6	62	9,7
	Tulliviranomaiset			5			5	13	38,5
	Julkiset oikeusavustajat		1	1		1	3	10	30,0
	Ylimmät valtionelimet			1	1		2	36	5,5
	Kirkolliset viranomaiset			1			1	19	5,3
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset							20	–
	Yhteensä	1	41	519	26	32	619	3 588	17,2

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista

sa puutteisiin. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2007 yhteensä 619, mikä on noin 17 % kaikista kanteluita ja omia aloitteita koskevista ratkaisuista (yhteensä 3 588). Virheellistä menettelyä ei todettu 15 % tapauksista, sitä ei ollut aihetta epäillä 45 % tapauksista ja kantelua ei tutkittu 23 % tapauksista. Toimenpideratkaisujen osuus tutkituista asioista oli 22 %.

Virkasyytteitä määrättiin nostettavaksi yksi, joka koski kahta virkamiestä. Huomautuksia annettiin 41 ja käsityksiä esitettiin 519. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 32 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 26, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Yhteen ratkaisuun saattaa sisältyä useita toimenpiteitä.

2.4 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 69 kohteeseen (edellisenä vuonna 70). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä (liite 5). Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri hallinnonalojen yhteydessä.

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

2.5 ASIAKASPALVELU

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

Kansliassa on kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä ja vastata sellaisiin kirjoituksiin, joita ei kirjata kanteluiksi. Tällaisia ovat tiedustelut ja erilaiset yleiset tai yksilöimättömät asiat. Vastauksia kirjoituksiin oli viime vuonna 337. Asiakaspuheluita tuli noin 2 500 ja asiakaskäyntejä noin 150.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli viime vuonna puheluita noin 3 700. Asiakaskäyntejä ja asiakirjatilauksia oli noin 700. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistonhoitaja.

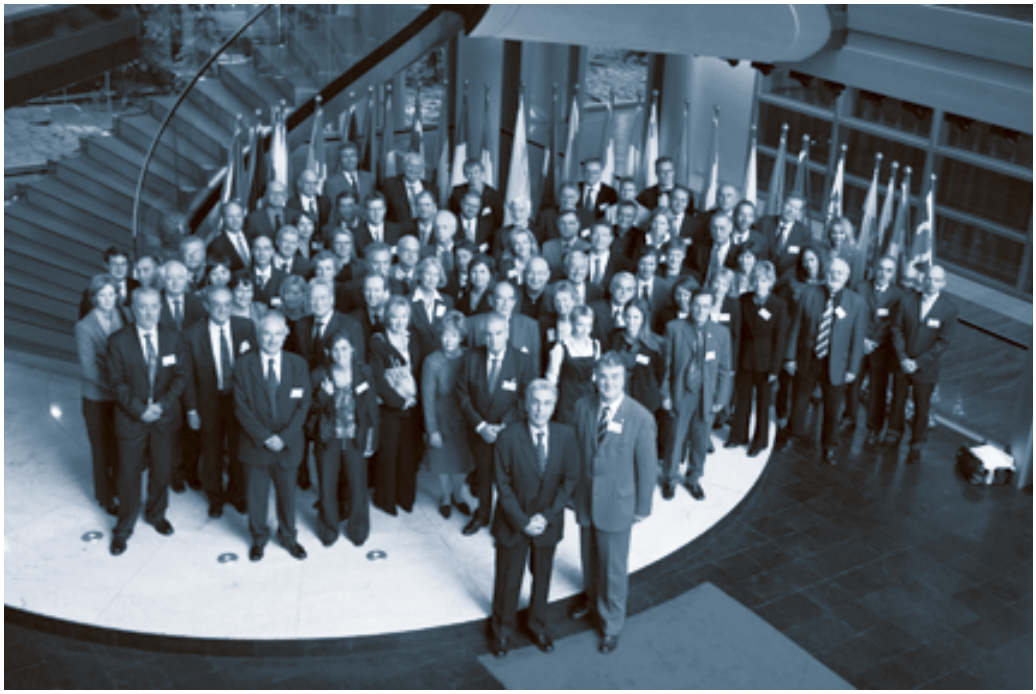
2.6 VIESTINTÄ

Oikeusasiamies raportoi vuosittain eduskunnalle toiminnastaan sekä havainnoistaan lainkäytön tilasta ja mahdollisista lainsäädännön puutteista. Vuoden 2006 toimintakertomuksensa oikeusasiamies luovutti eduskunnan puhemiehelle 19.6.2007.

Tiedotusvälineitä informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuista, joilla on yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2007 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuista laadittiin tiedote noin 40 tapauksessa.

Lisäksi päätökset, joilla on oikeudellista merkittävyyttä, julkaistaan verkossa. Ratkaisuja vietiin verkkoon viime vuonna noin 300, mikä on noin puolet vuoden aikana tehdyistä toimenpideratkaisuista. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset ja esitteet ovat verkossa. Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa www.oikeusasiamies.fi, ruotsiksi www.ombudsman.fi ja englanniksi www.ombudsman.fi/english.

Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajien lisäksi kanslian kirjaamo ja esittelijät.



Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ja apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen osallistuivat Euroopan Unionin kansallisten ja alueellisten oikeusasiamiesten ja vastaa-vien instituutioiden seminaariin Strasbourgissa 14.–16.10.2007. Kokouksessa hyväksyttiin kaikilla unionin kielillä julkaistava lausunto, jonka tarkoituksena on lisätä tietoisuutta oikeusasiamiehen työstä, kun on kysymys EU:n lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvista kanteluista.

Kuva: European Ombudsman

2.7 KANSLIA

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan uudessa lisärakennuksessa Pikkuparlamentissa osoitteessa Arkadiankatu 3.

Vuoden 2007 lopussa kansliassa oli 54 vakinaista virkaa. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkoihin kuului kansliapäällikkö, viisi esittelijäneuvosta, kymmenen vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, neljätoista oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi päivystävää lakimiestä. Lisäksi kansliassa on tiedottaja, verkkotiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kolme osastosihteeriä ja viisi toimistosihteeriä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Marraskuussa 2007 kansliassa tehtiin henkilöstön työtyytyväisyyskysely, jonka tuloksia käsitellään vuoden 2008 aikana.

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

Vuoden 2007 aikana henkilövaihdossa olivat osan vuodesta vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Kirsti Kurki-Suonio ja Håkan Stoor, molemmat oikeusministeriössä. Lisäksi notaari Helena Rahko oli kansainvälisessä henkilövaihdossa Sydneyssä Australiassa Uuden Etelä-Walesin oikeusasiamiehen kansliassa.

Kiinan varaministeri (Central Foreign Affairs Office) Du Qiwen seurueineen vieraili eduskunnassa 20.–24.11.2007. Oikeusasiamiehen kansliassa hänen vierailuaan isännöi apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen.

Kuva: Vesa Lindqvist, eduskunta

2.8 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

OA Paunio on kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin International Ombudsman Institute (IOI) johtokunnan jäsen. Hän osallistui IOI:n johtokunnan kokoukseen Sydneyssä 5.–11.11.2007.

OA Paunio osallistui myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun ja jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten kokoukseen Ateenassa 12.–13.4.2007. OA Paunio ja AOA Jääskeläinen osallistuivat Euroopan unionin oikeusasiamiesten seminaariin Strasbourgissa 14.–16.10.2007. AOA Lindstedt osallistui Puolan oikeusasiamiehen järjestämään konferenssiin 24.–25.9.2007 Varsovassa. Lisäksi kanslian henkilöstöä osallistui eräisiin kansainvälisiin kokouksiin.

Oikeusasiamiehen kansliassa vierailivat Puolan oikeusasiamies Janusz Kochanowski ja Perun oikeusasiamies Beatriz Merino. Lisäksi kansliassa vieraili muun muassa Tsekin parlamentin, Venäjän sisäasiainministeriön ja Kiinan varaministerin Du Qiwen delegaatio sekä vierailijoita Etelä-Koreasta, Japanista ja Taiwanista.

2.9 KOTIMAINEN YHTEISTYÖ

Eduskunnan 100-vuotisjuhlallisuudet jatkuivat kertomusvuonna. Oikeusasiamiehen kanslia osallistui eduskunnan avoimet ovet -tapahtumaan 20.8.–21.8.2007.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta vierailee vuosittain oikeusasiamiehen kansliassa. Tapaaminen järjestettiin 25.10.2007.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilökunta osallistuivat useaan kymmeneen tilaisuuteen ja tapaamiseen kotimaassa. Kanslian yhteisiä koulutustilaisuuksia järjestettiin muutosjohtamisesta, oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, vankeinhoidon kokonaisuudistuksesta ja oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuudesta.

Kansliassa vierailivat muun muassa virkarikosten avainsyyttäjät, lapsiasiavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toimiston edustajat, hallintolakimiehet sekä ulkoasiainministeriön, Tampereen kaupungin, Helsingin hovioikeuden, Varusmiesliiton ja Rajavartiolaitoksen edustajat.

OA Paunion pitämistä esitelmistä merkittävimpiä olivat: *Kansalaisen näkökulma* eduskunnan juhlaseminaarissa, jonka aiheena oli Elävä kaksikielisyys – Levande tvåspråkighet, *Oikeus turvattuun lapsuuteen* Nuorten Ystävät ry:n 100-vuotisjuhlissa sekä esitelmä aiheesta *Eduskunnan oikeusasiamiehen havaintoja hyvän hallinnon turvaamisesta perusoikeutena* valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon palautepäivillä. Lisäksi hän piti alustuksia muun muassa perusoikeuksien toteutumisesta sekä potilaan koskemattomuudesta ja itsemääräämisoikeuden toteutumisesta.

AOA Jääskeläinen toimi asiantuntijana Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen -seminaarissa. AOA Lindstedt esitti sotilasoikeudenhoidon koulutuspäivillä puheenvuoron aiheesta *Puolustusvoimia koskevia laillisuusvalvontahavaintoja*. Suomenruotsalaisten kansankäräjien kokouksessa AOA Lindstedt alusti aiheesta *Hur fungerar övervakningen av de språkliga rättigheterna?* Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian lakimiehet esitelmöivät muun muassa hoitotakuun toteutumisesta, tahdosta riippumattomasta hoidosta, edunvalvonnasta, vankien kanteluista, esitutkinnan ja pakkokeinojen laillisuusvalvonnasta sekä poliisiin kohdistuvista kanteluista.

2.10 MITEN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA VAIKUTTAA?

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta koskeva tutkimus, *Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen* julkistettiin 29.11.2007. Tutkimuksen tekivät professori, OTT Kalle Määttä ja lehtori, KTT Anssi Keinänen Joensuun yliopistosta.

Tutkimuksessa selvitettiin, miten oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan lakien ja muiden säädösten sisältöön ja viranomaisten toimintaan. Lisäksi tutkimuksessa analysoitiin oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä. Tutkimus on ensimmäinen yhtä oikeudellista instituutiota koskeva vaikuttavuustutkimus Suomessa.

Tutkijat totesivat, että lakien ja muiden säädösten valmistelijat ovat reagoineet myönteisesti oikeusasiamiehen tekemiin esityksiin lainsäädännön täsmentämiseksi tai muuttamiseksi. Tosin esitysten toteutuminen on vienyt joskus aikaa.

Tutkimuksen mukaan oikeusasiamiehen vaikuttavuus ei ole jäänyt vain lainsäädännön yksityiskohtiin, vaan se on eräissä tapauksissa ulottunut myös laajempiin lainsäädäntökokonaisuuksiin. Tutkijat eivät kuitenkaan suosittele, että oikeusasiamies ryhtyisi tekemään aikaisempaa enemmän muutosesityksiä – tähän ei ole aikaa eikä resursseja.

Tutkimuksessa kartoitettiin poliisin, vankeinhoidon ja puolustusvoimien palveluksessa olevien reagointia oikeusasiamiehen tekemiin toimenpide-esityksiin. Päätösten vaikuttavuuden todettiin yltävän yksittäisissä tapauksissa hyvälle tasolle. Monesti viranomaiset ovat ryhtyneet konkreettisiin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi, kun oikeusasiamies on puuttunut asiaan. Tutkijat arvelivat päätöksillä olevan myös yleisempää vaikuttavuutta.

Oikeusasiamiehen omien aloitteiden ja tarkastusten vaikuttavuus osoittautui erittäin merkittäväksi. Viranomaiset pitivät niitä tärkeinä toimintansa kehittämisen kannalta. Lisäksi omat aloitteet johtivat useammin toimenpiteisiin kuin kantelut ja niiden seuraamukset olivat ankarammat kuin kanteluissa.

Tutkijat totesivat, että kanteluiden määrän jatkuva kasvu voi haitata oikeusasiamiehen aktiivisia toimenpiteitä. Niinä vuosina, jolloin kanteluiden määrä kasvoi, tarkastusten määrän havaittiin laskeneen. Kanteluiden määrä on viime vuosina jatkuvasti kasvanut. Vaikka kanteluiden käsittelyaika on saatu laskemaan, se ei kuitenkaan ole kompensoinut riittävästi niiden määrän

Tutkimus oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta julkistettiin eduskunnan auditoriossa 29.11.2007. Kuvassa julkistamistilaisuudessa tutkimuksen tehneet professori, OTT Kalle Määttä (oik.) ja lehtori, KTT Anssi Keinänen Joensuun yliopistosta yhdessä oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion kanssa.

Kuva: Jakke Nikkarinen, STT Info Kuva

kasvua, mistä syystä runsaasti asioita siirtyy seuraavalle vuodelle. Toisaalta tutkijat totesivat työn tehokkuuden kasvaneen kansliassa viime vuosien aikana eli kanteluita on ratkaistu aikaisempaa enemmän.

Vaikuttavuutta tarkasteltiin myös toimenpiteiden määrän kehityksen avulla. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä kasvoi melko tasaisesti tutkimusaikana 1990–2006.

Tutkimuksessa eriteltiin lisäksi oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä tarkastelemalla Helsingin Sanomien ja sanomalehti Karjalaisen artikkeleita ja pääkirjoituksia. Lehdet julkaisivat useimmiten oikeusasiamiehen tiedotteita, jotka koskivat poliisia ja terveydenhuoltoviranomaisia. Varsinkin Helsingin Sanomat on antanut tilaa oikeusasiamiehen tiedotteille. Vuosien 2004–2006 aikana se julkaisi artikkeleina noin 70 %, Karjalainen noin 34 % oikeusasiamiehen kanslian tiedotteista. Tutkijat havaitsivat, että sanomalehdissä julkaistujen artikkeleiden määrät olivat selvästi yhteydessä oikeusasiamiehen tiedotteiden määriin.

Tutkimuksen perusteella tutkijat suosittelivat, että oikeusasiamiehelle tulisi antaa enemmän harkintavaltaa päättää, milloin kantelu otetaan tutkittavaksi. Tutkimiskynnys antaisi oikeusasiamiehelle mahdollisuuden kohdentaa voimavarojaan tarkoituksenmukaisemmin.

Tutkijat pitivät tärkeänä, että oikeusasiamiehen työssä jää sijaa tarkastuksille ja omille aloitteille. He näkevät myös, että kanteluiden lisääntyminen ja ruuhkautuminen voivat pitkittää käsittelyaikoja ja vaarantaa mahdollisuuksia tehdä säännösesityksiä. Tutkimus on luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilta ja saatavissa paperiversiona oikeusasiamiehen kansliasta.

3. Oikeusasiamiehen erityistehtävät

3.1 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

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

3.1.1 PERUSOIKEUDET

Perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 vahvistetut, silloiseen hallitusmuotoon sisällytetyt perusoikeudet siirtyivät hallitusmuodosta asiasisällöllisesti sellaisinaan uuteen perustuslakiin. Myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat uuden perustuslain aikana pysyneet pitkälti entisellään.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen on toteutettu useita merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia, joilla perusoikeuksia on täsmennetty lain tasolla. Uudistuksista voidaan mainita esimerkiksi kansalaisuuslaki (359/2003), kielilaki (423/2003), hallintolaki (434/2003), uskonnonvapauslaki (453/2003), laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003), yhdenvertaisuuslaki (21/2004), ulkomaalaislaki (301/2004), vankeuslaki (767/2005), tutkintavankeuslaki (768/2005) ja lastensuojelulaki (417/2007).

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

Kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävin uudistus olisi unionin perusoikeuskirjan muuttuminen oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirja määrittelee ne kansalaisten perusoikeudet, joita unionin toimielinten on noudatettava. Voimaan tullakseen Lissabonin sopimus on hyväksyttävä jokaisessa jäsenvaltiossa.

EU:n komissio ehdotti kesäkuussa 2005 Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamista. Perusoikeusviraston perustamisesta sovittiin Suomen puheenjohtajuuskaudella joulukuussa 2006, ja EU:n neuvosto päätti viraston perustamisesta 15.2.2007. Wienissä toimiva perusoikeusvirasto aloitti toimintansa maaliskuun alussa 2007. Virasto kerää, analysoi ja levittää tietoa perusoikeuksista unionin oikeuden soveltamisalalla. Se toimii unionin yleisenä perusoikeusasiantuntijana, joka tukee unionia ja jäsenvaltioita siinä, että ne huomioivat perusoikeudet nykyistä kattavammin EU:n lainsäädännössä ja muissa toimissa.

Perusoikeusviraston ensimmäinen toimintakehys viisivuotiskaudelle vahvistetaan vuoden 2008 alkupuolella. Kehys määrittelee ne kohdealueet, joilla virasto toimii. Oikeusministeriö vastaa perusoikeusviraston kansallisen yhteyshenkilön tehtävistä. OA antoi 27.3.2007 oikeusministeriölle lausunnon Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston jäsenen ja varajäsenen nimittämistä koskevassa asiassa (862/5/07*) sekä 21.9.2007 EU:n perusoikeusviraston toimintakehyksestä (2835/5/07).

3.1.2 IHMISOIKEUDET

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

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

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta arvosteli selontekoa mietinnössään (12/2004 vp). Seuraavassa ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa toivottiin arvioitavan entistä laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaan tulisi ottaa huomioon kansainvälisten valvontaelinten suositusten lisäksi muutakin aineistoa, kuten tuomioistuimien ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja samoin kuin perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Joulukuussa 2007 aloitettiin valtioneuvoston uuden ihmisoikeuspoliittisen selonteon valmistelu. Valmisteilla olevassa selonteossa pyritään eduskunnan toivomuksen mukaisesti käsittelemään kattavammin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Eduskunnan oikeusasiamies osallistui 25.1.2008 selonteon valmisteluun liittyneeseen kuulemistilaisuuteen. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään alkuvuonna 2009. Ihmisoikeuspoliittisen selonteon pohjalta laaditaan kansallinen toimintasuunnitelma perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Oikeusasiamies on puheenvuorossaan vuoden 2006 kertomuksessa pitänyt tällaista suunnitelmaa tarpeellisena.

Ihmisoikeustapahtumia

Suomen yhdistetty 17., 18. ja 19. määräaikaisraportti YK:lle kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta annettiin elokuussa 2007. Suomen kuudes määräaikaisraportti YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta annettiin lokakuussa 2007.

Suomi allekirjoitti 30.3.2007 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen yksilövalitusmekanismin sisältävän valinnaisen pöytäkirjan. Yleissopimuksen tavoitteena on vahvistaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia nauttia kaikista olemassa olevista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden henkilöiden kanssa. Lisäksi sopimus velvoittaa sopimusosapuolet nimeämään kansallisen seuranta- ja koordinaatiojärjestelmän helpottamaan sopimuksen täytäntöönpanoa. Sopimuksen vaatimat lainsäädäntömuutokset ovat valmisteltavana sosiaali- ja terveysministeriössä ja ne pyritään tekemään vuoden 2008 aikana. Kansallisen seuranta- ja koordinaatioelimen perustaminen sen sijaan vaatii ulkoministeriöstä saadun tiedon mukaan muutaman vuoden valmisteluajan.

YK:n yleiskokous hyväksyi tahdonvastaisia katoamisia koskevan yleissopimuksen joulukuussa 2006. Asiakirjalla perustettiin uusi ihmisoikeus: oikeus olla joutumatta tahdonvastaisen katoamisen kohteeksi. Sopimus avattiin allekirjoitettavaksi 6.2.2007, jolloin Suomi allekirjoitti sen. Sopimuksen ratifiointivalmistelut aloitettiin loppuvuodesta 2007.

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007. Julistus on tavoitteellinen poliittinen asiakirja, jolla edistetään alkuperäiskansojen oikeuksia sekä valtioiden ja alkuperäiskansojen välistä yhteistyötä ja molemminpuolista kunnioitusta.

Suomi allekirjoitti 25.10.2007 Euroopan neuvoston yleissopimuksen lasten suojelemiseksi seksuaaliselta riistolta ja hyväksikäytöltä. Yleissopimuksen avulla on tarkoitus taata lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvien oikeusprosessien ja muiden toimenpiteiden

lapsiystävällisyys sekä parantaa jäsenvaltioiden kansainvälistä yhteistyötä lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Sopimus antaa myös jäsenvaltioille toimivallan syyttää ja tuomita omia kansalaisiaan ulkomailla tehdyistä lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvistä rikoksista riippumatta siitä, ovatko nuo teot rangaistavia tekopaikan lain mukaan. Tällä pyritään ennen kaikkea puuttumaan ns. lapsiseksiturismiin.

Ulkoasiainministeriö asetti 30.10.2006 työryhmän selvittämään niitä toimenpiteitä, joita vuonna 2002 hyväksytty YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (1984, SopS 59–60/1989) tehdyn valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi edellyttää. Suomi on allekirjoittanut valinnaisen pöytäkirjan 23.9.2003, ja se tuli kansainvälisesti voimaan 22.6.2006. Ulkoasiainministeriön asettama työryhmä, johon kuuluu myös oikeusasiamiehen kanslian edustaja, jatkoi kertomusvuonna valinnaisen pöytäkirjan ratifiointiedellytysten selvittämistä. Työryhmässä keskusteltiin muun muassa pöytäkirjan edellyttämän, suljettujen laitosten tarkastuksia suorittavan kansallisen valvontajärjestelmän perustamisesta tai nimeämisestä ja ratifioinnin aiheuttamista lainsäädännön muutostarpeista. Asian valmistelun yhteydessä on esitetty, että eduskunnan oikeusasiamies nimettäisiin tuoksi kansalliseksi valvontajärjestelmäksi.

Ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea käsitteli toukokuussa 2007 Suomen viidennen määräaikaisraportin ja hyväksyi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevat päätelmänsä. Komitean huolenaiheet liittyivät muun muassa saamelaisten maaoikeuksien toteutumiseen, ulkomaalaisten ja vähemmistöjen syrjintään, naisiin kohdistuvaan perheväkivaltaan sekä alkoholin ja huumeiden väärinkäytön kasvuun.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) vieraili Suomessa syyskuussa 2006. Komission Suomea koskeva raportti julkaistiin toukokuussa 2007. Siinä ECRI muun muassa (otteita suosituksista):

– suosittaa, että Suomen viranomaiset tehostavat pyrkimyksiään voimassaolevien rasismin ja rotusyrjinnän vastaisten rikoslain säännösten täytäntöönpanon kehittämiseksi (suositus 15),
– suosittaa, että Suomen viranomaiset varmistavat, ettei turvapaikanhakijoita poisteta maasta ennen kuin heidän turvapaikkapäätöstä koskeva valituksensa on käsitelty. Se suosittaa myös, että Suomen viranomaiset varmistavat, että turvapaikanhakijoiden oikeusturva, mukaan lukien oikeusavun saaminen, on taattu kaikissa tapauksissa, myös turvapaikkapäätösten valitusten osalta (46),
– kannustaa Suomen viranomaisia tehostamaan pyrkimyksiään sen varmistamiseksi, että muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvat lapset saavat riittävästi opetusta omalla äidinkielellään sekä erityisopetusta suomen ja ruotsin kielestä toisena kielenä (59),
– suosittaa painokkaasti, että Suomen viranomaiset laativat tiiviissä yhteistyössä romaniyhteisöjen kanssa kattavan strategian, joka tähtää romanien tilanteen parantamiseen Suomessa ja tarjoaa riittävät voimavarat sen toteuttamiselle (68),
– suosittaa, että Suomen viranomaiset seuraavat islaminvastaisuuden kehitystä Suomessa ja ryhtyvät pikaisiin toimiin kaikkien sen ilmenemismuotojen vastustamiseksi tarpeen mukaan (77).

Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2007

Vuonna 2007 Suomea vastaan tehtyjen valitusten määrä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) pysyi edellisvuosien tapaan varsin korkeana. Suomea koskevia uusia valituksia kirjattiin 269 (edellisvuonna noin 290). Vuoden lopussa EIT:ssa oli vireillä 481 Suomea koskevaa valitusta.

Valtaosa EIT:een tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta ns. komiteapäätöksellä (3 tuomaria). Tällaista päätöstä ei anneta tiedoksi vastaajavaltiolle, vaan siitä ilmoitetaan vain valittajalle kirjeitse. Kaikkiaan 253 (187) Suomea koskevaa asiaa jätettiin tutkimatta tai poistettiin asialistalta, niistä 241 komiteapäätöksellä,

10 jaostopäätöksellä ja 2 tuomiolla. Jaostokokoonpanossa (7 tuomaria) EIT tekee päätöksen siitä, täyttääkö valitus tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan aina jaostokokoonpanossa tai suuressa jaostossa. Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeussopimusrikkomusta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Vuoden 2007 Suomea koskeneissa EIT:n jaostokokoonpanossa käsitellyissä asioissa keskityttiin vanhojen, yleensä jo aikaisemmin tutkittavaksi otettujen, tapausten lopulliseen ratkaisemiseen. Uusia tutkittavaksi ottamispäätöksiä annettiin vain kolme, lisäksi Suomen hallituksen vastinetta pyydettiin 20 uuden valituksen johdosta.

EIT antoi jaostokokoonpanossa kaikkiaan 36 EIT-prosessin päättävää tuomiota tai päätöstä. Tuomioita näistä oli ennätykselliset 26 (17). Näistä 16:sta (12) todettiin ihmisoikeusrikkomus. Kahdeksassa (3) tapauksessa ei todettu oikeudenloukkausta. Yksi tuomio-muodossa ratkaistu asia (*Niva,* 9.1.2007) päättyi jutun poistamiseen EIT:n asialistalta, koska asiassa oli saavutettu sovinto. Asialistalta tuomioteitse poistettu toinen asia (*Stark ym.,* 9.10.2007) toteutui huolimatta sovintoneuvotteluiden epäonnistumisesta, kun Suomen hallitus myönsi sopimusrikkomuksen ja tarjoutui maksamaan valittajille rahallista hyvitystä.

Jaoston päätöksellä valituksen käsittely päätettiin 10 tapauksessa. Näistä kuusi poistettiin asialistalta sovinnon johdosta. Yksi tapaus poistui, koska valituksenalainen asiantila korjaantui kesken EIT:n käsittelyn: maasta poistettavaksi määrätylle valittajalle myönnettiin turvapaikka. Kolme valitusta jätettiin tutkittavaksi ottamatta jaostopäätöksellä. Näissä asioissa oli kyse muun muassa pitkäaikaisen rakennuskiellon suhteesta omaisuudensuojaan, syyttömyysolettamasta, siviiliprosessin kestosta, tuomarin esteellisyydestä sekä lapsen huostaanottopäätöksen perusteista ja perusteluista.

Sovintoteitse juttuja päättyi merkittävästi aikaisempia vuosia enemmän, yhteensä seitsemän asiaa. Näissä tapauksissa valittaja oli peruuttanut valituksensa, kun Suomen valtio oli tarjoutunut maksamaan valittajalle hyvitystä ja oikeudenkäyntikulujen korvauksen. Viisi tapausta koski rikosprosessin kestoa (8–10 vuotta) ja kahdessa oli kyse siviiliprosessin kestosta (5–8 vuotta). Valtio maksoi näissä asioissa korvauksia oikeudenkäyntikuluineen yhteensä lähes 59 000 euroa. Yhdessä sovinnossa Suomen valtio myönsi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) turvatun oikeuden loukkauksen.

EIT:n suuren jaoston tuomioissa käsitellään EIS:n tulkintaan liittyviä tärkeitä tai muuten yleistä merkittävyyttä omaavia kysymyksiä. Kertomusvuonna EIT antoi myös yhden Suomea koskeneen suuren jaoston tuomion (*Vilho Eskelinen ym.,* 19.4.2007). Tapauksessa oli kyse siitä, soveltuuko oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva EIS 6 artikla virkamiesten, tässä tapauksessa poliisin, palkkausta koskevaan riita-asiaan. Aikaisemmassa EIT:n oikeuskäytännössä (Pellegrin v. Ranska, 1999) tällaisten virkamiesoikeudellisten asioiden kuuluminen EIS 6 artiklan soveltamisalaan on ratkaistu virkamiehen tehtävien ja vastuiden luonnetta arvioiden siten, että julkista valtaa käyttävät virkamiehet – tyyppiesimerkkinä juuri poliisi – eivät ole kuuluneet 6 artiklan soveltamisalaan. Nyt EIT muutti oikeuskäytäntöään.

Uuden linjauksen mukaan virkasuhteeseen liittyvät oikeusprosessit voivat jäädä 6 artiklan ulkopuolelle vain, jos 1) kansallisessa laissa on nimenomaisesti säädetty kyseisen virkamiesryhmän muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta, ja 2) tämä rajoitus perustuu objektiivisesti hyväksyttäviin julkisiin intresseihin. Valittajien riitaprosessin kestoon – yli seitsemän vuotta – sovellettuna EIT totesi EIS 6 § 1:n loukkauksen. Samalla EIT vahvisti, että Suomessa ei ole EIS 13 artiklan edellyttämiä tehokkaita oikeussuojakeinoja siviilioikeudenkäynnin viivästymisiä vastaan.

Oikeudenkäynnin kesto

Suuressa osassa, 11 tapauksessa EIT:n Suomea koskeneista tuomioista olikin jälleen kyse oikeudenkäynnin kestosta. Rikosprosessin kohtuuton kesto tuli esille *Uoti*-tuomiossa 9.1.2007, jossa tuomion antamisaikaan yhä vireillä ollut oikeudenkäynti oli kestänyt yli 11 vuotta. Vastaavasti *Narinen No. 2* -tuomiossa 6.3.2007 talousrikoksia koskeneen prosessin kesto, noin seitsemän vuotta, loukkasi EIS 6 artiklassa turvattuja oikeuksia.

Siviiliprosessin kestoa käsitteli *Andria Oy ja Kari Karanko* -tuomio 17.7.2007. Siinä oikeudenloukkausta ei to-

dettu sopimusrikkomuskanteen käsittelyssä, joka oli pysähdyksissä 23 kuukauden ajan valittajasta itsestään johtuvista syistä. Kohtuutonta käsittelyaikaa ei ollut ylitetty myöskään *Saarenpään loma Ky* -tuomiossa 13.2.2007, jossa poikkeuslupa-asiaa mökkien rakentamiseksi rantojensuojeluohjelmaan kuuluvalle alueelle, toimenpidekieltoa ja maan pakkolunastusta koskevia asioita käsiteltiin yhteensä noin yhdeksän vuotta ja yhdeksän kuukautta. Kuitenkin katsottuaan, että koko prosessin kestoa ei voitu arvioida kokonaisuutena, ei EIT pitänyt erillisprosessien pituuksia kohtuuttomina.

Siviiliprosessin kohtuuttomasta kestosta oli sitä vastoin kyse *Väänänen*-tuomiossa 20.2.2007. Tapauksessa yhdysvaltalainen tuomioistuin oli 1985 velvoittanut G:n maksamaan 500 000 USD:n vahingonkorvaukset valittajalle. G ei kuitenkaan suorittanut korvauksia ennen kuolemaansa 1989. Valittaja vaati G:n kuolinpesältä korvauksia Suomessa vuonna 1992. Käräjäoikeus pyysi asiassa Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO) lausunnon vasta 1997 ja antoi valittajan vaatimukset hylkäävän tuomion 1998. Hovioikeus määräsi lopullisesti vuonna 2002 vastaajan maksamaan 1 500 euron korvauksen valittajalle. EIT katsoi, että juttu oli jossain määrin vaikea, ja että valtio ei ollut yksin vastuussa ajasta, joka kului kansainvälisenä oikeusapuna suoritettuihin kuulusteluihin. Kuitenkin kokonaisuutena arvioiden ja erityisesti hovioikeusmenettelyn viiveet huomioon ottaen käsittelyaika oli kohtuuton.

Toive Lehtinen -tuomiossa 22.5.2007 velkomusasiaa koskenut siviiliprosessi (6 vuotta 9 kuukautta), samoin kuin sen rinnalla erillisesti käsitetty asiaan liittyvä vastakanne (11 vuotta), kestivät EIS 6 artiklan vastaisesti kohtuuttoman kauan. *Riihikallio ym.* -tuomiossa 31.5.2007 säästöpankkioikeudenkäynnin velkomusasian lähes kahdeksan vuoden kesto oli kohtuuton. Edelleen *Aho*-tuomiossa 16.10.2007 noin 12 vuoden mittaisen tupakkaoikeudenkäynnin, jossa syöpään kuolleen kantajan oikeudenomistajat vaativat kahdelta tupakkayhtiöltä vahingonkorvauksia, katsottiin kestäneen kohtuuttoman kauan.

Ekholm-tuomiossa 24.7.2007 oli kyse paitsi siviiliprosessin kohtuuttomasta kestosta, erityisesti myös hallintoviranomaisten velvollisuudesta panna täytäntöön tuomioistuimen ratkaisu. Ahvenanmaan terveyslautakunta ei ollut pannut täytäntöön korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöstä noin 16 vuoden aikana. KHO:n päätöksen mukaan terveyslautakunnan tuli ryhtyä toimiin kantelijan kesämökin naapurikiinteistöllä olevan koiratarhan aiheuttamien meluhaittojen poistamiseksi. Kantelija ja naapurit kävivät yhteensä kahdeksan peräkkäistä prosessia vuosina 1991–2007, jona aikana hallinto-oikeus ja KHO kumosivat useaan otteeseen terveyslautakunnan päätöksiä ja palauttivat asian terveyslautakuntaan toimenpiteitä varten. Terveyslautakunta päätti kantelijalle myönteisistä toimenpiteistä vasta vuonna 2004 ja 2005, kun EIT oli tässä asiassa pyytänyt hallituksen vastinetta ja sittemmin päätti ottaa valituksen käsiteltäväkseen.

Syytetyn osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet

Monessa Suomea koskeneessa EIT:n tuomiossa oli kyse rikosprosessuaalisten menettelytapojen yhteensopivuudesta ihmisoikeussopimuksen säännösten kanssa. Langettavat tuomiot perustuivat erityisesti siihen, että rikoksesta syytetyn oikeus saada kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia ja muuten osallistua prosessiin tai syytetyn oikeus tehokkaaseen puolustautumiseen ei ollut toteutunut ihmisoikeussopimuksessa edellytetyin tavoin. Huomattavan usein ongelmia esiintyi lapsiin kohdistuneiden seksuaalirikosten käsittelyssä.

V.-tuomiossa 24.4.2007 huumausainerikoksista tuomittu valittaja oli kytkeytynyt esitutkintaan sitä kautta, että poliisin pidättämä toinen henkilö oli soittanut kuulustelunsa yhteydessä yhteisymmärryksessä poliisin kanssa ja poliisin puhelimella valittajalle, ja tiedustellut tältä huumeita. V. tuli sittemmin kiinniotetuksi ja tuomituksi. EIT ei pitänyt kansallisten tuomioistuinten tulkintaa siitä, että poliisi ei ollut toiminnallaan yllyttänyt valittajaa rikoksiin, niin mielivaltaisena tai ilmeisen vääränä, että se olisi voinut sivuuttaa tätä tulkintaa (tuomion kohta 72). Puolustuksen oikeudet eivät kuitenkaan toteutuneet valittajaa vastaan käydyssä oikeudenkäynnissä, jossa valittaja muun muassa pyrki osoittamaan, että kyse oli poliisin rikosprovokaatiosta. Poliisi ei ollut tuonut esille kenellekään prosessin osallisista, käräjäoikeus mukaan lukien, että puhelinsoitto oli tullut poliisin hallussa olleelta henkilöltä. Saatuaan tietää asiasta sattumalta tutkintavankeudessa valittaja vaati tuloksetta asiassa keskeisiä puhelimensa televalvontatietoja. Poliisi luovutti televalvontatiedot vasta ho-

vioikeuden tuomion lainvoimaistumisen jälkeen valittajan voitettua asiakirjajulkisuutta koskeneen prosessin lääninoikeudessa.

EIT katsoi, ettei televalvontatietojen luovuttamisesta kieltäytymiselle rikosprosessissa ollut hyväksyttäviä perusteita, ja että syytetty ei ollut voinut puolustautua asiassa tehokkaasti. Tapaus liittyy korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuun 2000:112, jossa huumausainetta tutkintavangin kautta tilanneiden poliisien katsottiin syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Ks. myös oikeusasiamiehen erityistehtäviä koskevassa jaksossa s. 87 peitetoiminnan sääntelyn ja valvonnan nykytilasta.

Jussi Uoti -tuomiossa ja *Kari Uoti* -tuomiossa (molemmat 23.10.2007) ei todettu tapahtuneen ihmisoikeusloukkausta. Tuomioissa oli kyse syyttömyysolettamasta ja erään todistajan henkilökohtaisen kuulemisen korvaamisesta kirjallisella todistelulla.

Muttilainen-tuomiossa 22.5.2007 virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta tuomittu valittaja oli vaatinut tuloksetta poliisimiehen kuulemista todistajana hovioikeudessa, joka kuitenkin suullista istuntoa järjestämättä pysytti käräjäoikeuden suorittaman syyksilukemisen. Tämä oli EIS 6 § 1 artiklan loukkaus, sillä keskeisessä asemassa olleen henkilötodistelun näyttöarvon arviointi oikeudenmukaisessa menettelyssä edellytti todistelun vastaanottamista suullisessa käsittelyssä. Sen sijaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ei ollut loukattu *Kukkonen*-tuomion 7.6.2007 olosuhteissa. Valittajan pääosin hävittyä tapaturmaeläkevalituksensa vakuutusoikeudessa hän tutustui jutun asiakirja-aineistoon, josta hän yksilöi jälkikäteen kolme asiakirjaa, joita ei ollut lähetetty hänelle vastinetta varten prosessin aikana. EIT:ssa oli kyse yhden asiakirjan – vakuutusoikeuden esittelijän puhelinkeskustelusta käsin kirjoittaman muistilapun – kommunikoimatta jättämisestä. EIT katsoi, että asiakirja ei ollut suoraan relevantti valittajan asiassa, ja että sen kommunikoimatta jättäminen ei vaikuttanut haitallisesti käsittelyn oikeudenmukaisuuteen.

Laaksonen-tuomiossa 12.4.2007 oli kyse syytesidonnaisuudesta. Hovioikeus oli tuominnut valittajan avunannosta velallisen epärehellisyyteen, jota koskevan syytekohdan – varsinaisena tekijänä – käräjäoikeus oli hylännyt. Kyse oli samojen faktojen erilaisesta oikeudellisesta tulkinnasta, joka tuli syytetylle yllätyksenä ja jota vastaan hän ei ollut voinut puolustautua suullisen käsittelyn tai kirjallisen kuulemisen puuttuessa. Tapauksessa todettiin EIS 6 § 1 artiklan loukkaus.

Syytesidonnaisuudesta oli kyse myös *Nuutinen*-tuomiossa 24.4.2007. EIS 6 § 1 oli yhdessä EIS 6 § 3 a) ja b)-kohdan kanssa rikottu, kun valittajaa oli syytetty siitä, että hän oli perustanut arvonlisäveron palautusta koskeneen hakemuksensa tekaistuihin, toisen syytetyn laatimiin laskuihin, mutta hänet oli kuitenkin tuomittu myös rikosten tekemisessä tarvittujen asiakirjojen valmistelusta. Tämä oli uusi seikka, joka ei ollut sisältynyt alkuperäiseen syytteeseen. Siten valittajan mahdollisuudet puolustautua olivat heikentyneet. Syytetyllä on oikeus saada tieto paitsi syytteen perusteesta eli teoista, jotka hänen väitetään tehneen, myös näiden tekojen oikeudellisesta luonnehdinnasta.

Tuomioita seksuaalirikoksiin liittyneistä oikeudenkäynneistä

Oikeudenloukkausta ei todettu *B.*-tuomiossa 24.4.2007, jossa oli kyse siitä, että lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä tuomitun henkilön vaatimaa lapsen kuulemista tai lisätutkintaa ei ollut suoritettu asian hovioikeuskäsittelyssä, vaikka lapsi oli siinä vaiheessa peruuttanut esitutkinnassa esittämänsä väitteet. Molemmilla asianosaisilla oli kuitenkin muuten mahdollisuus esittää todistelua kertomuksen muuttumisesta, ja hovioikeus oli kiinnittänyt peruutukseen erityistä huolellisuutta sekä perustellut, miksi se ei pitänyt sitä uskottavana.

W-tuomiossa 24.4.2007 EIS 6 § 1 ja 3 (d) -kohtia sitä vastoin oli rikottu, kun lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä tuomittu valittaja ei ollut missään vaiheessa saanut tilaisuutta tehdä kysymyksiä lapsille. Hän oli ennen esitutkinnan päättämistä videot nähtyään pyytänyt kysymystensä esittämistä lapsille, mutta siihen ei ollut suostuttu. Tosin hän ei ollut tuomioistuimissa vaatinut lasten läsnäoloa, mutta hän oli EIT:ssa ilmoittanut, että sellainen vaatimus olisi joka tapauksessa pitkään jatkuneen käytännön mukaisesti hylätty. Kun EIT:lle ei ollut esitetty selvitystä siitä, että vastaavassa iässä (10 ja 8 vuotta) olleita asianomistajia olisi syytetyn pyynnöstä kuultu oikeudessa muissa jutuissa, lähti

EIT siitä, että lapsia ei olisi saatu henkilökohtaisesti oikeuteen valittajan pyynnöstä. Tuomiot oli tosiasiassa perustettu syyksilukemisen osalta yksinomaan lasten kerto-muksiin sellaisina kuin ne oli videoitu esitutkinnassa ja esitetty videoilta käräjä- ja hovioikeudessa. Myös *A.H.* -tuomiossa 10.5.2007 oli kyse lapseen kohdistuneesta seksuaalirikoksesta tuomitun valituksesta sillä perusteella, että syytetyn oikeus kuulustella asianomistajana ollutta lasta ei ollut toteutunut missään prosessin vaiheessa. Lapsen esitutkintakertomuksen käyttö näyttönä rajoitti puolustuksen oikeuksia tässäkin tapauksessa siinä määrin, että oikeudenkäynnistä muodostui epäoikeudenmukainen.

F. ja M.-tuomiossa 17.7.2007 ensimmäinen valittaja oli tuomittu lapseensa kohdistuvasta haureudesta. EIT totesi asiassa tapahtuneen EIS 6 § 1 ja 6 § 3(d) loukkauksen, kun syytettynä olleen isän puolustautumismahdollisuuksia oli rajoitettu suhteettomasti. Hänelle ei ollut missään prosessin vaiheessa annettu mahdollisuutta esittää kysymyksiä tai muutenkaan kuulustuttaa lasta, joka oli esitutkinnassa 11-vuotias ja käräjäoikeusvaiheessa 14-vuotias. Langettavan tuomion ainoa näyttö oli psykologin oikeudessa antama kuulopuhetodistajalausunto niistä havainnoista, jotka hän oli tehnyt lapsen kanssa keskustelustaan runsaat neljä vuotta aikaisemmin, ja jota keskustelua ei ollut millään lailla dokumentoitu. EIT pani erityisesti merkille, että virallinen syyttäjä ei ollut ryhtynyt mihinkään toimiin varmistaakseen lapsen kuulustelun taltioinnin. EIT totesi, että isän neljä vuotta ennen esitutkintaa sosiaaliviranomaisille tekemä tunnustus oli epäselvä, ja syytetty oli perunut sen sittemmin ja selittänyt sen johtuneen pyrkimyksestä saada lapsen huostaanotto lakkautettua. EIT:n mielestä tapauksessa ei ollut erityisiä syitä, miksi syytetylle ei olisi voinut ja tullut varata tilaisuutta esittää lapselle kysymyksiä.

Tapauksessa oli kyse myös prosessin kestosta. Rikosprosessi kesti tässä yli 6 vuotta 2 kuukautta, mitä aikaa EIT piti kohtuuttomana siitä huolimatta, että esitutkintaa oli viivästyttänyt samaan aikaan vireillä olleet lapsen huoltajuutta koskevat hallinnolliset menettelyt ja epäillyn pyytämän asiantuntijalausunnon hankkiminen. Lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn osalta voidaan panna merkille 1.1.2004 tehty lainsäädäntömme uudistus, jonka mukaan syytetyn oikeudet asianomistajana olevan lapsen kuulemiseksi tulee turvata esitutkintavideoinnin yhteydessä. Korkein oikeus on täsmentänyt oikeustilaa ratkaisuillaan (kuten KKO 2006:107 ja 2007:100).

Muihin ihmisoikeusartikloihin liittyneet tuomiot

Perhe- ja yksityiselämän suojaa koskevan EIS 8 artiklan loukkaus todettiin *Johansson*-tuomiossa 6.9.2007, jossa maistraatti ja hallinto-oikeus olivat hylänneet valittajan lapselleen haluamat etunimet "Axl Mick" suomalaisen nimikäytännön vastaisena. Asiassa ei ollut väitetty, että nimi olisi ollut omiaan aiheuttamaan lapselle haittaa tai että nimi olisi muuten sopimaton. Nimi oli myös aikaisemmin hyväksytty kolmessa aikaisemmassa tapauksessa väestötietojärjestelmään. EIT piti kansallisen nimikäytännön turvaamista sinänsä hyväksyttävänä julkisena intressinä. Kuitenkin tässä tapauksessa EIT katsoi, että asiassa ei ollut esitetty riittävän painavia perusteita estää nimen rekisteröinti.

Kajari-tuomiossa 23.10.2007 viranomaiset olivat toimineet harkintavaltansa puitteissa lapsen tapaamisoikeutta koskeneessa asiassa. Lapsi äiteineen asui Suomessa, ja Virossa asuvalle valittajalle myönnettiin oikeus valvottuun tapaamiseen joka toinen perjantai-iltapäivä Kokemäellä.

Huohvanainen-tuomio 13.3.2007 on tiettävästi ensimmäinen Suomeen liittyvä oikeutta elämään turvaavaa EIS 2 artiklaa koskeva tapaus. Asiassa ei todettu oikeudenloukkausta. Poliisi oli kaksi päivää kestäneen talon piiritystilanteen päätteeksi ampunut aseistautunutta henkilöä tarkoituksenaan saattaa tämä liikuntakyvyttömäksi. Henkilö kuitenkin kuoli saamiinsa vammoihin. Kenttävastuussa ollutta poliisia vastaan sittemmin nostetut syytteet kuolemantuottamuksesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta hylättiin. EIT piti voimankäyttöä tapauksen olosuhteissa puolustettavana muun muassa komentojärjestelmän toimivuuden ja ampumisen käytön viimesijaisuuden johdosta. EIT piti myös kuolemaan johtaneita tapahtumia koskenutta tutkintaa asianmukaisena.

Vuonna 2007 tutkittavaksi otetuissa kahdessa Suomea koskevassa valituksessa, joissa tuomio annetaan myöhemmin, oli kyse lähinnä rikosprosessin kestosta.

3.2 PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisesta.

3.2.1 YHDENVERTAISUUS 6 §

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Siitä säädetään perustuslain 6 §:ssä. Hyväksyttävä yhteiskunnan etu voi kuitenkin oikeuttaa ihmisten erilaisen kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmän erilaiseen asemaan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan usein oikeusasiamiehelle tulevissa kanteluissa.

Vuonna 2007 yhtenä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisteemana oli yhdenvertaisuuden toteutuminen. Tämän lähtökohtana on ollut perustuslain 6 §:n lisäksi yhdenvertaisuuslaki. Teemaa tuotiin esille oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tekemillä tarkastuksilla. Keinoja yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat esimerkiksi toiminnan suunnittelu, tiedottaminen, koulutus, ohjaus, neuvonta, voimavarojen kohdentaminen, valvonta, työkäytäntöjen kehittäminen, soveltamisohjelman laatiminen, julkisten palveluiden rakenteen kehittäminen ja toimintapolitiikkojen uudistaminen. Yhdenvertaisuuden edistäminen on jaettu kahteen osaan: yleiseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen. Tarkastushavaintojen perusteella yhdenvertaisuuteen suhtautuminen vaihtelee viranomaisittain. Joillakin hallinnonaloilla yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen on vasta suunnitteluvaiheessa, ja yhdenvertaisuusteema tulee esille vain yksittäistapauksittain.

Yhdenvertaisuuslainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmitulleet ongelmat ovat olleet syynä lainsäädännön uudistushankkeelle. Tarkastuksilla onkin tullut selkeästi esille, että yhdenvertaisuuslainsäädäntö on vaikeasti hahmotettava ja epäyhtenäinen. Monet viranomaiset ovat olleet joskus yllättävän tietämättömiä velvoitteistaan.

Pienpuolueiden osallistumisessa vuoden 2007 eduskuntavaaliohjelmiin oli Yleisradio Oy:llä harkintavaltaa ja vaaliohjelmissa voitiin ottaa huomioon ohjelmallisina näkökohtina ainakin puolueen suuruus ja puolueen parlamentaarinen asema (1767/4/07*). Ilmailulaitoksen Lentoturvallisuushallinnon menettely myöntää yhdelle yritykselle poikkeuslupa asetetuista vaatimuksista samalla, kun toinen yritys oli sitoutunut uuden kaluston hankintaan viranomaisen asettamilla ehdoilla, oli ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa (170/4/05* s. 237).

Opiskelijoiden toimeentulotukihakemusten muita toimeentulotuen hakijoiden hakemuksia pidempi käsittelyaika kaupungin sosiaalitoimessa oli vastoin yhdenvertaisuuden periaatetta (1805/4/05 ja 1807/4/05). Ongelmallista on, että yliopistot joutuvat opetusministeriön asettamien tulostavoitteiden saavuttamiseksi noudattamaan sellaisia valintamenettelyjä, jotka loukkaavat opiskelijoiden yhdenvertaisuutta (862/4/05 ja 1348/4/05* s. 216). Vaikka holhoustoimilaki tai hallintolaki eivät suoraan velvoita maistraattia kuulemaan edunvalvonta-asian yhteydessä edunvalvonta-arvioinnin kohteena olevan henkilön lapsia, tulee lapsia kohdella yhdenvertaisesti, jos kuulemismenettelyyn ryhdytään (2158/4/07). Työvoimatoimisto oli perustellut työvoimakoulutukseen valitsematta jättämistä kantelijan asuinpaikalla, mikä loukkasi hakijoiden yhdenvertaista kohtelua (1355/4/06).

Kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta oli ongelmallista parempituloisten suosiminen pientalotonttien luovutuksen perusteena olevassa pisteytyksessä, kun otettiin huomioon, että tuloilla oli suuri painoarvo hakijoiden valinnassa ja , että tontit olivat ilmeisesti olleet ainakin jonkin verran markkinahintaa edullisempia (2300/4/05* s. 211).

Kuntalaiset olivat eriarvoisessa asemassa palveluiden saannissa, kun terveydenhuollon palveluiden kysynnän ja tarjonnan ollessa epätasapainossa potilaille ei voitu antaa vastaanottoaikoja kaupungin muiden alueiden terveysasemille (3498/4/06). Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden yhdenvertainen to-

teutuminen edellyttää, että henkilöllä on mahdollisuus saada tosiasiallisesti riittävästi ympäristöään koskevaa tietoa ymmärtämällään kielellä (1007/4/05* s. 220).

Ajokiellon määräämisessä normaalikäytännöstä poikkeaminen vaatii perustelukseen erityisen syyn. Seuraamuksen määrääminen ei saa jäädä riippumaan poliisin käytössä olevien lomakkeiden saatavuudesta, jos itse (rikollisella) teolla ei ole mitään asiallista eroa sellaiseen tilanteeseen, jossa poliisilla on tarvittavat ajokieltolomakkeet saatavilla. Poliisi oli jättänyt määräämättä törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta epäillyn väliaikaiseen ajokieltoon, koska tapahtumahetkellä poliisiautossa ei ollut tarvittavia lomakkeita (4301/4/06*).

Muuttunut käytäntö, jonka mukaan vankeusrangaistusta lapsi mukanaan suorittavilla vangeilla ei ollut enää mahdollisuutta päästä avolaitokseen ja jota perusteltiin valvontaan käytettävien voimavarojen vähyydellä, asetti lapsensa kanssa rangaistusta suorittavat vangit eri asemaan muihin vankeihin verrattuna (1256/2/06* s. 127).

Syrjintäkielto

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

Oli hyväksyttävää, että adoptointipalvelujen tarjoaja piti hakijan ikää yhtenä kriteerinä siinä lapsen etua koskevassa arvioinnissa, jonka perusteella adoption hakijat asetettiin järjestykseen. Lapsen etu on lapseksiottamista koskevan lainsäädännön tärkein periaate ja hyväksyttävä peruste hakijoiden asettamiselle eri asemaan (1044/4/06*).

Kaupungin sosiaalitoimi ei ollut huomioinut eläkkeensaajan toimeentulotukilaskelmissa eläkkeensaajan työeläkettä. Menettely oli eläkkeensaajalle edullinen ja asetti hänet toisia edullisempaan asemaan, mikä ei ollut toimeentulotuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun mukaista (3977/4/05*). Potilasta ei saa hänen päihtymyksensä vuoksi asettaa eri asemaan muihin potilaisiin nähden, kun päätetään siitä, onko hänen terveydentilansa seurantaa jatkettava terveyskeskuksessa (2573/2/04*).

Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

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

Poliisi ei ollut menetellyt lainvastaisesti jättäessään ryhtymättä kantelijan vaatimaan väliaikaiseen turvaamistoimeen, kun se oli ottanut harkinnassaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun. Kantelijan mukaan hänellä oli ollut syytä epäillä entisen miehensä vievän pariskunnan yhteiset lapset mukanaan pois maasta (3112/4/05).

Poliisi ei ollut ottanut huomioon ensisijaisesti lapsen etua eikä poliisin menettely ollut riittävää lapsen turvallisuuden takaamiseksi, kun poliisipartio oli jättänyt 11-vuotiaan pojan kahden ulkopuolisen – vaikkakin pojalle tutun – henkilön huostaan asuntoon, jossa pojan isä oli juuri loukkaantunut vakavasti ja kuljetettu sairaalaan. Poliisin olisi tullut aktiivisesti ryhtyä selvittämään pojan lähimpien omaisten olinpaikkoja ja ottaa heihin yhteyttä selvittääkseen, mihin lapsi voitaisiin ensi vaiheessa sijoittaa (1803/4/06*).

Lapsen edusta oli kysymys myös lapsen kuulemista ulosotossa koskevassa asiassa. Ulosotossa tulee lapsen kuulemisen välttämättömyyden arvioinnissa ottaa lähtökohdaksi lapsen suojelun asettamat vaatimukset niin perintäkeinojen valinnalle kuin toimenpiteiden toteutukselle. Alaikäisen ollessa kyseessä kuulemiseen tulee suhtautua asianmukaisuusvaatimuksen mukaisesti erittäin pidättyväisesti. Lapsen etu vaatii, että häntä ei aseteta sellaiseen vastakkainasettelutilan-

teeseen vanhempiensa tai vanhempansa kanssa, että siitä voi olla haittaa hänen vastaiselle kehitykselleen (2393/4/05* s. 141).

3.2.2 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

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

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

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

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

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

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

Koska potilaan tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon tarpeen selvittäminen saattaa merkitä puuttumista hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa, tällaisen puuttumisen on perustuttava lakiin (219/4/05). Potilaan itsemääräämisoikeuteen kuuluu, että hänelle varataan tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi ennen kuin hänen lääkitystään muutetaan (1033* ja 1061/4/05* sekä 54/4/06* s. 134). Mielenterveyslain säännöksen mukaan henkilökunnalla on oltava jatkuva näkö- ja kuuloyhteys tahdosta riippumattomassa hoidossa olevaan ns. lepositeisiin sidottuun potilaaseen. Säännöksen noudattamisella varmistetaan perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutumista tämän itsemääräämisoikeuden rajoitustoimenpiteen aikana (1608/4/07).

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan. Henkilökohtaista koskemattomuutta loukkasi, kun vanginvartija tarttui vankia kädestä tämän ryhtyessä lääkkeiden jaon yhteydessä valikoimaan hänelle määrätyistä lääkkeistä ne, jotka hän ottaisi, koska ei ole oikeutta pakottaa vankia nauttimaan hänelle määrättyjä lääkkeitä. Osin kysymys oli myös potilaan

itsemääräämisoikeudesta (2589/4/05* s. 135). Terveyskeskukseen vapaehtoisesti hoitoon hakeutuneen potilaan itsemääräämisoikeutta ei saanut rajoittaa lukitsemalla hänet erilliseen huoneeseen ilman mahdollisuutta poistua huoneesta (3285/4/04* s. 181).

Edunvalvojan määrääminen merkitsee aina puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen. Ennalta määritelty hakemuksen voimassaoloaika saattaa johtaa holhoustoimilain tarkoituksen vastaiseen tilaan, jos maistraatti pitää määräyksen automaattisesti voimassa määräajan loppuun saakka hakematta määräyksen peruuttamista heti, kun ilmenee, ettei edunvalvonnalle olekaan olemassa perusteita. Tilanne on ongelmallinen etenkin, jos määräaika on verraten pitkä, kuten eräässä tapauksessa kuusi kuukautta, koska ketään ei saa pitää perusteetta edunvalvonnassa (341/2/06).

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

Pelkkä ylimalkainen rikosepäily, jonka tueksi ei ollut mitään konkreettisia seikkoja, ei oikeuttanut henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvaan pakkokeinoon. Poliisi oli epäillyt henkilöä huumausainerikoksesta tämän käyttäytymisen perusteella. Se ei selvitysten perusteella ollut ainakaan sellaisenaan mitenkään poikkeavaa (3326/4/05* s. 116). Moitittavaa oli, kun virheellisesti voimaan jätetyn etsintäkuulutuksen perusteella henkilö oli otettu kiinni noin tunnin ajaksi. Virkatehtävien asianmukaisen ja huolellisen hoitamisen merkitystä oli omiaan korostamaan se, että virheellisesti voimaan jäänyt toimenpide koski perusoikeutena turvattua henkilökohtaista vapautta (3580/4/06*).

Henkilön paikalta poistamiseen ja poliisilaitokselle kuljettamiseen yön yli tapahtuvaa kiinniottoa varten ei ollut riittäviä perusteita, kun poliisi oli arvioinut, että toisaalta oli ollut perusteita ottaa henkilö kiinni päihtymyksen vuoksi ja toisaalta hänen katsottiin olleen niin hyvässä kunnossa, että hänet päästettiin poistumaan kävellen kotiinsa (3824/4/06*).

Poliisin toimivallan sääntelyn todettiin olevan epäselvä tilanteessa, jossa poliisi pysäytti auton sillä perusteella, että kuljettaja kieltäytyi selvittämästä, miksi erään yhtiön auto oli hänen käytössään. Vanhempi konstaapeli ei kuitenkaan ylittänyt toimivaltaansa, kun hän oli ilmoittanut kuljettajalle, ettei matka voi jatkua ennen kuin oikeutus auton käyttöön on saatu selvitettyä (1164/4/06).

Poliisi oli pitänyt kolme 15-vuotiasta poikaa yön yli putkassa poliisilain perusteella. Vaikka päätöksen tehnyt komisario ei tässä tapauksessa ollut ylittänyt harkintavaltaansa, lasten kohdalla tulee erityisen huolellisesti harkita, olisiko käytettävissä muita keinoja, kuten esimerkiksi kotiin vieminen (1748*, 1749* ja 1750/4/06*).

Viranomaisten toiminta paljon julkisuudessa olleen ns. Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä oli sekä omana aloitteena että lukuisten asiasta tehtyjen kanteluiden perusteella AOA:n tutkittavana. Poliisia arvosteltiin liian laajentavasta poliisilain tulkinnasta, jolla oli perusteltu poliisin eristämältä alueelta poispäästettyjen henkilöiden tarkastamista (1836/2/07*, Smash Asem -mielenosoitukseen liittyviä ratkaisuja on laajemmin selostettu s. 105).

Eniten arvostelun aihetta antoivat kiinniotot. Kahdessa tapauksessa poliisilain nojalla tehdyille kiinniotoille ei ollut laillisia perusteita ja ne olivat muutoinkin jatkuneet ilmeisesti tietokatkoksen vuoksi perusteettoman pitkään (2888* ja 2890/4/06*). Kahdessa tapauksessa puolestaan kiinnioton määrännyt poliisimies jäi tuntemattomaksi eikä poliisi pystynyt osoittamaan näille kiinniotoille laillisia perusteita. Ainakaan toimenpiteen kirjaaminen ei ollut toiminut asianmukaisesti (2905* ja 3417/4/06*). Kolmessa tapauksessa pidettiin kyseenalaisena, oliko kiinniotoille ollut edellytyksiä (2940*, 3070* ja 3832/4/06*).

Poliisi oli painottanut huomattavan paljon toiminnan tehokkuutta, jolloin paikalla olleiden henkilökohtaiselle vapaudelle annettiin osin varsin kevyt painoarvo. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tällainen tulkinnallinen yksipuolisuus on ongelmallista.

Perusoikeuksien suoja vesittyy, jos näitä oikeuksia ei oteta asianmukaisen painavasti huomioon tulkittaessa säännöksiä käytännössä.

Edelleen antoi aihetta arvosteluun se, että jotkut kiinniotetut olivat joutuneet tekemään tarpeitaan linja-auton lattialle kädet penkkiin kahlittuina rajavartiomiesten avustamina ja lukuisten muiden henkilöiden ollessa läsnä. Tällainen nöyryyttävänä pidettävä menettely ei ole hyväksyttävää. Kiinniotettuja oli lisäksi sisäasiainministeriön asetuksen vastaisesti pidetty kahlittuina linja-auton rakenteisiin myös kuljetuksen aikana. Poliisin tiloissa kaikille rikoksesta epäillyille olisi määräysten mukaan tullut antaa patja ja vuodevaatteita (1836/2/07* s. 105).

Muun muassa lapsen turvallisuuden ja koskemattomuuden toteutumisesta oli kysymys tapauksissa, joissa kaupungin perhekeskuksen kunnan perheneuvolan viivyttely lapsen hyväksikäyttöepäilyn tutkinnassa vaikeutti esitutkinnan suorittamista luotettavasti, koska viivästyminen voi muuttaa lapsen mielikuvia tapahtuneesta ja muuttaa niitä (537 ja 855/4/05 sekä 26/4/06* s. 190). Pyrittäessä selvittämään lapsiin kohdistuvia pahoinpitely- ja hyväksikäyttöepäilyjä lapsen oikeus turvallisuuteen edellyttää viranomaisten oma-aloitteisuutta (3199/4/05).

Varusmiesten palvelusturvallisuus tuli esille kantelussa, jossa varusmies kertoi saaneensa kuulovaurion taistelu- ja ampumaharjoituksissa lähellä räjähtäneestä tulenosoituspanoksesta ja pään lähellä ammutusta rynnäkkökiväärin laukauksesta. Kantelun johdosta annetussa ratkaisussa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei palvelusturvallisuudesta saa puolustusvoimien taistelu- ja ampumaharjoituksissa missään olosuhteissa tinkiä. Henkilöstön ja varusmiesten koulutuksessa on korostettava riittävästi varomääräysten ja varusmiesten valvonnan tärkeyttä (802/4/05* s. 147).

Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, joka merkitsee sitä, että vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelun tulee täyttää muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa oma erityinen ryhmänsä ovat sinänsä laillisin perustein vapautensa menettäneille vapauden menetyksen aikana kuuluvat oikeudet. Näitä koskevia asioita ratkaistaan lukuisa määrä vuosittain. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Vankila ei ollut huolehtinut vangin henkilökohtaisesta turvallisuudesta vangin joutuessa odottamaan noin kaksi tuntia saadakseen apua kovaan vatsakipuunsa, koska vangin sellissä ei ollut yövartiointia tekeville vartijoille kuuluvaa hälytintä ja vartijoiden ohjeiden mukainen kiertoväli saattoi olla pisimmillään noin kaksi tuntia (1668/4/05 s. 129). Vangin eristämiselle salakuljetusepäilyn vuoksi ei ollut lainmukaisia perusteita, kun eristäminen perustui henkilökunnan havaintoihin siitä, että vangit, jotka tavallisesti eivät olleet tekemisissä sittemmin eristetyn vangin kanssa, olivat kolmen päivän ajan ennen hänelle myönnettyä poistumislupaa "pyörineet" useissa eri tilanteissa hänen ympärillään (935/4/05 s. 132).

Vapaudenriiston tosiasiallinen jatkaminen käräjäoikeuden vapautuspäätöksestä siihen, kun vankilassa vapautettavaksi määrätty kirjataan vankilassa vapautetuksi ja päästetään vapaaksi, perustui Rikosseuraamusviraston määräykseen eikä lakiin. Toisaalta vaatimus siitä, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla, soveltuu myös oikeuspaikalta vapautettavaan. Vaikka vapaudenmenetys on tuolloin jo päättynyt, on vapautetun asema yhä turvaton juuri vapaudenmenetykseen liittyvistä syistä. Tarve vapautettavan oikeuksien turvaamiseen lailla korostuu erityisesti tilanteissa, joissa vapauttaminen tapahtuu muulla kuin henkilön kotipaikkakunnalla tai tilanteessa, jossa henkilö on vapautensa menettäneenä kuljetettu varattomana paikkaan, josta esimerkiksi omatoiminen matkustaminen kotiin, majoittuminen tai ateriointi ei onnistu ilman rahavaroja (1987/2/06* s. 125).

Vangin oikeuksiin kuuluvana päivittäisenä ulkoiluna ja sopivana liikuntana ei voitu pitää vankikuljetusta (Turusta Poriin ja takaisin) eikä tuomioistuimessa kuulemista (1378/4/06*).

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua ja on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot. Säännös on pääosin samansisältöinen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla. Arvioitaessa sitä, mikä on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan jossain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin, eivätkä perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännöt saa aina samanlaista sisältöä.

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

Vaikka hampaiden täydellisestä puuttumattomuudesta ei aiheutuisi vangille huomattavaa vahinkoa tai hampaiston korvaaminen ei olisi välttämätöntä sairauden hoitoa, olisi vankilan hammashuollossa tullut ottaa hammasproteesin kustantamista koskevassa asiassa paremmin huomioon se, mitä täydellinen hampaattomuus merkitsee vangin ihmisarvolle (2573/4/05 s. 135). Kotisairaanhoidon ja pelastusyksikön kovaääninen keskustelu kuolemansairaan potilaan vuoteen äärellä tämän hoidosta ja terveydentilasta huomioimatta hänen tunteitaan antoi aihetta arvosteluun. Kotisairaanhoidon ja ensihoidon yksikköjen tulee kyetä yhteistyöhön hoitotilanteessa ja sopimaan menettelytavoista siten, että potilas ja hänen läheisensä otetaan huomioon ja ettei heidän ihmisarvoaan loukata. Kuolevan potilaan terveydentilan arvioiminen ja hoitoon liittyvät keskustelut tulee kyetä hoitamaan hienovaraisesti siten, ettei potilaan kärsimyksiä lisätä (1552/4/05*).

3.2.3 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion perusperiaatteita on se, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi.

Tutkinnanjohtaja oli toiminut harkintavallan puitteissa päättäessään olla aloittamatta esitutkintaa suden ampumistapauksessa. Eräälle metsästysyhdistykselle oli myönnetty pyyntilupa yhden suden ampumiseen. Riistanhoitopiirin antaman luvan ehtojen mukaan metsästys oli kohdistettava ongelmia ja vahinkoja aiheuttaneen lauman yksilöihin ja ennen metsästyksen aloittamista oli oltava yhteydessä erääseen tutkimuslaitokseen. Suden ampumisessa ei kuitenkaan menetelty ehtojen mukaisesti. Koska asetetut ehdot eivät olleet säädösten mukaisia eikä luvassa mainitun ehdon laiminlyöntiä ollut säädetty rangaistavaksi, oli päätös olla aloittamatta esitutkintaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukainen (1666/4/05*).

Tuomioistuinten käyttämä tuomiolauselmajärjestelmä oli rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastainen vuosina 1997–2006, koska poissaolo oikeudesta oli merkitty tuomioistuinjärjestelmään syyksi luetuksi rikokseksi ja myöhemmin rangaistusseuraamukseksi. Poissaolo oikeudesta ei ollut ollut laissa rangaistavaksi säädetty teko enää 1.10.1997 jälkeen, jolloin näissä tilanteissa siirryttiin käyttämään pakkokeinon luonteista uhkasakkoa (4313/2/06* s. 98).

3.2.4 LIIKKUMISVAPAUS 9 §

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

oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sääntely.

Edellä selostetuissa Smash Asem -mielenosoitukseen liittyvissä ratkaisuissa oli osaltaan kysymys myös liikkumisvapaudesta. Poliisin tapahtumapaikalla valitsema toimintatapa johti siihen, että esimerkiksi Kiasmalla eristyksen sisään jäi useaksi tunniksi paljon ilmeisen rauhanomaisesti käyttäytyneitä ihmisiä, joista suuri osa oli tullut paikalle vain seuraamaan mielenosoitusta, mikä tosiasiallisesti rajoitti heidän liikkumisvapauttaan (1836/2/07* s. 105).

3.2.5 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

Perustuslain 10 §:ssä suojataan oikeutta yksityiselämään. Tätä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet, kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa yksityiselämään on rinnastettu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

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

Kotirauha

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

Vanhempaa konstaapelia ja tutkintasihteeriä arvosteltiin, kun kotietsintä oli suoritettu väärässä asunnossa poliisin laiminlyötyä selvittää kohdeasunto riittävän huolellisesti (3519/4/06* s. 115). Vanhempaa rikoskonstaapelia arvosteltiin siitä, että hän ei ollut sallinut asunnon haltijan olla läsnä koko kotietsinnän ajan (2579/4/06*).

Perhe-elämän suoja

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

Lapsen ja äidin perhe-elämän suojan toteutumisen kannalta oli ongelmallista, kun kunta oli sijoittanut suomenkielisen äidin lapsen ruotsinkieliseen sijaisperheeseen ja lapsi oli alkanut unohtaa äidinkieltään suomea äidin yhteydenpidon rajoittamisen vuoksi (3904/4/06* ja 347/4/07 s. 185). Yksikielisen suomenkielisen kunnan menettely ei ollut lainvastaista, vaikka ruotsinkielinen vanhempi ei voinut käyttää äidinkieltään tavatessaan lapsiaan valvotusti. Asiassa kiinnitettiin kuitenkin huomioita tapaamisoikeuden tarkoituksena olevaan perhe-elämän suojaan, jonka johdosta kunnan tulisi pyrkiä siihen, että jokainen voisi käyttää äidinkieltään tällaisten tapaamisten yhteydessä (2591/4/06 s. 186).

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

Vankilassa noudatettiin käytäntöä, jonka mukaan vangille ja hänen avopuolisolleen myönnettiin valvomaton tapaaminen vain, jos heillä välittömästi ennen vankilaan tuloa oli väestötietojärjestelmästä ilmi käyvä yhteinen osoite. Vankeusaikana avioliiton solmineille myönnettiin valvomaton tapaaminen vasta muutaman kuukauden odotusajan jälkeen. Vangin ja hänen läheistensä perhe-elämän suojaan kuuluu olennaisesti se, että viranomaiset auttavat vankia säilyttämään yhteydet läheisiinsä. Valvomatonta tapaamista koskevalle

kielteiselle päätökselle tulee esittää perusteltu syy eikä edellä selostettuja käytäntöjä voitu kaavamaisuuksiensa vuoksi pitää hyväksyttävinä (364/4/07 s. 131). Vankilan resurssien vähyys ei ole pitkällä aikavälillä hyväksyttävä syy olla ryhtymättä toimenpiteisiin vankien välisten valvomattomien tapaamisten helpottamiseksi, koska vankeinhoitoviranomaisten tulee toimillaan pyrkiä tukemaan vangin perhe-elämää (2262 ja 3312/4/06 s. 131).

Viestintäsalaisuus

Viestin salaisuuden rajoittaminen voi olla esimerkiksi postilähetyksen avaamista ja lukemista tai puhelun kuuntelua ja tallentamista. Näiden on perustuttava säädettyyn lakiin. Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten tekemässä rikosten tutkinnassa ja suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden viestinnässä.

Arvosteluun antoi aihetta menettely, jossa erään sairaalan eristysosastoille sijoitettujen tahdosta riippumattomaan hoitoon tai mielentilatutkimukseen määrättyjen henkilöiden puhelinkeskustelujen aikana oli läsnä hoitaja (3913/4/06*).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

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

Vankipotilaan yksityisyyden suojaan kuuluu, että hoitotilanteessa ei ole läsnä ulkopuolisia ilman potilaan suostumusta. Mikäli vartijan läsnäoloa hoitotilanteessa pidetään välttämättömänä, tulee se kussakin yksittäistapauksessa pystyä perustelemaan (1302*, 1456 ja 1643/4/05 s. 134). Vangin yksityisyyden suojaamiseksi vangin asioista ei tulisi keskustella sivullisen kanssa ilman vangin suostumusta tai laissa säädettyä perustetta (57 ja 253/4/06 s. 138).

Kansaneläkelaitos (Kela) lähetti kyselylomakkeen niille vuokranantajille, joille maksetaan asumistukea. Asioiden yksilöintiä varten lomakkeessa mainittiin vuokralaisen nimi, osoite ja henkilötunnus. Menettely antoi aiheen arvosteluun, sillä henkilötietolaki velvoittaa huolehtimaan, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella laadittuihin asiakirjoihin. Vuokranantajien kannalta riittävä yksilöinti voi tapahtua ilman, että kyselylomakkeisiin tulostettaisiin henkilötunnus kokonaisuudessaan (3229/4/06*). Työntekijä rikkoi salassapitovelvollisuutensa vastatessaan tuttavansa tiedusteluun erään heidän yhteisesti tuntemansa henkilön käynnistä kunnan sosiaali- ja terveystoimelle palveluita myyvän yhdistyksen toimipisteessä käyttäen ilmaisua ”tiedän tapauksen, mutta en saa puhua”. Jo tieto siitä, että henkilö on käynyt tällaisessa toimipisteessä, on yksityinen salaisuus, jota ei saa ilmaista sivulliselle (1955/4/05*).

Terveyskeskuksen työntekijän esimiehen menettely ei ollut yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain mukaista, kun esimies kertoi alaisenaan työskennelleen työntekijän sairauspoissaolon syyn toiselle työntekijälle (2990/4/05). Terveyskeskuksen fysioterapeuttina aiemmin toiminut vanhempi konstaapeli oli ilmaissut kantelijan ja tämän miehen sekä toisen poliisin läsnä ollessa tavanneensa kantelijan fysioterapeutin toimessaan. Menettelyä oli arvioitava ensisijaisesti potilaslain salassapitoa koskevan säännöksen valossa. Vanhempi konstaapeli ei olisi saanut ilman kantelijan suostumusta kertoa sivullisille tietoja, joista ilmeni kantelijan olleen fysioterapeutin hoidossa (2496/4/06). Yksityisyyden suoja voi joskus puhua sen puolesta, että poliisi ei oma-aloitteisesti anna sinänsä julkista osoitetietoa (jos osoite ei ole salainen) rikoksesta epäillylle. Joissain tapauksissa voi olla perusteltua ilmoittaa esitutkinnan lopettamisesta muulla tavoin kuin, että rutiininomaisesti lähetetään epäillylle kopio päätöksestä, josta käy ilmi muun muassa asianomistajan osoite (2173/4/06*).

Kunnan hallinnossa asioivan tulee voida luottaa siihen, että hänen arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietojaan taikka hänen muita henkilötietojaan ei käsitellä kunnan verkkosivuilla siten, että hänen yksityisyyttään loukataan. Kuntalaisten osallistumista ja tiedottamista koskevat kuntalain säännökset velvoittavat toi-

saalta kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Monissa asioissa kuntien toimielinten päätöksenteossa on kuitenkin kysymys yksittäisen viranhaltijan tai kunnan asukkaan tai sen hallinnon muun asiakkaan etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Näissä tapauksissa tulee kussakin yksittäisessä asiassa punnita, onko kuntalaissa säädetty tiedottamisvelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä taikka velvoite, joka oikeuttaisi kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn kunnan verkkosivuilla. Asiassa tulee arvioida, onko näiden henkilötietojen käsittely avoimessa tietoverkossa tarpeellista kunnan tiedottamisen tarkoituksen kannalta (441/2/05*).

3.2.6 USKONNONVAPAUS 11 §

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

Piispa ei loukannut vainajien vakaumusta eikä muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti siunatessaan jälkikäteen kansalaissodassa kuolleita joukkohautaan haudattuja vainajia, koska vainajat eivät ole perusoikeuksien subjekteja, ja kun voimassa oleva kirkkojärjestyksen säännös kirkkoon kuulumattomien vainajien hautaan siunaamisesta oli tulkinnanvarainen (1473/4/06* s. 242).

3.2.7 SANANVAPAUS JA JULKISUUS 12 §

Sananvapaus

Sananvapauteen kuuluu oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa, myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta on säädetty sekä perustuslaissa että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähes samansisältöisesti. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu edistää sananvapautta.

Vankila rajoitti lainvastaisesti vankien sananvapautta, kun vangeilta oli kategorisesti kielletty kovakantisten kirjojen hankkiminen laitoksen ulkopuolelta. Kovakantisten kirjojen tarkastamiseen mahdollisesti liittyvät vaikeudet eivät olleet riittävä peruste kieltää tällaisten kirjojen hankkiminen ja hallussapito (60/4/06* s. 130).

Apulaisvaltakunnansyyttäjä ei loukannut sananvapautta, kun hän ilmoitti kihlakunnansyyttäjälle kirjeitse käsityksensä, että syyttäjäkollegoiden virkatointen julkinen arvostelu tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ei ole hyvän syyttäjätavan mukaista, sillä syyttäjän ei tule käydä oikeutta tuomioistuimen rinnalla julkisuudessa (2793/4/05* s. 101).

Tiedotusvälineillä on tärkeä tehtävä yhteiskunnassa ja poliisin tulee osaltaan turvata tiedotusvälineiden mahdollisuudet hoitaa tätä tehtävää. Sen vuoksi on tärkeää, että poliisin ja tiedotusvälineiden pelisäännöt olisi jo ennakkoon linjattu mahdollisimman selkeiksi (1836/2/07* s. 105).

Julkisuus

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

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

asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia "viivytyksettä" ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava "mahdollisimman pian", viimeistään kahden viikon tai – tietyin edellytyksin – viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnöstä. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

Itä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnan olisi tullut antaa muutoksenhakukelpoinen päätös kantelijan kirjalliseen pyyntöön saada nähtäväkseen lautakunnan asiantuntijalääkärin hänen etuusasiassaan antama lausunto (2484/4/06*). Sosiaaliviraston olisi tullut antaa asiakirjojen luovuttamista niitä asianosaisuuden perusteella pyytäneelle kirjallinen päätös valitusosoituksineen ja antaa päätös tiedoksi sille, jonka tietoja pyydettiin. Kun päätöstä asiakirjojen antamisesta ei tehty, henkilö jonka tietoja pyydettiin, menetti perustuslain turvaaman oikeuden saada tuomioistuimen ratkaisu asiaan (1055/4/05*). Kelan toimiston ei olisi tullut vaatia kantelijaa esittämään puolisonsa allekirjoittamaa valtakirjaa asumistukitietojen saamiseksi, koska kantelijalla oli asumistukiasiassa asianosaisen tiedonsaantioikeus (2926/4/06*).

Ylikonstaapelia muistutettiin laissa säädettyjen ehdottomien määräaikojen noudattamisesta asiakirjapyyntöjen toteuttamisessa. Asianomistajana esitutkinnassa kuultu henkilö ei ollut saanut esitutkintapöytäkirjaa laissa säädetyssä määräajassa (3207/4/05). Ilmiannon käsittelyä työvoimaviranomaisissa koskevassa asiassa annetun ratkaisun mukaan asianosaisella on julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti oikeus saada tietää häntä kohtaan tehdyn ilmiannon tekijän henkilöllisyys ja vain poikkeustapauksissa henkilöllisyys voidaan salata (3562/4/05*).

Henkilön asiakirjatietojen saamista koskevaan pyyntöön on vastattava ja hänelle on annettava ohjaus mahdollisuudesta saattaa asiakirjatietojen saamista koskeva asia viranomaisen käsiteltäväksi, jos virkamies kieltäytyy antamasta tietoja (3155/4/05). Kunnan sosiaali- ja terveystoimi ei ollut käsitellyt kantelijan asiakirjapyyntöä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti, kun kantelijalta ei ollut tiedusteltu, olisiko hän halunnut että asiakirjapyyntö siirretään viranomaisen ratkaistavaksi (3510/4/05*). Poliisille osoitettua asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty asiaan kuuluvalla huolellisuudella eikä julkisuuslain edellyttämällä tavalla, koska sen kohtalosta ei poliisilaitoksella sittemmin ollut tietoa, vaikka pyyntö oli tiettävästi saapunut poliisille (1357/4/07* s. 121).

Käräjätuomari oli palauttanut kaikki riita-asiaan liittyvät asiakirjat kantajalle sen jälkeen, kun tämä oli peruuttanut kanteensa eikä käräjäoikeuden arkistoon ollut jäänyt mitään asianosaisten toimittamia asiakirjoja. Menettely oli arkistolain ja käräjäoikeuden arkistosäännön vastaista ja se loukkasi julkisuusperiaatetta sekä tiedonsaantioikeuksia ja niihin liittyvää muutoksenhakuoikeutta (4111/2/06* s. 94). Laissa ei ole säädetty siitä, milloin tuomioistuimen istuntoäänite tulee julkiseksi. Jotta äänitettä koskeva tietopyyntö voitaisiin toteuttaa viivytyksettä, voidaan julkisuusperiaatteen toteutumista edistävää tulkintalinjaa soveltaa myös sen ajankohan määrittelyssä, jolloin asiakirja tulee julkiseksi. Tällöin oikeudellisesti mahdollisista tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka johtaa aikaisempaan asiakirjan julkiseksi tulemiseen (3605/4/06* s. 98).

Koulutoimenjohtaja oli selvityksessään esittänyt, että hänellä olisi oikeusministeriön ohjeiden mukaan kaksi viikkoa aikaa selvittää, oliko pyydetty asiakirja annettavissa ei-asianosaiselle. AOA korosti, että tietopyyntö oli käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta oli annettava mahdollisimman pian. Laissa säädetyt käsittelyajat ovat enimmäisaikoja, joiden puitteissa tietopyyntö oli viimeistään ratkaistava (756/4/06).

Vaalipiirin keskusvaalilautakunnan sihteeri oli evännyt puhelimitse esitetyn vaaliasiakirjoja koskevan tietopyynnön sillä perusteella, ettei soittaja suostunut ilmoittamaan nimeään. Menettely oli lainvastaista, kun tietoa soittajan nimestä ei ollut vaadittu tietojen toimittamiseksi, vaan niiden antamisen edellytyksenä (555/4/07*). Televalvonta- ja telekuunteluaineiston julkisuuskysymykset tulivat esille kantelussa, joka koski asianosaisen tiedonsaantia tällaisesta aineistosta. Näiltä osin julkisuuskysymykset ovat ongelmallisia ja pakkokeinolain uudistamistyön yhteydessä olisi syytä arvioida, miten säännöksiä tulisi tarkistaa (2519/4/05*).

3.2.8 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISVAPAUS 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.

Smash Asem -mielenosoituksen tapahtumista tehdyt kantelut koskettelivat muun muassa oikeutta mielenilmaisuun ja toisaalta poliisin toimenpiteitä mielenilmaisun rajoittamisessa ja lopulta keskeyttämisessä. Mielenosoituksen keskeyttämispäätös oli lainmukainen. Ratkaisussa korostettiin kuitenkin sitä, että poliisin on käytettävä mielenosoitusoikeuden rajoittamisen mahdollistavia valtuuksiaan erityisen harkiten. Kysymys on yhdestä demokraattisen yhteiskunnan kulmakivestä. Mielenosoitusoikeuteen voidaan puuttua vain painavien konkreettisten ja jälkikäteen todennettavissa olevien seikkojen ja huolellisen eri perusoikeuksien toteutumista koskevan punninnan jälkeen. Laki turvaa vain rauhanomaista mielenosoittamista (1836/2/07* s. 105).

Eläinten oikeuksia puolustavan mielenosoituksen paikan siirtämistä koskevassa asiassa arvosteltiin sitä, että poliisi ei ollut siirrosta päättäessään käynyt lain edellyttämiä neuvotteluja tiedossa olevan kokouksen järjestäjän kanssa. Asiassa jäi toteutumatta lain tavoite, jonka mukaan asiasta päätettäessä tulisi olla tiedossa kokouksen järjestäjän näkemys siirtoon. Samassa asiassa oli kyse mielenosoituksen siirtämispäätöksen antamisesta kirjallisena (3417/4/05* s. 108). Poliisilla on laissa säädetty velvoite turvata perustuslain takaama kokoontumisvapauden käyttäminen. Tämän vuoksi pysyväisluonteisen mielenosoituspaikan siirtämistä koskevan päätöksen jälkeen poliisin on oltava erityisen tarkkana ja reagoitava olosuhteiden muutokseen tarpeen niin vaatiessa (2402/4/06*). Megafonin käytön kieltämistä mielenosoituksessa koskevassa asiassa todettiin, että kaikkiin rajoituksiin, jotka koskevat kokoontumisvapauden ja kokoontumislaissa mainittujen välineiden käyttämistä, tulee suhtautua varovasti (2393/4/06).

Yhdistyksen rekisteröintimenettely ei saa kohtuuttomasti viivyttää tai vaikeuttaa rekisteröimistä, jotta yhdistymisvapaus voi asianmukaisesti toteutua. Patentti- ja rekisterihallituksen tulisi kiinnittää huomiota rekisteröintiasioiden viivytyksettömään käsittelyyn siten, että erityisesti kokonaiskäsittelyaika pysyy kohtuullisena. Tässä tarkoituksessa tulisi arvioida kriittisesti välipäätösten määräaikojen pituutta ja muita menettelytapoja (2661/4/05*).

3.2.9 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

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

Vaalitoimitsijoiden tehtävänä on huolehtia äänestäjien vaalivapauden toteutumisesta ja siitä, että äänestyspaikassa ei pidetä äänestäjien ratkaisuihin mahdollisesti vaikuttavia puheita. Tämä tuli esille kantelussa, jossa arvosteltiin vuoden 2006 presidentinvaalien ennakkoäänestyksen toteuttamista eräässä äänestyspaikassa ulkomailla. Kantelun mukaan vaalitoimitsija "toitotti" useaan kertaan erään ehdokkaan nimeä todeten, että tietysti tätä ehdokasta äänestetään. Vaikka vaalitoimitsijan menettelyssä näytti olleen kyse lähinnä oman tehtävän luonteeseen liittyvästä ajattelemattomuudesta ja ymmärtämättömyydestä, menettely oli joka tapauksessa sopimatonta (402/4/06*). Ottaen huomioon äänestyshuoneessa vallinneen tilanteen vaalilautakunnan puheenjohtaja ei ollut menetellyt virheellisesti jättäessään antamatta lupaa valokuvan ottoon äänestyspaikalla (1107/2/07* s. 240).

3.2.10 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

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

Kaupungin tiemestari oli katsonut varastoalueelle siirretyn ajoneuvon omistusoikeuden siirtyneen kaupungille. Sittemmin auto oli myyty tiemestarin päätöksellä. Kun asiassa ei ollut pystytty esittämään, että auton omistusoikeus olisi lain mukaisesti siirtynyt kaupungille, asiassa ei ollut ollut laillisia edellytyksiä myydä autoa. Näin ollen auton myyminen oli loukannut omaisuuden suojaa (1022/4/06*).

Valtion mielisairaalan potilas siirrettiin toiselle osastolle, jolloin häneltä kiellettiin oman television ja videonauhurin käyttö. Ne otettiin säilytettäviksi sairaalan varastotiloihin. Osaston sääntöihin kuului, ettei kenelläkään potilaalla ole omaa televisiota ja videonauhuria. OA totesi, että sairaala oli menetellyt lainvastaisesti siinä, että se oli jättänyt tekemättä omaisuuden haltuunottoa koskevan päätöksen potilaan television ja videonauhurin osalta (578/4/05*).

Poliisi oli kotietsinnän yhteydessä rikkonut kantelijan asunnon ikkunan. Kotietsinnän yhteydessä poliisin tulee ottaa oma-aloitteisesti esille kysymys toimenpiteen johdosta suojaamattomaksi jäävän omaisuuden saattamisesta suojaan. Saadun selvityksen perusteella vaikutti siltä, että tässä tapauksessa kysymystä omaisuuden suojaan saattamisesta ei ollut otettu esille millään tavalla kotietsinnän yhteydessä asunnosta kiinniotetun asunnon haltijan kanssa (4016/4/06*).

Edunvalvonnassa olevan henkilön omaisuuden suojan piiriin kuuluvan koti-irtaimiston luovuttaminen on tämän omaisuuden korostuneesti henkilökohtaisesta luonteesta johtuen toimenpide, joka edellyttää edunvalvojalta erittäin tarkkaa harkintaa. Harkinnan merkitys korostuu myös siksi, että mainitun omaisuuden luovuttaminen ei vaadi maistraatin lupaa (168/4/06* s. 193).

3.2.11 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 16 §

Maksuton perusopetus turvataan perustuslaissa jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kysymys ei tältä osin ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kykyjensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perustuslaissa. Oikeus perusopetukseen on turvattu kaikille lapsille perustuslaissa. Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan kaikkien lasten yhtäläistä oikeutta opetukseen. Julkisen vallan on huolehdittava tämän perusoikeuden toteutumisesta.

Muun muassa ylimmän opetuksen vapautta sivuttiin asiassa, jossa todettiin, ettei yliopisto voinut itsehallintonsa puitteissa tulkita käännöstieteen laitosta koskenutta Helsingin yliopistosta annetun lain voimaanpanolain 11 §:n säännöstä kumoutuneeksi ja lakkauttaa toimivaltansa puitteissa tätä laitosta. Myös opetusministeriön yliopistolle antama neuvo laintulkinnasta oli lainvastainen (4/4/07* s. 217).

Kirjastot toteuttavat julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata sivistyksellisiä perusoikeuksia. Koska niiden käyttösäännöt määrittelevät palvelujen tarjoajan ja asiakkaan välistä suhdetta, niillä samalla säännellään kirjastopalveluiden saamisen edellytyksiä. Tämän vuoksi käyttösääntöjen tulee olla riittävän täsmällisesti muotoiltuja, jotta asiakas voi niiden perusteella arvioida omaa toimintaansa hänelle asetettuihin odotuksiin nähden. Helsingin kaupunginkirjaston käyttösäännöissä kirjaston käyttöoikeuden menettämistä ei ollut määritelty asiakkaan oikeusturvan kannalta riittävän ennakoitavalla tavalla, koska niissä ei määritelty esimerkiksi käyttökiellon pituutta eikä sitä, miten käyttöoikeuden voi saada takaisin (4063/4/06*).

3.2.12 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

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

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

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

OA otti omana aloitteena tutkittavaksi Kelan menettelyn antaa informaatiota ja ohjeita ruotsin kielellä. Laitoksen Internet-sivuillaan ruotsiksi antama informaatio oli suomeksi annettua suppeampaa erityisesti siltä osin kuin laitos antoi informaatiota yhteistyökumppaneilleen. Sivut täyttivät tältä osin kielilaissa säädetyt vaatimukset. Kun laitoksessa oli kuitenkin meneillään Internet-sivustojen kehittämisprojekti, tuossa yhteydessä Kelalla on myös hyvä mahdollisuus arvioida Internet-sivujensa kattavuutta ja kehittämistarpeita myös kielellisten näkökohtien kannalta (213/2/07). YLE oli tiedottanut ohjelmatoiminnan keskeytyksestä kuvaruudussa vain suomeksi. Yhtäältä myös ruotsinkielistä julkisen palvelun tehtävää hoitavana yhtiönä ja toisaalta kielilainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana valtionyhtiönä YLE:llä olisi tullut olla valmiudet tiedottaa ohjelmatoiminnan keskeytyksistä molemmilla kansalliskielillä (2622/4/05*).

Yksikielisen suomenkielisen kunnan menettely ei ollut lainvastaista, vaikka ruotsinkielinen vanhempi ei voinut käyttää äidinkieltään tavatessaan lapsiaan valvotusti. Kunnan tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että jokainen voisi käyttää äidinkieltään tällaisten tapaamisten yhteydessä (2591/4/06 s. 186).

Kielilaista ja oikeudesta saada palvelua omalla äidinkielellään seuraa, että palvelunumeron nauhoitus, joka kertoo kaikkien asiakasneuvojien olevan varattuja, tulee kaksikielisessä viranomaisessa laatia molemmilla kansalliskielillä. Tällaiset nauhoitteet ovat osa asiakaspalvelua ja viranomaisen asiakkaille suuntaamaa tiedottamista, joiden kautta viranomaisen tulee osoittaa palvelevansa asiakkaitaan molemmilla kansalliskielillä (633/4/07* s. 151). Sen sijaan kielellisten kelpoisuusvaatimusten asettaminen raitiovaununkuljettajille jätti sijaa harkinnalle. Helsingin kaupungin liikennelaitos ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun raitiovaununkuljettajille oli asetettu vain suomen kielen taitoa koskeva kelpoisuusvaatimus. Näin ollen se, että raitiovaununkuljettaja oli kuuluttanut poikkeuksellisesta reitistä vain suomeksi, ei ollut lainvastaista (544/4/06). Myöskään se, että metronkuljettajille ei ollut asetettu ruotsin kielen kelpoisuusvaatimuksia, ei antanut aihetta arvosteluun (1581/4/06).

Poliisilaitoksen ruotsinkielinen asiakaspalvelu oli puutteellisesti järjestetty, koska asiakaspalvelutiskillä ei ollut lainkaan ruotsinkielentaitoista virkailijaa. Menettelyn moitittavuutta vähensi se, että paikalle oli ripeästi saatu poliisimies, joka kykeni toimimaan tulkkina (24/4/06). Poliisilaitosta moitittiin yhtäältä ruotsinkielisen asiakaspalvelun puutteista kantelussa tarkoitetussa yksittäistapauksessa, mutta toisaalta yleisemminkin, koska toimenpiteisiin kielellisten oikeuksien turvaamiseksi jatkossa oli ponnekkaammin ryhdytty vasta nyt esille tulleen yksittäistapauksen johdosta. Kielilaki oli tapahtumahetkellä ollut voimassa jo kolme ja puoli vuotta, ja tätä ennenkin kielelliset perusoikeudet olisi tullut turvata aiemman kielilain mukaisesti (1914/4/07*).

Kielilain keskeisinä tausta-ajatuksina ovat muun muassa yksilön oikeusturvan korostaminen, menettelyn joustavuus ja kielellisten oikeuksien toteutuminen ilman, että yksilön tarvitsee niihin erikseen vedota. Kielilaki

edellyttää yksiselitteisesti valtuuston pöytäkirjan laatimista kaksikielisessä kunnassa sekä suomeksi että ruotsiksi. Valtuuston pöytäkirjojen laatimista suomen kielellä ei voitu kunnan tulkitsemalla tavalla jättää riippumaan siitä, että joku pyytää pöytäkirjaa suomenkielisenä (1345/4/05* ja 2955/4/06). Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) osastopäällikkö menetteli virheellisesti, kun kantelijan ruotsinkieliseen asiakirjapyyntöä koskeneeseen sähköpostiviestiin oli vastattu suomeksi (1593/4/06*).

Viranomaisaloitteisessa asiassa ilman asianosaisen myötävaikutusta alun perin muodostunut käsittelykieli ei voi ohittaa asianosaisen kielellisiä oikeuksia. Hovioikeuden samassa asiassa antamalle, käsittelykieltä koskevalle ratkaisulle olisi tullut antaa vähintäänkin painava tulkintavaikutus, kun käräjäoikeus myöhemmin teki käsittelykieltä koskevan päätöksen. Käräjäoikeus oli sen sijaan jatkanut asian suomenkielistä käsittelyä pian sen jälkeen, kun hovioikeus oli todennut vastaajan edun ja oikeuden edellyttävän asian käsittelemistä ruotsiksi (354/4/06* s. 220).

Vaikka kielilaki ei edellytä YVA-lain mukaisen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen kääntämistä sellaisenaan toiselle kotimaiselle kielelle, kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden yhdenvertainen toteutuminen tuon asiakirjan välityksellä on käytännössä mahdollista vain, jos henkilöllä on mahdollisuus myös tosiasiallisesti saada riittävästi ympäristöään koskevaa tietoa ymmärtämällään kielellä. Näiden tavoitteiden näkökulmasta suomenkielisestä 132-sivuisesta arviointiselostuksesta laadittu 7-sivuinen ruotsinkielinen tiivistelmä oli vaatimaton, kun otetaan huomioon hankkeen laajuus ja merkitys. Menettely ei kuitenkaan ollut lainvastainen (1007/4/05* s. 220).

Ulkoasiainministeriö oli julkaissut sanomalehdessä vain englanniksi ilmoituksen, jolla haettiin henkilöstöä YK:n alaisten järjestöjen palvelukseen. Kansalliskieliä ei olisi voitu syrjäyttää, koska ilmoituksen oli tosiasiallisesti antanut lehdistölle julkaistavaksi ulkoasiainministeriö, ilmoitus oli julkaistu ministeriön nimissä ja se oli suunnattu yleisölle. Merkitystä ei ollut sillä, että ilmoituksella ei haettu henkilöstöä ministeriön palvelukseen (3588/4/05 s. 220).

3.2.13 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAUS 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 hankkia toimeentulonsa. Julkisella vallalla on tältä osin kuitenkin turvaamis- ja edistämisvelvoite. Lisäksi perusoikeussäännöksessä asetetaan julkiselle vallalle velvoite huolehtia työvoiman suojelusta. Säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa.

Terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikkeen rekisteröintiä koskevassa asiassa olisi tullut ottaa huomioon, että asian käsittelyn viivästyminen saattaa vaikeuttaa hakijan perustuslaissa turvatun oikeuden toteutumista (2023, 3488 ja 3679/4/05).

3.2.14 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

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

Oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista suuri osa kohdistuu sosiaali- ja terveysviranomaisiin. Tästä syystä sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ovat oikeusasiamiehen työssä keskeisiä. Perusoikeusuudistus onkin tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan laillisuusvalvontaan. Aikaisemmin on ollut paljolti kysymys menettelytapojen asianmukaisuuden arvioimisesta. Kun uusissa perusoikeussäännöksissä kuitenkin on asetettu julkiselle vallalle myös aineellista

sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, laillisuusvalvonnan kannanotot saattavat ulottua nyt myös sosiaaliturvan aineellista sisältöä koskeviin kysymyksiin.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Toimeentulotuki on keskeinen rahaetuus, joka turvaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Koska perusoikeusmyönteinen laintulkinta on yleinen viranomaistoimintaa ohjaava periaate, toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulee tulkita suppeasti pitäytyen toimeentulolain sanamuotoon (1567/4/05). Jotta perusoikeus toteutuisi, tukihakemukset on käsiteltävä viivytyksettä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että toimeentulotukiasioissa viivytyksettömän käsittelyn lähtökohtana voidaan pitää sitä, että hakemus otetaan käsittelyyn korkeintaan viikon sisällä. Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei vaadi lisäselvityksiä, hakemus tulisi myös ratkaista lähtökohtaisesti viikon kuluessa (941/4/05).

Niissä tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia lähtökohtaisesti viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua (2567/4/05 s. 156, 2919 ja 3068/4/05 sekä 195/4/06 s. 164).

Edunvalvoja ei ollut hakenut päämiehelleen asumistukea, koska Kelasta saadun tiedon mukaan täysi-ikäisen pojan kirjoilla olo päämiehen asunnossa esti tuen saamisen. Kelan etuusohjeiden perusteella tilannetta voitiin kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena. Päämiehen sosiaalisten perusoikeuksien täysimääräisen toteutumisen näkökulmasta edunvalvojan olisi ollut perusteltua harkita sitä, että hän olisi saattanut kysymyksen päämiehensä oikeudesta asumistukeen hakemuksella Kelan ja tarvittaessa asumistukilaissa säädettyjen muutoksenhakuelinten ratkaistavaksi (1782/4/07*).

Erään kanteluratkaisun yhteydessä kävi ilmi, että sairaalan asiantuntemusta ja tietoa potilaan aikaisemmista hoitojaksoista sairaalan psykiatrian osastolla ei pyritty saamaan terveyskeskuslääkäreiden käyttöön, kun potilas tuotiin ensiapupäivystykseen. Tämän johdosta OA otti omasta aloitteestaan tutkittavakseen sairaalan ja samassa rakennuksessa sijaitsevan terveyskeskuspäivystyksen yhteistyökäytännöt. Potilaan suostumuksella terveyskeskuslääkäri pääsee katsomaan sairaalan somaattisten osastojen potilastietoja, mutta ei psykiatrisia potilaskertomuksia. Käytäntöä perusteltiin näiden tietojen erityisellä arkaluontoisuudella. Tarvittaessa päivystävä terveyskeskuslääkäri voi konsultoida sairaalan psykiatrian osaston päivystävää psykiatria tai tehdä päivystyslähetteen psykiatrille. Näytti siltä, että potilaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ei toteutunut hänen yksityisyytensä suojaamiseksi määrätyn menettelyn vuoksi. Viranomaiset olivat kuitenkin toimineet harkintavaltansa puitteissa, kun terveyskeskuslääkäri ei voinut saada tietoja käyttöönsä näyttöpäätteen avulla, vaan ainoastaan konsultoimalla sairaalan psykiatria (245/2/05).

Oikeus perustoimeentulon turvaan

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

Työmarkkinatuen maksamisen viivästymistä koskevassa asiassa todettiin, että yhtäältä työttömyysetuuksien perusoikeuksien tasolla turvattu luonne ja toisaalta niiden korostunut merkitys etuuteen oikeutetun perustoimeentulon kannalta puoltavat näiden etuuksien joutuisaa maksatusta (3756/4/06).

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

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

Lainvastaiseksi todettiin menettely, jossa glaukoomapotilaiden hoito ja seuranta oli suljettu pois erikoissairaanhoitopalvelujen piiristä ja järjestetty pääosin avohoidon silmätautien erikoislääkärien vastaanotoilla potilaan omalla kustannuksella (1613/4/05). Lainvastaista oli myös, kun terveyskeskuslääkäri antoi kantelijalle lääkemääräyksen hormonikierukan ostamista varten, vaikka kyse oli lääkärin antamasta hoidosta, josta terveyskeskuksen olisi tullut huolehtia (1050/4/06*). Oikeus riittävään terveydenhoitoon ei toteutunut, kun kantelija ei saanut kotihoidosta tarvitsemaansa apua tilanteessa, jossa hänen henkilökohtainen avustajansa oli sairastunut (555/4/06). Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiöllä (YTHS) ei ollut oikeutta yksipuolisesti omalla päätöksellään rajata jatko-opiskelijoiden suun terveydenhuollon palveluita järjestämisvastuullaan olevan opiskelijaterveydenhuollon ulkopuolelle (3760/4/05*).

Oikeutta riittäviin terveyspalveluihin turvaa potilaslaissa tarkoitettu hoitosuunnitelman laatiminen (2326/4/05), terveyspalveluiden organisoiminen niin, että terveydenhuollon palveluiden kysynnän ja tarjonnan epätasapainotilanteissa potilaalle voidaan antaa vastaanottoaikoja kaupungin muiden alueiden hammashoitoloihin (2784/4/06*) ja myös lääkärin vastaanottoaikojen antaminen sairauslomatodistusten kirjoittamista varten (1790/4/05). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin taas vaarantuu sairaalan psykiatristen akuuttiosastojen ylikuormitustilanteessa: ylikuormitus heikentää hoidon laatua ja ylikuormituksesta johtuva potilaiden levottomuus lisää tarvetta rajoittaa heidän itsemääräämisoikeuttaan ja muita perusoikeuksiaan (909/4/05*).

Ongelmia potilasasiakirjamerkinnöissä tuli esille useassa tapauksessa. Merkintä esimerkiksi kuulokojeen huoltokäynnistä on saattanut jäädä kokonaan tekemättä taikka merkintöjä potilaan ja lääkärin välisestä puhelinkeskustelusta ei ole tehty määräajassa. Voimassa olevat säännökset potilasasiakirjojen laatimisesta ovat kuitenkin selkeät, yksiselitteiset ja täsmälliset. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan osaltaan riittävien terveyspalvelujen toteutumista (101/4/05*, 782/4/05, 2235/4/05, 26/4/06* s. 190, 1694/4/06*, 3498/4/06, 1567/4/07, 2828/2/07*).

Kaupungin ohjeistukseen perustunut järjestely, jossa hammashoitolassa ei vastattu puheluihin hoitojen aikana, vaan puhelut ohjautuivat puhelinvastaajaan, ei turvannut riittävien terveyspalvelujen toteutumista. Kantelija ei ollut saanut järjestelyn vuoksi varattua aikaa jatkohoitoon (101/4/05*). Hoitoon pääsy ja riittävien terveyspalvelujen toteutuminen oli viivästynyt kolmella ja puolella kuukaudella, koska keuhkosairauksien erikoislääkäri ei varmistanut lähetteensä saapumista jatkohoitopaikkaan (2235/4/05). Lääkkeen määräämisessä oikeus riittäviin terveyspalveluihin tulee parhaiten turvatuksi siten, että lääkehoidosta päättävä lääkäri tutkii potilaan henkilökohtaisesti vastaanotolla (1033/4/05*, 1061* ja 54/4/06* s. 134).

Ns. hoitotakuuta ja sen toteutumista kantelijan osalta arvioitiin ratkaisussa, jossa OA totesi, että lainsäädännön täsmentäminen ja hoitotakuun laajentaminen siten, että ensimmäisen poliklinikkakäynnin järjestämiselle erikoissairaanhoidossa asetettaisiin määräaika, olisi omiaan nykyisestään parantamaan potilaan oikeuksia saada terveyspalveluja kohtuullisessa ajassa, ja toteuttaisi osaltaan julkiselle vallalle kuuluvaa velvollisuutta turvata riittävien terveyspalveluiden toteutuminen (76/4/06*). Hoitotakuu ei toteutunut eikä potilas siten saanut riittävää terveyspalvelua tapauksessa, jossa potilaan oikean polven tekonivelleikkaus suoritettiin noin kahdeksan kuukauden kuluttua hoidon tarpeen arvioinnista (1362/4/06*); tapauksessa, jossa syömishäiriöistä kärsivän potilas joutui odottamaan sairaanhoitopiirin syömishäiriöyksikköön hoitoon pääsyä noin vuoden (3822/4/06* s. 178) ja tapauksessa, jossa potilaat eivät päässeet hammashoitoon säädetyissä enimmäisajoissa eikä heille hankittu hoitoa muilta palveluntuottajilta (713/4/07* s. 179). Terveyspalveluiden todettiin olevan riittämättömät tapauksessa, jossa lapsi pääsi tarvitsemaansa puheterapiaan vasta kolmen vuoden kuluttua siitä, kun hänet 3-vuotistarkastuksessa katsottiin tarpeelliseksi ohjata puheterapeutin arvioon ja hoitoon (2515/4/05).

Hoidon tarpeen arviointi antoi aihetta arvosteluun, kun terveyskeskus kehotti kaihipotilaita hakeutumaan yksityislääkärin vastaanotolle leikkaushoidon tarpeen arviointia varten (521/4/05); kun vanhuksen muistihäiriöiden hoidon tarpeen arviointi viivästyi seitsemän kuukautta (141/4/06* s. 171) ja kun sairaalan päivystävä psykiatri arvioi päihtyneen ja itsetuhoisen potilaan tilan puhelimitse ja totesi, ettei tämä ollut hoidon tarpeessa (632/4/06*).

Riittäviä terveyspalveluja annettaessa on otettava huomioon potilaan terveydentila ja yksilöllisen hoidon tarve. Hammaslääkäri voi potilaansa hoidon tarpeellisuutta arvioidessaan poiketa yhtenäisistä (valtakunnallisista) lääketieteellisistä ja hammaslääketieteellisistä hoidon perusteista, jos potilaan terveydentila ja yksilöllinen hoidon tarve sitä edellyttää (2206/4/05).

Riittävä sosiaalipalvelu ei toteutunut kaupungin menettelyssä, jossa omaishoidon tuen hoitopalkkiota ei myönnetty henkilöille, jotka saavat tapaturma- tai liikennevakuutuksen kautta hoitotukea tai kodinhoidonkustannusten korvausta. Vaikka omaishoitolaki ei sisällä nimenomaista säännöstä siitä, miten omaishoidon tukea saavan henkilön saamat sosiaaliturvaetuudet ja vakuutuskorvaukset vaikuttavat omaishoidon tuen hoitopalkkion suuruuteen, menettely oli päätöksessä selostetuin perustein lainvastainen eikä turvannut riittävien sosiaalipalvelujen toteutumista (932/4/06* s. 162).

3.2.15 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

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

Muun muassa mahdollisuutta vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon käsiteltiin ratkaisussa, joka koski ympäristökeskuksen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen kääntämistä ruotsin kielelle. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden toteutuminen tuon asiakirjan välityksellä on käytännössä mahdollista vain, jos henkilöllä on mahdollisuus myös tosiasiallisesti saada riittävästi ympäristöään koskevaa tietoa ymmärtämällään kielellä (1007/4/05* s. 220).

Maankäyttö- ja rakennuslain yksi keskeisimmistä tavoitteista on ollut suunnitteluprosessin kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmaksi. Kaavoituksen vireille tulosta on ilmoitettava ja kaavoituksen sisällöstä, vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä on entistä määrätietoisemmin, laajemmin ja riittävän aikaisessa vaiheessa keskusteltava varhaisen vuorovaikutuksen periaatteen mukaisesti kaikkien osallisten kesken. Kunta oli menetellyt lainvastaisesti, kun se laiminlöi noudattaa vuorovaikutusta koskevia säännöksiä rantaosayleiskaavan muutosta valmisteltaessa (3145/4/05* s. 231).

Mahdollisuudesta vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon oli kysymys tapauksissa, joissa arvosteltiin eri viranomaisia kuulemismenettelyn laiminlyömisestä. Myöntäessään lupia teiden sulkemiseen rallikilpailua varten lääninhallituksen olisi tullut varata kaikille asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi lupahakemuksen johdosta (664/4/05* s. 230). Ympäristökeskus oli velvoittanut yhtiön selvittämään sen ja kantelijan kiinteistön välisen rajaojan veden laatua ojasta otettavalla kahdella vesinäytteellä. Ympäristökeskuksen olisi tullut kuulla kantelijaa ennen kuin se hänelle tiedoksi lähettämällään kirjeellä ilmoitti yhtiölle luopuvansa jatkotoimenpiteistä (429/4/05).

Rakennuslautakunnan ja hallintopäällikön sekä tarkastuspäällikön huomiota kiinnitettiin naapurin kuulemisen merkitykseen rakennusvalvonta-asiassa (3000/4/05*). Kantelijaa ja hänen puolisoaan ei ollut kuultu naapurina rakennuslupa-asiassa, vaikka he osaomistajina omistivat suurimman osan naapurikiinteistöstä (3026/4/05* s. 229). Naapurin kuulematta jättämisestä rakennuslupa-asiassa oli kyse myös maanalaista hiihtoareenaa varten tehtäviä louhintatöitä koskeneessa tapauksessa. Kantelijan kiinteistö, joka sijaitsi noin 200 metrin päässä vesialueen vastakkaisella puolella, olisi tullut rinnastaa rajanaapuriin (3384/4/05).

3.2.16 OIKEUSTURVA 21 §

Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia eli ns. menettelyllistä oikeusturvaa. Kyse on siitä, että viranomaiset noudattavat laadullisesti moitteettomia ja oikeuden-

mukaisia menettelytapoja. Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

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

Hyvän hallinnon vaatimus seuraa viime kädessä perustuslaista ja laintasoisista säännöksistä (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla koskee vain tuomioistuimia sekä tuomioistuimeen rinnastuvia viranomaisia eikä hallintoviranomaisia). Hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksiantoa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoisesta vahvistamisesta. Myös vankeuslaissa säädetään useasta perustuslain 21 §:n alaan kuuluvasta asiasta.

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

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

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

Neuvonta- ja palveluvelvollisuus

Neuvonta- ja palveluvelvollisuuden toteutuminen eri hallinnonaloilla oli edelleen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema. Tarkastuksilla ja omien aloitteiden vireillepanossa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, miten neuvontatoiminta on järjestetty viranomaisessa, ja toisaalta neuvonnan sisältöön. Tarkastelun kohteena on ollut neuvonnan saatavuus ruotsiksi ja muilla kuin kansalliskielillä, neuvonnan maksuttomuus, erityisryhmien asema neuvonnassa, sähköisen asioinnin järjestäminen ja se, onko viranomaisen käytössä yhteispalvelupisteitä, antavatko kaikki virkamiehet neuvontaa, vai onko tehtävä keskitetty tietyille virkamiehille.

Sisällöllisesti voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, millaisissa asioissa neuvontaa annetaan, miten neuvontaa annetaan julkisuuslain mukaisiin asiakirjapyyntöihin liittyvissä tilanteissa, missä määrin neuvonnan yhteydessä suoritetaan yleisempää tiedottamista ja miten luottamuksensuoja toteutuu neuvonnassa.

Hyvän hallinnon edellyttämässä neuvonnassa ei ole kysymys 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. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on myös pyrittävä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Hyvään hallintoon kuuluu lisäksi tiedottaminen uusien lakien ja määräysten sisällöstä sekä hallinnonalan keskeisestä lainsäädännöstä muutenkin. Toisaalta on

tärkeätä, että neuvonnassa muistetaan viranomaiseen kohdistuva puolueettomuusvaatimus. Myös tapausten erilaisuus on aina otettava huomioon. Neuvonnan tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. Näitä näkökohtia on oikeusasiamiehen kannanotoissa painotettu toistuvasti.

Neuvontavelvollisuus

Neuvonnan maksuttomuuden vaatimus nojautuu viime kädessä kaikkia viranomaisia velvoittavaan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon. Viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyneuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Asiakkaiden puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa esimerkiksi tuomioistuimeen ei ainakaan yleensä ole kysymys lainkäytöstä, vaan normaalista asioinnista viranomaisen kanssa. Vaikka oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisissa voidaan osittain antaa myös lainkäytön tai ulosoton piiriin kuuluvaa puhelinneuvontaa, se ei ole hyväksyttävä peruste näiden viranomaisten puhelinnumeroiden maksullisuudelle, koska samoista puhelinnumeroista annetaan myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa (483* ja 510/4/07* s. 96).

Kirurgisen sairaalan leikkausjonoon asetetulle kantelijalle olisi tullut ilmoittaa hoidon tarpeen arvioinnin aloittamisesta tehdyn ilmoituksen yhteydessä myös se, milloin hoidon tarpeen määrittämiseksi mahdolliset tutkimukset tehdään ja milloin hän pääsee lääkärin vastaanotolle (76/4/06*).

Kelan toimiston olisi tullut informoida kuntoutusasiakastaan täsmällisemmin uuden laitoskuntoutusjakson toteutumisen ajankohdasta ja hänen hakemuksensa käsittelyvaiheista (906/4/06*). Vakuutusyhtiön olisi tullut hallintolain 8 §:n mukaisesti informoida kantelijaa hänen puolisolleen sattuneen liikennevahingon vaikutuksesta siirrettäviin bonuksiin. Näin kantelijalle ja hänen puolisolleen olisi tarjoutunut tilaisuus vertailla ja valita heille taloudellisesti edullisin vaihtoehto (2013/4/06*). Hallinnon palveluperiaate ja menettelyä koskeva neuvonta ei toteutunut, kun kantelijalle ei ollut ilmoitettu toimeentulotuen muuttuneesta maksukäytännöstä (2371/4/05).

Kun velallinen oli todettu varattomaksi ja asia palautettiin velkojille, oli kyse velallisen kannalta niin merkityksellisestä asiasta, että siitä tulisi ilmoittaa velalliselle vielä erikseen sen jälkeen, kun varattomuuden toteamisesta johtuva estepäätös on tosiasiallisesti tehty (1282/4/06). Ulosottomiehen olisi tullut ottaa huomioon ulosottolain neuvontavelvollisuutta koskeva säännös ja opastaa velallista käyttämään valitusoikeuttaan ulosoton estepäätöstä koskeneessa asiassa (1375/4/05). Avustavan ulosottomiehen olisi ollut aiheellista kertoa työttömäksi jääneelle velalliselle paitsi mahdollisuudesta pyytää vapaakuukausia, myös vaihtoehdosta rajoittaa ulosoton määrää (2862/4/06).

Poliisilaitoksen hallintopäällikkö menetteli neuvontavelvollisuutensa vastaisesti kertoessaan viranhakijalle, että tämä esitetään nimitettäväksi virkaan korostamatta riittävän selvästi sitä, että kyseessä oleva nimitysesitys voi asian jatkokäsittelyssä vielä muuttua (2982/4/05). AOA saattoi vankilan tietoon käsityksensä, että vankilan järjestyssäännön tulisi olla luettavissa ainakin vankien yleisimmin käyttämillä vierailla kielillä (1790/3/07).

Vireillepano- ja muutoksenhakumahdollisuuksiin liittyvä neuvonta

Hyvän hallinnon mukaista oli neuvoa kotihoidossa olevaa, hoitotarvikkeita tarvitsevaa potilasta siitä, mitkä hoitotarvikkeet kuuluivat jakelun piiriin ja siitä, miten hänen tuli menetellä, jos jaettavien omahoitotarvikkeiden tarve oli suurempi kuin terveyskeskuksen ohjeissa mainittu enimmäismäärä (314/4/05*). Kantelijaa olisi tullut ohjata mahdollisuudesta saattaa asia hallinto-oikeuteen ratkaistavaksi hallintoriitamenettelyssä (2055/4/05). Asiakasmaksulain nojalla määräytyvissä maksuissa tulee tehdä muutoksenhakuohjauksen sisältävä yksilöpäätös ainakin silloin, kun asiakas sitä erikseen pyytää (3418/4/05*). Kaupungin rakennusvalvontakeskuksesta valitusasian hoitamiseen liittyvä neuvonta oli puutteellista asian muutoksenhakumahdollisuuksien osalta (12/4/06).

Ylilääkäri oli evännyt harkintavaltansa puitteissa kantelijan pyynnön saada tarkastaa potilasasiakirjoihinsa liittyvät lokitiedot. Koska kantelijalla saattoi kuitenkin julkisuuslain nojalla olla oikeus tarkastaa lokitiedot,

olisi ylilääkärin tullut ohjata kantelijaa yksilöimään pyyntönsä ja ohjata häntä siinä, millä tavalla hän saattoi saada tietopyyntöönsä viranomaisen kirjallisen ratkaisun (1433/4/05*). Potilaan potilasasiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön epäämisen yhteydessä kieltäytymistodistuksessa tulee mainita myös rekisteröidyn oikeudesta saattaa asia halutessaan ilman määräaikaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Rekisterinpitäjän tulee tarvittaessa neuvoa ja ohjata tietoja pyytävää muun muassa kertomalla näiden tiedonsaantivaihtoehtojen eroista ja yhtäläisyyksistä (1783/4/05*).

Jotta vangille kuuluva muutoksenhakuoikeus voisi toteutua, vangin tulee olla siitä tietoinen samoin kuin tavasta, jolla hänen tulee menetellä saadakseen valituskelpoisen päätöksen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vankia, jolle ei anneta haltuun hänen suullisesti pyytämäänsä omaisuutta, tulee ohjata halutessaan tekemään pyyntö omaisuuden haltuun saamisesta kirjallisesti, jolloin hänelle pitää antaa kirjallinen oikaisuvaatimusosoituksen sisältävä päätös asiassa. Kun vanki alun perin pyytää omaisuutta haltuunsa kirjallisesti, tulee vangille antaa automaattisesti päätös oikaisuvaatimusosoituksineen, mikäli pyyntö ratkaistaan kielteisesti (4369/4/06).

Palveluvelvollisuus

Potilas ei voinut varata jatkohoitoaikaa kaupungin hammashoitolasta, koska kaupungin ohjeistuksen mukaan hammashoitola sai pitää hoitojen aikana puhelinvastaajaa päällä eikä puheluihin tällöin vastattu. Jatkohoitoajan varaamista koskeva järjestely ei vastannut hallintolain 7 §:ssä säädettyä palveluperiaatetta (101/4/05*).

Maksumuistutuksen lähettämisessä on kysymys sellaisesta hyvään hallintoon ja hyvään perintätapaan liittyvästä, kunnalle velkojana kuuluvasta velvollisuudesta, jonka lainmukaista toteuttamista kunnan tulee valvoa toimeksiantonsa perusteella (2699/4/05* s. 143). Peruskouluun ilmoittautumista varten laadituissa ohjeissa ei ollut ymmärrettävällä ja selkeällä tavalla kerrottu opetusviranomaisten esityksestä lakkauttaa suomenkielinen opetus eräässä koulussa eikä niissä tuotu esiin kaikkia opetuksen loppumiseen tai sen jatkumiseen vaikuttavia seikkoja (355/2/06*). Kaupungin elatusturvaosaston tapa käsitellä hakemuksia aiheutti puutteita siinä, miten asiakasta neuvottiin hänen asiansa käsittelyvaiheesta ja kestosta (680/4/06).

Kun edunvalvonnassa olleen henkilön oikeudenomistaja hyväksyy päämiehen kuoltua tiedoksi saamansa holhoustilit heti lainvoimaisina, hän menettää oikeutensa moittia edunvalvojan toimia tileistä ilmenevien seikkojen perusteella. Edunvalvontatoimiston omaisuuden ja tilien luovutuksessa käyttämän asiakirjan otsikko ei millään tavalla viitannut siihen, että kyse olisi muustakin kuin vain omaisuuden teknisestä vastaanottamisesta. Omaisuuden luovutuksen yhteydessä tuli selvittää riittävän selkeästi tilien hyväksymisen oikeusvaikutukset ja se, ettei tilien hyväksyminen ole välttämätöntä heti luovutustilanteessa (2215/4/05*).

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) kalatalousyksikkö tiedotti mahdollisuudesta hakea tukea valikoiviin hylkeenkestäviin pyydyksiin lähettämällä kirjeen ammattikalastajille, joita tukitoimi koski. AOA piti kirjettä jossain määrin vaikeaselkoisena ja osin puutteellisena. Tiedottamisen riittävyyden ja tuen hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi olisi ollut perusteltua, että maa- ja metsätalousministeriö olisi antanut TE-keskuksille yksityiskohtaisemmat ohjeet tiedottamisesta (361/4/05*).

Tullilaitoksen käytössä olleissa tullauspäätöksen lomakkeissa ei ollut tietoa henkilöstä, jolta asiaosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoa päätöksestä. Päätöksen kirjoittaneen tullitarkastajan esimiehen olisi tullut pyydettäessä antaa kantelijalle nämä tiedot hallintolain neuvontavelvollisuutta koskeneen säännöksen nojalla (3496/4/06* s. 150).

Kirjoituksiin vastaaminen

Viranomaisten velvollisuus vastata heille osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä sisältyy 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 8 ja 23 §:ään. Ennen lain voimaantuloa vaatimukset kävivät ilmi perustuslain 21 §:stä. Hyvän hallinnon mukaista on, että viranomainen vastaa sille osoitettuun kirjeeseen kirjeellä.

Koska henkilön kunnanhallitukselle osoittamasta terveyskeskuslääkäriä koskeneesta kirjeestä ilmeni hänen perustellusti ymmärtäneen, että asiaan oli tullut sellaista uutta tietoa, jota aikaisemmat selvitykset eivät kattaneet, olisi hänen esittämäänsä tiedusteluun tullut vastata (933/4/06). Vaikkei yksityisoikeudellisen kiinteistönkaupan täytäntöönpanossa ole kyse varsinaisesta julkisen vallan käytöstä, julkisyhteisöltä voidaan tällöinkin lähtökohtaisesti edellyttää hyvän hallinnon perusteiden noudattamista siltä osin kuin kyse on esimerkiksi mainitun kaupan täytäntöönpanoa koskeviin yhteydenottoihin vastaamisesta (2677/4/05). Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toimitusjohtaja ei ollut vastannut kantelijan edesmenneen lapsen hoidosta tehtyyn valitukseen ja selvityspyyntöön (2092/4/06). Lääninoikeuslääkäri ja oikeuslääketieteen laitoksen virkamies eivät olleet vastanneet kantelijan sähköpostitiedusteluun kuolemansyyn selvittämistä koskeneen asian etenemisestä (3170/4/06). Terveyskeskus ei ollut antanut kirjallista vastausta kirjalliseen maksusitoumuspyyntöön (1186/4/06), eikä sosiaalivirasto ollut vastannut sille tehtyihin muistutuksiin (3201/4/05*).

Kantelijalle ei ollut ilmoitettu rauhanturvaamiskoulutuksen keskeytymisestä riittävän tehokkaasti eikä hänen asiassa tekemiin kirjallisiin tiedusteluihin ollut asianmukaisesti vastattu (2610/4/05*). Keskusrikospoliisin tutkinnanjohtajan olisi tullut vastata kirjallisesti tutkintavangin avustajan kahteen yhteydenpitorajoituksia koskevaan kirjoitukseen (3954/4/05). Evira menetteli hallintolain vastaisesti, kun se ei ollut vastannut kantelijan kirjeeseen, vaikka kirje oli ollut sisällöltään asiallinen ja muotoiluiltaan sellainen, että viraston olisi tullut ymmärtää kantelijan voivan odottaa siihen vastausta (2239/4/06*). Ulkomailla tapahtuneesta ulkomaan kansalaisen kuolemasta ilmoittaminen ei kuulu maistraatin tehtäviin. Hyvän hallinnon mukaista olisi kuitenkin ollut, että maistraatti olisi vastannut ulkomaisen edustuston sille lähettämään kirjeeseen, jossa pyydettiin apua portugalilaisen miehen kuolemasta ilmoittamiseen edesmenneen Suomessa asuville lapsille (2770/4/06*).

Ympäristökeskuksen vastaus kantelijan sille esittämään tiedusteluun eräiden asiakirjojen salassapitoajan päättymisestä ei ollut riittävä, kun ympäristökeskus oli vastauksessaan vain viitannut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:ään. Vastauksessa olisi ollut asianmukaista ilmoittaa kantelijalle salassapidon aikaan vaikuttavat tekijät samoin kuin se, milloin salassapito viimeistään päättyy (3407/4/05). Yhden vapaakuukauden myöntämistä ei voitu pitää riittävänä vastauksena velallisen avustavalle ulosottomiehelle lähettämiin sähköpostiviesteihin, joissa velallinen oli ehdottanut palkan ulosottopidätyksen määrän muuttamista (1714/4/06).

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun kyse on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee asia voida käsitellä nimenomaan tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimessä. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla turvaa oikeuden oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

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

Erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, mutta myös hyvän hallinnon kannalta voidaan edellyttää, että julkinen valta ei vain totea virheen tapahtuneen, vaan myös hyvittää oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan tavalla tai toisella. Oikeudenkäyntimenettelyissä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla jättää valinnanvaraa hyvityksen toteuttamistavan valinnassa. Oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuinten ratkaisuihin eikä siten myöskään vaikuttaa tarkoitetun hyvityksen suorittamiseen. Rikosprosessien aiheettomasta viivästymisestä aiheutuva aineeton vahinko on tietyissä tapauksissa korvattavissa oikeudenkäyntimenettelyissä (ks. KKO 2005:73 ja 2006:11). Muun hal-

linnon osalta OA on esittänyt pohdittavaksi, tulisiko oikeusasiamiehellä olla oikeus suosittaa viranomaisen aiheuttaman vahingon tai haitan hyvittämistä (ks. OA Paunion puheenvuoro oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005 s. 11–14).

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

Arvonlisäverotuksessa verovelvolliseksi merkitsemistä koskeva sääntely on puutteellista verotuksen lainalaisuusvaatimuksen kannalta, kun eräissä tapauksissa verovastuu voi syntyä ilman, että henkilö saa asiaa koskevaa päätöstä tiedokseen. Rekisteröintiä tai maksuunpanoa koskevasta päätöksestä ei näin ollen voi valittaa säädetyssä määräajassa (2277/4/05* s. 225).

Kaupungin vammaispalvelun asianomaiset viranhaltijat menettelivät sosiaalihuollon asiakaslain vastaisesti, kun päivätoiminnan ja tilapäisasumisen järjestämisestä ja sen lopettamisesta ei tehty asianmukaista päätöstä (2046/4/05*). Vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja hakeneella on oikeus saada ratkaisu siihen, onko hän oikeutettu lain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Mikäli esimerkiksi vaikeavammaisuuden edellytys liikkumisessa ei hakijan kohdalla täyty, asiassa on tehtävä asianmukaisesti perusteltu hylkäävä päätös. Tämän jälkeen asia voidaan käsitellä toissijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisena kuljetustukihakemuksena (3296/4/05* s. 161).

Maistraattien tulisi ilmoittaa laitoksessa oleville henkilöille siitä, että laitos on tehnyt maistraatille väestötietolain 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen ja että sen johdosta tietoa henkilön osoitteesta ei enää luovuteta väestötietojärjestelmästä. Ilmoituksessa tulisi olla myös ohjaus siitä, miten hän voi ilmoittaa postiosoitteen maistraatille ja näin varmistaa oikeiden osoitetietojen välittyminen väestötietojärjestelmästä. AOA piti aiheellisena, että Väestörekisterikeskus ohjeistaa maistraatteja tiedottamismenettelyssä (419/4/05*). Maistraatti oli tehnyt päätöksen siitä, että se ei tee käräjäoikeudelle hakemusta edunvalvojan määräämiseksi. Maistraatin olisi tullut liittää päätökseensä ilmoitus valituskiellosta (2515/4/07).

Rakennustoimenpiteestä haittaa kärsivällä naapurilla on oikeus saattaa rakennusvalvonta-asia vireille rakennusvalvontaviranomaisessa. Kaupungin rakennusvalvontayksikkö menetteli virheellisesti, kun kantelijan mainitunlaista asiaa ei saatettu lautakunnan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi valituskelpoisella päätöksellä (2591/4/05*). Kantelija oli osoittanut kaupungin terveystarkastajalle kirjeen, jossa hän pyysi terveystarkastajan toimenpidettä hevostallia koskevassa asiassa. Kantelija ei saanut vastausta kirjeeseensä. Niissä tapauksissa, joissa viranhaltijalle osoitetun kirjeen olisi katsottava sisältävän terveydensuojelu- tai ympäristönsuojeluviranomaiselle osoitetun nimenomaisen vaatimuksen tai pyynnön ryhtyä toimenpiteisiin väitetyn haitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi, toimenpidevaatimus tulee saattaa toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi (3153/4/05).

Laissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, tuleeko tuomioistuimen ilmoittaa oikeudesta poissa olleelle vastaajalle hänelle määrätystä lähestymiskiellosta ennen tyytymättömyyden ilmoittamiselle varatun määräajan päättymistä. Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevien vaatimusten johdosta olisi perusteltua, että tällaisen yksilön oikeusasemaan vaikuttavan asian käsittelystä säädettäisiin laissa nykyistä selvemmin (2297/4/07).

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

Poliisi päätti asianomistajan rikosilmoituksen tutkinnan lainvastaisella perusteella. Esitutkinnan päätös jätti epäselväksi, oliko kyse esitutkinnan lopettamisesta vai toimittamatta jättämisestä – kummassakaan suhteessa poliisilla ei kuitenkaan ollut laillista perustetta päättää asiasta itsenäisesti. Sen sijaan virallinen syyttäjä olisi voinut päättää esitutkinnan lopettamisesta, jos tutkinnanjohtaja olisi tehnyt asiaa koskevan esityksen (1064/4/07*). Asianomistajaa ei ollut kutsuttu käräjäoikeuden pääkäsittelyyn, vaikka virallinen syyttäjä oli ilmoittanut, ettei hän aja asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksia. Asianomistajan perustuslain 21 §:ään perustuva oikeus osallistua prosessiin ei toteutunut asianmukaisesti (977/4/07*).

Ns. Smash Asem -asiassa tuli ilmi tarve varustaa jokainen JOUHA-poliisimies yksilöllisellä tunnisteella. Jotta perustuslaissa turvattu oikeus vaatia virkamiehelle rangaistusta ja vahingonkorvausta virkatoimesta olisi toteutettavissa, tulee jokaisella olla mahdollisuus saada tietää niiden virkamiesten nimet, jotka ovat vastuussa häntä koskevasta virkatoimesta (ks. 1836/2/07* s. 105). Komisario oli menetellyt virheellisesti, kun hän ei ollut antanut mielenosoituksen järjestäjän pyynnöstä huolimatta kirjallista päätöstä kokouspaikan siirrosta. Kokouspaikan siirtoa koskeva päätös on lain mukaan valituskelpoinen. Vaikkei valitukseen annetulla ratkaisulla enää olisikaan vaikutusta itse tilaisuuden järjestämiseen, tulee tilaisuuden järjestäjällä näissäkin tapauksissa olla oikeus saattaa poliisin toiminta jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Valituksen tekeminen edellyttää kirjallista päätöstä. Sen vuoksi suullisesti annetut valituskelpoiset päätökset on annettava pyydettäessä kirjallisesti ja niihin on liitettävä valitusosoitus (3417/4/05* s. 108).

Asian käsittelyn joutuisuus

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

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

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

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Pelkkä viittaus "yleiseen työtilanteeseen" ei kuitenkaan riitä selitykseksi ylittää kohtuullisia käsittelyaikoja. Toisaalta viivästyminen voi olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelystä. Tällöin asiassa voi olla viivästyksen lisäksi myös muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.

Kuten aikaisemminkin, myös vuonna 2007 toimenpiteisiin johtaneita, viivästyksiä koskeneita kanteluita oli eniten kuntien eri toimialojen viranomaisista ja Kelasta. Kelan käsittelyaikoja koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalivakuutusjaksossa s. 198 ja toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja sosiaalihuoltojaksossa s. 156.

Yleisen työtilanteen vaikutus käsittelyaikoihin oli vuonna 2007 esimerkiksi esillä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tapauksessa. Lautakunta käsittelee ensimmäisenä muutoksenhakuasteena Kelan antamista päätöksistä tehtyjä valituksia. Asioissa on pääsääntöisesti kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta perustoimeentulon turvasta, kuten esimerkiksi työmarkkinatuesta, sairauspäivärahasta tai vam-

maisetuuksista, minkä vuoksi niitä koskevien valituksien käsittelyn on tapahduttava ilman aiheetonta viivytystä. Vuoden 2007 alussa voimaan tulleiden organisaatiomuutosten myötä lautakunnan käsittelemien asioiden määrä lisääntyi. Lautakuntaan palkatusta lisätyövoimasta huolimatta valitusten keskimääräinen käsittelyaika pidentyi ja oli kertomusvuoden lopussa yli 13 kuukautta. OA piti käsittelyaikaa selkeästi liian pitkänä. Lautakunnan työtilannetta ja oikeusasiamiehen toimenpiteitä on selostettu sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa s. 198.

Kunnan viranomaiset

Lapsen etu edellyttää asian joutuisaa käsittelyä erityisesti esimerkiksi silloin, kun kyse on lapsen asumisesta, huollosta ja oikeudesta tavata sitä vanhempaansa, jonka luona hän ei asu. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisten selvitysten valmistelu oli vuosina 2001–2004 ruuhkautunut pahasti Espoossa kahdella alueella. Selvityksiä laadittaessa ei ollut usein päästy lähellekään asetettua puolen vuoden määräaikatavoitetta. Työmäärä oli ruuhkautuneilla alueilla yksinkertaisesti liian suuri henkilöstön määrään nähden. Lisäksi osa työntekijöistä ei ollut täyttänyt sosiaalityöntekijän kelpoisuusvaatimuksia. Jos selvityksen tekeminen näyttää viivästyvän, hyvä hallintotapa edellyttää, että käräjäoikeudelle tehdään hyvissä ajoin ennen määräajan umpeutumista asianmukainen pyyntö jatkaa määräaikaa. Sosiaalitoimisto oli myös laiminlyönyt vastaamisen käräjäoikeuden yhteydenottoihin ilman turhaa viivytystä (38/2/05* ja 88/4/05* s. 188). Eräässä tapauksessa sosiaalitoimi oli käyttänyt yli 20 kuukautta lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen tekemiseen. Tapauksen moitittavuutta lisäsi se, että selvityksen tekeminen oli aloitettu vasta yli vuoden kuluttua selvityspyynnön saapumisesta (1051/4/05*).

Eräässä tapauksessa oli kyse perhekeskuksen viivyttelystä panna toimeen lapsen kuuleminen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisessä. Perhekeskus palautti poliisin virka-apupyynnön vasta lähes puolentoista kuukauden kuluttua pyynnön saapumisesta, vaikka perhekeskuksen tiedossa oli, ettei sen työntekijöillä ollut riittävää koulutusta ja kokemusta tehdä poliisin pyytämää lapsen oikeuspsykologista haastattelua. Perhekeskus ei myöskään kuluneen puolentoista kuukauden aikana selvittänyt, olisiko virka-apupyyntöön voitu vastata jostain muusta sairaalasta (537/4/05 s. 190). Sairaanhoitopiirin viivästys epäillyn lapsen seksuaalisen hyväksikäytön johdosta suoritettavassa tutkimuksessa tuli esille toisessakin tapauksessa (855/4/05 s. 190).

Sairaanhoitopiiri oli käsitellyt tutkimuslupa-asiaa noin yhdeksän kuukautta, vaikka kyseessä oli hakemus, joka oli jo kerran käsitelty sairaanhoitopiirissä ja jota oli täsmennetty valitusvaiheessa hallinto-oikeuteen (132/4/06). Terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle tehtyyn muistutukseen vastaaminen kesti johtajaylilääkäriltä kohtuuttoman kauan eli lähes vuoden (502/4/06*). Terveyskeskuslääkäri laati pyydetyn C-lääkärinlausunnon vasta runsaan kolmen kuukauden kuluttua pyynnöstä (1893/4/05). Ruotsinkielisen hoitoyhteenvedon toimittaminen potilaalle viivästyi aiheettomasti (2128/4/05). Lääkärin ja potilaan välistä puhelinkeskustelua koskevat merkinnät olisi tullut tehdä viivytyksettä samalla tavoin kuin avohoitoa koskevat merkinnät (2235/4/05). Kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien sienitoksisten laboratoriotutkimusten tekeminen kesti keskussairaalassa lähes yhdeksän kuukautta. Tutkimuksiin tarvittavan lisätiedon hankkimiseen ryhdyttiin vasta lähes viiden kuukauden kuluttua tutkittavan näytteen saapumisesta laboratorioon (3192/4/05*).

Kuntayhtymä ei ollut turvannut lakisääteisten velvoitteiden, kuten vammaispalveluasioiden joutuisaa käsittelyä vuoden 2005 aikana uudessa organisaatiossa (3296/4/05* s. 161). Kantelijan kehitysvammaisen pojan kuljetuspalveluhakemuksen käsittely sosiaalitoimistossa oli kestänyt liian pitkään, seitsemän viikkoa (156 ja 1501/4/06). Perhehoitoa koskevan toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta olisi tullut tehdä valituskelpoinen päätös (1780/4/05*). Esillä oli myös elatusturva-asioiden liian pitkiä käsittelyaikoja (680 ja 1092/4/06 sekä 549/4/07).

Tarkastuspöytäkirjan laatiminen työsuojelupiirin suorittamasta tarkastuskokonaisuudesta 27.6.2002–29.10.2002 viivästyi, kun tarkastuspöytäkirja oli laadittu vasta 10.11.2004 (1262/4/05). Toisessa tapauksessa työsuojelutarkastuksen pöytäkirja oli jäänyt laatimatta (3070/4/05). Työvoimatoimiston työvoimatoimikunta oli ylittänyt työministeriön työvoimapoliittisen lausunnon antamiselle säädetyn 30 päivän määrä-

ajan viidellä päivällä (271/4/06*) ja muutamalla päivällä (3024/4/05*). Työvoimatoimisto ei ollut laatinut työllistymisohjelmaa viipymättä kantelijan sitä pyydettyä (2469/4/05).

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ei ollut perusteltua seurata ja odottaa laituria koskevien muiden viranomaisten lupamenettelyitä toimenpidelupa-asiassa, kun vesilain ja rakennuslainsäädännön mukaiset lupa-asiat käsitellään ja ratkaistaan erikseen ja toisistaan riippumatta (1695/4/05).

Poliisi

Rikosylikonstaapeli unohti yli vuodeksi kirjata raiskauksesta tehdyn ilmoituksen ja siirtää ilmoituksen ja suorittamansa asianomistajakuulustelun toimivaltaiselle poliisilaitokselle (1634/4/06*). Asianomistajan tutkintapyynnön kirjaaminen ei olisi saanut viipyä montaakaan päivää; tapaus kirjattiin vasta noin 10 kuukauden kuluttua (2659/4/05). Poliisilaitoksella oli ollut juttuja vireillä hyvin pitkään, ja osassa syyteoikeus oli päässyt vanhentumaan tutkinnan aikana. Esitutkintojen priorisointi näytti kuitenkin toimineen sikäli, että vanhentuneet rikokset olivat pääsääntöisesti olleet vähäisiä, eikä näiden juttujen määrä yhtäältä niiden laatuun ja toisaalta vireille tulleiden juttujen kokonaismäärään nähden ollut hälyttävä (2670/2/05). Eräässä esitutkinta-asioiden laiminlyömistä koskevassa tapauksessa AOA määräsi syytteet nostettavaksi kahta poliisimiestä vastaan (3927/2/05 s. 111).

Poliisi oli laiminlyönyt kirjata tutkintapyynnön viipymättä, ja esitutkintaratkaisun tekeminen asiassa oli kestänyt yli neljä kuukautta ilman, että viivästymiselle oli pystytty esittämään hyväksyttäviä syitä (474/4/07*). Epätietoisuus asian käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista ja heikkoudet tiedonkulussa yhtäältä poliisihallinnon sisällä ja toisaalta poliisihallinnon ja syyttäjäviranomaisten välillä johtivat siihen, että luonteeltaan verraten yksinkertaisen tutkintapyynnön käsittely kesti yhteensä yli puolitoista vuotta (3193/4/05* s. 119).

Muut viranomaiset

Oikeusministeriö oli aiheettomasti viivytellyt saattaa hallinnonalansa puhelinpalvelu maksuttomaksi siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua (483* ja 510/4/07* s. 96). Julkista hankintaa koskevan valituksen käsittelyaika markkinaoikeudessa oli lähes kaksi vuotta. Käsittelyaika oli valitettavan pitkä, mutta asiassa ei ollut aihetta epäillä yksittäisen virkamiehen tai markkinaoikeuden menetelleen virheellisesti, kun käsittely oli jatkuvaa eikä siinä ollut pitkiä passiivisia jaksoja. Ylituomarin lausunnossa viitattiin markkinaoikeuden käytettävissä olevien resurssien riittämättömyyteen perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta (484/4/07). Valituksen käsittelyaika piteni vakuutusoikeudessa, koska lisäselvitysten hankkimisessa tapahtui viivästyksiä ja koska puheenjohtaja ei määrännyt asialle uutta esittelijää riittävän joutuisasti (2504/4/05).

Maistraatille annettiin huomautus holhoustoimilain mukaisen vuositilintarkastuksen viipymisestä, kun tilien tarkastaminen oli eri vuosina kestänyt runsaasta vuodesta yli kolmeen vuoteen (1311/4/06*). Aiheettomasta viivästyksestä oli kyse, kun Ahvenanmaan maakunnan hallitus oli käsitellyt noin kaksi vuotta yhtiön hakemusta saada avustusta tai korvausta kalanviljelytoiminnan lakkaamisen vuoksi (1052/4/05).

Ulkomaalaisvirasto aloitti perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittelyn vasta noin kahdeksan kuukautta hakemusasiakirjojen saapumisen jälkeen (2755/4/06). Kanteluasian lähes 20 kuukauden käsittelyaika lääninhallituksessa (3290/4/06) ja ruumiinavauslausunnon ja kuolintodistuksen laatiminen yli neljän kuukauden kuluttua ruumiinavauksesta (3170/4/06). eivät täyttäneet asianmukaisuuden ja joutuisuuden vaatimusta.

Patentti- ja rekisterihallituksen tulisi kriittisesti arvioida välipäätösten määräaikojen pituutta ja muita menettelytapoja, jotta asioiden käsittelyaika pysyisi kohtuullisena (2661/4/05*). Kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely viivästyi verotoimistossa haitallisesti, kun hänen asiansa yhteiskäsittelylle toisen henkilön asian kanssa ei ollut perusteita (1222/4/06).

Yritystoiminnan rahoitustukea koskevan hakemuksen kokonaiskäsittelyaika TE-keskuksessa oli hieman yli 5 vuotta. Kun hakija täydensi hakemustaan noin vuoden ja 3 kuukauden kuluttua täydentämiselle asetetun määräajan jälkeen, hakemuksen ratkaiseminen viivästyi vielä noin 3,5 vuotta inhimillisen erehdyksen vuoksi (2339/4/05). Poliisin esitutkintaa varten pyytämän lausunnon antaminen viipyi Suomen ympäristökeskuksessa lähes kaksi vuotta (2604/4/06). Metsähallitus antoi kirjallisen päätöksen kesäaikaista maastoliikennelupaa koskevaan hakemukseen noin 8 kuukauden kuluttua hakemuksen saapumisesta. Kun jo päätöksen antamista edeltäneenä kesänä oli tiedossa, että lupaa ei myönnetä, ei asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä (3468/4/05).

Psykoterapeuttinimikkeen rekisteröintiä koskevan hakemuksen käsittely TEO:ssa kesti kaksi vuotta. Hakemus olisi voitu ratkaista huomattavasti nopeammin, jos käsittelyn alkuvaiheessa olisi havaittu, että vastaava koulutus oli aikaisemmin hyväksytty. OA piti vakavana puutteena sitä, että oikeusturvakeskuksessa ei ollut järjestelmää, jonka avulla tämä seikka olisi voitu todeta. Asian käsittelyn viivästyminen saattoi vaikeuttaa hakijan työtä ja elinkeinovapautta koskevan perustuslain 18 §:ssä turvatun oikeuden toteutumista (2023, 3488 ja 3679/4/05).

Potilasvakuutuskeskus ei ollut käsitellyt asiaa ilman aiheetonta viivytystä, kun siltä oli kulunut aikaa korvausasian käsittelyyn noin 2 vuotta 9 kuukautta (3281/4/05*). Eläkevakuutusyhtiön laiminlyönti asettaa määräaika kantelijalle lähettämäänsä täydennyspyyntöön aiheutti eläkeasiassa aiheetonta viivytystä (2033/4/06*). Vahinkovakuutusosakeyhtiö käsitteli työtapaturma-asiaa kuusi kuukautta ja laiminlöi velvollisuutensa käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä (3288/4/05). Eläkevakuutusyhtiö oli työeläkevalitusta käsitellessään laiminlyönyt noudattaa laissa valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja (4146/4/06*).

Vangille vankilaan toimitetun omaisuuden haltuun saaminen kesti säännönmukaisesti useita viikkoja, mikä ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia (4369/4/06).

Käsittelyn julkisuus

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

Asianosaisen kuuleminen

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

Kunnanhallitus valmisteli johtosäännön muutoksen puutteellisesti, kun se ei ollut varannut sille taholle, jonka toimintaan johtosäännön muutos suoraan vaikutti, tilaisuutta tulla kuulluksi (1345/4/05* ja 2955/4/06*). Hyvän hallinnon perusperiaatteita on noudatettava, kun julkisen tehtävän hoitamisen piirissä tehdään yksityisoikeudellisia sopimuksia. Metsähallituksen olisi tullut varata korkeimman tarjouksen tehneelle henkilölle tilaisuus tulla kuulluksi asiakaspalautteesta, jonka Metsähallitus oli saanut hänen pitämänsä kahvilan palvelun laadusta, koska palaute oli vaikuttanut siihen, ettei vuokrasopimusta tehty hänen kanssaan (238/4/05 s. 233).

Työvoimatoimikunnan olisi tullut varata kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi niistä väitteistä, jotka työnantaja oli esittänyt työsuhteen päättymisen syistä (385/4/06*). Työvoimatoimistossa työttömyysetuusasiassa tehdystä selvityspyynnöstä olisi tullut ilmetä työnantajalta kantelijan työhaastattelusta saadut tiedot riittävällä tavalla yksilöidysti (1763/4/05).

Kuulemisperiaatteen toteutumisesta julkisuuslain tulkinnassa oli kyse tapauksessa, jossa lasten isälle oli annettu turvakodin ja perheneuvolan lapsia ja äitiä koskevat asiakirjat näitä kuulematta. Kun julkisuuslain eduskuntakäsittelyssä on säädetty hallituksen esityksestä poiketen valitusmahdollisuudesta myös myönteisestä päätöksestä, jäi muutoksen vaikutus ensiasteen päätöksentekoon ja siten myös kuulemisvelvoitteeseen epäselväksi. OA tulkitsi julkisuuslakia siten, että niitä asianosaisia, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan, tulisi kuulla hallintolain 34 §:ssä edellytetyllä tavalla ennen tietojen luovuttamista (72/4/05 s. 165).

Lasta ja hänen äitiään ei kuultu ennen sijaishuollon muuttamista koskevan päätöksen tekemistä hallintolaissa säädetyllä tavalla. Menettely oli harkintavallan puitteissa, mutta päätökseen olisi tullut kirjata perusteet valitulle menettelylle (1539/4/05). Vammaistyön johtaja ei ollut ennen kantelijan perhehoitoa koskevan toimeksiantosopimuksen irtisanomista varannut hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta (1780/4/05*).

Edunvalvonnan jatkamisen tarvetta holhoustoimilain mukaisesti määräajoin kartoitettaessa tulisi pääsääntöisesti pyrkiä kuulemaan sitä henkilöä, jonka edunvalvonnasta on kyse. Kuuleminen voi olla tarpeetonta lähinnä vain silloin, jos jo maistraatin tiedossa olevan aineiston perusteella on ilmeistä, ettei päämies ymmärrä asian merkitystä (1691/4/06*). Henkilölle, jolle tuomioistuin on aikeissa viran puolesta määrätä edunvalvojan oikeudenkäyntiä varten, tulee tätä ennen holhoustoimilaissa säädetyllä tavalla varata tilaisuus tulla kuulluksi (2368/4/06*).

Arvonlisäverolakia tulisi täydentää menettelysäännöksillä, joilla asianosaisen kuuleminen ja hänen tiedoksisaantinsa verovastuusta voidaan turvata tyydyttävällä tavalla tilanteessa, jossa kiinteistön yhteisomistuksen perusteella molemmat puolisot tai toinen puoliso merkitään verosta vastuussa olevaksi ja toinen verovelvolliseksi (2277/4/05* s. 225).

Päätösten perusteleminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Ratkaisuiden riittävää perustelemista edellyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Perusteluvelvollisuudesta on säädetty lähemmin muun muassa oikeudenkäymiskaaressa, laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa. Riittävää ei ole ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen, vaan asianosaisilla on myös oikeus tietää, miten ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää. Perusteleminen on tärkeää niin asianosaisten oikeusturvan toteutumisen, viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaistoiminnan valvonnan kannalta. Vuonna 2007 perusteluja koskevia kanteluita oli jälleen runsaasti.

Toimeentulotukea koskevassa päätöksessä ei ollut mitään perusteluja eikä siinä mainittu sovellettuja säännöksiä. Toinen viranhaltijan päätös oli kuitenkin perusteltu asianmukaisesti, kun siinä viitattiin aikaisempaan yksilöhuoltojaoston päätökseen (3683 ja 3684/4/05). Työvoimatoimikunnan antaman työvoimapoliittisen lausunnon perustelut (385/4/06*) ja työvoimatoimiston toimistonjohtajan kantelijalle antaman starttirahapäätöksen perustelut olivat puutteelliset (1083/4/06*). Starttirahapäätöksen hylkäävän päätöksen puutteellisesta perustelemisesta oli kyse myös tapauksessa, jossa varsinaisina perusteluina oli lähinnä toistettu asiaa koskevan sääntelyn sanamuoto kytkemättä tosiasiaperusteita ja asiaa koskevaa sääntelyä tässä yksittäistapauksessa selkeästi toisiinsa (3983/4/06*). Hyvä hallinto edellyttää tulkinnan muutoksen asianmukaista perustelemista. Tätä voitiin edellyttää myös edunvalvojien toimintaa ohjaavilta tilintarkastusta koskevilta muistutuksilta (3992/4/05*). Rakennustarkastaja ei ollut perustellut hevostallirakennuksen rakennuslupaa koskevaa päätöstään (3153/4/05).

Vaikka esitutkintaviranomainen pitäisi käsiteltävänään olevaa asiaa ns. rutiinitapauksena, ei tämä oikeuta sivuuttamaan vaatimuksia perustella päätös asianmukaisesti. Päätös lopettaa esitutkinta tulee perustella siinä määrin kuin asian luonne sitä edellyttää. Esitutkintapäätösten perustelemisessa on keskeistä asianosaisten tarve tietää se, miksi esitutkintaa ei toimiteta asiassa tai miksi se on lopetettu. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä. Edelleen perusteluilla on merkitystä myös viranomaisen toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta (1064/4/07* ja 1713/4/06*).

Poliisi oli perustellut pahoinpitelyepäilyä koskeneen päätöksensä puutteellisesti, koska päätöksestä ei ilmennyt sen oikeudellinen peruste, suoritetut esitutkintatoimet eikä päätöksen lopputulos. Lisäksi ne tosiseikat, joiden perusteella asiassa oli päädytty siihen, että rikosta ei ollut tapahtunut, oli ilmaistu varsin niukasti. Perusteluina oli vain maininta siitä, mitä ilmoituksen tekijä oli itse asiasta kertonut (2058/4/06*). Useassa tutkinnanjohtajan päätöksessä ei ollut mainittu päätöksen oikeudellista perustetta eikä myöskään päätöksen lopputulosta ollut selkeästi ilmaistu (2342* ja 3879/4/06*).

Käräjätuomari oli päätöksellään hylännyt kantelijan vaatiman oikaisun määrättyyn oikeudenkäyntimaksuun. Päätöksestä ei käynyt riittävän selvästi ilmi, miksi asiassa oli päädytty päätöksestä ilmenevään lopputulokseen (2309/4/06).

TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota kiinnitettiin siihen, että tukihakemuksiin annettavat päätökset tulisi perustella riittävästi ja huolellisesti (2339/4/05). TE-keskuksen päätöksestä ei riittävän selvästi ilmennyt, että kantelijan palkkaturvahakemus oli hylätty ensisijaisesti sillä perusteella, että saatavan määrää ja perustetta ei saatu selvitetyksi (3212/4/05).

Kantelija oli hakenut menestyksettä ammatillisena kuntoutuksena korvattavaksi vuoden pituisia informaatioalan opintoja. Kelan toimiston päätöksen perusteluissa olisi tullut selostaa tarkemmin laissa kuntoutuksen myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä ja säädösten soveltumista kantelijaan sekä kantelijan korkeakoulututkinnon vaikutusta asian arvioinnissa (3217/4/05*).

Itäisen tullipiirin tarkastukseen liittyvä asiakirja-aineisto osoitti esitutkinnan päätösten perusteluiden olleen usein varsin puutteellisia ja sanamuodoiltaan epätäsmällisiä (1493/4/07). Tullauspäätöksessä ei ollut lainkaan perusteluja. Perusteluvaatimukset olisi ainakin oikeusohjeiden ja myös pitkälti asiaperustelujen osalta voitu täyttää erillisellä päätökseen liitettävällä perusteluosalla. Kirjausjärjestelmää on sittemmin muutettu siten, että oikeus- ja asiaperustelujen esittäminen on mahdollista (3496/4/06* s. 150). Vankilan tekemä päätös eristää kantelija ei sisältänyt lainkaan mainintaa toimenpiteen perusteena olleista tosiseikoista eikä siitä käynyt ilmi, miksi kantelijaa epäiltiin luvattomien aineiden kehonsisäisestä kuljettamisesta (935/4/05 s. 132).

Asioiden asianmukainen käsittely

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Osassa tapauksista on kyse yksittäisistä huolimattomuusvirheistä, osassa on kyse tyypiltään lähinnä viranomaisen menettelytapojen ja asiallisen harkintavallan rajanvedosta ja arvioinnista.

Esitutkintalain mukainen päätös lopettaa esitutkinta "ei rikosta" -perusteella esitutkinnan valmistuttua edellyttää, että esitutkinnassa on käynyt varsin selväksi, ettei rikosta ole tehty. Asia kuuluu syyttäjän harkittavaksi, jos esitutkinnan kohteena olevaa tapausta koskevat säännökset ovat tutkittuun tapaukseen sovellettuina tulkinnanvaraisia, tai mikäli esitutkinnassa on kertynyt niin syyllisyyttä puoltavaa kuin sitä vastaan puhuvaa aineistoa (432/4/06*). Esitutkintapöytäkirjasta ei ilmennyt asiassa epävirallisesti kuullun asiantuntijan puhelimitse antaman lausuman tarkka sisältö, vaikka lausumalla oli ilmeisesti ollut merkitystä asiassa. Lisäksi Turvatekniikan keskuksen (TUKES) olisi ollut syytä informoida kantelijaa epävirallisena pidetystä yhteydenpidosta TUKES:n ja poliisin välillä, kun kantelija pyysi kirjallisesti TUKES:lta selvitystä siitä, oliko se antanut asiassa lausuntoa poliisille (433/4/06*).

Huumausainerikosepäilyä oli perusteltu lähinnä henkilön käyttäytymisellä. Konkreettisten perusteiden puuttuessa oli kyseenalaista, oliko asiassa ollut lain tarkoittamaa syytä epäillä rikosta (3326/4/05* s. 116). Vanhemman konstaapelin liikenneonnettomuuspaikalla ottamat valokuvat olivat kadonneet esitutkinta-aineiston käsittelyssä (1941/4/06*). Poliisi laiminlöi laatia kotietsinnästä pöytäkirjaa pakkokeinolain 5 luvun 7 §:ssä edellytetyin tavoin (2024/4/07). Pelkän huomautuksen antaminen liikenneonnettomuusasiassa ei ollut perusteltua. Lisäksi jutun tutkijan vaihtuessa kaikki asian arviointiin vaikuttava tieto ei ollut siirtynyt uudelle tutkijalle, eikä esitutkintatoimia ollut kirjattu asianmukaisesti (901/4/06*). Poliisilaitos ei ollut käsitellyt aselupahakemusta asianmukaisesti pyytämällä oma-aloitteisesti lisäselvityksiä hakijalta, vaan oli sen sijaan jättänyt hakemusasian odottamaan hakijan yhteydenottoa (2307/4/07*). Suppean esitutkinnan sijaan olisi ollut perustellumpaa suorittaa "täydellinen" esitutkinta, koska kolaripaikalla olleen poliisipartion käsityksen mukaan syyllisyys ei ollut selvä. Rikoksesta epäiltyä olisi lisäksi tullut kuulla henkilökohtaisesti puhelinkuulustelun sijaan (2715/4/06).

Hallintokanteluksi tulkittavan selvityspyynnön ja kantelun kohteena olleen poliisimiehen toimittaman selvityksen jälkeen kantelijoille olisi tullut ilmoittaa vielä kirjallisesti, miksi asia ei johtanut toimenpiteisiin sen sijaan, että kantelijalle lähetettiin vain jäljennös hankitusta selvityksestä (1099/4/07*). Komisario oli tiedottanut poliisirikosepäilystä, vaikka tiedottamisvastuu olisi kuulunut tutkinnanjohtajana toimineelle syyttäjälle (1408/4/05*). Eräässä luvanvastaista metsästystä koskeneessa asiassa huomiota kiinnitettiin siihen, että esitutkintapäätöksen tekemiseen liittyvän harkinnan tulee käsittää kaikki mahdolliset kysymykseen tulevat tekomuodot (1666/4/05*). Fyysisten voimakeinojen käytöstä puhuminen kuulustelutilanteessa ei ollut sopivaa, vaikka mistään uhkailusta ei ollutkaan kysymys. Tämäntyyppisten lausumien kohdalla väärinkäsitysten vaara on ilmeinen (1748*, 1749* ja 1750/4/06*). Ns. Smash Asem -asiassa kiinniotettujen kirjaaminen oli puutteellista. Vastaavia tilanteita varten tulisi luoda asianmukaisen kirjaamisen mahdollistava kirjaamisjärjestelmä (1836/2/07* s. 105).

Sairaalassa meneteltiin huolimattomasti, kun potilas jäi asettamatta leikkausjonoon informaatiokatkoksen tai muun virheen vuoksi. Lainsäädännön täsmentäminen ja hoitotakuun laajentaminen siten, että ensimmäisen poliklinikkakäynnin järjestämiselle erikoissairaanhoidossa asetettaisiin määräaika, olisi omiaan parantamaan potilaan oikeuksia saada terveyspalveluja kohtuullisessa ajassa (76/4/06*). Terveydenhuollon toimintayksikössä ei ollut varmistettu lähetteen saapumista jatkohoitopaikkaan, mikä viivästytti kantelijan hoitoon pääsyä kolmella ja puolella kuukaudella (2235/4/05). Potilasasiakirjojen asianmukaiset ja virheettömät merkinnät selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja henkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisten hoitosuhteiden syntymistä. Näitä koskevia ratkaisuja selostetaan jäljempänä terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa s. 173.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen alueorganisaatiosta johtui, että terveydenhuollon palveluiden kysynnän ja tarjonnan epätasapainotilanteissa potilaille ei voitu antaa vastaanottoaikoja kaupungin muiden alueiden terveysasemille. Alueorganisaatiossa kuntalaiset olivat eriarvoisessa asemassa saamaan palveluita (3498/4/06). Pelastuslaitoksella ei ollut selkeitä periaatteita siitä, kuka päättää sen kaluston vuokraamisesta. Kantelija oli halunnut lainata pelastuslaitokselta pumppauskalustoa laituripaikallaan uponneen troolarin nostamiseksi. Kantelijan asiaa oli "palloteltu" virkamieheltä toiselle, eikä hänen pyyntöönsä ollut vastattu riittävän yksiselitteisesti ja lopullisesti (2107/4/05*).

Kelan toimisto oli laiminlyönyt selvittämisvelvollisuutensa, kun se ratkaisi kantelijan sairauspäiväraha-asian hänen verotustietojensa mukaisesti, vaikka hakemusasiakirjoista oli ollut nähtävissä, että hakijan sairastumista edeltäneiden kuuden kuukauden työtulot olivat olleet olennaisesti suuremmat. Toimisto ei myöskään ollut käsitellyt kantelijan päiväraha-asiaa uudelleen hänen tekemänsä pyynnön perusteella (270/4/06*). Kelan opintotukikeskus jätti huomiotta opintotuen takaisinperintäpäätöstä tehtäessä jo aikaisemmin ilmoittamansa osittaisen takaisinperinnästä luopumisen (674/4/06).

Tiedon kantelijan lapsille tehdyistä perhe-eläkepäätöksistä olisi pitänyt välittyä myös kantelijan asumistukeen, jolloin asumistuen välitarkistus olisi voitu tehdä tapahtunutta aikaisemmin (2368/4/05). Maksuesteen poistaminen kantelijan kuntoutusrahasta viivästyi kuudella

päivällä. Syynä olivat vakuutuspiirissä tapahtunut huolimattomuus sähköisesti siirretyn selvityksen käsittelyssä sekä osittain myös laitoksen sisällä valinneet erilaiset näkemykset noudatettavista menettelytavoista (2677/4/06*). Vakuutusyhtiön olisi tullut ottaa vastaan kantelijan sille liikennevakuutuksen maksuksi käteisenä tarjoama rahasumma (1669/4/05*).

Kantelijan toimeentulotukilaskelmat olivat epäjohdonmukaisia siinä, miten niissä otettiin huomioon asumistuki, kotivakuutusmaksu ja sähkölasku. Yhdellä kerralla toimeentulotukea myönnettiin ja maksettiin erehdyksessä kahteen kertaan (2263/4/05*). Sosiaalikeskuksen sosiaalityöntekijät olivat kirjanneet virheellisesti kantelijan lapsien huoltosuunnitelmiin yksinhuoltajaksi heidän äitinsä (2842/4/05).

Kantelijan perheen lastensuojeluasiakkuus oli keskeytynyt sen vuoksi, että sosiaalityöntekijä oli epähuomiossa jättänyt kirjaamatta perheen lastensuojeluasiakkuuden edelleen jatkuvaksi (4248/4/06). Kansainvälistä lapseksiottamispalvelua tarjonnut lautakunta hoiti julkista tehtävää ja kuului oikeusasiamiehen toimivaltaan. Hyvän hallinnon näkökulmasta olisi tärkeää, että hakijalla olisi mahdollisuus arvioida kohteluaan, toimivallan käyttöä ja menettelyn puolueettomuutta. Tällaista menettelyä olisi voitu edistää perustelemalla valintaa koskenut päätös tapahtunutta paremmin ja varaamalla hakijalle tilaisuus kertoa näkemyksensä valinnan perusteista (1044/4/06*).

Työvoimatoimiston toimistonjohtajan olisi tullut siirtää puhelimitse vastaanottamansa nimetön ilmianto toimivaltaisen työvoimatoimiston käsiteltäväksi ja kirjata puhelun perusteella laatimaansa asiakirjaan nimenomainen tieto ilmiannon nimettömyydestä. Ilmiannon nimettömyyden salaamiseen ei myöskään ollut perusteita (3562/4/05*). Työvoimatoimiston olisi tullut ottaa esille kantelijan 30.11.2005 tapahtunut opintojen keskeytyminen hänen syyskuussa 2005 tekemänsä työnhaun uusimisen yhteydessä (271/4/06*). Työvoimatoimikunnan olisi tullut laatia kantelijan työnantajan puhelimitse antamasta selvityksestä kirjallinen asiakirja ja arkistoida se asianmukaisesti (385/4/06*).

Työvoimatoimiston toimistonjohtajan olisi tullut ohjata kantelija hakemaan uudelleen starttirahaa eikä kuitata kantelijan lähettämää lisäselvitystä pelkällä viittauksella aiempaan päätökseen (1083/4/06*). Työkyvyttömyys- tai vanhuuseläkkeellä oleminen ei olisi saanut estää henkilöasiakkaan rekisteröimistä työnhakijaksi, kun asiakas tätä henkilökohtaisesti työvoimatoimistossa pyysi (2762/4/05).

TE-keskuksen Ulkomaalaisvirastolle antamasta lausunnosta ulkomaalaisen elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskeneessa asiassa jäi harhaanjohtava kuva henkilön asemasta yrityksessä, jonka tarkoitus oli huolehtia oleskelulupaa hakeneen henkilön osuuskunnan markkinoinnista (3178/4/05). Kaupunginkirjaston käyttösäännöissä kirjaston käyttöoikeuden menettämistä ei ollut määritelty asiakkaan oikeusturvan kannalta riittävän ennakoitavalla tavalla, koska säännöissä ei määritelty esimerkiksi käyttökiellon pituutta eikä sitä, miten käyttöoikeuden voi saada takaisin (4063/4/06*).

Velalliselle oli myönnetty ulosmittauksen määrän rajoitus, jonka päätyttyä ei tehty tarvittavaa muutosta maksukieltoon ja jota ei lähetetty eläkkeen maksajalle. Avustava ulosottomies ei myöskään seurannut ulosoton kertymäosuuksia siten, että hän olisi havainnut kertymäosuudet liian pieniksi (397/4/06). Ulosoton tietojärjestelmään ei ollut merkitty, että saatava oli ulosmittauskelvotonta omaisuutta. Tällaista tilannetta ei ollut otettu huomioon järjestelmässä tai sitä koskevassa ohjeistuksessa. Avustavan ulosottomiehen olisi tullut varmistaa kantelijalta vahingonkorvauksen luonne ja siten ulosmittauskelpoisuus (2296/4/06*).

Hyväksyessään myöhään tehdyn tyytymättömyyden ilmoituksen käräjätuomari oli rikkonut virkavelvollisuutensa (552/4/06*). Lähestymiskieltoa koskeva hakemus oli otettu käräjäoikeudessa jatkohakemuksena tutkittavaksi kiinnittämättä huomiota alueellisessa toimivallassa mahdollisesti tapahtuneisiin muutoksiin (1745/4/06). Maaoikeuden tuomioon ei ollut oikeudenkäymiskaaren edellyttämällä tavalla merkitty luetteloa asiassa todistelutarkoituksessa kuulluista henkilöistä eikä muista esitetyistä todisteista (3105/4/05 s. 234). Julkinen oikeusavustaja antoi hakemusasiassa annetun kielteisen päätöksen tiedoksi päämiehenä olleelle kantelijalle vasta tyytymättömyyden ilmoittamiselle varatun määräajan päättymisen jälkeen (811/4/07*).

Merivartiostossa oli kadonnut ensimmäinen virallinen esitys viranhaltijalle maksettavan atk-lisän maksamises-

ta, eikä toiseen esitykseen ollut vastattu (1528/4/05). Vangille oli vankilassa annettu käyttöpäivämäärältään vanhentunutta lääkettä (679/4/07). Sotilasteknikon hakuprosessissa olisi tullut arvioida iän vaikutusta tehtävään sopivuuteen jo ennen työpaikkahaastatteluun kutsumista. Työpaikkailmoituksesta ei myöskään käynyt selkeästi ilmi, oliko kyseessä sotilas- tai siviilivirka (2271/4/05).

Postipalvelulaissa säädetyn postitoiminnan harjoittaminen on oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan julkisen tehtävän hoitamista. Koska kantelijalle toimitetun postin jakelussa oli ilmennyt virheitä, kiinnitettiin Suomen Posti Oyj:n huomiota huolellisuuteen postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoidossa (2811/4/06*).

Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Lentoturvallisuushallinnon (LTH) pelastushelikopteritoimintaa koskenut myönteinen poikkeuslupapäätös oli ristiriidassa keskeisten hallinnollisten periaatteiden, erityisesti yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden kanssa. LTH oli aiemmin korostanut, ettei sen asettamista ehdoista tultaisi tinkimään, mihin luottaen kantelijayhtiö oli tehnyt huomattavia helikopterihankintoja. LTH antoi kuitenkin eräälle kilpailijayhtiölle helikopteritoimintaa koskevan poikkeusluvan myöntäen asetetuista vaatimuksista lisäpoikkeuksia. Perustelut aiemmin asetetuista ehdoista tinkimiselle ja kannan muuttamiselle olivat riittämättömiä (170/4/05 s. 237).

Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Päätöksessä olevaa asiavirhettä ei saa korjata asiakkaan vahingoksi ilman hänen suostumustaan, kun virhe ei ole aiheutunut asiakkaan omasta menettelystä. Eräässä tapauksessa sosiaalitoimisto oli alentanut kantelijan toimeentulotuen perusosaa tämän periaatteen vastaisesti (1567/4/05).

Hallintolaissa säädetty palveluperiaate tulee ottaa huomion myös vankeinhoidossa. Kun vankilan sisäpostin käyttö oli vankien kannalta kirjeiden kulkunopeus ja kustannukset huomioon ottaen selvästi parempi vaihtoehto kuin postilaitoksen käyttö ja kun vankilan tuli joka tapauksessa järjestää vankien postiliikenne, olisi palveluperiaate edellyttänyt, että vankila järjestää mahdollisuuden käyttää sisäpostia (1621/4/05* s. 136).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös perustuslain 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimenomaisesti yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. Perustuslain rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska perustuslaki takaa prosessuaalisia oikeuksia myös asianomistajan esittämän rangaistusvaatimuksen käsittelemiseksi. Tässä on otettu esille nimenomaan rikoksesta epäillyn oikeuksiin liittyviä tapauksia. Asianomistajan oikeuksia koskevia tapauksia on käsitelty edellä erityisesti oikeuteen saada asia viranomaisen käsiteltäväksi liittyvänä kysymyksenä (ks. myös 537 ja 855/4/05 s. 190 asian käsittelyn joutuisuutta koskevassa jaksossa).

Vallitseva oikeustila jättää epäselväksi, onko ylimmillä laillisuusvalvojilla oikeutta määrätä esitutkintaa toimitettavaksi ns. ministerivastuuasioissa. Asianmukaisen ja viivytyksettömän selvittämisen turvaamiseksi olisi tärkeää, että tutkintamenettelyt sekä eri viranomaisten keskinäiset toimivaltasuhteet ovat selvät ja kaikkien toimijoiden tiedossa. Sääntelyn tarkkarajaisuudella on merkitystä myös rikoksesta epäillylle kuuluvan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä tarkoittavan oikeuden toteutumiselle (876/2/05* s. 239).

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa syyttäjä, ja esitutkinta tulee toimittaa muualla kuin epäillyn henkilön sijoituspaikkakunnan poliisilaitoksella. Tämän vuoksi ja kun syyttäjän tuli osaltaan vastata siitä, että hänen syyteharkintansa pohjana oleva esitutkinta oli suoritettu laillisesti, oli maakunnansyyttäjä syyteharkintaa suorittaessaan laiminlyönyt esitutkinnan laillisuuden valvontaan liittyviä velvollisuuksiaan, kun hän ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin esitutkintaan liittyneiden puutteiden korjaamiseksi (2669/2/05*). Kantelun tehnyttä rikoskomisariota epäiltiin törkeästä

rattijuopumuksesta. Rikosylikomisario oli määrännyt hänet verikokeisiin, joista ensimmäinen myös otettiin ennen kuin päivystävään syyttäjään oltiin yhteydessä. Kysymys oli siitä, onko poliisilla oikeus käyttää rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ennen kuin syyttäjä on tehnyt ratkaisun aloittaa esitutkinta. Tilannetta voitiin arvioida kahdella tavalla. Lainsäädännön tarkistaminen olisi perusteltua siten, että kiireellisten esitutkintatoimenpiteiden suorittamiseen olisi mahdollisuus kaikissa tilanteissa ilman riskiä, että rikoksen selvittäminen vaarantuu (1565/4/06*).

Ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt rikosprosessuaalisten menettelyvaatimusten täyttyvän myös eräillä sellaisilla alueilla, jotka on Suomessa perinteisesti mielletty rikosprosessin ulkopuoliseksi hallinnolliseksi menettelyksi. Veronkorotuksen määräämisessä on kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta. Veronkorotusvalitusta käsitelleen hallinto-oikeuden olisi siksi tullut järjestää valittajan pyytämä suullinen käsittely. Kaikkien rikoksesta epäillylle turvattujen oikeuksien ei kuitenkaan tarvitse toteutua perinteisen rikosprosessin ydinalueen ulkopuolisissa veronkorotusprosesseissa aina välttämättä yhtä tiukasti. Veronkorotusasioissa pyydetyn suullisen käsittelyn tarpeellisuus on arvioitava yksittäistapauksittain (736/4/06* s. 224).

Syylliseksi leimaaminen ilman lainmukaista rikosprosessuaalista menettelyä on vastoin syyttömyysolettamaa. Myös vankeja koskevissa järjestysrikkomus- ja kurinpitoasioissa tulee noudattaa syyttömyysolettamaa, kuten vankeuslain esitöissä on todettu, vaikka kyseessä ei suoranaisesti olekaan rikosprosessi (1331/4/05). Lääninoikeuslääkäri toimitti TEO:lle oma-aloitteisesti ilman sen pyyntöä salassa pidettäviä tietoja tuolloin esitutkinnassa vireillä olleesta asiasta. Lääninoikeuslääkärin olisi lääkärin toimintaa koskevaa ilmoitusta tehdessään tullut menetellä siten, etteivät salassa pidettävät tiedot olisi paljastuneet (3691/4/05).

Yksi tärkeimpiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osia on oikeus käyttää avustajaa. Rikoksesta epäillyn oikeus puolustautua tehokkaasti jo esitutkinnan aikana kuuluu laajasti ymmärrettynä osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Sen vuoksi säännöksissä ilmaistuja rajoituksia käyttää avustajaa ja mahdollisuuksia evätä avustajana toimiminen ei tule tulkita laajentavasti eikä väljästi. Komisario oli antanut lakiin perustumattoman "väliaikaisen yhteydenpitokiellon" tutkintavangin ja tuomioistuimen tälle määräämän puolustajan välille (2570/4/05*). Viranomaisten on oma-aloitteisesti ja aktiivisesti huolehdittava siitä, että epäilty saa riittävät tiedot mahdollisuuksistaan järjestää puolustuksensa. Ylikonstaapeli ei ollut tehnyt epäiltynä kuullulle selkoa siitä, milloin hänelle voidaan määrätä puolustaja (3748/4/05).

Esitutkintakuulustelussa esitetty kysymys oli epätarkka poliisilla asiasta ilmeisesti käytettävissä olleisiin tietoihin nähden. Kysymys mahdollisti kuulusteltavan virheellisen johtopäätöksen kuulusteltavan osallisuutta huumausainerikokseen koskevan tiedon kertojasta ja kerrontatavasta. Ottaen huomioon, että kuulusteltavan tulee saada säilyttää ratkaisuvapautensa, kysymys olisi ollut parempi muotoilla siten, ettei väärinkäsitystä olisi voinut syntyä (368/4/05). Koska kuulustelupöytäkirjan allekirjoittamisella ymmärretään vakiintuneesti, että kuulusteltava allekirjoituksellaan ilmoittaa tarkastaneensa ja hyväksyneensä kirjatun kuulustelun, voi se, että rikoksesta epäilty ulkomaalainen allekirjoittaa kansalliskielellä laaditun kuulustelupöytäkirjansa, jonka sisällöstä hänellä ei ole varmuutta, pahimmillaan vaarantaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan oikeuden olla todistamatta itseään vastaan (1813/4/05).

Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

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

Ulkonaisten seikkojen takia ei saa syntyä perusteltua aihetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueet-

tomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti. Voidaan pitää perusteltuna, että virkamies pidättyy osallistumasta asian käsittelyyn myös sellaisessa tapauksessa, jossa esteellisyyttä pidetään tulkinnanvaraisena. Eräässä tapauksessa ympäristölautakunnan esittelijänä toimineen teknisen johtajan olisi ollut perustellumpaa pitää itseään esteellisenä ja pidättyä osallistumasta kantelun johdosta annettavan selvityksen käsittelyyn (704/4/05). Kunnanjohtaja oli esteellinen esittelemään hänen omaa menettelyään ja kunnanhallituksen menettelyä koskeneessa kanteluasiassa annettua kunnanhallituksen selvitystä (933/4/06). Vastaavantyyppisestä tilanteesta oli kyse myös kunnan hyvinvointipalveluiden palvelujohtajan kohdalla (3155/4/05).

Poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö oli asianomista- ja kotirauhan häiritsemistä koskevassa asiassa. Hän oli ottanut kantaa siihen, otetaanko epäillyistä pojista DNA-tunnisteet ja henkilötuntomerkit, kun jutun tutkija oli tästä häneltä kysynyt. Kuitenkaan kukaan virkamies ei saa tehdä virkatoimia tai virkamiehenä vaikuttaa asiassa, jossa hän itse on asianosainen (1748*, 1749* ja 1750/4/06*). Poliisimiehen ilman asianmukaisia perusteita esittämän epäilyn sisältävä kysymys omaisuuden alkuperästä tai saantotavasta oli omiaan aikaan saamaan sen, että henkilö ymmärtäisi poliisin epäilevän häntä anastus- tai muusta rikoksesta, ja oli omiaan heikentämään luottamusta poliisin tasapuoliseen toimintaan (3326/4/05* s. 116).

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 ja etujen vastaanottamisesta, 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.

Kun arvioitiin esteellisyysnäkökulmasta virkamiehen osakeomistuksen merkitystä hänen osallistuessaan hankinta-asian käsittelyyn, oli osakeomistuksen määrän ohella merkitystä myös omistettavan yhtiön toiminnan luonteella. Terveydenhuollon ostopalveluasian valmisteluun aloitteentekijänä ja asiantuntijana osallistunut lääkäri omisti 1,67 % ainoan tarjouksen tehneen lääkäriaseman osakkeista. Hankintatilanteessa terveydenhuollon palveluita tuottavan yrityksen osakkeiden omistamisen katsottiin olevan omiaan vaarantamaan luottamusta lääkärin puolueettomuuteen herkemmin kuin yhteiskunnassa tavanomaisemman osakeomistuksen. Lääkärin olisi ollut perusteltua jäävätä itsensä hankinta-asian valmistelusta (3261/4/05*).

Hallintoviranomaisen hoitaessa lainvalmistelutehtäviä on soveltuvin osin otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon periaatteet. Lainvalmistelutehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta oli ongelmallista, että opetusministeriön viestintäkulttuuriyksikön johtaja oli ollut Esittävän säveltaiteen edistämiskeskuksen johtokunnassa ja samanaikaisesti hoitanut keskeisiä tekijänoikeuslain muutoksen valmisteluun kuuluvia tehtäviä. Tekijänoikeuslainsäädännön muutoksen valmistelua koskevat tehtävät ja osallistuminen tekijänoikeuden haltijoita edustavaan järjestöön läheisesti liittyvän organisaation johtokuntaan olisi ollut perusteltua eriyttää eri virkamiehille sillä tavoin, ettei ulkopuolisille synny epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan (2732/4/05 ym.* s. 216).

Virkamiesten käytös

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

Vaatimukset voivat siis vaihdella virka-asemasta riippuen. Minimivaatimuksina voidaan pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytettyjä hyviä käytöstapoja ja tasapuolista kohtelua. Virkamiesten käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen takia, et-

tä käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta. Monesti virkamiesten käytöstä väitetään myös töykeäksi tai ylimieliseksi.

Käräjätuomarin maaoikeuden istunnossa ja katselmuksessa esittämiä lausahduksia voitiin pitää lausumien kohteena olleiden näkökulmasta arvioituna loukkaavina ja maaoikeusinsinöörin esittämää huomautusta asiattomana. Viimeksi mainitun suhtautumisen johdosta maaoikeuden istuntoon osallistuva saattoi tosiasiassa kokea istunnon "yhteenpelaamiseksi", mikä oli varsin huolestuttavaa (3105/4/05 s. 234). Haastemiehen kantelijalle toimittama kirjoitus oli epäasiallinen ja loukkaava (852/4/07*).

Vankilan lääkäri ei menetellyt hyvän hallinnon mukaisesti tiedustellessaan vastaanotolla kahdelta potilaalta syytä siihen, miksi nämä olivat allekirjoittaneet hänen käyttäytymistään koskevan kantelun (1860/4/05). Vankilassa oli vartiohenkilökunnan sisäisessä käytössä valvontaan ja turvallisuuteen liittyvien tietojen välittämiseksi ns. vihjemuistio. Osa muistioon kirjoitetuista huomioista oli epäasiallisia ja epäammatillisia (719/4/05).

Asiapitoista esitystä on sinänsä mahdollista keventää esimerkiksi huumorin keinoin. Tällaisten kevennyskeinojen vaara piilee siinä, että ilmaisu voidaan kokea tai ymmärtää eri tavoin. Matkailun edistämiskeskuksen ylijohtaja menetteli virkamieslain vastaisesti esittäessään julkisesti seminaariyleisön läsnä ollessa lausuman, jossa suomenruotsalaisia ja hirviä oli verrattu toisiinsa sillä erotuksella, että hirviä sai ampua (1607/4/07).

3.2.17 YHTEENVETO

Viranomaisten neuvonta- ja palvelutehtävä oli edellisvuoden tavoin erityisteema laillisuusvalvonnassa. Kanteluiden ja tarkastusten kautta tuli edelleen ilmi yksittäistapauksiin ja järjestelmiin liittyviä puutteita. Viranomaisten puhelinneuvonnassa oli jo pääosin siirrytty maksuttomiin järjestelyihin AOA:n vuonna 2005 ja 2006 antamien useiden asiaa koskeneiden päätösten johdosta (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2005 s. 240–247 ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006 s. 67, 180, 208 ja 215). Kuitenkin osoittautui, että oikeushallinnon alalla oli vielä viivytelty neuvonnan maksuttomuuden järjestämiseksi.

Laillisuusvalvonnassa perusoikeussidonnaisia havaintoja tehtiin yleisesti ottaen eniten perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa koskevissa asioissa. Viranomaisten viivästyksiä tuli esille monessa laillisuusvalvonta-asiassa, ja myös useassa EIT:n tuomiossa todettiin oikeudenloukkaus prosessin kohtuuttoman keston johdosta. Asioiden kiireellinen käsittely on korostuneen tärkeää muun muassa sosiaalivakuutuksen alalla ja lapsen oikeuksiin liittyvissä asioissa. Näiden asioiden osuus laillisuusvalvonnan toimenpideratkaisuista muodostui kuitenkin jälleen merkittäväksi.

Toimeentulotuki on keskeinen rahaetuus, joka turvaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Toimeentulotuen viimesijaisuus ja perusoikeutta turvaava luonne edellyttävät kunnan huolehtivan siitä, että toimeentulotukea koskevien asioiden käsittelyyn kohdennetaan riittävästi taloudellisia voimavaroja. Kunnan tulee turvata toimeentulotukiasioiden viivytyksetön käsittely muun muassa tehokkain työjärjestelyin ja huolehtimalla siitä, että sen palveluksessa on riittävästi henkilöstöä suhteessa työmäärään. Jotta perusoikeus toteutuisi, tukihakemukset on käsiteltävä viivytyksettä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä onkin vakiintuneesti katsottu, että toimeentulotukiasioissa korkeintaan viikon aikaa ottaa hakemus käsittelyyn voidaan pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle.

Lainkäyttöasioissa nimenomaan oikeuslaitoksen tulee tarjota tehokkaat oikeussuojakeinot käsittelyajan viivästymisiä vastaan. Oikeusministeriön työryhmä esitti alkuvuodesta 2007 (työryhmämietintö 2006:21) ns. viivästyskantelua prosessin viivästymisiä ennaltaehkäiseväksi keinoksi. Jälkikäteisiksi viivästysten hyvittämiskeinoiksi esitettiin tuomioistuinlaitoksesta erillisen riippumattoman hyvityslautakunnan perustamista ja mahdollisuutta lieventää hallinnollisia sanktioita aiheettoman viivästyksen perusteella. Keinoja lyhentää oikeudenkäynnin kokonaiskestoa on tarkasteltu myös toisessa oikeusministeriön työryhmämietinnössä (2007:2). Toistaiseksi ehdotukset eivät ole johtaneet lainsäädäntömuutoksiin.

Hallintolain 34 §:n sääntelystä huolimatta usealla hallinnonalalla esiintyi yhä laiminlyöntejä asianosaisen kuulemisessa. Esille tuli myös varsin runsaasti puutteita päätösten asianmukaisessa perustelemisessa samoin kuin erilaisia viranomaistoiminnan huolimattomuusvirheitä. Lisäksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyneitä ongelmia ilmeni muun muassa terveydenhuollossa ja poliisin menettelyissä. Myöskään julkisuusperiaate ja kielelliset oikeudet eivät olleet aina toteutuneet asianmukaisesti eri viranomaisissa.

Oikeusasiamiesinstituution yhtenä keskeisenä tavoitteena on turvata ihmisten yhdenvertaisuutta viranomaisten toimissa. Ihmisten tasa-arvoinen oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin koskee jokaista. Laillisuusvalvonnassa on viime vuosina jouduttu ottamaan usein kantaa kiireettömän hoidon epäyhdenvertaiseen saatavuuteen. Esitys lainsäädännön muutostarpeista oli omalta osaltaan vaikuttamassa kolme vuotta sitten voimaan tulleeseen hoitotakuulainsäädäntöön, joka puolestaan on johtanut aikaisempaa tasa-arvoisempaan hoidon saatavuuteen.

Hoitotakuun takaama hoito ei kuitenkaan ole täysimääräisesti toteutunut, mikä tuli vuoden 2007 mittaan esille useassa tapauksessa, jotka antoivat aiheen antaa huomautus. Hoitotakuu ei saatujen selvitysten perusteella toteutunut muun muassa terveydenhuollon kuntayhtymän liian pitkän leikkausjonon, henkilöresurssien puutteen, kunnallisen terveydenhuollon palveluiden kysynnän, työvoimapulan ja kunnallisen terveystoimen kankean alueorganisaation vuoksi. Jos kunta ei voi itse antaa hoitoa säädetyissä ajoissa, sen tulee viipymättä ja enimmäisaikojen rajoissa järjestää potilaalle mahdollisuus saada tarvitsemansa hoito muilta palveluntuottajilta.

Oikeusasiamies on jo usean vuoden ajan kiinnittänyt toistuvasti huomiota terveydenhuollon toimintayksiköiden ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden potilasasiakirjoihin tekemien merkintöjen puutteisiin. Potilasasiakirjojen tehtävänä on palvella potilaan neuvonnan ja hoidon suunnittelua, toteutusta ja seurantaa. Potilasasiakirjoilla pyritään parantamaan hoidon jatkuvuutta ja tiedonvälitystä potilaan terveydentilasta ja hoidosta sekä potilaan myöhemmässä hoidossa samassa hoitoyksikössä että myös silloin, kun potilas siirtyy toiseen terveydenhuollon toimintayksikköön. Riittävät, asianmukaiset ja virheettömät merkinnät selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja henkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisten hoitosuhteiden syntymistä. Potilasasiakirjat ovat tärkeitä myös potilaan tiedonsaantioikeuden kannalta.

Potilasasiakirjatietojen perusteella arvioidaan hoitoon osallistuneiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminnan asianmukaiuutta ja myös sitä, onko potilaalle hoidosta mahdollisesti aiheutunut henkilövahinko korvattava potilasvahinkona. Lisäksi potilasasiakirjamerkinnöillä on merkitystä terveydenhuollon tutkimuksessa, hallinnossa, suunnittelussa ja opetuksessa. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan perusoikeuksiin kuuluvien riittävien terveyspalvelujen toteutumista.

Kertomusvuonna mielenosoitukseen liittyvät oikeudet ja viranomaisten velvollisuudet olivat esillä etenkin Smash Asem -mielenosoitukseen liittyvien selvitysten vuoksi. Kokoontumisvapaus ja mielenosoitusoikeus eivät ole rajoittamattomia, sillä perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat ainoastaan rauhanomaista mielenosoittamista.

Tässä tapauksessa mielenosoituspaikan rajoittaminen ja mielenosoituksen keskeyttäminen oli perusteltua mielenosoituksesta saatujen ennakkotietojen ja paikalla tehtyjen havaintojen perusteella varsinkin, kun mielenosoituksen järjestäjät olivat suhtautuneet vähintäänkin välinpitämättömästi siihen, säilyykö tapahtumassa järjestys ja tehdäänkö sen yhteydessä rikoksia.

Vankiloiden valmiuksissa tehdä vankeuslain edellyttämiä asianmukaisia oikaisuvaatimuksin varustettuja päätöksiä on ilmennyt tiettyjä käynnistysvaikeuksia. Myös vankien kirjeenvaihdon tarkastamisesta on kanneltu runsaasti. Vankeinhoidossa noudatettavan ns. normaalisuusperiaatteen mukaan rangaistuslaitoksen olot on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vastaamaan yhteiskunnassa yleensä vallitsevia oloja. Tämän periaatteen toteutumisessa havaittiin kertomusvuonna useita ongelmia. Epäkohtia tuli ilmi muun muassa lapsen kanssa vankilassa olevan avolaitossijoituksissa ja yksityis- ja perhe-elämän suojan toteuttamisessa van-

kitapaamisten myöntämisestä päätettäessä, puutteita selliolosuhteissa, hallussapito-oikeuksiin liittyviä epätyydyttäviä käytäntöjä sekä puutteita terveydenhuollon järjestämisessä.

Rikosprosessuaalisissa menettelyistä ja niitä koskevasta sääntelystä on myös löydetty epäkohtia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi useassa tapauksessa rikoksesta syytetylle turvattujen ihmisoikeuksien loukkauksen, kun syytetyn oikeus tulla kuulluksi ja saada osallistua rikosprosessiin ei ollut toteutunut. Laillisuusvalvonnassa lapseen kohdistuvien seksuaalirikosten tutkintaan liittyvissä ratkaisuissa korostuivat prosessin pitkittymiseen liittyvät ongelmat, jotka liittyivät sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten lausunnonantoon esitutkintaviranomaisille.

3.3 TELEPAKKOKEINOT JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA

3.3.1 SALAISET TIEDONHANKINTAKEINOT

Tässä käsiteltäviä toimivaltuuksia ovat ensinnäkin pakkokeinolain 5a luvussa säädellyt rikosten esitutkinnassa käytetyt pakkokeinot. Lisäksi poliisilaissa ja tullilaissa on samanlaisia tiedonhankintakeinoja, joita käytetään rikosten torjunnassa ja paljastamisessa.

Näiden lakien mukaista telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua kutsutaan tässä yhteisesti telepakkokeinoiksi, vaikka useimmiten käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua. Telepakkokeinoja on yhdessä peitetoiminnan ja valeostojen kanssa nimitetty myös salaisiksi pakkokeinoiksi tai salaisiksi tiedonhankintakeinoiksi. Tämä johtuu siitä, että näitä keinoja käytetään kohteelta salassa. Joiltain osin nämä keinot voivat jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan. Käsitteitä on selostettu enemmän oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005 s. 69.

3.3.2 TELEPAKKOKEINOJEN LAILLISUUSVALVONTA

Telepakkokeinojen valvonta on niiden laajamittaisemmasta käyttöönotosta eli vuodesta 1995 lähtien ollut oikeusasiamiehen valvonnan yksi painopistealue. Oikeusasiamies saa sisäasiainministeriöltä (SM) vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antaa oman kertomuksensa tullin käyttämistä telepakkokeinoista. Lisäksi sekä puolustusministeriö että rajavartiolaitos antavat oikeusasiamiehelle selvityksen suorittamastaan teknisestä kuuntelusta.

Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti ollut telepakkokeinoja koskeva erillisjakso vuodesta 1995 lähtien. Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat selvästi telepakkokeinojen yleisiä seurantamahdollisuuksia. Oikeusasiamiehen valvonta kuitenkin vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehen valvontaa voidaankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi. SM ja Tullihallitus saavat olennaisen osan tiedoistaan keskusrikospoliisin (KRP) keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä, joka otettiin käyttöön vuonna 2004. Poliisilaitokset, valtakunnalliset yksiköt ja lääninjohdot sekä tullipiirit raportoivat vuosittain telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta esimiesvirastoilleen, jotka saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu omina aloitteina esimerkiksi SM:n kertomuksen perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen omaaloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin hyvin rajoitetut. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt myös yhteyttä poliisin ylijohtoon ja KRP:iin läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja sen valvonnasta.

Vuonna 2007 telepakkokeinojen seuranta kuului AOA *Jukka Lindstedtille*. Vastuuesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

3.3.3 TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

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

Telepakkokeinojen luonteeseen kuuluu lisäksi se, että ne kohdistuvat varsin säännönmukaisesti myös henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta. Esimerkiksi telekuuntelussa olevalla puhelulla on aina toinenkin osapuoli, jolla ei useinkaan ole mitään tekemistä tutkittavan rikoksen kanssa.

Oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinon käyttöä että sen jälkeen.

3.3.4 PAKKOKEINOISTA PÄÄTTÄMINEN

Telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Teknistä kuuntelua voidaan kuuntelupaikasta riippuen tehdä joskus myös poliisin omalla päätöksellä. Joka tapauksessa laissa säädetyt päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telepakkokeinoluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva "syytä epäillä" -kynnys on varsin matala. Lisäksi tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä "vastapuolikaan" ole läsnä istunnossa – paitsi ns. asuntokuuntelutapauksissa, joissa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies. Päätyessään luvan myöntämiseen tuomioistuimen tulee määrätä muun muassa luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määritellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teleliittymä, teleosoite tai telepäätelaite.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeys tuli esille korkeimman oikeuden (KKO) ennakkoratkaisussa KKO 2007:7. Päätöksessä todettiin, että tuomioistuimen tehtävä on pakkokeinohakemusta käsitellessään huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäilyn väitetään perustuvan. Pelkkää vaatimuksen esittävän virkamiehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemäänsä johtopäätöstä ei voida pitää riittävänä selvityksenä telepakkokeinon käyttöedellytysten täyttymisestä. Vaatimuksen tueksi tulee esittää konkreettisia seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on mahdollista tehdä yksittäistapauksessa arvio siitä, ylittyykö "syytä epäillä" -kynnys. Tuomioistuimen on tarvittaessa myös vaadittava selvät perustelut sille, miksi pakkokeino on erityisen tarpeellinen. Kyseisessä tapauksessa lupapäätökset kumottiin, kun hakemuksissa ja pelkästään sen perusteisiin viitanneissa käräjäoikeuden päätöksissä ei ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että kohdehenkilöitä olisi ollut syytä epäillä törkeästä huumausainerikoksesta. Tapauksessa oli kysymys teknisestä kuuntelusta, mutta KKO:n ratkaisun perustelut rikosepäilyn tutkimisesta soveltuvat sellaisenaan myös telekuunteluun ja televalvontaan.

Todettakoon, että AOA on usean vuoden ajan kiinnittänyt huomiota aivan samoihin seikkoihin eri kannanotoissaan ja esimerkiksi tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa (ks. esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 85–86, ja vuodelta 2005 s. 83–84). Edellä mainitussa KKO:n ratkaisussa kumotut lupapäätökset eivät laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen mukaan ole olleet erityisen poikkeuksellisia. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että

lupia olisi yleisesti myönnetty ilman laissa säädettyjä edellytyksiä. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että kirjallisen hakemuksen lisäksi suullisesti esitettyjä perusteluja ei ole kirjattu. Tällainenkin menettely on hyvin ongelmallinen, sillä luvan myöntämisen perusteet tulisi tietysti kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden takia.

3.3.5 TELEPAKKOKEINOJA KOSKEVIA RATKAISUJA

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita tuli ja ratkaistiin edellisvuosia vähemmän. Kertomusvuonna ratkaistiin 7 (edellisvuonna 23) telepakkokeinoja koskevaa asiaa. Osa näistäkin oli yleisluonteisia epäilyjä siitä, että kantelijoiden puheluita kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Varsinaisia todella käytettyyn pakkokeinoon kohdistuvia kanteluita tehdään vuosittain muutamia.

AOA Lindstedt totesi ratkaisussaan 2519/4/05*, että erityisesti telekuunteluaineiston asianosaisjulkisuuskysymykset ovat ongelmallisia. Hänen mielestään onkin syytä pakkokeinolain uudistamistyön yhteydessä arvioida, miten säännöksiä tulisi tarkistaa. Tähän liittyen on syytä mainita korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisu televalvonta- ja telekuunteluaineiston julkisuudesta (KHO:2007:64). Siinä KHO totesi muun muassa, että KRP:n haltuun oli tullut yli kaksi vuotta kestäneessä televalvonnassa ja puhelinkuuntelussa huomattava määrä käsittelemätöntä konekielistä tietoaineistoa. Aineistoa ei ollut käytetty hyväksi esitutkinnassa eikä sitä ollut liitetty esitutkintapöytäkirjaan eikä sen vuoksi myöskään käsitelty enempää. KHO ei pitänyt aineistoa kokonaisuutena ja sellaisenaan viranomaisen asiakirjana, josta epäillyllä olisi ollut oikeus saada rikosasian asianosaisena tieto.

Ratkaisussa on määritelty asianosaisjulkisuuden ja muunkin julkisuuden rajoja "viranomaisen asiakirjan" käsitteen kautta. Jos aineistoa ei katsota viranomaisen asiakirjaksi, asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa siitä. KHO:n ratkaisun mukaan näyttäisi esimerkiksi telekuunteluaineistosta tulevan viranomaisen asiakirjasta vasta siinä vaiheessa, kun viranomainen itse näin päättää. Siten, vasta kun poliisi katsoo, että esimerkiksi jokin puhelinkeskustelutallenne on esitutkinnan kannalta sillä tavoin merkityksellinen, että se liitetään esitutkintapöytäkirjaan, on kyse viranomaisen asiakirjasta.

On kuitenkin huomattava, että pakkokeinolain 5a luvun 13 §:ää muutettiin muutama vuosi sitten niin, että poliisin tulee säilyttää telekuuntelulla saatu ylimääräinenkin tieto asian lainvoimaiseen ratkaisuun asti. Aiemmin ylimääräinen tieto tuli hävittää ensi tilassa. Ylimääräistä on tieto, joka ei liity rikokseen tai koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tutkintaa varten kuuntelulupa on myönnetty. Muutosta perusteltiin nimenomaan sen varmistamisella, että kaikki aineisto olisi oikeudenkäynnissä tarvittaessa käytettävissä, koska ylimääräisenä tietona saatetaan hävittää myös epäillyn syyttömyyttä tukevaa aineistoa (HE 52/2002 s. 71). Kuitenkin asianosaisen mahdollisuudet itse tarkastaa poliisin ylimääräiseksi tiedoksi katsomaa aineistoa näyttävät KHO:n ratkaisu huomioon ottaen sulkeutuvan pois. Onkin toivottavaa, että esitutkinta- ja pakkokeinolakitoimikunnassa tai jossain muussa yhteydessä selvitetään, miten telepakkokeinoihin liittyvien julkisuuskysymysten sääntelyä tulisi kehittää.

Myös KKO otti kertomusvuonna kantaa ylimääräistä tietoa koskeviin kysymyksiin. Tapaus oli sama, jossa KKO edellä mainitulla päätöksellään 2007:7 kumosi käräjäoikeuden päätökset myöntää poliisille luvat tekniseen kuunteluun. Ratkaistavana oli se, mikä merkitys tuolla lupien kumoamisella oli ja voitiinko kuuntelutallennetta käyttää, vaikka se koski muuta kuin luvan tarkoittamaa rikosta. KKO katsoi, että kuuntelutallennetta voitiin näistä seikoista huolimatta käyttää. Tämä ratkaisu (KKO:2007:58) ei kuitenkaan sulje pois sitä, että todistamiskielto voisi joissain tilanteissa tulla kysymykseen.

3.3.6 TARKASTUKSET

Myös tarkastuksilla kiinnitetään huomiota telepakkokeinoihin ja laillisuusvalvontaa varten saadaan lisätietoja tätäkin kautta. Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina ja tätä on tarkoitus jatkaa. Eri poliisiyksiköiden tarkastusten (ks. s. 105) lisäksi telepakkokeinoasioita käsiteltiin Helsingin käräjäoikeuden tarkastuksella.

Yleensä tarkastuksilla käydään pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Keskusteluissa ovat olleet esillä muun muassa "syytä epäillä" -perusteen selvittäminen erityisesti kohdehenkilön syyllisyystodennäköisyyden kannalta, päätöksen perustelujen kirjaaminen sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen mahdollinen lykkääminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen. KRP:n tarkastuksella esiin tuotujen seikkojen johdosta AOA otti selviteltäväksi eräitä tapauksia.

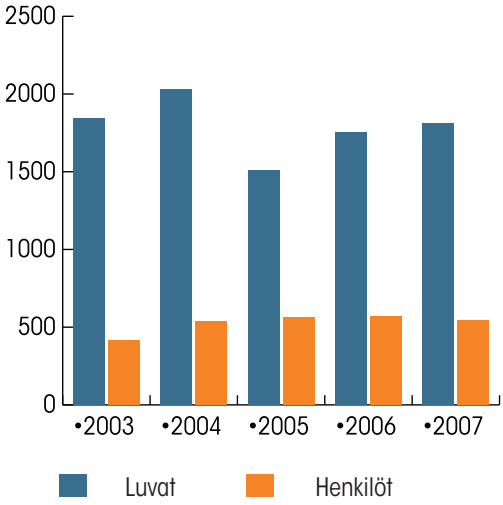
3.3.7 VALVONTATIEDOT

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisimpiä SM:ltä ja Tullihallitukselta saatuja tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2007 (vuoden 2006 luvut suluissa vertailutiedoksi). Salassapitosyistä lukumäärissä eivät ole mukana OA:n saamat tiedot suojelupoliisin toimenpiteistä. SM:n kertomuksen julkiseen osaan voi kokonaisuudessaan tutustua ministeriön kotisivuilla. Tullihallituksen OA:lle antaman kertomuksen julkinen osa puolestaan löytyy tullin verkkosivuilta.

Telekuuntelu

Telekuuntelun ja -valvonnan merkittävin tunnusluku on niiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, jotka ovat näiden pakkokeinojen kohteena tuomioistuimen päätöksellä. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupamäärien kasvu kuvaa pikemminkin yhtäältä kuuntelun kohteina olevien rikosten selvittämisen vaikeutumista (jatkolupien tarve) ja toisaalta toimintaympäristössä – erityisesti viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä – tapahtuneita muutoksia kuin varsinaisesti rikoksesta epäiltyihin kohdistuvien telepakkokeinojen käytön määrää.

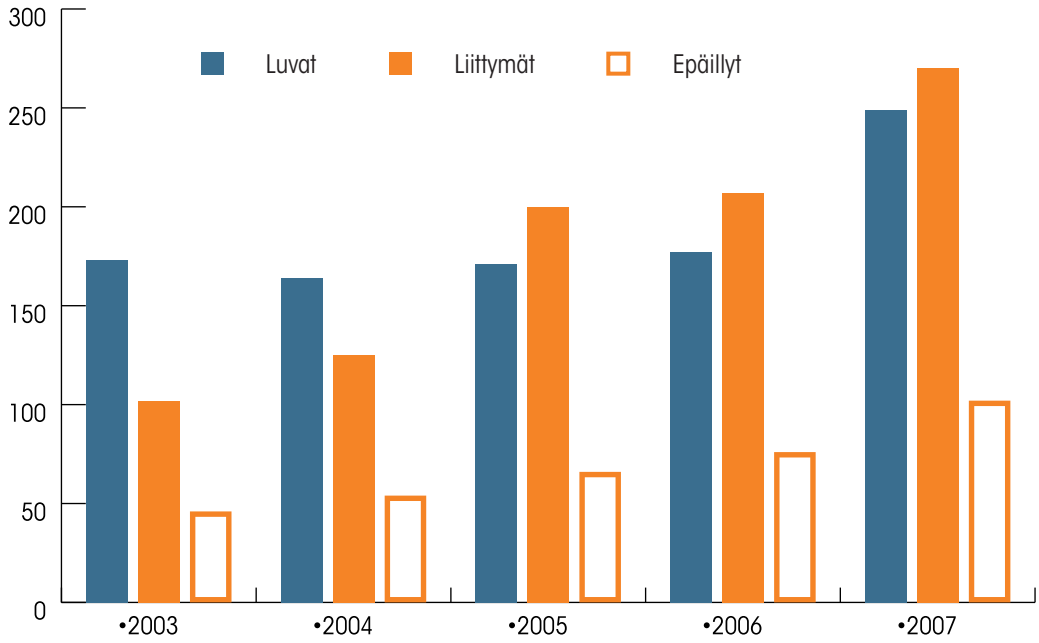
Poliisin telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä pysyi aikaisemmalla tasolla. Se oli 541 (568 edellisenä vuonna). Tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä nousi hienoisesti edellisvuodesta ja oli vuonna 2007 yhteensä 1 810 (1 756). Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden määrä että lupien määrät ovat pysytelleet samassa suuruusluokassa.



Poliisin telekuuntelulupien ja rikoksesta epäiltyjen määrät vuosina 2003–2007.

Myönnettyjen telekuuntelulupien määrä verrattuna rikoksesta epäiltyjen määrään oli 3,3 lupaa/rikoksesta epäilty (3 lupaa/rikoksesta epäilty vuonna 2006). Tämä kasvusuunnassa oleva suhdeluku osoittaa sitä, että yhteen epäiltyyn kohdistetaan kerrallaan aiempaa enemmän telepakkokeinoja. Kaikista telekuunteluvaatimuksista jatkoaikavaatimuksia oli 947 (954) eli hiukan yli puolet kokonaismäärästä.

Tullissa telekuuntelun käyttö lisääntyi vielä edellisvuosiakin selvemmin, ja sen kohteena oli 102 epäiltyä (76) – luku sisältää tuntemattomat epäillyt. Tullille myönnettiin 249 telekuuntelulupaa, kun edellisvuonna lupia myönnettiin 177. Nousu on siis huomattava. Myös tullilla jatkolupien osuus oli yli puolet kaikista luvista eli 52 %.



Tullin telekuuntelulupien, liittymien ja epäiltyjen määrät vuosina 2003–2007.

Televalvonta

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä vähentyi hieman edelliseen vuoteen verrattuna ollen 1 084 (1 154). Viimeisenä kolmena vuotena televalvonnan kohdehenkilöiden ja myös lupien määrä, joka kertomusvuonna oli 1 461 (1 479) on pysytellyt samassa suuruusluokassa. Jatkovaatimuksia televalvonnassa tehtiin 176 (171).

Tullissa pakkokeinolain mukaisen televalvonnan käyttö kasvoi vuonna 2007 kolmen edellisen vuoden tasaisemman jakson jälkeen. Tuomioistuimet myönsivät tullille 435 lupaa (344). Televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä oli 238 (210).

Lisäksi mainittakoon, että tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 106 (62) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupa), eli näiden määrä on kasvanut voimakkaasti.

Liittymien ja teleosoitteiden määrät

Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan kohteena olleiden liittymien ja teleosoitteiden kokonaismäärä vuonna 2007 oli 3 907 (3 717). Telekuuntelua kohdistettiin 1 719 (1 614) liittymään ja televalvontaa 2 188 (2 103) liittymään. Tullissa telekuuntelun kohteena oli 270 (207) liittymää tai teleosoitetta ja televalvonnassa 420 (353) liittymää tai teleosoitetta.

SM:n ja Tullihallituksen mukaan määrän lisääntyminen selittyy osaltaan telepakkokeinojen käyttöalan laajentumisella perinteisestä puhelinnumerosta muihinkin teleosoitteisiin. Haettaessa kuuntelulupaa esimerkiksi telepäätelaitteeseen on lisäksi jouduttu hakemaan kuuntelulupa tässä päätelaitteessa käytettyihin liittymiin. Epäillyillä voi olla myös käytössään useita viestintävälineitä ja liittymiä, mikä osaltaan lisää kuunneltavien liittymien ja teleosoitteiden lukumäärää suhteessa rikoksesta epäiltyihin.

Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain

Pakkokeinolain mukaista telekuuntelua käytettiin poliisissa selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkinnassa. Niitä oli 62 % (65 %) tapauksista. Kuitenkin tämän rikoslajin osuus on ollut koko ajan laskussa eli muussa tutkinnassa oli vuoden 2007 aikana käytetty tätä pakkokeinoa entistä enemmän: muun muassa törkeissä ryöstöissä (9 %) ja törkeissä veropetoksissa (7 %). Tullissa yleisin perusterikos oli törkeä veropetos, joista oli kyse 54 %:ssa tapauksia (43 %). Törkeiden huumausainerikosten osuus oli 41 % (57 %).

Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa perusterikosten kirjo on poliisissa laaja, vaikka törkeät huumausainerikokset ovat tässäkin yleisimpiä (23 %). Seuraavina tulevat törkeät varkaudet (21 %) ja törkeät ryöstöt (7 %). Tullissa törkeä huumausainerikos (46 %) ja törkeä veropetos (45 %) olivat yleisimmät perusterikokset.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaista telekuuntelua käytettiin muualla kuin suojelupoliisissa yhden kerran (5). Kyse on mahdollisuudesta telekuunteluun, kun tuomioistuin on katsonut sen välttämättömäksi henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Poliisilain perusteella televalvontaa käytettiin 59 tapauksessa (48). Näistä kolmasosassa toimenpidettä tarvittiin kadonneen henkilön etsinnässä ja lähes saman verran jonkun henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Tullilain mukainen televalvonta

Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi vuonna 2003. Kertomusvuonna näitä televalvontalupia myönnettiin 70 (51). Tätä keinoa käytettiin erityisesti törkeiden veropetosten (72 %) ja törkeiden huumausainerikosten (22 %) estämiseen ja paljastamiseen.

Tekninen kuuntelu ja katselu

Pakkokeinolain mukaisia lupia tekniseen kuunteluun myönnettiin poliisille 38 (42). Niistä jäi osa toteuttamatta ja teknistä kuuntelua käytettiin vain 25 (31) tapauksessa. Pakkokeinolain mukaisen teknisen kuuntelun käyttö vähentyi siis edelleen, vaikka jo aiemmin määrä oli puolittunut. SM:n mukaan merkittävä syy teknisen kuuntelun käytön vähentymiseen on teknisen kuuntelun luonteesta johtuva tarkastettavan kuuntelumateriaalin määrä. Suuren aineiston läpikäyminen käytettävissä olevilla resursseilla on koettu liian työlääksi ja aikaa vieväksi.

Pakkokeinolain mukaisen teknisen kuuntelun lupien kokonaismäärästä vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (ns. asuntokuuntelu) myönnettiin 4 (6) lupaa, joista 4 (2) toteutettiin. Asuntokuunteluvaatimusten määrä on vähentynyt viime vuosina. SM:n mukaan tämä johtuu osaltaan siitä, että tutkinnanjohtajat pitävät julkisen asiamiehen määräämismenettelyä riskinä esitutkinnan salassa pysymiselle. Vankilassa teknistä kuuntelua käytettiin 20 tapauksessa (14).

Poliisilain perusteella tehtävää teknistä kuuntelua käytettiin 13 (6) tapauksessa, joista 2 (2) tapahtui vankilassa.

Pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeiden huumausaine- ja väkivaltarikosten selvittämisessä. Poliisilain mukaista teknistä kuuntelua puolestaan käytettiin pääosin törkeiden ryöstöjen torjuntaan.

Poliisi ei kertomusvuonna käyttänyt teknistä katselua rangaistuslaitoksissa kertaakaan, edellisvuonna tapauksia oli kaksi.

Tullille myönnettiin vuoden aikana pakkokeinolain nojalla yksi (0) lupa tekniseen kuunteluun törkeän veropetoksen selvittämiseksi. Puolustusministeriö ilmoitti, että puolustusvoimissa ei vuonna 2007 käytetty poliisilaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua – aiemminkin tapauksia on ollut vain yksi vuonna 2004. Rajavartiolaitos puolestaan ilmoitti käyttäneensä teknistä kuuntelua neljä (0) kertaa, joissa kaikissa oli kyse törkeän laitto-

man maahantulon järjestämisen esitutkinnasta. Rajavartiolaitos sai tämän tutkintakeinon käyttöönsä syksyllä 2005, joten nämä olivat ensimmäiset tapaukset.

Hylätyt vaatimukset

Tuomioistuimet hylkäsivät 4 (3) poliisin vaatimusta, jotka kohdistuivat samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan. Tuomioistuin hylkäsi 12 (3) poliisin vaatimusta, jotka kohdistuivat televalvontaan. Edelliseen vuoteen verrattuna hylkäyspäätösten määrä siis lisääntyi selvästi. Yhtään teknisen kuuntelun vaatimusta ei hylätty.

Tullin telepakkokeinovaatimuksista hylättiin vuonna 2007 vain yksi televalvontavaatimus. Edellisenä vuonna oli hylätty yksi telekuunteluvaatimus ja kolme televalvontavaatimusta.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä päätä jatkaa määräaikaa tai päätä kokonaan ilmoittamatta jättämisestä. On siis mahdollista, että esimerkiksi telekuuntelu ei koskaan tule sen kohteen tietoon.

Tuomioistuimet siirsivät kohdehenkilölle ilmoittamisen määräaikaa poliisin käyttämässä telekuuntelussa 51 (22) tapauksessa ja televalvonnassa 6 (4) tapauksessa. Tuomioistuinten tekemien kohdehenkilölle kokonaan ilmoittamatta jättämispäätösten osuus kaikista poliisin käyttämistä salaisista pakkokeinoista on viime vuosina laskenut siten, että niitä on vuositasolla joitain kymmeniä. SM:n mukaan telepakkokeinoissa näiden päätösten osuus oli 1,7 % vuonna 2007.

Tullin käyttämissä telepakkokeinoissa tuomioistuin oli kuudessa tapauksessa antanut luvan siirtää ilmoittamista. Yhtään lupaa kokonaan ilmoittamatta jättämiseen ei kertomusvuonna haettu.

Näin ollen näyttää siltä, että sekä poliisissa että tullissa tilanne on yleisesti kehittynyt myönteiseen suuntaan. Tullissa parantamisen varaa on kuitenkin erityisesti siinä, että ilmoitusten myöhästymisiä oli varsinkin telekuuntelussa (22 % tapauksista). Tuntemattomat epäillyt aiheuttavat tosin edelleen merkittävää tilastollista vääristymää siten, että myös näitä on kirjattu myöhästyneiksi.

Kiirepäätökset

Telekuuntelua ei voida toimittaa ilman tuomioistuimen lupaa, mutta televalvonnan voivat poliisi- tai tulliviranomaiset kiireellisissä tapauksissa aloittaa omalla päätöksellään. Näitä tapauksia oli poliisissa pakkokeinolain nojalla 6 (10) ja poliisilain nojalla 10 (11). Poliisipäätösten määrä on vähentynyt selvästi muutaman vuoden takaisesta poliisin ylijohdon kiinnitettyä asiaan huomiota. Tullin tietoja kiirepäätöksistä ei tätä kirjoitettaessa ollut saatavilla.

Merkitysarviot

Telepakkokeinojen käytön merkitysarvioinnit perustuvat tutkinnanjohtajien arvioihin. Niiden mukaan telepakkokeinot ovat edelleen varsin tärkeä tiedonhankintakeino, vaikka niiden merkitys onkin viime vuosina jonkin verran laskenut.

Poliisissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun käytön merkitys oli joko ratkaiseva tai tärkeä 62 %:ssa tapauksista (75 %). SM:n mukaan telekuuntelulla saatavan tiedon merkitys tutkintaa suuntaavana keinona on lisääntynyt samalla, kun tiedon merkitys todisteena käytettäväksi on vähentynyt. Televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus oli 60 % (61 %). Myös ns. tolppalupien merkityksellisyys arvioitiin aiempia vuosia pienemmäksi – sen käyttöä pidettiin ratkaisevana tai tärkeänä 17 %:ssa tapauksista (29 %).

Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys lisääntyi. Televalvonta katsottiin ratkaisevaksi tai tärkeäksi 60 %:ssa tapauksista (54 %).

Teknisen kuuntelun merkityksen tutkinnanjohtajat arvioivat keskimäärin tärkeäksi.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan merkityksellisyys oli suunnilleen edellisvuoden tasolla. Telekuuntelua pidettiin ratkaisevana tai tärkeänä 73 %:ssa tapauksista (71 %) ja televalvontaa 55 %:ssa tapauksista (61 %). Tullilain mukaista televalvontaa pidettiin ratkaisevana tai tärkeänä kolmasosassa tapauksia.

Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto

Poliisissa kuuntelukieltotapausten määrä telekuuntelussa oli edellisvuoden tasolla. Kuuntelukiellon alaisia keskusteluja oli yhteensä 166 (179). Näistä 105 (68) käytiin epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välillä, 60 (99) rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välillä ja 1 (12) epäillyn ja papin välillä. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on SM:n mukaan heti hävitetty, kuten laki edellyttää. Ns. ylimääräisen tiedon (ks. s. 79) käyttämisestä oli tehty merkintä 12 (8) tapauksessa.

Tullissa kuuntelukiellosta tehtiin yhteensä 40 (26) pöytäkirjamerkintää. Näistä 27 koski oikeudenkäyntiavustajaa, 12 lähiomaista ja yksi pappia. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on Tullihallituksen mukaan heti hävitetty. Tullissa ei ollut ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä, kuten ei edellisvuonnakaan.

3.3.8 ARVIOINTIA

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

Vaikka toimintaa on kehitetty, SM toteaa, että poliisilaitosten oma sisäinen laillisuusvalvonta ei ole kaikilta osin vielä sillä tasolla, jolla sen tulisi olla toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Kaikille poliisilaitoksille ei ole muun muassa hankittu SALPA-järjestelmän valvojiksi nimetyille poliisimiehille tehtävän edellyttämiä valvojan käyttöoikeuksia. Myöskään kaikille päällystöpäivystäjille ei ole hankittu käyttäjäoikeuksia.

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

Poliisissa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö on viime vuosina pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Poikkeuksena on tekninen kuuntelu, jonka käyttö on muun muassa edellä tilastoja käsiteltäessä esitetyistä syistä vähentynyt. Eri yhteyksissä on tuotu esiin, että telepakkokeinojen käytön tasaantuminen ei niinkään johtuisi siitä, etteikö tarvetta enempäänkin olisi. Kyse olisi siitä, että toimintaa ei poliisin nykyresursseilla voida merkittävästi lisätä. Yksi esimerkki tästä näyttää olevan teknisen kuuntelun väheneminen.

Tullissa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö on sen sijaan ollut edelleen nousussa. Tullin osuus kaikesta telepakkokeinojen käytöstä on (tunnusluvusta riippuen) keskimäärin noin 15 %:n luokkaa. Näyttäisi siltä, että telekuuntelun kasvua selittää osaltaan se, että muutama vuosi sitten telekuuntelu sallittiin törkeimpien talousrikosten tutkinnassa. Tullissa törkeät veropetokset ovatkin nousseet yleisimmäksi telekuuntelun perusterikokseksi. Myös poliisissa telekuuntelua käytetään aiempaa enemmän muidenkin kuin törkeiden huumausainerikosten tutkintaan, joita kuitenkin on lähes 2/3 tapauksista. Toki myös tullin tutkimien rikosten erityispiirteet selittävät perusterikosten erilaisuutta.

Tullihallituksen mukaan valvonnan painopistettä siirretään tullipiireihin ja alueelliset SALPA-valvojat tulevat tarkastamaan kaikki vuoden 2008 SALPA-asiakirjat. Tullihallituksen mukaan sen kerran vuodessa ja lyhyessä ajassa tekemä kaikkien asiakirjojen läpikäynti saattaa telepakkokeinojen käytön lisääntymisen myötä jäädä liian pintapuoliseksi.

Kohteiden oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että puheena olevista pakkokeinoista ilmoitetaan jälkikäteen. Niitähän käytetään salassa ja ilmoittaminen antaa kohteille ainakin jonkinlaisen mahdollisuuden reagoida viranomaisten menettelyyn jälkikäteen. AOA Ilkka Raution mukaan tuomioistuinten tulisi antaa lupia poiketa ilmoitusvelvollisuudesta vain välttämättömistä syistä ja vain välttämättömissä määrin (ks. päätöksestä enemmän oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 77).

Tämän jälkeen, ja kun myös SM ja Tullihallitus kiinnittivät asiaan huomiota, käytäntö on muuttunut oikeaan suuntaan. Tosin tullin osalta ilmoitusten myöhästymisiä on edelleen aivan liian paljon ja tilanteen on ehdottomasti parannuttava. Tullihallitus onkin ilmoittanut selvittävänsä asiaa.

Huomiota herättää, että poliisin telepakkokeinovaatimuksia on hylätty edellisvuosia selvästi enemmän. Sinänsä vaatimuksen hylkääminen ei osoita poliisin menetelleen jotenkin moitittavasti. Ilmiö voi kertoa KKO:n kertomusvuonna antaman ratkaisun 2007:7 vaikutuksesta. Voidaan ajatella, että tuo ratkaisu ja sen perustelut olisivat saaneet tuomioistuimet tutkimaan vaatimuksia aikaisempaa tarkemmin. Ratkaisuhan korosti sitä, että pakkokeinon kohteen oikeusturvasta huolehtiminen on tuomioistuimen asia. Tarkempien johtopäätösten tekeminen on kuitenkin ennenaikaista ja vaatisi tutustumista hylkäyspäätösten perusteluihin. Tarkoituksena onkin, että AOA selvittää ainakin joltain osin, millä perusteilla tuomioistuimet ovat viime vuosina hylänneet telepakkokeinovaatimuksia.

3.3.9 LOPUKSI

Vuoden 2007 aikana telepakkokeinoja koskevissa kertomuksissa tai muutoinkaan ei ole tullut ilmi mitään erityisen huolestuttavia ilmiöitä telepakkokeinojen käytössä tai niiden valvonnassa. Kuitenkin monissa suhteissa toiminnassa on edelleen parannettavaa, kuten jo edellä todetuista esimerkeistä käy ilmi. Muutamat tarkastusten yhteydessä esiin tulleet ja myös kertomuksissa esiin tuodut yksittäistapaukset antavat AOA:lle aihetta jatkoselvittelyyn.

Perusedellytys tietysti on, että lainsäädäntö on riittävän selkeää. Niin AOA kuin esimerkiksi lakivaliokunta ovat kuitenkin viime vuosina joutuneet useaan otteeseen peräänkuuluttamaan erityisesti salaisia pakkokeinoja koskevan lainsäädännön kokonaisvaltaisen uudelleentarkastelun tarvetta (ks. esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 84).

On yleisesti tunnustettua, että puheena olevia keinoja koskeva sääntelykenttä on vuosien saatossa tehtyjen osittaisuudistusten ja toimivaltuuksien lisäysten johdosta muodostunut hajanaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi.

OM ja SM asettivatkin keväällä 2007 toimikunnan valmistelemaan esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistusta. Sen yksi päätehtävä on salaisten pakkokeinojen edellytysten ja oikeussuojajärjestelyjen kokonaisvaltainen selvittäminen. Toimikunnan on määrä saada työnsä valmiiksi syksyllä 2008. Tehtävä ei tule olemaan helppo.

Mielenkiintoinen on myös Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa vireillä oleva telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmää ja erityisesti käräjäoikeuksien lupamenettelyä koskeva tutkimus. Sen odotetaan valmistuvan vuoden 2008 aikana.

3.4 PEITETOIMINTA, VALEOSTO JA TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

3.4.1 PEITETOIMINTA

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

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

3.4.2 VALEOSTO

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksella saatu esine. Myös valeostossa voidaan periaatteessa nykyään käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä valeoston paljastumisen estämiseksi. Tosin tämän suojauksen käytännössä mahdollistavaa asetusta ei ole (tätä maaliskuussa 2008 kirjoitettaessa) annettu.

Poliisilla on oikeus valeostoon, jos se on välttämätöntä kätkemisrikoksen tai varkauden taikka sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai tällaisen rikoksen johdosta laittomasti hallussa pidetyn tai kaupatun esineen, aineen taikka omaisuuden löytämiseksi tai tällaisella rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi. Valeostosta päättää KRP:n, suojelupoliisin tai kihlakunnan poliisilaitoksen päällikkö tai hänen määräämänsä päällystöön kuuluva poliisimies. Niiden poliisimiesten piiri, jotka ovat toimivaltaisia päättämään valeostosta, on siis selvästi laajempi kuin peitetoiminnassa. Käytännössä valeostopäätöksiä toteuttavat vain muutamien poliisiyksiköiden erityiskoulutuksen saaneet poliisimiehet.

3.4.3 TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

Poliisi voi käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä eräiden tiedonhankintamuotojen paljastumisen estämiseksi. Aiemmin tämä oli sallittua vain peitetoiminnassa, mutta vuonna 2005 tämä mahdollistui myös valeoston, tietolähdetoiminnan sekä teknisen ja muunkin tarkkailun paljastumisen estämisessä. Kysymys oli ainakin periaatteellisesti hyvin merkittävästä laajennuksesta.

Tätä peittämiskeinoa ei ole rajattu vain tietyn vakavuusasteen rikoksiin. Kyse voi olla paitsi yksittäisestä tilanteesta myös pitempiaikaisesta toiminnasta. Salaisen poliisitoiminnan kokonaisvaltainen suojaaminen voi nimittäin edellyttää, että suoja on hyvin pitkäkestoinen ja yksittäisistä poliisioperaatioista riippumaton (ns. hallinnollinen peite). Kevyimmillään voi olla kyse poliisin tarkkailuajoneuvojen rekisteritietojen väliaikaisesta muuntelusta – pitkälle menevistä järjestelyistä voi mainita esimerkiksi peiteyhtiön perustamisen.

Väärien asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen tekemisestä ja valmistamisesta päättää sisäasiainministeriön (SM) asetuksella määrätyn poliisiyksikön päällikkö. Tätä kirjoitettaessa tuota asetusta ei ollut vielä annettu: ei siis ole tiedossa, millainen päätöksentekojärjestel-

mästä tulee. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen varsinaisesta käytöstä puolestaan päättää se päällystöön kuuluva poliisimies, joka muutoinkin päättää ja vastaa toimenpiteen käytännön toteutuksesta. Käytöstä päättäminen on siis toiminnallisista syistä hyvinkin hajautettua.

3.4.4 VALVONTA

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

SM on antanut peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta asetuksen (499/2001). Asetuksen uudistamistyö on ollut vireillä useita vuosia. Sen piiriin otettaneen myös muuta poliisin salaista tiedonhankintaa, muun muassa poliisilain 33a §:ssä tarkoitettu tiedonhankinnan paljastumisen estäminen ja myös tietolähdetoiminta. Tietolähdetoiminnan ohjaukselle ja valvonnalle onkin selvästi tarvetta. Asetusta uudistettaessa arvioidaan lisäksi SM:n asettaman ohjausryhmän kokoonpano ja tehtävät. Jo nyt ryhmään on poliisin ulkopuolelta kutsuttu Valtakunnansyyttäjänviraston edustaja.

Samoin kuin telepakkokeinot myös peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen myötä lisäksi valeostot ja poliisilain 33a §:ssä tarkoitettu tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan kohteeksi. Näiden toimivaltuuksien valvonta kuului AOA *Jukka Lindstedtille*. Vastuuesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Valvontatiedot

Ensimmäiset peitetoimintapäätökset tehtiin vuonna 2002. Niitä oli vain muutama, ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä oli alle 10 henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoimintapäätösten määrä lisääntyi jonkin verran: päätöksiä oli kuitenkin alle 20, ja peitetoiminnan käytön kohteena oli rikoksesta epäiltyjä noin 30 henkilöä. Seuraavina vuosina peitetoimintapäätökset ja niiden kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät ovat hiukan vähentyneet siten, että vuonna 2007 päätöksiä tehtiin kymmenkunta ja kohdehenkilöitä oli parikymmentä. Peitetoimintaa on eniten käytetty törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, mutta myös muiden törkeiden rikosten selvittämiseen.

Vuonna 2002 tehtiin vähän yli 10 valeostopäätöstä, joissa oli kohteena alle 20 rikoksesta epäiltyä. Seuraavina vuosina sekä valeostopäätösten että niiden kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät vähenivät. Vuoden 2007 aikana tehtiin alle 10 valeostopäätöstä, ja niiden kohteena oli alle 10 rikoksesta epäiltyä. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Peitetoiminta- ja valeostopäätösten määrät ovat siis varsin vähäisiä. Poliisin mukaan niitä onkin käytetty vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi, kun muita keinoja ei enää ole ollut käytettävissä. Tutkinnanjohtajat ovat katsoneet, että sekä peitetoiminta että valeostot ovat olleet keskimäärin hyvin merkityksellisiä törkeiden rikosten estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä ja että operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet.

Poliisilain 33a §:n tarkoittamaa tiedonhankinnan paljastumisen estämistä ei ole edelleenkään voitu käyttää. Tätä kirjoitettaessa tarvittava asetus ja asiaan liittyvä ohjeistus ovat vieläkin vasta valmisteilla SM:ssä; poliisilain 33a § tuli voimaan jo kesällä 2005.

AOA Jukka Lindstedt keskusteli poliisiylijohdon kanssa peitetoiminnasta ja valeostoista sekä niiden valvonnasta SM:n poliisiosaston tarkastuksella helmikuussa 2008. Samoin ne olivat esillä AOA:n tarkastuksella KRP:ssä toukokuussa 2007. Tämän lisäksi kanslian esittelijöitä kävi vuoden 2007 aikana kolmeen otteeseen KRP:ssä keskustelemassa muun muassa peitetoiminnan ongelmakohdista ja myös asiakirjoihin tutustuttiin pistokoeluonteisesti.

Tuolloin kiinnitettiin huomiota erääseen valeostoon liittyvään yksittäiseen virheelliseen päätöksentekomenettelyyn, joka tämän jälkeen korjattiin. Myös Valtakunnan-

syyttäjänviraston edustajien kanssa keskusteltiin näiden keinojen käytöstä ja valvonnasta.

Peitetoiminnasta tai valeostoista ei ole tullut kanteluja niitä koskevan lainsäädännön voimassaoloaikana. Tämä johtunee pitkälti jo siitä, että näiden keinojen käyttö ei ole tullut ilmi.

Helmikuussa 2008 uutisoitiin, että KRP:n ja Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiesten menettelystä on aloitettu esitutkinta. Siinä on kysymys virkarikosepäilyistä, jotka liittyvät valeostoihin ja/tai peitetoimintaan. Tämän tarkemmin asiaa ei ole tässä vaiheessa mahdollista käsitellä, koska tiedot esitutkinnasta ovat salassa pidettäviä.

3.4.5 ARVIOINTIA

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

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

Tämäntyyppistä kysymystä käsiteltiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tapauksessa V. v. Suomi (24.4.2007). EIT katsoi, että poliisi oli tärkeitä seikkoja salaamalla evännyt syytetyltä tilaisuuden todentaa väitteitään siitä, että hän oli tehnyt rikoksen poliisin yllytyksen seurauksena. Salattu aineisto oli liittynyt yllytysväitteen kannalta erityisen relevanttiin tosiasiakysymykseen. Tuomioistuimellakaan ei ollut ollut riittäviä tietoja kyetäkseen harkitsemaan salatun aineiston merkitystä syytetyn puolustukselle. EIT totesi, että menettely oli rikkonut vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Kysymys oli samasta tapauksesta, jossa korkein oikeus katsoi kahden poliisimiehen syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun he olivat kehottaneet erästä henkilöä tilaamaan syytetyltä huumausainetta, mikä katsottiin kielletyksi menettelytavaksi. Kun poliisimiehet olivat estäneet huumausaineen myymisen, he eivät kuitenkaan olleet syyllistyneet törkeään huumausainerikokseen yllyttämiseen (KKO 2000:112). Tämä tapaus sattui ennen valeostosäännösten säätämistä.

Peitetoiminnalla voi olla vaikutuksia myös yleiseen luottamukseen virkatoimintaa kohtaan. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksienhan voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (PeVL 5/1999). Tällainen virkatoiminta onkin merkittävää muun muassa perustuslaissa edellytetyn virkatoiminnan lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. On ajateltavissa, että valeostajan ja myös soluttautujan tai esimerkiksi tietolähdettä ohjaavan poliisimiehen menettely tulee arvioitavaksi rikoskumppanuutena, yllytyksenä tai avunantona rikokseen. Tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat huumausainerikokset, joiden tunnusmerkistöissä kriminalisoidun käyttäytymisen ala on viety hyvin pitkälle. Todettakoon, että suunnitelmat säätää peitetoiminnassa mukana olevan poliisimiehen rikoksenteko-oikeudesta eivät ole edenneet (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 111).

Perustavaa laatua oleva ongelma on, että näitä keinoja koskevat säännökset ovat kovin laveita. Tämä tuottaa ongelmia paitsi niiden varsinaisille soveltajille myös toiminnan valvojille. Lisävaikeutena on varsinkin menetelmien salaisuudesta johtuva poliisilain esitöiden, oikeuskirjallisuuden, käyttökelpoisten oikeustapausten, asiantuntijoiden ja julkisen keskustelunkin niukkuus. Laintulkintakysymyksiä on jouduttu ja joudutaan pohtimaan melko pienessä piirissä. Soveltamiskokemuksiakin on varsin lyhyeltä ajalta. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus vie vuosia, joten siihen asti jouduttaneen toimimaan osin epätyydyttävästi säännellyssä tilanteessa. Kaikkia ongelmia ei tietenkään voida lainsäädännöllä poistaa.

Vuonna 2005 voimaan tulleen poliisilain muutoksen myötä perustavaa laatua olevat rajanveto-ongelmat pikemminkin vain korostuivat. Missä esimerkiksi kulkee valeoston ja peitetoiminnan raja, eli onko ja missä määrin valeosto tiedonhankintaa, vai onko se pelkkä toimenpide eli osto tai ostotarjous? Yleisemmin peitetoimintaa ja valeostoa koskevista tulkintaongelmista ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 87–88.

Esiin on myös noussut kysymys peitetoiminnan ja poliisilain 33a §:n tarkoittaman peitteen suojassa tapahtuvan tarkkailun rajasta (tulkintaongelmista ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 88). Tämän säännöksen ongelmallisuutta kuvastanee osaltaan se, että sitä ei ole vieläkään voitu käyttää, vaikka laki tuli voimaan jo heinäkuussa 2005. Tarvittavien asetusten ja ohjeistuksen laatiminen on ilmeisen vaikeaa, ja herää kysymys, kiinnitettiinkö käytännön soveltamisongelmiin riittävää huomiota lakia säädettäessä.

Peitetoiminnan ja valeoston valvontarakenteet ovat keskeneräisempiä kuin telepakkokeinoissa. Kun säädökset ovat näinkin tulkinnanvaraisia, tulisi peitetoiminnan ja valeostojen ohjausryhmän, kuten myös poliisin ylijohdon, terävöittää rooliaan näiden keinojen valvonnassa ja ohjauksessa. Toiminnan linjauksia ei voida jättää vain itse toimijoille, vaan ylijohdon velvollisuus on tarvittaessa ottaa kantaa tulkintoihin. Tehokas toiminnan ohjaus edellyttää luonnollisesti tietoa siitä, mitä toiminta ja sen ongelmat käytännössä ovat. Ylijohdon tulisi, KRP:n itsensä ohella, tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joissa riittävän konkreettisesti ja kattavasti käydään läpi itse toimintaa. Ilman monipuolista asiakirjatarkastusta ei toiminnasta voi saada riittävän hyvää kuvaa. Esimerkiksi pelkkiä peitetoiminta- ja valeostopäätöksiä läpikäymällä toiminnan mahdolliset ongelmat eivät välttämättä tule ilmi. Toisaalta jo yhden ainoan peitetoimintatapauksen raportoinnin kattava läpikäyminen on erittäin työlästä. Tämä oli todettavissa, kun kaksi oikeusasiamiehen kanslian esittelijää tutustui yhden, ei erityisen laajan tapauksen poliisimiesten raportointiin – aineistoa ei ehditty käydä kokonaan läpi puolessatoista päivässä. Oikeusasiamiehen tulee jatkossa arvioida, miten ja missä määrin sinänsä hyödylliseen asiakirjatarkastukseen voidaan uhrata aikaa. Ylijohdon tarkastustoiminta on ainakin jossain muodossa käynnistynyt, mutta voidaan kysyä, onko se riittävää. Oikeusasiamies seuraa tilannetta.

Sinänsä oikeusasiamiehen kanslian tarkastuksien perusteella voidaan sanoa, että toiminnan dokumentointi on varsin tarkkaa. Tosin esimerkiksi päätösasiakirjojen sisällöissä on havaittu kehitettävää varsinkin, jotta ne palvelisivat paremmin muun muassa valvontaa.

Peitetoiminnan kansainvälistyminen asettaa valvonnalle oman haasteensa. Rajat ylittävä poliisitoiminta ei tietenkään ole valvomatonta, vaan toisen valtion peitehenkilö toimii Suomessa saatuaan ensin Suomen viranomaisilta luvan meidän kansallisten lakiemme ja omien viranomaistemme asettamien ehtojen mukaisesti. Tällaiset tilanteet ovat joka tapauksessa vielä "tavallista" kansallista peitetoimintaa vaikeammin valvottavia sekä virkakoneiston sisäisesti että ulkopuolisille laillisuusvalvojille.

3.4.6 LOPUKSI

Ongelmat peitetoiminnan ja valeostojen laillisuusvalvonnassa ovat osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa, esimerkiksi toiminnan salaisesta luonteesta johtuvat erityispiirteet. Poliisin teknisten ja taktisten menetelmien salassapito rajoittaa laillisuusvalvonnassa esiin tulleen julkistamista vielä telepakkokeinojakin huomattavasti enemmän.

Valvonta ei ratkaise kaikkia lainsäädännön tai itse toiminnan ongelmia. Kyse on sen tyyppisestä toiminnasta, jossa mukana olevien poliisimiesten kaikinpuolinen pätevyys ja hyvä harkintakyky on erittäin keskeistä.

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

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

4. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

4.1 TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

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

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen*.

4.1.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva kokonaisuudistus oli merkittävin lainsäädäntömuutos tuomioistuinsektorilla. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007; HE 13/2006) ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (371/2007; HE 12/2006) tulivat voimaan 1.10.2007. Lait korvasivat vuonna 1984 säädetyn lain oikeudenkäynnin julkisuudesta.

Oikeudenkäymiskaarta (OK 12:4a) ja hallintolainkäyttölakia (19a) muutettiin siten, että edunvalvoja voidaan nyttemmin määrätä viran puolesta oikeudenkäyntiä varten myös silloin, kun asianosaisella tosin on edunvalvoja, mutta tämä ei esimerkiksi esteellisyyden vuoksi voi edustaa päämiestään asiassa.

Lausunnot

Oikeusasiamiehen kansliaan saapui runsaasti tuomioistuin- ja oikeushallintoasioihin liittyviä lausunto- ja kuulemispyyntöjä. Kaikkiaan lausuntoja annettiin kahdeksan.

AOA antoi 27.8.2007 lausunnon (1252/5/07*) rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä (OMTRM 2007:3). AOA vastusti lakiehdotusta, joka siirtäisi rikosoikeudellisen tuomiovallan poliisi-, tulli- ja rajavartiomiehille vuosittain yli 200 000 rikosasiassa. AOA:n mielestä lakiehdotuksessa oli vakavia ongelmia epäillyn oikeusturvan, rikosoikeudellisen järjestelmän perusperiaatteiden ja perustuslain mukaisen tuomiovallan käytön kannalta. Valvontaa suorittavat virkamiehet voivat nykyisin antaa kiinteämääräisiä, enintään 115 euron suuruisia rikesakkoja ennalta tarkasti yksilöidyistä yksinkertaisista rikkomuksista. Lakiehdotus avaisi poliisi-, tulli- ja rajavartiomiesten itsenäiselle tuomiovallan käytölle enintään kuuden kuukauden vankeusuhkaisten rangaistussäännösten koko kentän. Nämä rangaistussäännökset ovat oikeudellisesti osittain monimutkaisia. Lakiehdotuksen mukaisiin enintään 20 päiväsakon sakkorangaistuksiin rajattunakin tämä toimivalta voisi tarkoittaa tuhansien tai ääritapauksissa jopa kymmenien tuhansien eurojen sakkorangaistusten määräämistä.

Menettely edellyttäisi epäillyn suostumusta. AOA korosti kuitenkin, että epäillyn antamalla suostumuksella on vain varsin rajallinen merkitys sakon oikeellisuuden takeena. Epäilty – säännönmukaisesti maallikko – tuntee tapahtumainkulun, mutta hänellä ei yleensä ole edellytyksiä arvioida rikokseen ja rangaistuksen määräämiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Näistä syistä epäilty voi antaa suostumuksensa, vaikka sakkomääräys olisi jossakin suhteessa oikeudellisesti perusteeton tai virheellinen.

AOA antoi 9.3.2007 lausunnon (398/5/07*) oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (OMTRM 2006:21). AOA piti esitettyjä uusia oikeussuojakeinoja (hyvityslautakunta, viivästyskantelu ja hallinnollisten taloudellisten sanktioiden lieventäminen) perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina keinoina oikeudenkäyntien viivästymisiä vastaan. Työryhmän ehdottamilla keinoilla ei kuitenkaan ole mahdollista korjata oikeudenkäyntimenettelyihin liittyviä rakenteellisia tai resurssien riittämättömyydestä johtuvia ongelmia.

AOA antoi 28.9.2007 lausunnon (2584/5/07*) tuomarinvastuun toteuttaminen -työryhmän mietinnöstä (OMTRM 2007:8), 31.7.2007 lausunnon oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämistä koskevasta OM:n työryhmämietinnöstä 2007:2 (1524/5/07*) ja 15.6.2007 oikeusapulainsäädännön muutostarpeita koskevasta OM:n työryhmämietinnöstä 2007:4 (1678/5/07*).

OM:ssä oli vireillä useita muitakin oikeudenkäyntiin liittyviä uudistushankkeita. Käräjäoikeusverkoston kehittämistä suunnitteleva työryhmä asetettiin helmikuussa 2007 ja se antoi mietintönsä lokakuussa. Työryhmän tehtävänä on laatia ehdotus käräjäoikeusverkoston kehittämiseksi maakuntapohjaiseksi siten, että jokaisessa maakunnassa olisi 1–3 käräjäoikeutta. Tämä merkitsisi käräjäoikeuksien nykyisen lukumäärän merkittävää pienentämistä.

Uusina hankkeina OM asetti toimikunnat selvittämään hallintolainkäytön kehittämistä, oikaisuvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona ja muutoksenhakulupaa hovioikeudessa. Lisäksi OM asetti työryhmät selvittämään lautamiesjärjestelmän, tuomioistuinharjoittelun ja immateriaaliasioiden tuomioistuinkäsittelyn kehittämistä sekä arvioimaan riita-asioiden oikeuspaikkasääntelyä.

Virkamiesvalmistelussa jatkettiin muun muassa summaaristen ja laajojen asioiden käsittelyn kehittämistä sekä oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentämistä koskevia hankkeita. Tuomarinvastuun toteuttamista ja oikeusapulainsäädännön tarkistamista koskevien hallituksen esitysten valmistelut jatkuivat. Lisäksi vireillä oli useita kansainväliseen prosessioikeuteen liittyviä hankkeita.

4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

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

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

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

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli yhteensä 241 (297 vuonna 2006). Niistä 200 (270) koski yleisiä tuomioistuimia, 38 (26) hallintotuomioistuimia ja 3 (1) erityistuomioistuimia. Vireille tulleiden uusien tuomioistuinasioiden määrä, 254 asiaa, pysyi edellisvuoden tasolla (262).

OM:n hallinnonalalle kirjattuja muita kuin tuomioistuimia koskevia kanteluita ja asioita ratkaistiin edellisten lisäksi 51 (64) kappaletta. Suurimman osan tämän ryhmän asioista muodostivat OM:n hallinnonalalla annetut lausunnot, joita siis annettiin 8 (7). Kanteluasioista 10 koski oikeusaputoimiston menettelyä. Lisäksi oli kyse muun muassa OM:n, kuluttajavalituslautakunnan, vaalipiirien, oikeusrekisterikeskuksen ja

tietosuojavaltuutetun menettelyistä. Vireille tulleiden uusien OM:n hallinnonalan asioiden määrä oli lähes sama kuin edellisvuonna eli 54 (52).

Annetut lausunnot mukaan lukien toimenpideratkaisuiden osuus koko asiaryhmässä annetuista ratkaisuista oli noin 10 %.

Oikeusasiamiehelle tulee jonkin verran kanteluita tuomioistuinkäsittelyn viipymisestä. AOA piti Kemi-Tornion käräjäoikeudessa yli puolentoista vuoden käsittelyaikaa lainhuutoasiassa liian pitkänä. Laatunsa tai laajuutensa vuoksi vaikea asia olisi tullut siirtää notaarilta käräjätuomarin ratkaistavaksi (1485/4/06). Markkinaoikeuden lähes kahden vuoden käsittelyaika julkista hankintaa koskeneessa asiassa oli valitettavan pitkä; asia ei kuitenkaan markkinaoikeuden työ- ja resurssitilanne huomioon ottaen antanut aihetta AOA:n toimenpiteille (484/4/07).

Psykiatriseen sairaalahoitoon vastoin tahtoaan määrätyn henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi on OA:n mukaan edellytettävä, että hän voi saattaa vapaudenmenetyksensä laillisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi, ja että tuomioistuinkontrolli tapahtuu kiireellisesti kaikissa oikeusasteissa. Kantelijan vapaudenmenetyksen laillisuutta koskevan valitusasian käsittely kesti Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kokonaisuudessaan yli 10,5 kuukautta. OA:n mukaan käsittelyaikaa oli pidettävä kokonaisuudessaan pitkänä, kun sitä arvioidaan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen viipymättömyysvaatimuksen ja mielenterveyslaissa säädetyn kiireellisen käsittelyn vaatimuksen valossa (1934/4/05*).

Kun tuomioistuin määrää tutkintavangin vapautettavaksi, vallitsevan käytännön mukaan vangittu voidaan laskea vapaaksi suoraan oikeuspaikkakunnalta tai passittaa vankilaan vapaaksi päästämistä varten. AOA piti molemmissa tapauksissa tutkintavangin vapauttamista koskevaa sääntelyä henkilökohtaista vapautta koskevan perustuslain 7 §:n kannalta puutteellisena. AOA:n esitystä OM:lle (1987/2/06*) käsitellään vankeinhoitoa koskevassa jaksossa s. 125.

Pääkäsittelyn nauhoittamisissa ilmeni yhä ongelmia. Turun käräjäoikeuden nauhoitteilta puuttui osa todistajankertomuksista, kun äänityslaite oli suljettu sen sijaan, että olisi aloitettu nauhoitus (4211/4/06). Suullisen käsittelyn järjestämistä veronkorotusvalituksen hallintotuomioistuinkäsittelyssä koskevaa ratkaisua (736/4/06*) käsitellään verotusta koskevassa jaksossa s. 224.

Laissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, tuleeko tuomioistuimen ilmoittaa oikeudesta poissa olleelle vastaajalle hänelle määrätystä lähestymiskiellosta ennen tyytymättömyyden ilmoittamiselle varatun määräajan päättymistä. Sääntely viittaa siihen, ettei tällaista määräaikaa ole ilmeisesti tarkoitettu sovellettavan lähestymiskieltoasioissa. Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevien vaatimusten johdosta olisi kuitenkin perusteltua, että tällaisen yksilön oikeusasemaan vaikuttavan asian käsittelystä säädettäisiin laissa nykyistä selvemmin. AOA lähetti vastauksensa OM:lle tiedoksi ja asian mahdollisesti edellyttämien lainsäädäntötoimenpiteiden harkintaa varten (2297/4/07).

OM:n oikeushallinto-osasto ilmoitti 16.10.2007, että AOA:n ratkaisu on saatettu muutoksenlupajärjestelmän käyttöönoton tarvetta ja muita muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen koskevia säännöksiä pohtivan toimikunnan tietoon. OK 25 luvun 4 §:n täsmentäminen otetaan harkittavaksi toimikunnan mietinnön jälkeen muutoksenhakua hovioikeudessa koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Kanteluita tehdään edelleen oikeudenkäynnin ja asiakirjojen julkisuudesta. Helsingin vaalipiirin I sihteeri menetteli julkisuuslain 13 §:n vastaisesti, kun hän edellytti puhelimitse julkisia asiakirjoja pyytäneen anonyymin henkilön esittelevän itsensä ehtona tiedon antamiselle (555/4/07*). Eräässä tapauksessa oli kyse siitä, että Kauniaisten kaupungin vaalilautakunta oli kieltänyt valokuvauksen vaalipaikalla (1107/2/07* s. 240).

Kanteluita tehdään myös lainkäytön puolueettomuudesta, tuomarin esteellisyydestä ja käytöksestä sekä asiakkaiden yleisestä kohtelusta. Eräässä tapauksessa AOA antoi haastemiehelle huomautuksen hänen epäasiallisen käytöksensä johdosta (852/4/07*). Käräjätuomarin ja maaoikeusinsinöörin käyttäytymistä koskevaa tapausta (3105/4/05) käsitellään maa- ja metsätaloutta koskevassa jaksossa s. 234.

Tuomarin työ edellyttää korostettua huolellisuutta. Oulun käräjäoikeus oli menetellyt virheellisesti, kun asianomistajaa, jolla oli vaatimuksia, mutta joita syyttäjä ei edustanut, ei ollut kutsuttu rikosasian pääkäsittelyyn (977/4/07*). Eräässä tapauksessa Tuusulan käräjäoikeus oli ottanut virheellisesti lähestymiskieltoasian tutkittavakseen varmistumatta tuomioistuimen alueellisesta toimivallasta (1745/4/06). Tuomioistuinten menettelyjä telepakkokeinoasioissa käsitellään erikseen jaksossa 3.

Myös kielellisten oikeuksien toteutumista tuomioistuimissa ja oikeushallinnossa koskevia asioita tuli esille. Esillä oli muun muassa käsittelykielen valintaa ja vaihtamista vakuustakavarikkoasiassa koskeva asia (354/4/06* s. 220) sekä saamenkielisten rangaistusvaatimusilmoituslomakkeiden puuttuminen (3905/2/07* s. 219).

Julkisten oikeusavustajien menettely johti toimenpiteeseen tapauksessa, jossa Turun oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja oli laiminlyönyt valvoa tyytymättömyyden ilmoittamisen määräaikaa (ns. fataljikirjausta) oheishuoltajuuden vahvistamista koskevassa asiassa (811/4/07*). Toisessa tapauksessa Tampereen seudun oikeusaputoimiston olisi tullut vastata asianosaisen kirjeeseen (3844/4/05*).

4.1.3 TARKASTUKSET

AOA:n tarkastuksilla Tuusulan ja Helsingin käräjäoikeuteen painopiste oli telepakkokeinoasioissa. Lisäksi AOA suoritti tarkastuksen Hämeenlinnan käräjäoikeudessa ja hallinto-oikeudessa.

4.1.4 RATKAISUJA

Käräjätuomari laiminlöi asiakirjojen arkistoinnin

AOA antoi Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomarille huomautuksen arkistolain ja käräjäoikeuden arkistosäännön vastaisesta menettelystä, jolla loukattiin perustuslakiin nojautuvaa julkisuusperiaatetta, julkisuuslain mukaisia tiedonsaantioikeuksia ja niiden kontrollointimahdollisuuksia. Käräjätuomari oli palauttanut kaikki riita-asiaan liittyvät asiakirjat kantajalle sen jälkeen, kun tämä oli peruuttanut kanteensa. Käräjäoikeudessa arkistoitiin vain päätös jättää asian sillensä ja aikaisempi käräjätuomarin päätös pitää oikeudenkäyntiaineisto salassa.

Asia tuli ilmi Helsingin Sanomien Sunnuntaidebattikirjoituksesta "Nokiaa ympäröi vaikenemisen muuri" 22.10.2006, jonka mukaan lehden toimittaja ei ollut saanut käräjäoikeudesta pyytämäänsä haastetta, koska käräjäoikeudella ei ollut sitä enää. Kirjoituksessa ihmeteltiin, miten käräjäoikeus saattoi vastoin arkistointisääntöään poistaa asiakirjat arkistosta. AOA otti asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Tuomioistuimelle, kuten mille tahansa viranomaiselle, asian käsittelemiseksi toimitettu asiakirja on julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirja. Tämän riita-asian haastehakemuksesta tuli viranomaisen asiakirja, kun se saapui käräjäoikeuden kansliaan. Samalla hetkellä asia tuli vireille tuomioistuimessa, ja edelleen samalla hetkellä haastehakemus tuli julkisuuslain 7 §:n mukaan lähtökohtaisesti julkiseksi.

Tuomioistuimella on velvollisuus säilyttää asiakirjat AOA:n päätöksessä lähemmin selostetuissa arkistolain säännöksissä ja arkistonmuodostussuunnitelmassa säädetyllä ja määrätyllä tavalla. Tässä asiassa haastehakemus ja sen täydennykseen liittyneet asiakirjat olivat käräjäoikeuden arkistonmuodostamissuunnitelman mukaan pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Ne olisi siis tullut arkistoida käräjäoikeudessa.

Arkistotoimen tarkoituksena on turvata muun muassa tietojensaantioikeuksien sekä tietosuojan ja tutkimuksellisten intressien toteutuminen. Lisäksi viranomaisten asiakirjojen säilyttäminen mahdollistaa julkisuusperiaatteen toteutumisen, ja sitä kautta arkistointi suojaa yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Tässä suhteessa kyse on yksilön oikeusturvan edistämisestä. Julkisuus palvelee lainkäytön objektiivisuutta, julkisen vallan käytön demokraattista kontrollia ja siten myös luottamusta oikeuslaitokseen ja viranomaistoimintaan yleisemminkin. Lainkäytön julkisuus mahdollistaa yhdenvertaisuuden toteutumisen valvonnan.

AOA ei hyväksynyt käräjätuomarin näkemystä siitä, että asiakirjojen säilyttämiselle ei olisi ollut oikeudellista tarvetta, kun haastehakemus oli peruutettu ennen kuin se annettiin tiedoksi vastaajalle. Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen arkistoitava viranomaisen asiakirja ei ole käräjätuomarin esittämässä merkityksessä asianosaisen "disponoitavissa" siten, että sen voisi palauttaa lähettäjälleen. Tähän ei vaikuta se, millä tavoin asian käsittely etenee ja päättyy viranomaisessa. Asiaan ei vaikuta myöskään se, tuleeko kulloinenkin asia oikeusvoimaisesti ratkaistuksi vai ei. Viranomainen ei saa luovuttaa arkistoitua tai arkistoitavaa asiakirjaa niin, että se poistuu lopullisesti viranomaisen hallusta.

Kun asiakirjat oli palautettu kantajalle, eivät viranomaisen asiakirjan julkisuus ja julkisuudella turvatut intressit voineet toteutua. Tämän vuoksi käräjätuomarin tekemän salassapitopäätöksen sisällöllisen oikeellisuuden kontrollointi tuli tosiasiassa mahdottomaksi yhtä lailla kaikille kuuluvien tiedonsaantioikeuksien ja niihin liittyvän muutoksenhakuoikeuden kannalta kuin yleisen laillisuusvalvonnan kannalta. Käräjätuomari oli kokonaan sivuuttanut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja laiminlyönyt päätöksenteossaan julkisuuslain 17 §:n mukaisen velvollisuuden ottaa huomioon tiedonsaantioikeudet.

AOA piti käräjätuomarin edellä kuvattua lainvastaista menettelyä periaatteelliselta kannalta vakavana.

Lisäksi asiassa oli kyse siitä, että käräjäoikeudella ei ollut tapahtuma-aikaan voimassa olleen oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan toimivaltaa antaa oikeudenkäyntiaineiston salassapitoa koskevaa päätöstä tuomioistuimen kansliassa. Tällaisen päätöksen käräjätuomari olisi voinut antaa vain käräjäoikeuden suullisessa istunnossa, jos sellainen olisi järjestetty.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 24.10.2007, dnro 4111/2/06*, esittelijä Pasi Pölönen

Käräjätuomari hyväksyi tyytymättömyyden ilmoituksen lainvoimaiseen päätökseen

AOA antoi Kotkan käräjäoikeuden käräjätuomarille huomautuksen virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun tämä oli hyväksynyt tyytymättömyyden ilmoituksen, vaikka päätös oli jo lainvoimainen. Lisäksi tuomari oli poistattanut väestötietojärjestelmästä sinne tehdyn merkinnän lainvoimaisesta avioerosta.

Käräjäoikeus oli tuominnut kantelijan ja hänen entisen puolisonsa avioeroon. Kun päätökseen ei ollut ilmoitettu tyytymättömyyttä määräajassa, päätös oli tullut lainvoimaiseksi ja käräjäoikeus oli tehnyt maistraattiin ilmoituksen erosta. Kantelijan entinen puoliso oli kuitenkin myöhemmin määräajan jo mentyä umpeen ilmoittanut tyytymättömyytensä ratkaisuun, ja käräjätuomari oli hyväksynyt sen. Syynä hyväksyä myöhään tehty tyytymättömyyden ilmoitus oli ollut avioeropäätökseen tehdyn merkinnän mukaan se, että kantelijan entiselle puolisolle ei ollut etukäteen ilmoitettu ratkaisun antamisesta. Tyytymättömyyden ilmoituksen hyväksymisen jälkeen käräjäoikeudesta oli pyydetty maistraattia poistamaan avioeroa koskeva merkintä väestötietojärjestelmästä. Myöhemmin kantelijan puoliso oli ilmoittanut käräjäoikeuteen, ettei hän valitakaan avioeropäätöksestä hovioikeuteen. Tämän jälkeen käräjätuomari oli merkinnyt avioeropäätöksen lainvoimaiseksi, ja avioerosta oli tehty uusi ilmoitus väestörekisteriin.

Oikeusasiamiehelle kanteli avioeroa hakenut puoliso. Hän koki, että hänen oikeusturvaansa oli loukattu, kun hän oli jäänyt pitkäksi aikaa väärään käsitykseen prosessin etenemisestä.

AOA huomautti, että kantelun tapauksessa tyytymättömyyden ilmoittamisen ajankohta ei ollut epäselvä tai tulkinnanvarainen, vaan ilmoitus oli kiistattomasti tehty säädetyn määräajan jälkeen. Ilmoitusta ei näin ollen olisi tullut hyväksyä. Kun tyytymättömyyttä ei ollut ilmoitettu määräajassa, käräjäoikeuden päätös oli tullut lainvoimaiseksi. Lainvoimaiseksi tulleeseen ratkaisuun taas ei voi hakea muutosta enää varsinaisin muutoksenhakukeinoin, vaan siihen voidaan puuttua vain ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Hyväksyessään liian myöhään tehdyn tyytymättömyyden ilmoi-

tuksen käräjätuomari teki tosiasiassa menetetyn määräajan palauttamista koskevan ratkaisun, joka kuuluu vain korkeimman oikeuden (KKO) toimivaltaan.

AOA piti käräjätuomarin lainvastaista menettelyä periaatteessa vakavana. Tuomioistuimen lainkäyttöratkaisujen pysyvyys ja se, että niihin voidaan puuttua vain laissa säädetyin perustein ja laissa säädettyjä menettelymuotoja noudattaen, on yksi toimivan ja luotettavan oikeusjärjestelmän kulmakivi. Käräjätuomarin menettely kohdistui näin tuomioistuimen lainkäytön ytimeen. AOA:n mukaan voidaan katsoa, että käräjätuomarin menettely on heikentänyt luottamusta oikeuslaitoksen asianmukaiseen toimintaan.

AOA harkitsi, että aihetta syytteen nostamiseen ei kuitenkaan ollut. Käräjätuomarin menettelyn moitittavuutta lievensi se, että KKO:n aikaisemman ratkaisun valossa tapauksessa olisi sinänsä näyttänyt olleen perusteita palauttaa menetetty määräaika. Lisäksi AOA otti huomioon, että käräjätuomarin menettelystä ei aiheutunut kenellekään oikeudenmenetyksiä eikä muuta haittaa kuin kantelijalle epätietoisuus käräjäoikeuden päätöksen lopullisuudesta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 30.11.2007, dnro 552/4/06*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Oikeushallinnon puhelinpalvelun maksullisuus

AOA antoi OM:lle huomautuksen sen viivyttelystä saattaa hallinnonalansa puhelinpalvelu vastaamaan perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan neuvonnan sisältö

Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) todetaan, että hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka hoitaa asiaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuuteen kuuluu viranomaiselle asetettu yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan puolestaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista, myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 29/2002), että hallintoasian käsitettä ei ole laissa määritelty ja määrittely onkin kaikkiaan vaikeaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti.

Lain esitöiden perusteella viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyneuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Näin ollen viranomaisen puhelinpalvelu tulee järjestää siten, että viranomaisessa asioiva voi tavoittaa maksutta asiaansa hoitavan tai käsittelevän virkamiehen ja niin ikään saada maksutta menettelyneuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Puhelinneuvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää siten myös viranomaisen yhteysnumeroiden, kuten puhelinvaihde- ja kirjaamopalvelujen numeroiden maksuttomuutta.

Puhelinneuvonnan sisältö OM:n hallinnonalalla

Hallintolain mukaan lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Asiakkaiden puhelimitse tapahtuvissa yhteydenotoissa esimerkiksi tuomioistuimeen ei ainakaan yleensä ole kysymys lainkäytöstä, vaan normaalista asioinnista viranomaisen kanssa. Asiakas saattaa tiedustella vireillä olevan asiansa käsittelyvaihetta, hän voi tilata tuomioistuimen päätöksen tai pyytää muuta tosiasiallista tai menettelyllistä neuvontaa. Tällöin asiakkaat usein asioi-

vat myös muiden kuin lainkäyttötoimintaan osallistuvien virkamiesten tai tuomareiden kanssa. Näissä tavanomaisissa asiakkaiden yhteydenotoissa tuomioistuimeen ei siten ole kysymys lainkäytöstä, vaan hallintoasiaan (esimerkiksi asiakirjatilaus) tai tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvästä viranomaisen hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta, johon kuuluu viranomaisen yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tämä koskee vastaavasti syyttäjänvirastoja ja ainakin osittain myös ulosottovirastoja.

Vaikka ministeriön hallinnonalan viranomaisissa voidaan osittain antaa myös lainkäytön tai ulosoton piiriin kuuluvaa puhelinneuvontaa, se ei ole hyväksyttävä peruste näiden viranomaisten puhelinnumeroiden maksullisuudelle, koska samoista puhelinnumeroista annetaan myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa ja koska neuvonnan maksuttomuuden vaatimus nojautuu viime kädessä kaikkia viranomaisia velvoittavaan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon. OM:n hallinnonalalla on myös viranomaisia, joiden toiminta kuuluu kokonaisuudessaan hallintolain soveltamisalaan.

Puhelinpalvelun hinnoittelu

AOA totesi, että OM:n hallinnonalan puhelinpalvelu oli pääosin järjestetty siten, että asiakas voi saada oikeudellista tai tosiasiallista neuvontaa taikka asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastauksen vain soittamalla tuomioistuinten, syyttäjänvirastojen, oikeusaputoimistojen, ulosottovirastojen ja muiden virastojen yritysnumeroihin. Näihin puhelinnumeroihin soittamisesta hänelle aiheutuu merkittävästi ylimääräisiä kustannuksia erityisesti, mikäli hän asioi virastoon matkapuhelimestaan.

Myöskään siltä osin kuin ministeriön hallinnonalan muutamassa virastossa oli käytössä erityinen asiakaspalvelunumero, tämän puhelinpalvelun hinnoittelu ei ollut hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukainen siltä osin kuin asiakkaalta perittiin puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi ollut soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon. AOA oli jo aikaisemmassa vuonna 2006 antamassaan Kansaneläkelaitosta (Kela) koskevassa kannanotossaan korostanut, että ei ole osoitettavissa sellaista normaalin puheluhinnan ylittävää hintaa, joka olisi oikeudellisesti hyväksyttävissä. Näiden palvelunumeroiden hintoja voidaan tosin pitää ainakin aiempaan matkapuhelusta perittyyn hintaan verrattuna kohtuullisena. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ole kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

AOA:n vuonna 2005 antamat päätökset Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE) puhelinneuvonnan maksullisuudesta olivat ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan. Sen vuoksi AOA tyytyi noissa päätöksissään saattamaan puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen Verohallituksen ja AKE:n tietoon. Vuoden 2006 kesällä AOA antoi Kelalle huomautuksen sen johdosta, ettei Kela ollut ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin saattaakseen puhelinneuvontansa lainmukaiseksi.

OM:n hallinnonalalla oli edelleen vuoden 2007 lopulla pääosin käytössä vastaavanlaiset valtakunnalliset yritysnumerot kuin verohallinnolla oli vuonna 2005. Niihin soittaminen maksaa lankapuhelimesta 8,21 senttiä puhelu lisättynä 1,47 senttiä minuutilta ja kaikista matkapuhelimista 29,13 senttiä minuutilta. Näin hinnoitellut viranomaisen puhelinnumerot eivät enää tässä vaiheessa olleet hyväksyttävissä, vaikka OM olikin ilmoittanut pyrkivänsä numeroiden maksuttomuuteen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 21.12.2007, dnrot 483* ja 510/4/07*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

OM ilmoitti 17.3.2008, että puhelinneuvonnassa tullaan ottamaan koko hallinnonalalla käyttöön 0100 -palvelunumerointi puhelunvälityksen ja virastojen palvelunumeroiden yhteyteen. Puhelut näihin numeroihin hinnoitellaan siten, että asiakkaan maksettavaksi jää vain hänen oman liittymäsopimuksensa mukainen matkapuhelu- tai lankapuhelumaksu. Ministeriö maksaa muut liikennöintikulut. Palvelunumeroinnin käyttöönottoon vaikuttaa puheluliikenteen kilpailutus. Kilpailutuksen tuloksen selvittyä vuoden 2008 elokuussa ministeriö voi siirtyä laajemmin palvelunumeroinnin käyttöön.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tuomiolauselmajärjestelmässä

Tuomioistuinten käyttämässä tuomiolauselmajärjestelmässä poissaolo oikeudesta vastaajana merkittiin tuomiolauselmaan syyksi luettujen rikosten ryhmään yhtenä syyksi luettuna rikoksena. AOA otti asian tutkittavakseen omana aloitteena.

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta säätävän Suomen perustuslain 8 §:n (aikaisemmin Suomen hallitusmuodon 6a §:n) mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Poissaolosta tuomittavasta sakkorangaistuksesta aikaisemmin säätäneet säännökset kumottiin 1.10.2007 lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa tultua voimaan. Tuolloin poissaolotilanteissa siirryttiin käyttämään sakon sijasta uhkasakkoa, joka ei ole rangaistus.

Seuraus poissaolosta oikeudesta merkittiin kuitenkin vielä näiden lainmuutosten jälkeen teknisistä syistä tuomiolauselmajärjestelmään syyksi luettuja rikoksia koskevaan kenttään huhtikuuhun 2002 saakka. Tuolloin OM ohjeisti käräjäoikeuksia tallettamaan uhkasakon tuomiolauselmajärjestelmässä eri kenttään pääotsakkeen "rangaistusseuraamukset" alle. Lokakuusta 2006 lähtien poissaolo oikeudesta on voitu merkitä tuomiolauselmajärjestelmään omaan uhkasakko-kenttäänsä.

AOA piti menettelyä erityisesti huhtikuuhun 2002 saakka selvästi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaisena. Hän piti myös sen jälkeen aina lokakuuhun 2006 saakka noudatettua menettelyä merkitä pakkokeinoluonteinen uhkasakko rangaistusseuraamukseksi laillisuusperiaatteen kannalta varsin ongelmallisena.

Nyttemmin asiantila on korjattu. Korjaus ei kuitenkaan ole poistanut tai oikaissut sitä, että tätä ennen tuomioistuimet ovat antaneet lukemattoman määrän tuomiolauselmia (vuosittain noin 1 500), joihin sisältyy rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastainen lausuma. Tuomiolauselmissa on toisin sanoen merkitty henkilöiden syyksiluettuina rikoksina tekoja, jotka eivät lain mukaan ole rikoksia, tai ainakin merkitty rangaistus teosta, joka ei ole rikos. Nämä virheet ovat käytännössä lopullisia. AOA piti esille tullutta asiantilaa vakavana virheenä, jollaista ei voi perustella teknisillä syillä.

AOA kiinnitti OM:n huomiota vastaisuuden varalle siihen, että tuomiolauselmajärjestelmässä ei saa esiintyä tämän kaltaisia rikosoikeuden perusperiaatteiden ja yksilön oikeusturvan kannalta karkeita virheitä. Tällaiset ongelmat tulisi havaita ja estää ennalta lainsäädäntömuutosten yhteydessä. Mikäli tässä ei onnistuta, tulee järjestelmän ongelmat viivytyksettä korjata. Tällaisten virheiden esiintymistä tai niiden korjaamisen viipymistä ei voi perustella teknisillä seikoilla.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 25.9.2007, dnro 4313/2/06*, esittelijä Pasi Pölönen

Pääkäsittelyn äänitettä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika

Kantelija pyysi saada cd-muodossa jäljennöksen korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) suullisen pääkäsittelyn äänitteestä. Pyynnön toteuttaminen kesti yli kaksi viikkoa, kun äänite saatettiin ensin kirjalliseen muotoon. Asiassa oli kyse siitä, oliko tietopyynnön toteuttamisessa perusteita ylittää julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetty kahden viikon määräaika.

AOA piti selvänä, että digitaalisessa muodossa olevan äänitteen kopioiminen cd-levylle ei aiheuta julkisuuslaissa tarkoitettua asiakirjojen suureen määrään perustuvaa syytä yli kahden viikon käsittelyajalle. Asiassa ei aktualisoitunut julkisuuskysymyksiä, eikä muukaan seikka pyynnön käsittelyssä vaatinut erityistoimenpiteitä. KHO:n sisäistä käsittelyä varten tehtävän äänitteen litteroinnin valmistuminen ei ollut edellytyksenä digitaalisessa muodossa toivotun istuntonauhoitusta koskeneen pyynnön käsittelylle. Kun tietoja oli pyydetty nimenomaan digitaalisessa muodossa cd-levyllä, ei äänitteen saattamisella kirjalliseen muotoon ollut merkitystä asiakirjan yleisöjulkisuuden toteuttamiselle.

Se selvityksessä viitattu näkökohta, että julkinen äänitekopio olisi ennen sen luovuttamista tarkistettava, ei saa suoraa tukea laista. Julkisuusperiaatteen viivytyksettömän toteuttamisen esteenä ei voida AOA:n mukaan pitää sitä intressiä, että viranomainen erikseen toteaa mahdollisen äänitysvirheen tapahtumisen toimittaessaan tallennekopion. Tuomioistuimen istunnosta tehty äänitystallenne on sellaisenaan, mahdollisine virheineenkin, julkisuuslain 5 §:n mukainen viranomaisen asiakirja, josta kenellä tahansa on oikeus saada jäljennös, paitsi jos asiakirja jollain laissa säädetyllä perusteella on salassa pidettävä tai jos se ei ole vielä julkinen.

AOA tarkasteli erikseen äänitteen julkiseksi tulemisen ajankohtaa, koska se oli merkityksellinen tietopyynnön viivytyksettömyyden arvioimiseksi ja sen takarajana olevan määräajan laskemiseksi. AOA:n mukaan on tulkinnanvaraista, määrittyykö äänitteiden julkiseksi tulemisen ajankohta julkisuuslain 6 vai 7 §:n perusteella. Viranomaisen laatiman (6 §) asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta poikkeaa viranomaiselle toimitetun (7 §) asiakirjan julkiseksi tulemisesta. Ensiksi mainitussa tulkintavaihtoehdossa istunnon äänite ei tule julkiseksi ennen pääasiaratkaisun antamista, jälkimmäisen tulkinnan mukaan äänite tulee sitä vastoin julkiseksi heti pääkäsittelyssä.

AOA totesi, että perustuslain 12 §:n 2 momentin ja julkisuuslain 1, 3 ja 17 §:n nojalla katsotaan vakiintuneesti, että salassapitoperusteita on tulkittava lähtökohtaisesti suppeasti. AOA katsoi, että vastaavaa julkisuusperiaatteen toteutumista edistävää tulkintalinjaa on mahdollista soveltaa myös asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan määrittelyssä silloin, kun kysymys osoittautuu tulkinnanvaraiseksi. Tällöin oikeudellisesti mahdollisista tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka johtaa aikaisempaan asiakirjan julkiseksi tulemiseen.

Lisäksi on otettava huomioon julkisuuslain 9 §:n 2 momentti, joka mahdollistaa sen, että viranomainen voi harkintansa mukaan antaa tiedon myös sellaisesta asiakirjasta, joka ei ole vielä tullut julkiseksi. Tällaisen julkisuusmyönteisen tulkinnan puolesta puhuvat julkisuuslain 17 §:n 1 momentissa säädetyt periaatteet tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. AOA:n mukaan tiedon antamista tuomioistuimen äänitteestä ei tulisi viivyttää sillä perusteella, että äänite ei ole vielä julkinen.

AOA katsoi, ettei KHO ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti. Hän saattoi kuitenkin esittämänsä käsitykset KHO:lle tiedoksi.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.9.2007, dnro 3605/4/06*, esittelijä Pasi Pölönen

4.2 SYYTTÄJÄLAITOS

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

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Syyttäjälaitos muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja paikallisista syyttäjäyksiköistä. Syyttäjälaitoksen organisaatio uudistettiin 22.12.2006 annetuilla laeilla ja 1.2.2007 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä siten, että 1.4.2007 alkaen 64 paikallisen syyttäjäyksikön tilalle perustettiin 15 syyttäjänvirastoa. Valtioneuvosto määräsi uusien virastojen toimialueet ja pääpaikat. Lisäksi oikeusministeriö nimesi 50 palvelutoimistoa, jotka toimivat virastojen alaisuudessa sivutoimipisteinä. Käytännössä palvelutoimistot sijoitettiin lähes kaikille niille paikkakunnille, joissa aikaisemmin toimi itsenäinen syyttäjäyksikkö. Valtakunnansyyttäjä nimitti päälliköt ja apulaispäälliköt kaikkiin uusiin syyttäjänvirastoihin.

Vuoden 2006 lokakuun alussa tuli voimaan eräitä uusia säännöksiä, joiden vaikutus syyttäjien toiminnassa tuli varsinaisesti esiin vuoden 2007 aikana. Merkittävin uusi säännös oli oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin lisätty uusi luku 5 a, jossa annetaan mahdollisuus kirjalliseen menettelyyn rikosasioissa. Tavoitteena oli, että 30 % syyteasioista ohjautuisi tähän menettelyyn. Mahdollisuuksia rajoittaa esitutkintaa laajennettiin niin ikään vuoden 2006 lokakuussa voimaan tulleilla muutoksilla.

Poliisin kanssa toteutetun valtakunnallisen esitutkintayhteistyökoulutuksen vaikutusten uskottiin näkyvän kertomusvuonna. Koulutuksen tarkoituksena oli tehostaa ja nopeuttaa vaativien rikosasioiden esitutkinta-, syyteharkinta- ja oikeuskäsittelyä lisäämällä syyttäjien osallistumista esitutkintaan. Tässä tarkoituksessa valtakunnansyyttäjä antoi toukokuussa syyttäjille ohjeen esitutkintayhteistyön tehostamisesta ja syyttäjäparien käyttämisestä (2007:5). Eduskunnan lakivaliokunta oli jo oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säätämisen yhteydessä edellyttänyt myös syyttäjien työtapojen kehittämistä niin, että suurimmissa jutuissa voidaan käyttää syyttäjäparia tai -ryhmää. Monista syistä tavoitteet eivät kuitenkaan olleet käytännössä toteutuneet. Syyttäjälaitoksen sirpaleisesta organisaatiosta johtuneet työnjohdolliset ongelmat ovat olleet yksi keskeinen kehityksen este. Nämä ongelmat ovat valtakunnansyyttäjän mukaan organisaatiouudistuksen myötä poistuneet.

4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista on koskenut syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta, mutta jonkin verran on kanneltu myös menettelytavoista, lisätutkintapyyntöihin suhtautumisesta, ratkaisujen perusteluista ja viipymisestä, syyttäjän esteellisyydestä sekä syyttäjän toiminnasta poliisirikosasian tutkinnanjohtajana. Esitutkinnan rajoittamispäätöksiin kohdistuneet kantelut eivät olleet juuri lisääntyneet.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Kertomusvuonna jatkettiin hyväksi havaittua käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa koskevat muutoksenhakutyyppiset kantelut, joissa epäiltynä on yksityinen henkilö, siirretään valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjä voi toimivaltansa puitteissa suorittaa tällöin uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin yhdeksän kantelua.

AOA ratkaisi 60 syyttäjiä koskevaa kantelua ja kaksi omaa aloitetta. Määrässä oli jonkin verran kasvua edellisen vuoden 54 ratkaisusta. Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneiksi 65, kun niitä edellisenä vuonna oli hieman enemmän, 69. Molempina vuosina otettiin lisäksi omasta aloitteesta tutkittavaksi yksi asia. Vuosittaiset erot lukumäärissä ovat olleet varsin pieniä.

Toimenpiteisiin johti kolme kantelua ja kaksi omaa aloitetta. Kaikissa toimenpiteenä oli käsitys. Lisäksi yhdessä asiassa (4083/4/06) tapahtui korjaus kantelun käsittelyn aikana. Siinä syyttäjä oli lähettänyt syytetyn tekemät esitutkintapyynnöt poliisilaitokselle. Näistä kahta tapausta on käsitelty tarkemmin poliisia koskevas-

sa jaksossa (988/2/06 s. 116 ja 3193/4/05* s. 119). Kolmannessa tapauksessa poliisirikoksen esitutkinnan oli suorittanut poliisin sijoituspaikkakunnan poliisilaitos ilman, että syyttäjä olisi toiminut tutkinnanjohtajana. AOA:n mielestä syyttäjän olisi tullut havaita virhe ja ryhtyä toimiin esitutkintaan liittyneiden puutteiden korjaamiseksi (2669/2/05*).

Eräässä päätöksessä AOA kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota syyttämättäjättämispäätöksen avoimeen perustelemiseen työsuojelurikosasiassa. Työsuojelupiiri oli antanut asiassa lausunnon, jossa oli selkeä kannanotto ja esitys syytteen nostamisesta. Lausuntoa ei ollut edes mainittu syyttämättäjättämispäätöksessä (509/4/05*). AOA kiinnitti toisessa päätöksessään kihlakunnansyyttäjän huomiota perustuslain 21 §:n virkakielelle asettamiin vaatimuksiin valituskirjelmän sanamuotoja valittaessa. Kielenkäytön asiallisuus merkitsee, ettei esimerkiksi valituskirjelmissä käytetä ainakaan tietoisesti sanontoja, jotka vastaajan voidaan otaksua kokevan loukkaaviksi, väheksyviksi tai jopa rasistisiksi (1938/4/06).

Lisäksi AOA arvosteli muutamassa ratkaisussa poliisin ohella myös kihlakunnansyyttäjän toimintaa. Niistä yhtä (1970/4/07*) on selostettu s. 118.

4.2.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjäyksiköitä suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta huomioon ottaen tarkastusten lisäämistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. AOA tarkasti tammikuussa ennen syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta Keski-Uudenmaan kihlakunnanviraston syyttäjäosaston ja uudistuksen jälkeen marraskuussa Lapin syyttäjänviraston.

Syyttäjätarkastusten painopisteenä oli syyteharkinnan joutuisuuden seuranta sekä rikosprosessin sujuvuus syyttäjän työssä. Tähän liittyi läheisesti syyttäjän ja poliisin välisen yhteistyön seuranta sekä syyttäjän ja tuomioistuinten välisen toiminnan sujuvuuden seuranta. Huomio kohdistettiin etenkin kirjallisen oikeudenkäyntimenettelyn toteutumiseen ja myös esitutkinnan rajoittamispäätöksiin. Tarkastelussa otettiin huomioon myös asianosaisten oikeusturvan toteutuminen.

Syyteharkinta-ajat olivat kummassakin kohteessa lyhyitä, Keski-Uudellamaalla jopa erittäin lyhyitä. Kirjallinen oikeudenkäyntimenettely oli käynnistynyt hyvin molemmissa tarkastuskohteissa. Lapin syyttäjänviraston alueella noin 35 % käräjäoikeuteen menevistä jutuista esitettiin kirjalliseen menettelyyn. Yhteiset toimintatavat käräjäoikeuksien kanssa olivat löytyneet.

Edellisenä vuonna toteutetun esitutkintayhteistyökoulutuksen jälkeen oli odotettavissa, että tutkinnanjohtajat tekisivät syyttäjille useammin esityksiä esitutkinnan rajoittamisesta. Rajoittamispäätösten määrä olikin noussut huomattavasti molemmissa tarkastuskohteissa.

Lapin syyttäjänviraston tarkastuksessa havaittiin, että Ivalon palvelutoimisto oli tarkastushetkellä miehittämättä. Koska palvelutoimiston toiminnan ilmeisenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että toimistossa on ainakin tiettyinä aikoina henkilö, jonka puoleen ihmiset voivat kääntyä syyttäjätoimeen liittyvissä asioissa, AOA päätti ottaa asian omana aloitteena tutkittavaksi (3577/2/07).

4.2.4 RATKAISUJA

Apulaisvaltakunnansyyttäjä ei loukannut Bodom-juttua arvostelleen syyttäjän sananvapautta

Kihlakunnansyyttäjä oli kirjoittanut Bodom-oikeudenkäyntiin liittyvän mielipidekirjoituksen iltapäivälehteen sekä ollut haastateltavana television ajankohtaisohjelmassa. Hän oli esittänyt näissä yhteyksissä näkemyksiään muun muassa tuon oikeudenkäynnin tarpeellisuudesta, syyttäjän toiminnasta ja näytön arvioinnista. Tämän vuoksi apulaisvaltakunnansyyttäjä lähetti kihlakunnansyyttäjälle selvityspyynnön, jossa häntä pyydettiin selvittämään osallistumisensa julkiseen keskusteluun asiassa, johon hänellä ei virkansa kautta ollut mitään yhteyttä.

Kihlakunnansyyttäjä kanteli selvityspyynnöstä oikeusasiamiehelle. Hän katsoi selvityspyynnön loukanneen hänen sananvapauttaan ja oikeuttaan osallistua oikeudelliseen keskusteluun.

Myöhemmin apulaisvaltakunnansyyttäjä ilmoitti kihlakunnansyyttäjälle kirjeitse käsityksensä, että syyttäjäkollegoiden virkatointen julkinen arvostelu tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ei ole hyvän syyttäjätavan mukaista, sillä syyttäjän ei tule käydä oikeutta tuomioistuimen rinnalla julkisuudessa. Apulaisvaltakunnansyyttäjä piti tärkeänä, että kaikki syyttäjät vaalisivat kohdaltaan asioiden käsittelyrauhaa tuomioistuimissa.

AOA otti apulaisvaltakunnansyyttäjän menettelyä arvioidessaan huomioon perustuslaissa turvatun sananvapauden sekä virkamiehen velvollisuuksia ja käyttäytymistä koskevat velvoitteet, joista on katsottu aiheutuvan tiettyjä rajoituksia virkamiesten sananvapauteen. Samoin hän otti huomioon myös valtakunnansyyttäjän tehtävät syyttäjälaitoksen johtamisessa. Virkamiehen sananvapautta arvioitaessa on merkitystä myös virkamiehen virka-asemalla ja sillä, missä ominaisuudessa kannanotto on annettu. Jos se on annettu yksityishenkilönä, sananvapauden rajoitukset ovat lievimmillään.

Kihlakunnansyyttäjän lausunnot olivat meneillään olleessa oikeudenkäynnissä toimivia syyttäjiä kohtaan poikkeuksellisen kärkeviä. Ne sisälsivät ilmaisuja, joiden perusteella asianomaisten syyttäjien ja myös Valtakunnansyyttäjänviraston virkamiesten arvostelukykyä ja jopa näiden menettelyn lainmukaisuutta voitiin epäillä kyseenalaiseksi. Varsinkin kihlakunnansyyttäjän virkanimikkeen käyttäminen TV-ohjelmassa antoi käsityksen virkamiehenä esitetystä mielipiteestä.

AOA:n mielestä Valtakunnansyyttäjänviraston reagoiminen asiaan oli ymmärrettävää. Kysymys ei ollut kurinpitomenettelyn aloittamisesta, vaan käsityksen ilmaisemisesta kihlakunnansyyttäjän sopimattomasta esiintymisestä julkisuudessa ja työrauhan turvaamisesta vireillä olevassa asiassa toimiville syyttäjille. Kihlakunnansyyttäjää ei pyritty estämään kirjoittamasta syyttäjälaitosta arvostelevia kirjoituksia, jollaisia hän on myöhemminkin julkaissut. AOA:n mukaan apulaisvaltakunnansyyttäjän menettely ei ollut virheellistä eikä loukannut kihlakunnansyyttäjän sananvapautta.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 19.6.2007,
dnro 2793/4/05*, esittelijä Eero Kallio

4.3 POLIISI

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

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Poliisia koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu ja poliisi on saanut käyttöönsä periaatteellisestikin merkittäviä uusia keinoja. Muun muassa eduskunnan eri valiokunnat ja myös laillisuusvalvojat ovat arvostelleet sitä, että uudistukset ovat johtaneet epäyhtenäiseen ja osin vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen. Oikeusministeriö (OM) ja sisäasiainministeriö (SM) asettivatkin helmikuussa 2007 toimikunnan, jonka tehtävänä on vuoden 2008 lokakuun loppuun mennessä valmistella ehdotus esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistukseksi. Kysymys on erittäin laajasta hankkeesta.

Myös poliisihallintoa ollaan uudistamassa. Valtioneuvosto päätti kertomusvuonna paikallispoliisin uudesta hallintorakenteesta: nykyisten 90 kihlakunnan poliisilaitoksen tilalle perustetaan vuoden 2009 alusta lukien 24 poliisipiiriä. Poliisin yli- ja lääninjohtojen samoin kuin valtakunnallisten yksiköiden asemaa tarkasteltiin uudistuksen valmistelun toisessa vaiheessa. Helmikuussa 2008 SM:n työryhmä esitti poliisihallituksen perustamista. Uusi keskusvirasto, joka muodostettaisiin SM:n poliisiosastosta ja läänien poliisijohdoista, johtaisi poliisin operatiivista toimintaa. SM:lle jäisi poliisin poliittinen ja strateginen ohjaus. Poliisihallitus aloittaisi toimintansa aikaisintaan vuonna 2010. Läänien poliisijohdot poistuisivat, vaikkakin poliisihallituksella olisi alueellisia osatoimintoja (Turku, Mikkeli, Oulu). Keskusrikospoliisi (KRP), liikkuva poliisi ja suojelupoliisi säilyttäisivät pääpiirteissään nykyiset asemansa.

Poliisihallinnon omaa sisäistä laillisuusvalvontaa on viime vuosina tehostettu, mutta toimintaan käytettävissä olevien resurssien niukkuus vaikuttaa rajoittavan suuresti valvonnan kattavuutta. On erittäin tärkeää, että poliisin hallintorakenteen uudistamisessa turvataan poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toimintamahdollisuudet. Tähän saakka lääninjohdot ovat vastanneet merkittävästä osasta valvontaa.

Jo pidemmän aikaa kehityspiirteenä on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tarkoituksena on antaa mahdollisuus suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän sinänsä järkevään tavoitteeseen pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä paljonkin heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Järjestyspoliisitoiminnassa puolestaan voi nähdä poliisin toiminta-alan supistumista esimerkiksi siinä, että yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta.

Nämä poliisitoiminnan kehityskulut eivät ole ongelmattomia. Kuitenkin usein jo kustannussyistä nähdään välttämättömäksi, että poliisi keskittyy olennaisiksi katsomiinsa asioihin. On silti selvää, että jossain vaiheessa tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan laajentaminen ja ylipäätään poliisin resurssien mitoitus muuttuvat oikeusturvakysymyksiksi. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille asioille, joita poliisi ei katso merkittäviksi – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla hyvinkin suuri merkitys.

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina kansainvälistynyt voimakkaasti. Tähän on osaltaan vaikuttanut rajojen avautuminen; kertomusvuonnakin Schengen-alue laajeni muun muassa Viroon. Erityisesti vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen Euroopan Unioni on aktivoitunut merkittävästi rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön aloilla. Kysymys on ollut paitsi terrorismin niin myös ylipäätään vakavan, usein rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta. Seurauksena on ollut esimerkiksi rikoslain 34a luvun (Terrorismirikoksista) ja ns. EU-luovutuslain säätäminen. Kertomusvuonna Suomessa tuli voimaan eräiden EU-valtioiden keskinäinen Prümin sopimus, joka koskee muun muassa DNA- ja sormenjälkirekisterien tietojen vaihtoa ja operatiivista poliisiyhteistyötä.

Poliisi oli julkisuudessa muutamien huomiota herättäneiden rikosepäilyjen yhteydessä. Pasilan poliisivankilan vartija tuomittiin kiinniotetun pahoinpitelystä. Hyvin poikkeuksellinen esitutkinta alkoi loppuvuonna: Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön päällikköä sekä useita tutkinnanjohtajia ja tutkijoita epäillään tahallisista virkarikoksista. Suurlähettiläs Alpo Rusin valtiota vastaan nostaman vahingonkorvauskanteen käsittelyn yhteydessä puolestaan keskusteltiin suojelupoliisin valvonnasta ja vaadittiin myös ns. Tiitisen listan julkistamista (ks. myös OA Paunion päätös Rusin kantelun johdosta, oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 112).

4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Niiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on ollut 15 %:n luokkaa. Jonkin verran poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan lisäksi erityisesti syyttäjiin tai tuomioistuimiin pääasiassa kohdistuneiden ja tämän vuoksi niihin ryhmiin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Poliisin toiminnasta tehtyjä kanteluja ratkaistiin enemmän kuin koskaan ennen, yhteensä 572 (edellisvuonna 532). Poliisikanteluja saapui kaikkiaan 555. Kantelujen lisäksi päätettiin yhdeksän poliisia koskenutta omaa aloitetta. Toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli 101 (edellisvuonna 70). AOA Lindstedt nosti yhdessä asiassa syytteen kahta poliisimiestä vastaan esitutkintojen viipymisistä (ks. jäljempänä 3927/2/05 s. 111). Kuusi asiaa johti huomautukseen.

Poliisin ylijohdolle ja lääninjohdoille on SM:stä saadun tiedon mukaan viime vuosina tehty noin 700 kantelua vuosittain. Oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 186 poliisiviranomaisiin kohdistuvaa kantelua vuonna 2007. Osa näistä siirretään oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetuin lain perusteella.

Kantelujen määristä tai niiden johdosta tehdyistä ratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäinkin tuhansia. Kantelut ovat vain hyvin pieni ja valikoitunut otos. Yksi selitys kantelujen määrään on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentilanne ja se, mitä päätöksentekijällä oli tai olisi pitänyt olla tiedossa. Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Valtaosa oikeusasiamiehelle tulleista poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, tai pitää virheellisenä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa taikka arvostelee tutkinnan kestoa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Usein tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää, tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Ilmeisesti väitteet poliisin vakavista väärinkäytöksistä ohjautuvat paljolti suoraan esitutkintaan, koska tällaisia väitteitä esiintyy varsin harvoin kanteluissa. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on sinänsä perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia poliisimiehen tekemiksi väitetyistä rikoksista on vuosittain kirjattu 500–700. Suuri osa näistä ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska niissä ei ole ollut syytä epäillä rikosta. Vakava puute on, että tarkkaa seurantatietoa poliisia kohtaan tehtyjen rikosilmoitusten kohtalosta ei ole. Tämä johtuu sisä- ja oikeusministeriön tietojärjestelmien yhteensopimattomuudesta.

Poliisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot ja peitetoiminta sekä eräät muut poliisin salaiset tiedonhankintakeinot, joista ks. s. 77.

4.3.3 TARKASTUKSET

Poliisiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan kuuluvat myös tarkastukset. Ne eivät ole yllätysluonteisia vaan etukäteen valmisteltuja. Ennen tarkastusta tutustutaan asiakirjamateriaaliin: muun muassa selvityksiin kiinniotoista ja pidätyksistä sekä muihin esitutkintaan liittyviin päätöksiin, selvityksiin pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoasiakirjoihin. Tämän aineiston pohjalta tapauksia selvitellään tarkastuksella tarpeen mukaan tarkemmin. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita toiminnan laadusta.

Poliisitoiminnan tarkastuksissa on kiinnitetty erityishuomiota toimenpiteisiin, jotka on katsottu tärkeiksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä. On myös pyritty keskittymään alueille, joissa muu valvonta ja oikeusturvatakeet eivät ole kattavia esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisen vuoksi, kuten kiinniotoissa. Muuhun kuin hyvin pistokoeluonteiseen asiakirjatarkastukseen ei ole mahdollisuuksia.

AOA tarkasti paikallispoliisista Keski-Uudenmaan ja Rovaniemen kihlakuntien poliisilaitokset. Lisäksi hän tutustui Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen johtokeskukseen. Poliisilaitosten tarkastuksilla hän kiinnitti huomiota muun muassa erilaisiin vapaudenmenetyspäätöksiin, esitutkinnan joutuisuuteen, poliisipalveluiden saatavuuteen kihlakunnan eri alueilla ja telepakkokeinoihin. AOA pani merkille muun muassa sen, että vapaudenmenetystä koskevien päätösten perusteluja oli kirjattu puutteellisesti. Tarkastusohjelmaan kuuluivat myös keskustelut poliisilaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta sekä vapautensa menettäneiden olosuhteisiin eli lähinnä poliisivankiloihin tutustuminen. AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavakseen Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen päihtyneiden säilytystilojen asianmukaisuuden.

Varsinkin Rovaniemellä poliisi näki hätäkeskuksen toiminnassa parantamisen varaa. Hätäkeskusten yleisempiä ongelmia, kuten resursseja, henkilökunnan suurta vaihtuvuutta ja tietojärjestelmäongelmia, käsiteltiin toistuvasti myös tiedotusvälineissä.

Lapin lääninhallituksen poliisiosaston tarkastuksella keskusteltiin muun muassa laillisuusvalvonnasta läänissä. Eräät poliisilaitokset, joissa on ollut ongelmia muun muassa henkilöstösuhteissa, ovat lääninjohdon erityisseurannassa.

SM:n arpajais- ja asehallintoyksikön tarkastuksella AOA sai selvityksiä muun muassa niin koti- kuin ulkomaistenkin peliyhtiöiden toiminnan valvonnasta. Internetissä pelaamisen jatkuvan valvonnan todettiin olevan käytännössä mahdotonta. Keskustelussa asehallinnosta oli esillä tuore aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohje, joka tuli voimaan lokakuussa 2007. Tarkoitus on yhtenäistää ja tarkentaa aselupien myöntämistä – niitä käsitellään vuodessa noin 80 000. Julkisuudessakin aseluvista käytiin keskustelua Jokelan ampumistapahtumien ja myös EU:n ampuma-asedirektiivin johdosta (hankkimisikäraja nostettaisiin 18 vuoteen).

AOA kävi kertomusvuonna kaksi kertaa KRP:ssä. Tarkastuksilla olivat esillä muun muassa telepakkokeinot, peitetoiminta ja valeostot sekä tiedottajatoiminta. Lisäksi saatiin selvitys KRP:n sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Näiden tarkastusten lisäksi kanslian esittelijät kävivät kolmeen eri otteeseen KRP:ssä. Tähän liittyvistä ja muista tarkastushavainnoista ks. peitetoimintaa koskeva jakso s. 86.

4.3.4 RATKAISUJA

Poliisin toiminta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä

Helsingissä järjestettiin syyskuussa 2006 Aasian ja Euroopan maiden huippukokous (ASEM). Poliisin toiminnasta tuolloin järjestetyn Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä tehtiin oikeusasiamiehelle yli 60 kantelua.

AOA:n mukaan poliisi menetteli tuolloin osin lainvastaisesti. Vaikka kysymys ei ollut räikeistä tapauksista, hän korosti, että perustuslain mukaan kaikessa virkatoiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Poliisi oli painottanut huomattavan paljon toiminnan tehokkuutta eli järjestyksen ylläpitämistä ja rikosten selvittämistä, jolloin paikalla olleiden henkilökohtaiselle vapaudelle annettiin osin varsin kevyt painoarvo. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tällainen tulkinnallinen yksipuolisuus on ongelmallista. Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suoja vesittyy, jos näitä oikeuksia ei oteta asianmukaisen painavasti huomioon säännöksiä käytännössä tulkittaessa.

Kokonaisarvostelussa oli AOA:n mukaan otettava huomioon, että tilanne oli ollut vaativa ja toiminnan laajuuteen nähden ei sinänsä ollut odottamatonta, että kaikki ei ollut mennyt suunnitellulla tavalla. Lisäksi AOA pani merkille, että lopputulos oli ainakin siinä mielessä hyvä, että vakavilta henkilö- ja omaisuusvahingoilta vältyttiin.

Mielenosoituksen keskeyttäminen oli lainmukaista

Poliisi oli ensiksi määrännyt, että mielenosoitus voidaan pitää vain Kiasman edustalla, ja hetken kuluttua keskeyttänyt mielenosoituksen. AOA:n mukaan poliisilla oli ollut näihin päätöksiin riittävät perusteet mielenosoituksesta saatujen ennakkotietojen ja paikalla tehtyjen havaintojen perusteella varsinkin, kun mielenosoituksen järjestäjät olivat suhtautuneet vähintäänkin välinpitämättömästi siihen, säilyykö tapahtumassa järjestys ja tehdäänkö sen yhteydessä rikoksia. Kokoontumisvapaus ja mielenosoitusoikeus eivät ole rajoittamattomia. Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat ainoastaan rauhanomaista mielenosoittamista.

AOA korosti kuitenkin, että poliisin on käytettävä mielenosoitusoikeuden rajoittamisen mahdollistavia valtuuksiaan erityisen harkiten. Kysymys on yhdestä demokraattisen yhteiskunnan kulmakivestä. Mielenosoitusoikeuteen voidaan puuttua vain painavien konkreettisten ja jälkikäteen todennettavissa olevien seikkojen ja huolellisen eri perusoikeuksien toteutumista koskevan punninnan jälkeen.

Eristämisen laajuus ja kesto ongelmallisia

Päätös keskeyttää mielenosoitus oli siis lainmukainen. AOA:n mukaan poliisin toiminta sen jälkeen – muun muassa saartorengas Kiasmalla ja osin Mannerheimintien tyhjentämiseen liittyvät tapahtumat – herätti kuitenkin kysymyksen, olivatko niin monen henkilön oikeuksiin niin voimakkaasti ja pitkään puuttuneet toimenpiteet välttämättömiä.

Poliisin valitsema toimintatapa johti siihen, että esimerkiksi Kiasmalla eristyksen sisään jäi useaksi tunniksi paljon ilmeisen rauhanomaisesti käyttäytyneitä ihmisiä, joista suuri osa oli tullut paikalle vain seuraamaan mielenosoitusta. Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen – tämä koskee myös mielenosoituksia. Poliisi ei kuitenkaan voi hoitaa tehtäviään millä keinoilla tahansa tai mihin hintaan tahansa. Poliisin toimivaltuudet ja niiden käyttöedellytykset on tarkkaan määritelty laissa, minkä lisäksi kaikkea poliisitoimintaa koskee suhteellisuusperiaate.

Vaikka AOA ei katsonut poliisin menetelleen lainvastaisesti, hän kiinnitti toimintaa johtaneen Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota suhteellisuusperiaatteesta esittämiinsä näkökohtiin. Lisäksi hän arvosteli poliisia liian laajentavasta poliisilain tulkinnasta, jolla oli perusteltu eristyksestä poispäästettyjen henkilöiden tarkastamista.

Kiinniotot antoivat eniten aihetta arvosteluun

AOA antoi eräälle ylikonstaapelille huomautuksen, koska tämä oli päättänyt ottaa kaksi henkilöä säilöön vain sillä perusteella, että nämä olivat nauttineet alkoholia ja olleet osallistumassa mielenosoitukseen. AOA:n mukaan nämä seikat eivät lain mukaan ole riittäviä perusteita säilöönotolle. Lisäksi näitä poliisilain nojalla kiinniotettuja henkilöitä oli säilytyssuojassa väärinkäsitysten tai tietokatkosten vuoksi luultu rikoksesta epäillyiksi, minkä vuoksi heidät oli päästetty vapaaksi vasta seuraavana iltapäivänä. AOA antoi tämän vuoksi huomautuksen poliisilaitokselle (ks. näistä tapauksista 2888* ja 2890/4/06* enemmän s. 109).

Poliisin toiminnasta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä tuli oikeusasiamiehelle yli kuutisenkymmentä kantelua. Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt antoi ratkaisunsa niihin 28.11.2007.

Kuva: Lehtikuva Oy

Kaksi muuta henkilöä oli otettu kiinni Kiasman edustalta, mutta varsinainen kiinnioton määrääjä jäi tuntemattomaksi, eikä poliisi pystynyt osoittamaan laillisia edellytyksiä näille kiinniotoille (ks. näistä tapauksista 2905* ja 3417/4/06* enemmän s. 109). Lisäksi AOA piti kyseenalaisena, oliko kolmen Kaivopihalta tapahtumien loppuvaiheessa kiinniotetun kantelijan kiinniotolle riittäviä perusteita (2940*, 3070* ja 3832/4/06*).

Yleisemmin AOA piti ongelmallisena kenttäjohtajan tekemää linjausta, että "hajaantumiskäskyn antamisen jälkeen käskyn laiminlyöneille rikosnimike on mellakka". Mellakan tunnusmerkistöön nimittäin kuuluu myös osallistuminen teoilla väkijoukon toimintaan ja mellakkarikoksessakin rikosepäilyn tulee kohdistua yksilöön. On oltava konkreettisia syitä epäillä juuri hänen osallistuneen teoilla väkijoukon toimintaan. Tässä tapauksessa kiinniottojen kirjaaminen oli myös niin niukkaa, että poliisin suojissa ei juuri ollut mahdollista aidosti harkita kiinniottojen perusteltavuutta. Joka tapauksessa aamulla mellakoinnin jatkumisen vaara oli hyvin vähäinen.

AOA:n mukaan tutkinnan yleisjohtaja oli painottanut varsin paljon rikosten selvittämisintressiä, kun hän oli päättänyt, että kaikki epäillyt kuulustellaan ennen kuin heidät lasketaan vapaaksi. AOA ei kuitenkaan katsonut yleisjohtajan menetelleen lainvastaisesti ja totesi myös, että kohtuussyistä lähes kaikki alle 18-vuotiaat kiinniotetut oli vapautettu muutaman tunnin jälkeen.

Huomiota herättävää oli myös se, että mellakasta epäiltynä oli kiinniotettuna yli 120 henkilöä ja heistä lähes 40:ää ei esitutkinnan jälkeen ollut edes syytä epäillä (mistään) rikoksesta. Lopuistakin vain 33 sai syytteen mellakasta, väkivaltaisesta mellakasta tai virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Näiden lukujen keskinäisiä suhteita voi AOA:n mielestä pitää viitteenä siitä, että kiinniottoihin ja mellakkarikosepäilyihin oli päädytty ainakin osin hyvinkin matalalla kynnyksellä.

Vastaavia tilanteita varten on AOA:n mukaan luotava järjestelmä, jolla varmistetaan reaaliaikainen lain vaatimien seikkojen todenmukainen ja kattava kirjaaminen. Lisäksi joukkojenhallintataktiikan harjoitteluun tulee sisällyttää myös kirjaamisten toteuttaminen.

Myös kiinniotettujen kohtelussa puutteita

Kiinniotetut kuljetettiin poliisin suojiin linja-autoilla, joiden istuimiin heidät oli kahlehdittu nippusiteillä. Pisimmillään kiinniotetut olivat joutuneet odottamaan linja-autossa kuljetusta putkaan yli kaksi tuntia.

AOA arvosteli ensinnäkin sitä, että jotkut kiinniotetut olivat joutuneet tekemään tarpeitaan linja-auton lattialle kädet penkkiin kahlittuina rajavartiomiesten avustamana ja lukuisten muiden henkilöiden läsnä ollessa. Tällainen nöyryyttävänä pidettävä menettely ei ole hyväksyttävää. Kiinniotettuja oli lisäksi SM:n asetuksen vastaisesti pidetty kahlittuina linja-auton rakenteisiin myös kuljetuksen aikana. Töölön säilytyssuojassa kaikille rikoksesta epäillyille ei ollut antaa patjaa ja vuodevaatteita, kuten määräykset olisivat edellyttäneet. Muutoinkin AOA yhtyi tutkinnan yleisjohtajan esittämään siitä, että jatkossa rikoksesta epäiltyjä ei tulisi säilyttää Töölön säilytyssuojassa, vaan käyttää naapurikihlakuntien poliisivankiloita.

JOUHA-poliisimiehille yksilölliset tunnisteet

Joukkojenhallintatoimintaan (JOUHA) osallistuneet poliisimiehet oli merkitty vain joukkueittain ja ryhmittäin. AOA piti tärkeänä, että poliisin hanke varustaa jokainen JOUHA-poliisimies yksilöllisellä tunnisteella saadaan nopeasti valmiiksi. Pohjimmiltaan on kysymys siitä, että perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden vaatia virkamiehelle rangaistusta ja vahingonkorvausta virkatoimesta. Jotta tämä oikeus olisi toteutettavissa, jokaisella tulee olla mahdollisuus saada tietää niiden virkamiesten nimet, jotka ovat vastuussa häntä koskevasta virkatoimesta. Lisäksi näin voidaan ylläpitää poliisiin kohdistuvaa luottamusta.

Lainsäädännön kehittämistarpeita

AOA:n mielestä lakia syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapaudenmenetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta tulisi tarkistaa. Hän piti kohtuuttomana sitä, että myöhemmin syyttömäksi todettu henkilö ei saa tuon lain mukaan korvausta, jos hän ollut kiinniotettuna vähemmän kuin 24 tuntia. Samalla tulisi muutenkin arvioida kokonaisuutena lainsäädäntöä pakkokeinojen käytöstä maksettavista korvauksista. Lisäksi kiinniottoa koskevia säännöksiä olisi syytä selventää ja säätää tutkinnan yleisjohtajan asemasta.

AOA:n tutkintaa rajasi erityisesti Helsingin käräjäoikeudessa vireillä ollut oikeudenkäynti mielenosoitukseen liittyvistä tapahtumista. Tämän vuoksi AOA ei voinut arvioida esimerkiksi syytteen saaneiden kantelijoiden kiinniottojen perusteita, koska tätä olisi voitu pitää epäasianmukaisena puuttumisena riippumattoman tuomiovallan käyttöön.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 28.11.2007, dnro 1836/2/07*, esittelijä Juha Haapamäki

Käräjäoikeus tuomitsi joulukuussa 2007 muun muassa väkivaltaisesta mellakasta 16 henkilöä ehdollisiin vankeusrangaistuksiin. Nelisenkymmentä sai sakkotuomion ja 14 henkilön syytteet hylättiin kokonaan. Neljä tuomittua on valittanut hovioikeuteen.

Mielenosoituspaikan siirtäminen

AOA arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen komisariota siitä, että tämä ei ollut käynyt kokoontumislain edellyttämiä neuvotteluja mielenosoituksen järjestäjän kanssa päätettäessä mielenosoituspaikan siirtämisestä. Näin jäi toteutumatta lain tavoite, jonka mukaan järjestäjän näkemys tulisi olla tiedossa siirrosta päätettäessä.

AOA katsoi komisarion menetelleen virheellisesti myös, kun tämä ei ollut antanut pyynnöstä huolimatta kirjallista päätöstä kokouspaikan siirrosta. Kokouspaikan siirtoa koskeva päätös on lain mukaan valituskelpoinen. Vaikkei valitukseen annetulla ratkaisulla enää oli-

sikaan vaikutusta itse tilaisuuden järjestämiseen, tulee tilaisuuden järjestäjällä näissäkin tapauksissa olla oikeus saattaa poliisin toiminta jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Valituksen tekeminen edellyttää kirjallista päätöstä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 4.7.2007, dnro 3417/4/05*, esittelijä Mikko Eteläpää

Tapauksessa 2402/4/06* AOA puolestaan katsoi, että ei ole estettä sille, että poliisi tekee mielenosoituspaikan siirtämisestä toistaiseksi voimassa olevan päätöksen, joka koskee tulevia mielenosoituksia. Edellytyksenä kuitenkin on, että mielenosoituksen järjestäjätaho pysyy samana. Poliisin on myös tarkasti seurattava tällaisen päätöksen jälkeisiä mielenosoituksia, koska on mahdollista, että olosuhteet muuttuvat siten, että siirtopäätökselle ei ole enää perusteita.

Toisessa asiassa AOA totesi, että kaikkiin kokoontumisvapauden rajoituksiin tulee suhtautua varovasti. Tuossa yksittäistapauksessa megafonin käytön kieltäminen ei sinänsä antanut aihetta arvosteluun (2393/4/06).

Vapaudenmenetyksiä koskevat päätökset

Kiinnioton, pidättämisen tai vangitsemisen perusteita koskevat kantelut ovat varsin yleisiä, niin myös kertomusvuonna. Toisaalta eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa vuosittain noin 150 000 eli erittäin pieni osa heistä kantelee asiasta.

Säilöönottoon ei ollut perusteita

AOA antoi huomautuksen Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelille, joka oli ilman riittäviä perusteita päättänyt kahden henkilön säilöön viemisestä.

Ylikonstaapeli kertoi saaneensa tietää, että JOUHA-ryhmä oli kertonut näiden henkilöiden "nauttineen paikalla alkoholia ja olleen osallistumassa Smash Asem -mielenosoitukseen". Pelkästään näistä tiedoista ei AOA:n mukaan voida oikeudellisesti kestävällä tavalla perustella epäilyä siitä, että henkilö todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Poliisilain 20 §:n soveltamiseen ei riitä se, että rikoksiin syyllistyminen on mahdollista ja on myös huomattava, että toimenpidekynnys on asetettu korkeammalle kuin "syytä epäillä". Ylikonstaapeli ei kertonut, että hänellä olisi ollut muuta tietoa kiinniotettujen käyttäytymisestä, esimerkiksi näiden mahdollisen humalatilan asteesta, uhkailuista tai että nämä olisivat ylipäätään käyttäytyneet jotenkin häiritsevästi.

Poliisin saamien ennakkotietojen mukaan oli sinänsä perusteita epäillä, että kyseinen mielenosoitus voisi aiheuttaa huomattavaa häiriötä sekä myös välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ja että esimerkiksi vahingontekoja voisi tapahtua. Kiinniotto poliisilain 20 §:n perusteella kuitenkin edellyttää yksittäistapauksellista arvioita siitä, että juuri tietyn henkilön olisi voitu käyttäytymisensä perusteella arvioida todennäköisesti syyllistyvän tällaiseen käyttäytymiseen. Kiinniotot tapahtuivat noin klo 17.30, jolloin ainakin yleistilanne oli varsin rauhallinen.

Lisäksi säilytyssuojassa näitä poliisilain nojalla kiinniotettuja henkilöitä oli väärinkäsitysten tai tietokatkosten vuoksi luultu rikoksesta epäillyiksi, minkä vuoksi heidät oli päästetty vapaaksi vasta seuraavana iltapäivänä. Tätä ei voitu millään oikeudellisesti kestävällä tavalla perustella. AOA antoi tämän vuoksi huomautuksen poliisilaitokselle.

AOA Jukka Lindstedtin päätökset 28.11.2007, dnrot 2888* ja 2890/4/06*, esittelijä Juha Haapamäki

Kiinniotoille ei pystytty esittämään laillisia perusteita

Kahdessa tapauksessa Kiasman edustalta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä tehdyn kiinnioton tosiasiallisesti päättäneet poliisimiehet jäivät tuntemattomiksi. Kiinniottajat kertoivat molemmissa tapauksissa saaneensa kehotuksen tehdä kiinniotto. Kiinniotosta todellisuudessa päättäneen poliisimiehen henkilöllisyyttä ei missään vaiheessa kirjattu, vaan päätöksentekijäksi merkittiin kiinnioton toteuttaneet poliisimie-

het. Heillä ei kuitenkaan ollut omakohtaisia havaintoja tai tietoja siitä, mitä kiinniotettu oli tehnyt eivätkä he myöskään tunteneet heille kiinniottokehotuksen antanutta poliisimiestä.

Kiinniottajat olivat AOA:n mukaan sinänsä voineet luottaa kyseisen kaltaisessa tilanteessa siihen, että kehotuksen antaneella poliisimiehellä oli asianmukaiset perusteet kiinniottokäskylle. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella ei ollut osoitettavissa jonkun tietyn poliisimiehen menetelleen moitittavasti. Joka tapauksessa ainakaan toimenpiteen kirjaaminen ei toiminut asianmukaisesti, kun tosiasiallista päätöksentekijää ja tätä kautta kiinnioton konkreettisia perusteita ei voitu selvittää. Poliisi ei muutenkaan ole kyennyt esittämään laillisia perusteita näille kiinniotolle. AOA kiinnitti vastaisen varalle Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vakavaa huomiota tapahtuneeseen.

AOA Jukka Lindstedtin päätökset 28.11.2007, dnrot 2905* ja 3417/4/06*, esittelijä Juha Haapamäki

Smash Asem -mielenosoitukseen liittyvistä tapauksista mainittakoon vielä ratkaisut, joissa AOA piti kyseenalaisena, voitiinko selvityksissä esitettyjä seikkoja pitää riittävinä kiinniottoihin. Ainakaan mellakkarikosepäilylle ei ollut esitetty vakuuttavia perusteita (2940*, 3070* ja 3832/4/06*). Tapauksessa 3014/4/06 kiinniottajien huomiota kiinnitettiin siihen, että kiinniottoon voidaan turvautua vain, jos ensin on arvioitu sitä lievempien keinojen käyttämistä.

Muista kuin Smash Asem -mielenosoitukseen liittyvistä tapauksista mainittakoon kolmen 15-vuotiaan pojan pitäminen yön yli putkassa, koska he olivat häirinneet kyseisen poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikön kotirauhaa. Vaikka päätöksen tehnyt rikoskomisario ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa, AOA korosti, että näin nuorten lasten kohdalla tulee erityisen huolellisesti harkita, olisivatko muut keinot – kuten esimerkiksi kotiin vieminen – vielä käytettävissä. AOA:n mukaan poliisilain 20 §:n tarkoitus on estää häiriön varsin välitön jatkuminen lähituntien tai enintään saman vuorokauden aikana. Sitä ei voida käyttää rangaistuksena tai esimerkiksi siinä tarkoituksessa, että pyrittäisiin ylipäätään estämään häiriön toistuminen joskus kauempana tulevaisuudessa (1748*, 1749* ja 1750/4/06*).

Eräässä tapauksessa kantelijan kiinnioton perusteista ei saatu luotettavaa selvyyttä jälkikäteen ja toimenpiteen perusteltavuus oli varsin kyseenalainen (3824/4/06*). Turha noin tunnin kestänyt vapaudenmenetys puolestaan johtui siitä, että poliisi oli jättänyt peruuttamatta tarpeettomaksi käyneen etsintäkuulutuksen (3580/4/06*).

Vapautensa menettäneiden olosuhteet ja kohtelu

Vapautensa menettäneiden kohtelu ja olot ovat oikeusasiamiehen erityisen valvonnan kohteena jo lainkin mukaan. Poliisin vuosittain kiinniottamista noin 150 000 henkilöstä kaksi kolmasosaa on otettu säilöön päihtymyksen vuoksi. Vapaudenmenetysten kesto vaihtelee muutamasta tunnista kuukausiin. Poliisivankilat ovat kuitenkin varustukseltaan sellaisia, etteivät ne ole soveliaita pitkään asumiseen. Lain mukaan pitäminen poliisivankilassa ei pääsääntöisesti saa ilman erittäin painavaa syytä kestää yli neljää viikkoa.

Päätöksessään poliisin toiminnasta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä AOA arvosteli muutamia seikkoja kiinniotettujen kohtelussa ja olosuhteissa (ks. edellä s. 105). Niiden lisäksi hän arvosteli sitä, että rikosylikonstaapeli ei ollut lupauksestaan huolimatta ilmoittanut erään mellakkarikoksesta epäillyn kiinniotosta tämän äidille (2941/4/06).

Muutoin arvosteluun johti se, ettei tutkintavanki saanut ainakaan täysimääräisesti käyttää ulkoiluoikeuttaan Porin kihlakunnan poliisivankilassa. AOA ei pitänyt päivittäisenä ulkoiluna ja sopivana liikuntana vankikuljetusta tai tuomioistuimessa kuulemista (1378/4/06*). Oulun kihlakunnan poliisivankilaa hän arvosteli puolestaan siitä, että siellä oli pääsääntönä pitää säilytyshuoneissa valot päällä ympäri vuorokauden. AOA:n mukaan tämä oli pidätettyjen kohtelua koskevan määräyksen vastaista. Ohje edellytti valot sammutettavaksi, ellei vapautensa menettänyt toisin pyydä tai jos valvonnallista syistä ei muuta johdu (1312/4/06).

Eräässä tapauksessa AOA katsoi, että poliisipartion olisi tullut viedä rappukäytävästä makaamassa tavattu henkilö terveyskeskukseen tarkastettavaksi ennen put-

kaan viemistä, kun tällä oli otsassa ja takaraivolla kuivunutta verta. Kiinniotettu oli vapaaksi pääsyään seuraavana päivänä viety sairaalaan, jossa hänellä oli todettu aivoverenvuoto (960/4/05*).

Kahdessa tapauksessa AOA katsoi, että ns. sumpussa säilyttäminen, vaikka lyhytaikainenkin, tulee kirjata (1853 ja 3379/4/05*).

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Poliisin on viipymättä kirjattava ilmoitus, kun joku ilmoittaa rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että kirjaamisen tulisi tapahtua viimeistään muutamassa päivässä. Säännös on ylipäätään varsin ehdoton ja ratkaisevaa on nimenomaan ilmoittajan käsitys tapahtumasta. Merkitystä ei siis ole poliisin käsityksellä siitä, onko kyseessä rikosasia. Ilmoituksen kirjaaminen ei tarkoita esitutkinnan aloittamista, josta päätetään erikseen. Esitutkinta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta.

Rikosilmoituksen kirjaaminen ja siirtäminen unohtuivat yli vuodeksi

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikosylikonstaapeli unohti kirjata raiskauksesta tehdyn ilmoituksen. Hän ei myöskään siirtänyt ilmoitusta ja suorittamaansa asianomistajakuulustelua sille kihlakunnan poliisilaitokselle, jolle asian tutkinta kuului. Ilmoituksen kirjaaminen ja siirtäminen viipyivät yli vuoden. AOA antoi rikosylikonstaapelille huomautuksen.

Huolimatta kirjaamisen laiminlyönnistä rikosylikonstaapeli sinänsä aloitti esitutkintatoimenpiteet välittömästi saatuaan asianomistajalta ilmoituksen tapahtuneesta kuulustelemalla tämän. Muuta kuin asianomistajakuulustelu ei asiassa kuitenkaan tehty, kun asia jäi siirtämättä. AOA:n mukaan asianmukaisesti suoritettu kirjaaminen olisi saattanut estää asian unohtamisen. Kokonaisuutena arvostellen – vaikka kirjaamattomuus itsessään ei antaisi aihetta vakavaan arvosteluun, jos esitutkinta siitä huolimatta olisi suoritettu – AOA piti laiminlyöntiä erittäin moitittavana. Varsin vakavan rikoksen esitutkinta oli rikosylikonstaapelin laiminlyöntien vuoksi viivästynyt yli vuodella.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 30.10.2007, dnro 1634/4/06*, esittelijä Mikko Eteläpää

Kertomusvuonna tuli ilmi muitakin tapauksia, joissa ilmoitusten kirjaaminen oli viivästynyt kuukausillakin (muun muassa AOA:n päätökset 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* ja 474/4/07*). Epätietoisuutta on voinut olla esimerkiksi siitä, oliko kantelijan tarkoitus ylipäätään ollut tehdä rikosilmoitus vai esimerkiksi keskustella tapahtuneesta poliisin kanssa. Tällöin asianosaiselta tulisi tiedustella, mikä hänen tarkoituksensa on.

Esitutkinnan viivästyminen

Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Esitutkinnan kesto on tavallinen tyytymättömyyden aihe kanteluissa. Pitkään viipyvä esitutkinta on ongelmallista yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta kuten myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Esitutkintojen asianmukaisesta toimittamisesta vastaavat sekä tutkija että tutkinnanjohtaja. Heillä tulee kuitenkin olla kohtuulliset mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä viivytyksettä. Tämä on sekä työnjohdollinen että resurssikysymys. Tästä näkökulmasta vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkinnanjohtajaa ylemmäskin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan rikosasioiden kestoa arvioitaessa osaksi oikeudenkäyntiä.

Kaksi ylikonstaapelia syytteeseen esitutkinnan viivästymisestä

Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä syyskuussa 2005 kävi ilmi, että ylikonstaapeli A:n tutkittavana olleista asioista kolmen syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana. Nämä

asiat olivat perätön lausuma viranomaismenettelyssä, verorikkomus ja niskoittelu ynnä muuta. Ylikonstaapeli B oli toiminut tutkinnanjohtajana näistä jutuista kahdessa ensin mainitussa.

Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen esitutkintojen viivästyminen oli ollut esillä aiemminkin. AOA Jaakko Jonkan syyskuussa 2000 toimittaman tarkastuksen perusteella otettiin esitutkintojen huomattavat viipymiset omana aloitteena tutkittavaksi. AOA Ilkka Raution vuonna 2003 asiassa tekemän päätöksen mukaan erityisesti ylikonstaapeli A:n ja erään vanhemman konstaapelin tutkittavana oli pitkään ollut useita sellaisia rikoksia, joiden esitutkinta olisi varsin pienellä vaivalla saatu suoritetuksi loppuun. Osa rikoksista oli ehtinyt vanhentua esitutkinnan aikana. Ylikonstaapeli B oli toiminut tutkinnanjohtajana suurimmassa osassa näistä esitutkinnoista. AOA antoi tuolloin A:lle ja B:lle sekä vanhemmalle konstaapelille huomautuksen. Hän kiinnitti lisäksi SM:n huomiota muun muassa poliisilaitoksen resurssiongelmiin, etenkin komisarion viran puuttumiseen ja pyysi lääninhallituksen poliisiosastoa seuraamaan rikosasioiden tutkintojen viipymistä (ks. tarkemmin oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003 s.114–115).

Kun vuoden 2005 tarkastuksella sitten edellä kerrotusti kävi ilmi uusia vanhentumisia, AOA Lindstedt toimitutti asiassa esitutkinnan A:n ja B:n menettelystä. Esitutkinnan alkuvaiheessa poliisiosaston juttuseurannassa ilmeni lisäksi, että A oli toiminut tutkinnanjohtajana liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevassa asiassa. Jutun tutkija oli toimittanut vajavaisen esitutkintapöytäkirjan A:lle heinäkuussa 2003. A oli tehnyt marraskuussa 2004 päätöksen jättää asia syytteeseen saattamatta, koska rikos oli vanhentunut. Lääninhallituksen poliisiosasto katsoi, että vanhentuminen oli johtunut A:n toiminnasta. Asia liitettiin vireillä olleeseen esitutkintaan.

Lapin lääninhallituksen poliisiosasto totesi esitutkinnan aikana antamassaan päätöksessä eräiden muidenkin juttujen tutkinnan viivästyneen. Poliisiosasto antoi A:lle vakavan huomautuksen esitutkinnan aiheettomasta viivästymisestä kolmessa hänen tutkittavanaan olleessa jutussa. Lääninhallituksen poliisiosasto antoi myös B:lle huomautuksen, kun erästä juttua, jossa B oli ollut tutkinnanjohtajana, ei ollut siirretty tutkijan sairaustapauksen takia toiselle tutkijalle. Näiden asioiden tutkinta oli viivästynyt, mutta ne eivät olleet vanhentuneet.

AOA piti vuoden 2005 tarkastuksella havaituista, vanhentumaan päässeistä asioista vakavana etenkin asiaa, joka koski epäiltyä perätöntä lausumaa viranomaismenettelyssä. Tutkintapyynnön tehnyt syyttäjä oli pyytänyt kuulemaan todistajana ainakin saman poliisilaitoksen vanhempaa konstaapelia. Asiassa ei ennen syyteoikeuden vanhentumista kuulusteltu ketään, ei edes syyttäjän nimeämää poliisimiestä. Varsinkin tämä esitutkinta olisi pitänyt AOA:n mukaan hoitaa, koska siinä oli kysymys oikeudenkäytön ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kannalta olennaisesta asiasta. Selvityksen mukaan asia oli kaiken lisäksi helposti tutkittava.

AOA katsoi, että A oli virkaansa toimittaessaan tahallaan rikkonut virkavelvollisuutensa suorittaa kolme esitutkintaa ja muut niihin liittyvät poliisitoimet ilman aiheetonta viivästystä. Liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevassa asiassa A oli laiminlyönyt velvollisuutensa tutkinnanjohtajana määrätä tarvittavista lisäselvityksistä ja kuulusteluista, esitutkinnan päättämisestä sekä muista tutkinnanjohtajalle kuuluvista tehtävistä. AOA katsoi, että B oli huolimattomuudesta rikkonut virkavelvollisuutensa tutkinnanjohtajana johtaa A:n tutkittavana olleessa kahdessa asiassa esitutkintaa, ohjata tutkijaa ja valvoa esitutkinnan etenemistä.

Koska kaikissa asioissa syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana, kummankaan ylikonstaapelin tekoja ei, niiden haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvostellen, voinut pitää rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisenä. AOA määräsi A:n asetettavaksi syytteeseen virkavelvollisuuden rikkomisesta ja vaihtoehtoisesti tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lisäksi hän määräsi B:n asetettavaksi syytteeseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 27.4.2007, dnro 3927/2/05, esittelijä Eero Kallio

Lapin käräjäoikeus katsoi syyskuussa 2007 antamassaan, lainvoiman saaneessa tuomiossa, että yksittäisinä tekoina vanhentumaan päässeitä rikoksia voitiin

yleisesti ottaen pitää suhteellisen vähäisinä, koska odotettavissa olevana rangaistuksena olisi ollut enintään sakkoa. Kummankin ylikonstaapelin laiminlyöntiin oli osittain vaikuttanut poliisilaitoksen puutteellinen organisointi ja ylikonstaapelien työpaine. Kumpikin oli kuitenkin saanut huomautuksen eduskunnan apulaisoikeusasiamieheltä tutkinnan viipymisestä muissa, vanhemmissa jutuissa. Tuossa asiassa oli pyydetty selvitystä jo ennen nyt kysymyksessä olevien rikosten vanhentumista. Tämän vuoksi kummankin ylikonstaapelin olisi tullut käräjäoikeuden mukaan kiinnittää erityistä huomiota mahdolliseen syyteoikeuden vanhentumiseen heidän vastuullaan olleissa jutuissa.

Ylikonstaapeli A:lla oli ollut vaikeuksia muiden työtehtävien vuoksi hoitaa ajallaan vanhojen juttujen tutkintaa ja valvoa jutun tutkintaa, jossa hänet on määrätty tutkinnanjohtajaksi. Tästä huolimatta A olisi käräjäoikeuden mukaan pystynyt välttämään juttujen syyteoikeuden vanhentumisen organisoimalla paremmin vanhentumassa olleiden juttujen seurannan. Käräjäoikeus katsoi A:n menettelyn johtuneen pikemminkin huolimattomuudesta kuin olleen tahallista. Käräjäoikeus ei pitänyt tekoja kokonaisuutena arvostellen rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamalla tavalla vähäisinä ja tuomitsi A:n tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen.

Käräjäoikeus ei pitänyt B:n tekoa rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamalla tavalla vähäisenä ja katsoi hänen syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Kun B oli tutkinnanjohtajana käskyttänyt tutkijoille asioiden viipymisestä ja saattanut tilanteen esimiehensä tietoon, käräjäoikeus katsoi kuitenkin, että B:n rikkomusta oli pidettävä anteeksi annettavana ja jätti hänet rangaistukseen tuomitsematta.

Rikosjuttujen esitutkinnan joutuisuudessa ongelmia Ahvenanmaalla

Omana aloitteena Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toimintaa tutkittaessa kävi ilmi, että rikosasioita oli ollut vireillä hyvin pitkään ja osassa syyteoikeus oli päässyt vanhentumaan tutkinnan aikana. Esitutkintojen priorisointi näytti kuitenkin toimineen sikäli, että vanhentuneet rikokset olivat pääsääntöisesti olleet vähäisiä, eikä näiden juttujen määrä yhtäältä niiden laatuun ja toisaalta vireille tulleiden juttujen kokonaismäärään nähden ollut hälyttävä.

Selvitysten mukaan poliisiviranomaisen työtilanne oli vaikea. Asiaa selvitettäessä kävi ilmi, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus oli ryhtynyt toimenpiteisiin poliisitoiminnan parantamiseksi. AOA piti riittävänä, että hän saattoi poliisimestarin ja kahden tutkinnanjohtajan tietoon käsityksensä siitä, että poliisiviranomaisen menettely ei täyttänyt esitutkintalain vaatimuksia joutuisuudesta.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 14.5.2007, dnro 2670/2/05, esittelijä Mikko Sarja

AOA arvosteli puolestaan Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempaa konstaapelia siitä, että tämän tutkittavana olleiden kuuden vahingonteon syyteoikeus vanhentui esitutkinnassa. Lieventävänä seikkana pidettiin erityisesti tutkijan suurta työmäärää. Hänen esimiestensä huomiota kiinnitettiin tutkinnanjohtajuusjärjestelyjen organisointiin henkilövaihdoksissa ja juttujen seurantaan (1799/4/05).

Esitutkintapäätökset ja niiden perusteleminen

Esitutkintaa koskevat päätökset ja erityisesti niiden perustelut ovat viime vuosina olleet jatkuvasti antaneet aihetta arvosteluun. Samanlaisia ongelmia on havaittu myös tarkastuksilla.

Velvollisuus perustella päätökset perustuu pohjimmiltaan perustuslain 21 §:ään. Päätös lopettaa esitutkinta tulee perustella siinä määrin kuin asian luonne sitä edellyttää. Asianosaisilla on tarve tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on myös merkitystä ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä. Perusteluilla on merkitystä myös viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Päätökset perusteltiin puutteellisesti

AOA arvosteli Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelin päätöksiä olla toimittamatta esitutkintaa ja lopettaa esitutkinta. AOA totesi, että päätöksestä tulee varsinaisten perustelujen lisäksi käydä selkeästi ilmi, mikä on päätöksen lopputulos ja sen oikeudellinen peruste. Useista kantelijan arvostelemista päätöksistä ei käynyt lainkaan ilmi niiden oikeudellinen peruste. Se lienee useimmiten ollut esitutkintalain 2 § tai esitutkintalain 43 §. Myöskään merkintä "ETL 2" ei ole riittävä. Mainittu esitutkintalain lyhenne ei AOA:n mukaan ole yleisesti tiedossa. Päätöksen tulee kaikilta osin olla ymmärrettävä asianosaisille, eikä tämäntyyppisiä lyhenteitä tule käyttää.

Tutkinnanjohtajan päätöksistä ei aina käynyt selkeästi ilmi päätöksen lopputulos eli esimerkiksi se, että "esitutkintaa ei aloiteta" tai että "esitutkinta lopetetaan". Lisäksi tutkinnanjohtaja oli todennut useassa päätöksessä, että tutkinta on keskeytetty. Käytettävissä olleen aineiston perusteella kysymys oli kuitenkin ollut joko siitä, ettei esitutkintaa ole aloitettu tai että se on lopetettu. Esitutkinnan keskeyttäminen on oma toimenpiteensä, jolla on eri perusteet kuin esimerkiksi esitutkinnan lopettamisella.

AOA painottikin sitä, että esitutkinnan päätöksiä tehtäessä eri ratkaisut eli "esitutkintaa ei aloiteta", "esitutkinta lopetetaan" ja "esitutkinta keskeytetään" tulee pitää selkeästi erillään. Kullakin on oma soveltamistilanteensa ja oikeudelliset perusteensa. Myös ratkaisujen varsinaiset perustelut – esimerkiksi se, minkä tosiseikkojen perusteella oli päädytty siihen, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta – olivat osin varsin niukat.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 29.1.2007, dnrot 2342* ja 3879/4/06*, esittelijä Juha Haapamäki

Samantyyppisesti AOA arvosteli poliisin päätöksiä muun muassa ratkaisuissaan 901*, 1713*, 2058*, 2450* ja 3684/4/06. Näistä ensin mainitussa hän katsoi myös, että nokkakolaria ja sen seurauksia ei selvitetty riittävästi eikä esitutkintatoimenpiteitä kirjattu asianmukaisesti, minkä lisäksi asiassa ei ollut edellytyksiä päättää asiaa vain huomautuksen antamisella.

Esitutkinta päätettiin lainvastaisesti

Turun kihlakunnan poliisilaitoksen komisario oli päättänyt ulkomailla anastettua matkapuhelinta koskeneen rikosilmoituksen tutkinnan. Päätöksen perusteeksi selvityksessä esitetyt seikat – eli anastuksen selvittämiselle tarpeellisten tietojen saamisen epätodennäköisyys ja ulkomaiselle viranomaiselle osoitettavan oikeusapupyynnön prosessitaloudellinen raskaus – olivat seikkoja, joiden perusteella virallinen syyttäjä olisi voinut tutkinnanjohtajan esityksestä päättää esitutkinnan lopettamisesta. Mainituilla perusteilla poliisilla ei kuitenkaan ollut lakiin perustuvaa oikeutta päättää asiasta itsenäisesti. AOA kiinnitti komisarion ja poliisilaitoksen huomiota myös päätöksen lainmukaiseen perustelemiseen. Päätös oli perusteltu vain seuraavasti: "Toimenpide suoritettu. Rikos tapahtunut ulkomailla".

AOA Jukka Lindstedtin päätös 16.10.2007, dnro 1064/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Erityisvalvontaviranomaisen päätöksen vaikutus

Lapuan kihlakunnan poliisilaitoksen komisario oli päättänyt, ettei luvatonta rakentamista koskevassa asiassa aloiteta varsinaista esitutkintaa, koska kunnan rakennusvalvontaviranomainen oli päättänyt, että se ei saata asiaa syyttäjälle. AOA otti tämän erästä kantelua selvitettäessä esiin tulleen menettelyn omana aloitteenaan tutkittavakseen.

AOA totesi, että jos rakennusvalvontaviranomainen oli maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n nojalla jättänyt ilmoittamatta teosta poliisille esitutkintaa varten, kysymyksessä ei ollut esitutkintalain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu tilanne, jossa esitutkinnan toimittaminen edellyttäisi erityistä syytä. Esitutkinnan toimittaminen ei edellyttänyt, että rakennusvalvontaviranomainen on maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n mukaisesti ilmoittanut siitä poliisille. Mainittu lainkohta koskee vain valvontaviranomaisen velvollisuuksia.

Tutkinnanjohtaja ei ollut menetellyt lainvastaisesti päättäessä jättää esitutkinnan toimittamatta. Hänen ei kuitenkaan olisi tullut perustaa päätöstään vain siihen, että "lautakunta oli päättänyt, ettei se ilmoita asiaa syyt-

täjälle". Sen sijaan hän olisi mahdollisesti voinut perustaa päätöksensä tapahtuma-aikana voimassa olleeseen esitutkintalain 2 §:n 2 momenttiin, joka oli asiallisesti samansisältöinen kuin esitutkintalain nykyinen 4 §:n 1 momentti. AOA saattoi käsityksensä tutkinnanjohtajan tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.10.2007, dnro 3554/2/05*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Eräässä tapauksessa AOA Lindstedt katsoi komisarion toimineen harkintavaltansa puitteissa, kun tämä ei aloittanut esitutkintaa ns. pantasuden ampumisessa. Vasta ampumisen jälkeen todettiin, että sudella oli tutkimuspanta, ja ettei se ollut kuulunut siihen ongelmia ja vahinkoja aiheuttaneeseen laumaan, jota varten kaatolupa oli annettu. AOA piti mahdollisena – muun muassa maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston lausuntoon viitaten – että asetetut lupaehdot eivät olleet metsästysasetuksen mukaisia. AOA perusteli ratkaisuaan muun muassa ns. laillisuusperiaatteella, jonka mukaan rangaistukseen tuomitseminen ja syylliseksi katsominen on mahdollista vain, jos teko on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi (1666/4/05*).

Toisessa asiassa poliisin olisi AOA:n mukaan tullut tehdä petosta koskeneen ilmoituksen johdosta laajempaa alustavaa selvitystä ennen kuin tehtiin päätös olla toimittamatta esitutkintaa. Eräiltä osin asiassa olisi ollut perusteltua aloittaa esitutkinta jo tiedossa olevien seikkojen perusteella. Petosrikoksen tunnusmerkistö on varsin moniaineksinen ja arviointiin voi sisältyä monin osin varsin pitkälle meneviä oikeudellisia tulkintoja muun muassa oikeustoimen luonteesta, osapuolten selonottovelvollisuudesta ja erehdyttäväksi väitetystä tiedosta ja sen vaikutuksista. Tällaisten seikkojen luotettava arvioiminen vaatii usein niiden selvittämistä esitutkinnalla, ja niiden arviointi olisi yleensä parempi tehdä syyteharkinnassa (975/4/06*). Tutkinnanjohtajan olisi puolestaan tullut selvittää, olivatko edellytykset olla toimittamatta esitutkintaa olemassa myös rikoksen tuottamuksellisen tekomuodon osalta (1805/4/06).

Pahoinpitelyasia olisi AOA:n mielestä ollut perustellumpaa toimittaa syyteharkintaan. Esitutkinta-aineiston perusteella asiassa ei ollut käynyt siinä määrin selväksi, ettei rikosta ollut tapahtunut, että asia olisi voitu päättää poliisin päätöksellä (432/4/06*). Esitutkinnan päätöksistä on myös pääsääntöisesti ilmoitettava asianomistajille ja asianosaisina kuulustelluille. Muutamassa ratkaisussa poliisia arvosteltiin tämän velvollisuuden laiminlyönnistä. AOA Lindstedt totesi, että joskus voi olla perusteltua ilmoittaa esitutkinnan lopettamisesta muulla tavoin kuin että lähettämällä rutiininomaisesti epäillylle kopio päätöksestä, josta käy ilmi asianomistajan osoite. Sinänsä epäillyllä on salaisia osoitteita lukuun ottamatta mahdollisuus saada asianomistajan osoite tietoonsa. Joskus lapsen etu tai perheen yksityisyyden suojaaminen kuitenkin puhuu sen puolesta, ettei poliisi oma-aloitteisesti anna esimerkiksi osoitetietoa epäillylle. Tapauksessa oli kysymys alaikäiseen kohdistuneesta rikoksesta ja äiti kertoi pelkäävänsä turvallisuutensa puolesta, kun epäilty sai päätöksestä tietoon heidän osoitteensa (2173/4/06*).

Kotietsintä ja takavarikko

Kotietsinnät ja takavarikot ovat suhteellisen yleisiä kantelujen aiheita. Tämä johtunee siitä, että varsinkin kotietsinnät koetaan usein syvänä puuttumisena yksilön oikeuksiin. Kotietsintöjä tehdään maassamme vuosittain yli 10 000 (13 403 vuonna 2005). On huomattava, että kotietsinnällä ei tarkoiteta pelkästään asuntojen tutkimista, vaan etsintä esimerkiksi muussakin rakennuksessa tai suljetussa säilytyspaikassa tai ajoneuvossa on kotietsintää.

Kotietsintä väärässä asunnossa

AOA kiinnitti Heinolan kihlakunnan poliisilaitoksen vanhemman konstaapelin ja tutkintasihteerin huomiota huolimattomaan menettelyyn kotietsinnän kohteen selvittämisessä. Kohdeasunnon sijaintia selvitettiin yhdellä puhelinsoitolla tutkintasihteerille, joka etsi osoitteen väestötietojärjestelmästä. Kotietsinnän kantelijan asuntoon teki toisen kihlakunnan poliisilaitos virka-apuna. Pian kotietsinnän jälkeen virka-apua pyytänyt vanhempi konstaapeli huomasi, että kantelija oli etu- ja sukunimeltään nimikaima rikoksesta epäillyn henkilön kanssa ja että kotietsintä oli suoritettu väärässä asunnossa. Vanhempi konstaapeli soitti välittömästi kantelijalle ja pahoitteli virhettä.

Kyseinen kotietsintä oli ollut tutkintataktisesti tärkeää suorittaa joutuisasti. Tämä ei kuitenkaan oikeuttanut oikeusturvasta tinkimiseen. Poliisin menettely oli ollut selvän huolimatonta haettaessa tietoja väestötietojärjestelmästä. AOA piti riskialttiina sitä, että kotietsinnän kohde selvitetään tosiasiallisesti vain yhden puhelinkeskustelun varassa. Poliisin on toimittava korostuneen huolellisesti pakkokeinojen perusteiden selvittämisessä ja pakkokeinojen kohdentamisessa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 4.6.2007, dnro 3519/4/06*, esittelijä Pasi Pölönen

Kotietsinnän käsite

Poliisin tekemästä etsinnästä eräässä asunnossa oli tehty rikosilmoitus. Asian tutkinnanjohtajana toiminut Helsingin kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt päätöksen olla toimittamatta asiassa esitutkintaa. Hän oli katsonut, että etsintä oli tehty poliisilaissa tarkoitetun poliisitutkinnan suorittamiseksi, eivätkä siinä siten tulleet noudatettaviksi pakkokeinolain kotietsintää koskevat muotomääräykset.

AOA:n mukaan syyttäjän päätös oli virheellinen. Poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi suoritettua tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Rikosilmoituksessa kuitenkin arvosteltiin erään seksuaalirikoksen esitutkinnassa tehtyä rikospaikkatutkintaa epäillyn asunnossa. Kysymys oli pakkokeinolaissa tarkoitetusta kotietsinnästä. Tämän syyttäjäkin totesi jo selvityksessään ja ilmoitti ottaneensa esitutkinnan aloittamisen uuteen harkintaan.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 25.6.2007, dnro 988/2/06, esittelijä Kristian Holman

Tullia koskevassa osuudessa (s. 151) on selostettu tapaus, jossa todettiin, että auton tarkastusta rikoksen selvittämistarkoituksessa olisi ollut perusteltua pitää kotietsintänä (2519/4/05*). Kotietsintäpöytäkirja puolestaan oli laiminlyöty laatia eräässä asiassa (2024/4/07).

AOA arvosteli poliisia siitä, että asunnon haltijan ei sallittu olla läsnä kotietsinnässä koko kotietsinnän ajan. Lisäksi hän yhtyi poliisilaitoksen lausunnossa esitettyyn siitä, että poliisilla on velvollisuus huolehtia toimenpiteen kohteena olleesta omaisuudesta niin, että huoneiston ovet suljetaan samoin kuin ne olivat ennen etsintää. Soluasunnon ovi ja parvekkeen ovi olivat ilmeisesti jääneet auki (2579/4/06*).

Poliisi oli kotietsinnän yhteydessä rikkonut kantelijan asunnon lasisen takaoven. AOA:n mukaan poliisin olisi tullut ottaa oma-aloitteisesti esille kysymys asunnon suojaamisesta, vaikka takaovi olikin hyvin aidatulla pihalla (4016/4/06*).

Poliisimies oli mennyt aamuyöllä kello kolmen aikaan lukitsemattomasta ovesta talon eteiseen tavoittaakseen haukunnallaan häiriötä aiheuttaneiden koirien omistajan. AOA Lindstedt piti ongelmallisena sitä, että toimenpiteellä oli puututtu kotirauhan piiriin ilman selkeää toimivaltaperustetta (1099/4/07*).

Henkilöntarkastuksen perusteet kyseenalaiset

Kantelija arvosteli Turun kihlakunnan poliisilaitosta poikaansa kohdistuneesta huumausainerikosepäilystä ja henkilöntarkastuksesta. AOA:n mukaan poliisin selvityksissä kuvattu pojan käyttäytyminen ei ollut ainakaan sellaisenaan mitenkään poikkeavaa. Vaikka esitutkintalain mukainen kynnys rikosepäilylle ei ole kovin korkea, ei AOA voinut käytettävissään olevien tietojen perusteella yhtyä poliisin näkemykseen siitä, että asiassa olisi ollut syytä epäillä huumausainerikosta. Jo tämän vuoksi myös henkilöntarkastuksen toimittaminen oli kyseenalaista.

Lisäksi AOA totesi, että esitutkinnan aloittamiseksi ei välttämättä edellytetä yhtä vahvaa epäilyä kuin pakkokeinoihin, joiden käytön näyttökynnys on ilmaistu samalla käsitteellä (syytä epäillä). Tätä tukee muun muassa se, että useat pakkokeinot puuttuvat yksilön perusoikeuksiin enemmän kuin pelkkä esitutkinnan aloittaminen ja rikosepäilyn kohteeksi joutuminen. Sen vuoksi näytöllisessä rajatapauksessa syytä epäillä -kynnykseen voi olla syytä suhtautua pidättyvämmin pakkokeinon edellytyksenä kuin esitutkinnan aloittamisessa. Tämä korostuu silloin, kun pakkokeinon kohtee-

na on lapsi. Se, että toimenpide oli liittynyt koulutukseen, ei saa vaikuttaa laissa säädettyjen toimenpiteiden edellytysten arviointiin.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 22.1.2007, dnro 3326/4/05*, esittelijä Mikko Eteläpää

Takavarikoidun esineen palauttaminen

AOA moitti Porin kihlakunnan poliisilaitosta siitä, että takavarikoitua esinettä ei ollut säilytetty poliisin hallussa, vaan se oli palautettu omistajalleen. Poliisin tulee pakkokeinolain mukaan säilyttää takavarikoitu esine poliisin hallussa, jos useammat ovat vaatineet sitä itselleen. Esine voidaan palauttaa vain, jos oikeus siihen on riidaton.

Tässä tapauksessa panttilainaamo, jossa takavarikoitu esine oli ollut pantattuna, oli pyytänyt poliisia säilyttämään esineen lainvoimaiseen oikeuden päätöksen asti. Poliisi perusteli esineen palauttamista sillä, että se oli todennäköisesti viety omistajaltaan varkaudella, jolloin tällä oli lain mukaan oikeus saada esine pantinhaltijalta takaisin lunastuksetta.

AOA totesi, että sen arvioiminen, onko esine joutunut pois omistajaltaan esimerkiksi varkaudella ja kenellä siten on parempi oikeus esineeseen, on luonteeltaan sellaista harkintaa, joka ei kuulu poliisille vaan tuomioistuimelle. Poliisin kuuluu lähtökohtaisesti vain todeta se, ovatko useammat vaatineet esinettä itselleen. Jos asia on näin tullut riidanalaiseksi, poliisin toimivaltaan ei pääsääntöisesti kuulu ottaa kantaa siihen, kenellä on parempi oikeus esineeseen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 20.6.2007, dnro 1841/4/05*, esittelijä Anu Rita

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

Rikosprosessi on oikeusturvasyistä lailla säännelty määrämuotoinen menettely. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa syytetylle taatut vähimmäisoikeudet on otettava huomioon jo esitutkinnassa.

Komisariolle huomautus lakiin perustumattomasta yhteydenpitokiellosta

AOA antoi Sisä-Savon kihlakunnan poliisilaitoksen komisariolle huomautuksen, koska tämä oli antanut lakiin perustumattoman "väliaikaisen yhteydenpitokiellon" tutkintavangin ja tuomioistuimen määräämän puolustajan välille. Komisarion mukaan puolustaja oli ottanut päämiehensä pyynnöstä yhteyttä erääseen kanssaepäiltyyn ja näin vaikeuttanut esitutkintaa.

AOA:n mukaan yhtenä tärkeimpänä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana on oikeus käyttää avustajaa. Rikoksesta epäillyn oikeus tehokkaaseen puolustautumiseen jo esitutkinnan aikana kuuluu ainakin laajasti ymmärrettynä osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Sen vuoksi laissa säädettyjä rajoituksia avustajan käyttöön ja mahdollisuuksia evätä avustajana toimiminen ei AOA:n mielestä tule tulkita laajentavasti eikä väljästi. Laki ei tunne komisarion käyttämän kaltaista yhteydenpitokieltoa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 18.1.2007, dnro 2570/4/05*, esittelijä Mikko Eteläpää

Eräässä kantelussa oli kysymys siitä, että avustajan tutkintavangille lähettämien kirjeiden toimittaminen viivästyi Vantaan kihlakunnan poliisivankilassa enimmillään yli kahdella viikolla. Selvitysten mukaan viivästykseen oli syynä tietokatkos poliisivankilan vartijoiden ja KRP:n tutkijoiden välillä. AOA painotti, että avustajan kirjeet on toimitettava välittömästi perille, jos ei ole perusteltua aihetta epäillä väärinkäytöksiä (3073/4/06*).

Ylikonstaapeli ei puolestaan ollut tehnyt kuulustelussa epäillylle selkoa siitä, milloin tälle voidaan määrätä puolustaja (3748/4/05).

AOA katsoi, että olisi ollut perustellumpaa toimittaa normaali eikä suppea esitutkinta. Asiassa myöhemmin syyttäjän määräyksestä toimitetussa esitutkinnassa olisi rangaistusvaatimusta vastustanut epäilty tullut kuulustella henkilökohtaisesti eikä puhelimitse (2715/4/06). Esitutkinnan puutteellisuus antoi aihetta arvosteluun muissakin tapauksissa, muun muassa AOA:n päätöksissä 3929/4/05 ja 4283/4/06.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimies oli tarkkailun yhteydessä videokuvannut kantelijan luovuttamassa kassia, josta löydettiin 26 kiloa hasista. Kuvaaja kuulusteltiin esitutkinnassa todistajana. Tätä kuulustelupöytäkirjaa ei liitetty esitutkintapöytäkirjaan, mutta se toimitettiin syyttäjälle. Kuulustelusta ei myöskään tehty merkintää esitutkintapöytäkirjaan. Törkeästä huumausainerikoksesta syytteen saanut kantelija sai tietää kuulustelusta vasta syyttäjän haastehakemuksesta, jossa kuvaaja oli nimetty todistajaksi.

Esitutkintalain mukaan esitutkintapöytäkirjaan on otettava kuulustelupöytäkirjat ja selostukset tutkintatoimenpiteistä sekä liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat ja tallenteet, mikäli niillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa. Esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jota ei ole otettu esitutkintapöytäkirjaan, on tehtävä merkintä pöytäkirjaan. Tässä tapauksessa poliisimiehen kuulustelusta olisi AOA:n mukaan tullut vähintään tehdä merkintä esitutkintapöytäkirjaan (334/4/05).

Esitutkintapöytäkirjan puutteellisista merkinnöistä oli kysymys myös tapauksessa 433/4/06*. Kahdessa tapauksessa puolestaan oli kysymys siitä, oliko kuulusteltavalle tahallaan tehty laissa kielletty väärä ilmoitus. Kummassakaan tapauksessa näin ei ollut tapahtunut, mutta poliisin huomiota kiinnitettiin yksiselitteiseen kielenkäyttöön ja siihen, että jos epäillylle esitetään kuulustelussa esitutkinnan tuloksia, tulisi huolellisesti varmistua tietojen paikkansapitävyydestä (368 ja 2519/4/05* s. 151). Eräässä tapauksessa puolestaan kävi ilmi, että poliisin kolaripaikalla ottamat valokuvat oli ilmeisesti epähuomiossa poistettu kameran muistista. AOA:n mukaan kuvat ottaneen poliisimiehen olisi tullut huolehtia kuvien toimittamisesta tutkijalle (1941/4/06*).

Esteellisyydestä oli kysymys asiassa, jossa poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö oli asianomistaja rikosasiassa. Hän oli ottanut kantaa siihen, otetaanko epäillyistä DNA-tunnisteet ja henkilötuntomerkit, kun jutun tutkija oli tästä häneltä kysynyt. AOA:n mukaan apulaispoliisipäällikön olisi tullut pidättäytyä ottamasta kantaa siihen, miten hänen alaisensa poliisimiehet hoitavat hänen asiaansa poliisilaitoksella. Esteellisyyssäännösten ydinaluetta on se, että kukaan virkamies ei saa tehdä virkatoimia tai virkamiehenä vaikuttaa asiassa, jossa hän itse on asianosainen (1748/4/06*).

Kuulustelupöytäkirjan kielestä on jaksossa Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta selostettu tapaus 1813/4/05 s. 73.

Poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta

Poliisimiesten tekemiksi väitettyjen rikosten tutkinnanjohto on kuulunut virallisille syyttäjille jo kymmenen vuotta. Silti tulee edelleen ilmi tapauksia, joissa tutkinnanjohtajalle kuuluvia ratkaisuja on lainvastaisesti tehnyt poliisimies. Syyttäjä päättää tutkinnanjohtajana muun muassa siitä, aloitetaanko esitutkinta. Käytännön tutkinnan tekee sinänsä poliisi, mutta ei kuitenkaan epäillyn poliisimiehen yksikkö.

Tutkintapyyntö olisi tullut siirtää tutkittavaksi poliisirikosasiana

AOA antoi Inarin-Utsjoen kihlakunnan nimismiehelle huomautuksen, koska tämä ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin saamansa tutkintapyynnön siirtämiseksi poliisirikoksena tutkittavaksi. Kantelija oli saanut syyttämättäjättämispäätöksen myötä tietää, että hänen asiansa alkuperäiset kuulustelupöytäkirjat ja hänen loppulausuntonsa olivat kadonneet. Esitutkintapöytäkirja sekä loppulausunto olivat sinänsä olleet kopioina syyttäjän käytettävissä. Kantelija oli joulukuussa 2006 tehnyt poliisille tutkintapyynnön siitä, ketkä olivat syyllisiä asiakirjojen hävittämiseen ja mahdollisiin muihin lainvastaisuuksiin. Kantelija meni viiden kuukauden kuluttua tiedustelemaan asiasta nimismieheltä. Tämä kertoi etsineensä asiakirjoja tuloksetta.

AOA totesi, että nimismies oli laiminlyönyt asian siirtämisen syyttäjän tutkinnanjohtajuudessa tapahtuvaan poliisirikostutkintaan. Hän ei ollut muutoinkaan saattanut asiaa lääninhallituksen poliisiosaston käsiteltäväksi tutkintajärjestelyjen määräämistä varten. Poliisiosasto oli heinäkuussa 2007 kanteluasian tutkinnan yhteydessä siirtänyt kantelijan tutkintapyynnön syyttäjän käsiteltäväksi.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 16.10.2007, dnro 1970/4/07*, esittelijä Eero Kallio

Kahdessa muussakin tapauksessa poliisi oli päättänyt, ettei asiassa toimiteta esitutkintaa, vaikka tutkintapyynnöissä oli kysymys myös siitä, olivatko poliisimiehet syyllistyneet rikoksiin (181/4/05 sekä Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen tarkastuksella esiin tullut ja käsitelty tapaus).

Toimivalta kiireellisiin toimenpiteisiin

Poliisipartio sai ilmoituksen epäillystä rattijuoposta. Partio oli tavoittanut rikoskomisarioksi osoittautuneen ajajan ja saanut rikosylikomisariolta määräyksen viedä epäilty verikokeisiin. Niistä ensimmäinen myös otettiin ennen kuin päivystävään syyttäjään oltiin yhteydessä. Kysymys oli siitä, oliko poliisilla oikeus rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöön, ennen kuin syyttäjä oli tehnyt ratkaisun esitutkinnan aloittamisesta. Valtakunnansyyttäjänviraston ja poliisin ohjeistus lähtee siitä, että rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttö on mahdollista vasta sen jälkeen, kun esitutkinta on aloitettu. Näin ollen poliisi ei voisi ennen syyttäjän tekemää päätöstä esitutkinnan aloittamisesta päättää esimerkiksi verikokeesta.

AOA:n mukaan toinenkin tulkinta on mahdollinen. Syyttäjän tutkinnanjohtajuutta poliisirikosasioissa perusteltiin nimenomaan sen turvaamisella, että esitutkinta poliisimiesten tekemiksi epäillyissä rikoksissa toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta. Lisäksi katsottiin, että yleisön luottamuksen ylläpitämiseksi esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan on tarpeen järjestää tutkinnan johto niin, ettei poliisiviranomaisen omalla päätöksellä voida lopettaa poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa. AOA totesi, että kiireellisissä toimenpiteissä ei ole kysymys tutkinnan lopettamisesta vaan nimenomaan sen turvaamisesta ja eteenpäin viemisestä. Toiseksi epäillyn (poliisimies)asema nimenomaan vaikuttaa tutkintaan ja vieläpä epätoivottavalla tavalla, jos kiireelliset ja välttämättömät toimenpiteet viivästyvät sen vuoksi, että kukaan muu kuin syyttäjä ei voisi niistä päättää. Samoin yleisön luottamus tutkinnan asianmukaisuuteen voi heikentyä, jos esitutkinta jossain tapauksessa vaarantuisi tällaisen viivytyksen takia.

AOA pitikin perusteltuna lainsäädännön tarkistamista, jotta varmistetaan se, että kiireelliset esitutkintatoimenpiteet voidaan kaikissa tilanteissa suorittaa niin, ettei rikoksen selvittäminen vaarannu. Hän saattoi käsityksensä OM:n ja SM:n poliisiosaston tietoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 18.4.2007, dnro 1565/4/06*, esittelijä Juha Haapamäki

Komisario ylitti toimivaltansa tiedottaessaan rikosepäilystä

AOA:n mukaan Ahvenanmaan poliisiviranomaisen komisario ylitti toimivaltansa tiedottaessaan poliisirikosepäilystä. Komisario oli rikosilmoituksen kirjaamisen ja alustavan asiakirjaselvityksen valmistuttua faksannut aineiston tutkinnanjohtajana toimineelle syyttäjälle. Heti tämän jälkeen hän oli toimittanut julkisuuteen tiedotteen, jossa oli kerrottu rikosepäilystä ja siitä, että epäiltyjen joukossa oli kaksi Ahvenanmaalla työskentelevää poliisimiestä. AOA totesi, että vaikka ulkoinen tiedottaminen onkin kiinteä osa poliisin toimintaa ja sillä edistetään julkisuusperiaatteen toteutumista sekä poliisitoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, sen toteuttamiselle on lainsäädännössä asetettu muun muassa salassapitoa koskevia reunaehtoja. Avoimuuden idealla ei voida sivuuttaa lain toimivaltasäännöksiä tiedottamisvastuusta.

AOA:n mukaan esitutkinnasta tiedottamista koskeva säännös kattaa niin rikosilmoituksen vastaanottamisesta ja kirjaamisesta kuin varsinaisista esitutkintatoimenpiteistäkin tiedottamisen. Näin ollen tiedotusvastuu kuuluu myös ennen varsinaisen esitutkinnan alkamista tutkinnanjohtajalle eli tässä tapauksessa poliisimiesten osalta syyttäjälle. Kolmannen epäillyn osalta tutkinnanjohtajana oli ollut KRP:n ylikomisario. AOA kiinnitti komisarion ja tämän menettelyn hyväksyneen poliisimestarin huomiota vastaisen varalle tiedottamisvastuuta koskevaan toimivallanjakoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 15.2.2007, dnro 1408/4/05*, esittelijä Mikko Sarja

Mainittakoon vielä päätös, jossa lääninhallitukselle tehty poliisiviranomaisia koskeva tutkintapyyntö oli kahden ja puolen kuukauden kuluttua siirretty poliisirikosasiana KRP:lle. Sieltä se noin kahden kuukauden kuluttua oli palautettu lääninhallitukselle, koska KRP:n

mukaan asia ei kuulunut sille. Tämän jälkeen asia siirrettiin syyttäjänvirastoon, jossa käsittely kesti noin vuoden ja kolme kuukautta ennen kuin syyttäjä päätti, ettei esitutkintaa toimiteta. Toimivaltaisen viranomaisen selvittäminen oli kestänyt poliisihallinnossa runsaat neljä ja puoli kuukautta ilman, että asian käsittely olisi varsinaisesti edistynyt lainkaan. Tätä ei AOA:n mukaan voitu pitää asianmukaisena. Syyttäjän olisi puolestaan tullut olla aktiivisempi asian loppuun saattamisessa (3193/4/05*).

Ajokieltoa koskevia päätöksiä

Laillisuusvalvonnassa on havaittu, että lainmukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien sekä menettelytapojen selvittäminen on työlästä muun muassa ajo-oikeutta koskevan sääntelyn monitasoisuudesta ja valitusta sääntelytekniikasta johtuen. Olisi tärkeää, että ajo-oikeuteen liittyvät velvollisuudet ja ajokorttiseuraamukset olisi säännelty nykyistä selkeämmin ja myös esimerkiksi maallikoille helpommin ymmärrettävällä tavalla.

Ei perustetta väliaikaiselle ajokiellolle

Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapeli oli määrännyt kantelijan väliaikaiseen ajokieltoon kotihälytystehtävän yhteydessä, kun tämä oli kertonut huumausaineen käytöstään. Samalla ylikonstaapeli kehotti kantelijaa toimittamaan päihdealaan erikoistuneen lääkärin lausunnon antamatta mitään määräaikaa. AOA katsoi päätöksessään, että poliisimiehellä ei ole toimivaltaa määrätä henkilöä väliaikaiseen ajokieltoon liikennetilanteen ulkopuolella. Koska laki on jossain määrin tulkinnanvarainen, AOA piti riittävänä saattaa käsityksensä ylikonstaapelin tietoon.

SM:n poliisiosasto katsoi siltä pyydetyssä lausunnossaan, että poliisilaissa säädetty tehtävä pitää yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus turvallisuuteen oikeuttaisivat poliisin menettelyn. AOA piti tätä näkemystä vähintäänkin ongelmallisena ja katsoi sen lähentyvän sellaista yleistoimivaltuutta, jota poliisilla ei säännösten perusteella ole.

Poliisilaitoksen tarkastaja oli sittemmin määrännyt kantelijan toistaiseksi voimassa olevaan ajokieltoon ja antamatta mitään määräaikaa kehottanut tätä toimittamaan päihdealaan erikoistuneen lääkärin lausunnon ajo-oikeuden takaisin saamiseksi. AOA:n mukaan kantelijaa ei olisi tullut määrätä väliaikaiseen ajokieltoon. Oikea menettely olisi ollut, että ajo-oikeus olisi palautettu kantelijalle ja häntä olisi määräajassa kehotettu toimittamaan päihdealan erikoistuneen lääkärin lausunto – mikäli lain edellytykset tähän olisivat täyttyneet. Jatkotoimet olisivat riippuneet lääkärinlausunnon sisällöstä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 5.7.2007,
dnro 456/4/06*, esittelijä Mikko Eteläpää

AOA totesi myös, ettei poliisilla ollut laillista perustetta väliaikaisen ajokiellon määräämiselle. Kantelija oli määrätty väliaikaiseen ajokieltoon vesiliikennejuopumusepäilyn perusteella. Tieliikennelaissa tätä ei kuitenkaan ole säädetty väliaikaisen ajokiellon perusteeksi (353/4/06).

Kantelijan puolestaan epäiltiin syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen hänen ajettuaan autolla enimmillään 165 km/t, kun nopeusrajoitus 100 km/t. Poliisi ei ollut määrännyt kantelijaa ajokieltoon tapahtumapaikalla, koska poliisiautossa ei ollut ajokieltolomakkeita. AOA:n mukaan kantelija olisi poliisin normaalikäytännön mukaisesti tullut määrätä väliaikaiseen ajokieltoon välittömästi tapahtumapaikalla. Jättäminen määräämättä väliaikaiseen ajokieltoon tällaisessa tilanteessa merkitsee normaalikäytännöstä poikkeamista ja olisi vaatinut perustelukseen erityistä syytä. Lomakkeen puuttumista ei voida pitää hyväksyttävänä syynä menettelyyn (4301/4/06*).

Hyvä hallinto

Nimismiehelle huomautus kanteluasiakirjojen kadottamisesta

AOA Ilkka Rautio oli vuonna 2005 lähettänyt kantelun johdosta Lapin lääninhallituksen poliisiosastolle selvitys- ja lausuntopyynnön Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen menettelystä. Saman kantelijan uuden

kantelun yhteydessä vuonna 2007 havaittiin, että vanhemmassa asiassa pyydettyä selvitystä ja lausuntoa ei ollut toimitettu oikeusasiamiehen kansliaan.

Lapin lääninhallituksen poliisiosasto oli lähettänyt selvitys- ja lausuntopyynnön edelleen Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitokselle. Siellä se oli kuitenkin kadonnut. Nimismiehen mukaan vastuu tästä oli hänen.

Asia-kirjojen puuttumisen vuoksi itse kantelua ei voitu tutkia enemmälti. Siinä oli kysymys kantelijan tekemän rikosilmoituksen tutkinnasta. Myös tuon asian alkuperäiset esitutkinta-asiakirjat olivat kadonneet, nimismiehen mukaan mahdollisesti samassa yhteydessä kuin kanteluasiakirjatkin. Asian esitutkintapöytäkirja sekä loppulausunto olivat olleet kopioina syyttäjän käytettävissä. Tuolta osin asia ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kävi myös ilmi, että lääninhallituksen poliisiosastolla ei ollut diaarin lisäksi muuta virallista seurantajärjestelmää, josta voitaisiin todeta, että pyydetyt selvitykset palautetaan takaisin määräajassa.

AOA antoi nimismiehelle huomautuksen selvityksen ja lausunnon antamisen laiminlyömisestä sekä kanteluasiakirjojen kadottamisesta. Hän kiinnitti samalla lääninhallituksen poliisiosaston huomiota siltä pyydettyjen lausuntojen valmistumisen ja poliisilaitoksille lähetettyjen selvitysten seurantaan. AOA:n mukaan tapaus antoi myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle aiheen kehittää omaa lausunto- ja selvityspyyntöjen seurantajärjestelmäänsä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 16.10.2007,
dnro 1340/4/05*, esittelijä Eero Kallio

Eräässä asiassa AOA arvosteli puolestaan sitä, että kantelijat eivät tosiasiassa saaneet ratkaisua – eli kirjallista päätöstä – kanteluunsa vaan ainoastaan paikalla olleen poliisipartion jäsenen selvityksen siitä, mitä oli tapahtunut. Hyvä hallinto olisi edellyttänyt, että ylikonstaapelin selvityksen lisäksi kantelijoille olisi kirjallisesti ilmoitettu, miksi asia ei ylikonstaapelin esimiehen mielestä antanut aihetta toimenpiteisiin (1099/4/07*).

Julkisuuslain määräajat koskevat myös ennakkotilauksia

Kantelija oli sähköpostitse tilannut Ikaalisten kihlakunnan poliisilaitokselta esitutkintapöytäkirjan, kun se aikanaan valmistuisi. Kantelija piti virheellisenä poliisin menettelyä olla millään tavoin reagoimatta sille tehtyyn asiakirjapyyntöön ennen kuin vasta pyynnön uudistamisen jälkeen.

Kantelijan asiakirjapyynnön kohteena ollut esitutkintapöytäkirja ei tilauksen aikaan vielä ollut valmis eikä pyynnössä edes haluttu saada pöytäkirjaa ennen esitutkinnan päättymistä. Pyyntöä tuli siten tarkastella ennakkotilauksena. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 13 §:n perusteluiden mukaan tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla sellainenkin asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. AOA:n mukaan on selvää, että ennakkotilaus on sinänsä mahdollinen. Julkisuuslain mukainen hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että viranomainen huolehtii myös tämänkaltaisten asiakirjapyyntöjen asianmukaisesta käsittelystä.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukainen määräaika asiakirjaa koskevan pyynnön käsittelylle (enintään kuukausi) ei sinänsä ollut laskettavissa ennen esitutkintapöytäkirjan valmistumista. Esitutkintapöytäkirja oli nyt kuitenkin toimitettu vasta uuden tilauksen jälkeen yli neljä kuukautta sen valmistumisesta. AOA katsoi, että poliisilaitos oli menetellyt vastoin julkisuuslakia.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 22.10.2007,
dnro 1357/4/07*, esittelijä Kristian Holman

Myös asiassa 3207/4/05 oli laiminlyöty esitutkintapöytäkirjan toimittaminen asianosaiselle julkisuuslain mukaisessa määräajassa.

Ampuma-aseluvan käsittely ei edennyt, kun Espoon kihlakunnan poliisilaitoksella katsottiin, että hakijan tulisi esittää metsästyskortti. Poliisilaitoksen selvityksessä todettiin, "ettei heillä ole aikaa lähettää mitään pyyntöjä, vaan hakijan on oma-aloitteisesti kyseltävä hakemuksensa perään". AOA:n mukaan viranomaisen olisi

tullut oma-aloitteisesti pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan. Asian vireilletulon jälkeen asianosaiselle ei voi sälyttää velvollisuutta selvittää, mitä lisäselvitystä viranomainen edellyttää. Asian selvittämisvelvollisuus kuuluu viranomaiselle. Poliisilaitoksen menettely ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia (2307/4/07*).

Kahta poliisin ruotsinkielistä asiakaspalvelua koskevaa ratkaisua samoin kuin saamenkielen käyttöä koskevaa tapausta käsitellään jaksossa Kieliasiat (ks. s. 219).

Muita tapauksia

Poliisin rekisteritietojen oikeellisuus

Poliisin antamiin lausuntoihin oli eräissä tapauksissa havaittu tulleen virheellisiä tietoja henkilöiden syyllistymisestä rikoksiin (ks. esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 135). Tiedot olivat peräisin poliisin omista rekistereistä. Esimerkiksi tietoa alkuperäistä rikosepäilyä lievemmästä syytteestä tai tuomiosta ei ollut rekisterissä. AOA Ilkka Rautio otti asian omana aloitteena tutkittavakseen.

Ongelmaksi paljastui se, että tiedot syyttäjien ja tuomioistuinten ratkaisuista eivät välity atk-pohjaisena tiedonsiirtona poliisille. Esimerkiksi palautetieto syyttäjien tai tuomioistuinten ratkaisuista tulee poliisille viiveellä paperimuotoisena. Useissa tapauksissa poliisin on hankittava tiedot erikseen esimerkiksi soittamalla tuomioistuimeen tai syyttäjälle. Tällainen järjestely on työläs ja aiheuttaa riskejä muun muassa poliisiasiain tietojärjestelmän tietojen oikeellisuuden kannalta.

Poliisin ja oikeuslaitoksen tietojärjestelmiä ei ole alun perin suunniteltu yhteensopiviksi. Poliisin ja oikeuslaitoksen käytössä olevat järjestelmät ja niihin liittyvät tekniset ratkaisut eivät mahdollista kyseisten tietojen sähköistä siirtoa poliisin rekistereihin. Asian tekniseen toteutukseen liittyvä selvitystyö on kuitenkin jo meneillään. Tarvittavat järjestelyt tiedonsaantia varten on tarkoitus toteuttaa välittömästi, kun tietojen saaminen tulee lainsäädännöllisesti, ohjelmallisesti ja teknisesti mahdolliseksi ja kun asiasta on sovittu eri rekisterinpitäjien välillä. Tarkoituksena on, että rikoksien seuraamustiedot tallennetaan poliisin esitutkinnassa talletettamien rikosilmoitustietojen yhteyteen.

Poliisi ja OM ovat joulukuussa 2003 asettaneet yhteisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä on ohjata ja sovittaa yhteen poliisin ja oikeushallinnon tietohallintoasioita. Työ on ollut järjestelmäeroista johtuen suhteellisen vaativa. Nykyisen ohjausryhmän (POOL3) toimikautta onkin jatkettu vuoden 2008 loppuun.

Asiassa on ollut myös lainsäädännöllisiä esteitä. Poliisi sai vasta vuonna 2003 oikeuden tallettaa syyttäjän tai tuomioistuimen päätöstiedot asianomaista henkilörekisteriä varten. Oikeushallinnon henkilötietojen käsittelyä säätelevän lainsäädännön valmistelu on vielä loppuvaiheessa; hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2008.

AOA totesi, että poliisin rekistereissä olevia epäilysteen tietoja saatetaan eri syistä edelleenkin käyttää tilanteissa, joissa niitä ei tulisi käyttää. Useimmin tämä tapahtuu tilanteissa, joissa tiedot jutun jatkovaiheista olisi täytynyt hankkia syyttäjän päätöksistä tai tuomioistuinten tuomioista.

AOA:n mukaan tiedonkulku syyttäjän ja tuomioistuinten ratkaisuista poliisille on toistaiseksi ongelmallista. Kaikkien osapuolten, mutta etenkin rekisteröityjen oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, ettei poliisi luota pelkästään epäilyvaiheen tietoihin ja että poliisin käytettävissä on oikea tieto myös rikosasian myöhemmistä ja lopullisista ratkaisuista. AOA:n mukaan tähän tähtäävät POOL3-ohjausryhmän hankkeet ovat erittäin tärkeitä ja kiireellisiä. Hän pyysi SM:n poliisiosastoa vuoden 2008 aikana selvittämään, miten asiassa on edistytty.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 15.6.2007,
dnro 1421/2/04, esittelijä Eero Kallio

Tähän liittyen mainittakoon tapaus, jossa kävi ilmi, että Porvoon kihlakunnan poliisilaitos oli antanut lääninhallitukselle lausunnon taksiluvan hakijoista. Lausunnossa mainittiin rikosepäily, joka oli kohdistunut erään hakijan liikenteestä vastaavaan henkilöön. Lausunnosta ei sen sijaan käynyt ilmi, että tuo rikosepäily oli tutkinnanjohtajan päätöksellä todettu aiheettomaksi. AOA

saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksensä, että lausuntoon olisi ollut perusteltua sisällyttää myös tieto esitutkinnan lopputuloksesta (2242/4/05).

Poliisin puolueettomuus

Kantelijan naapurit olivat kertoneet samassa taloyhtiössä asuvalle ja tuntemalleen poliisimiehelle seikkoja, joiden perusteella tämä oli lähettänyt kantelijasta terveyskeskukseen mielenterveyslain 30 §:n tarkoittaman ilmoituksen. AOA:n mukaan olisi ollut parempi, että ilmoituksen tekeminen olisi annettu jonkun toisen poliisimiehen tehtäväksi.

AOA totesi, että poliisilaissa edellytettävän puolueettomuusvaatimuksen keskeinen osa on, ettei poliisimies saa tehdä virkatoimia tai virkamiehenä vaikuttaa asiassa, jossa hän itse on asianosainen. Toisaalta puolueettomuus voi vaarantua myös tilanteissa, joissa asianosainen ja poliisimies ovat esimerkiksi läheisiä tuttavia. Nyt kysymys oli luonteeltaan lähinnä tavanomaisesta naapurussuhteesta.

AOA korosti kuitenkin poliisilta edellytettävän puolueettomuuden ns. objektiivista puolta: ei riitä, että toimenpiteestä vastuussa oleva poliisimies itse uskoo olevansa puolueeton, vaan puolueettomuuden tulee näkyä myös ulospäin. Yhteiskunnallisen asemansa ja valtuuksiensa vuoksi poliisi kuuluu siihen viranomaisten ryhmään, jonka toiminnan puolueettomuudelle on asetettava tavanomaista korkeammat vaatimukset.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 7.3.2007,
dnro 744/4/06*, esittelijä Kristian Holman

Eräitä poliisia koskevia tapauksia on selostettu jaksossa Lasten oikeudet (ks. s. 187).

Periaatteellisesti merkittävä on jaksossa Muut asiat selostettu OA Paunion päätös, jossa hän katsoi muun muassa, että esitutkinnan aloittamista koskevia säännöksiä ns. ministerivastuuasiassa tulisi selventää (876/2/05* ks. s. 239). Laillisuusvalvonnassa on tulkittu, ettei poliisilla ole toimivaltaa päättää esitutkinnan aloittamisesta ministerivastuuasioissa.

4.4 VANKEINHOITO

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului AOA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Vankeinhoidon valvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

Kertomusvuosi oli ensimmäinen täysi vuosi 1.10.2006 voimaan tulleen vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen jälkeen. Vankien kirjeenvaihdon tarkastamista koskevien vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännösten soveltaminen suljetuissa vankiloissa koettiin ongelmalliseksi. Ongelmat johtivat myös useisiin kanteluihin oikeusasiamiehelle. Uudet kirjeenvaihdon tarkastamista koskevat säännökset tulivat voimaan 1.4.2007.

Vangit ovat voineet hakea oikaisua ja viimekädessä valittaa monista heitä koskevista vankilassa tehdyistä päätöksistä. Laillisuusvalvonnassa tämä uudistus on näkynyt ehkä ennakoitua vähemmän. Oikeusasiamies havaitsi pieniä käynnistysvaikeuksia vankiloiden valmiudessa tehdä asianmukaisia päätöksiä ja antaa oikaisuvaatimuksia. Asiaa koskevien kanteluiden yhteydessä AOA pyrkikin ohjaamaan vankeja pyytämään päätöstä ja laitoksia kiinnittämään huomiota oikaisuvaatimusosoitusten antamiseen.

Rikosseuraamusviraston (Rise) päätöksellä perustettiin 1.8.2007 ensimmäinen varmuusosasto Riihimäen vankilaan. Syksyllä valmistuneeseen uuteen Turun vankilaan perustettiin 1.12.2007 lukien toinen varmuusosasto. Varmuusosasto on muusta vankilasta eristetty osasto, joka voidaan lain mukaan perustaa turvallisuussyistä. Risen päätöksellä varmuusosastolle voidaan sijoittaa vanki, jos on perusteltua syytä epäillä, että vanki syyllistyy laissa määriteltyyn rikokseen. Vanki voidaan sijoittaa varmuusosastolle myös, jos hän on vakavasti vaarantanut vankilan turvallisuutta tai jos sijoittaminen on perusteltua hänen oman turvallisuutensa takaamiseksi. Vanki voi valittaa varmuusosastolle sijoittamispäätöksestä hallinto-oikeuteen.

Vankien määrän kasvu taittui edelliseen vuoteen verrattuna. Määrä oli vuoden 2006 lopussa noin 3 600 ja vuoden 2007 lopussa noin 3 400. Vankiluvun alenemiseen vaikuttivat muun ohella sakon muuntorangaistuksia ja ehdonalaista vapauttamista koskevat rikoslain muutokset.

4.4.1 TARKASTUKSET

AOA tarkasti vuonna 2007 Konnunsuon vankilan, Jokelan vankilan, Pyhäselän vankilan, Juuan vankilan, Pelson vankilan ja Pelson vankilan Kestilän avovankilaosaston, Sukevan vankilan ja Sukevan vankilan Iskolan avovankilaosaston, Ylitornion vankilan, Oulun vankilan, Pohjois-Suomen aluevankilan ja aluevankilan sijoittajayksikön. AOA tutustui myös Kriminaalihuoltolaitoksen Kaakkois-Suomen aluetoimiston Lappeenrannan yksikköön.

OA Paunio tarkasti Hämeenlinnan vankilan äiti-lapsi -osaston ja Vanajan vankilan äiti-lapsi -osaston.

Tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota vankiloiden tiloihin ja niiden kuntoon, vankien asuinolosuhteisiin sekä suljettujen ja eristysosastojen olosuhteisiin ja perhetapaamistiloihin, vankien yhteyksiin laitoksen ulkopuolelle, mahdollisuuksiin vapaa-ajan toimintoihin sekä laitosten kurinpitokäytäntöön ja mahdolliseen syrjintään. Tarkastuksilla oli esillä myös vankien neuvonta. Keskusteluissa laitosten johdon kanssa olivat esillä myös vankien tekemiksi epäiltyjen rikkomusten tutkinta, pakkokeinovaltuuksien soveltamiskäytäntö ja päätöksien perusteiden kirjaaminen.

Tarkastuksilla olivat yleisesti esillä vankiloiden järjestyssääntöjen määräykset, erityisesti järjestysrikkomuksia ja omaisuuden hallussapitoa koskevat epätarkkuudet ja puutteellisuudet. Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja asetti kertomusvuonna järjestyssääntöjen tarkistamista selvittävän työryhmän. Loppuvuoden tarkastuksilla olivat esillä uuteen GSM-pohjaiseen vankipuhelinjärjestelmään siirtymiseen liittyvät ongelmat.

Tarkastuksilla on keskeistä vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti AOA:n kanssa. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä 78 vankia. Yleensä vankien

asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Vangit jättivät kuitenkin myös kirjallisia kanteluja ja AOA otti omana aloitteenaan tarkastusten yhteydessä tutkittavaksi useita asioita.

AOA otti kertomusvuonna omana aloitteena tutkittavaksi kuusi uutta asiaa:
– käsihygienia ns. paljuselleissä (244/2/07),
– suljettujen vankiloiden hälytysjärjestelmät (2012/2/07),
– Riihimäen vankilan järjestyssäännön puheluita koskevat määräykset (2526/2/07),
– naisvankien olosuhteet Pyhäselän vankilassa sekä nais- ja miesvankien työskentely yhdessä (3095/2/07),
– kurinpitorangaistuksen määrääminen (3638/2/07) ja henkilöntarkastusten suorittamistapa (3646/2/07) Jokelan vankilassa.

OA otti Hämeenlinnan vankilan tarkastukselta omana aloitteena tutkittavakseen kaksi asiaa (2758 ja 2765/2/07), jotka koskivat lapsen ottamista vankilaan vanhempansa mukana ja vankilassa lapsen kanssa olevien äitien asemaa.

4.4.2 OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

Tutkintavangin vapauttamista koskeva lainsäädäntö puutteellinen

Kun tuomioistuin määrää tutkintavangin vapautettavaksi, vallitsevan käytännön mukaan vangittu voidaan laskea vapaaksi suoraan oikeuspaikkakunnalta tai passittaa vankilaan vapaaksi päästämistä varten. AOA piti molemmissa tapauksissa tutkintavangin vapauttamista koskevaa sääntelyä henkilökohtaista vapautta koskevan perustuslain 7 §:n kannalta puutteellisena. Hän esitti oikeusministeriölle (OM), että tutkintavangin vapauttamiseen liittyvä sääntely saatettaisiin viipymättä sisällöltään, täsmällisyydeltään ja normihierarkialtaan perustuslain vaatimusten mukaiseksi.

Vapauttaminen vankilan kautta

Perustuslaki edellyttää, että vapaudenriiston perusteesta on säädettävä lailla. Kuitenkaan laissa ei ole suoranaista perustetta vapaudenriiston jatkamiselle tuomioistuimen vapautuspäätöksestä siihen, kun vankilassa vapautettavaksi määrätty tosiasiallisesti kirjataan vankilassa vapautetuksi ja päästetään vapaaksi. Menettely perustuu vakiintuneeseen käytäntöön ja sitä täsmentävään Risen määräykseen.

Vankilan kautta vapauttaminen ei AOA:n mukaan täytä perustuslain vaatimusta siitä, että vapautta ei saa riistää ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenriistoa koskevan lainsäädännön tulee olla täsmällistä ja kattavaa. AOA ei pitänyt poissuljettuna, etteikö vallitsevan lainsäädännön aikana voisi syntyä tilanteita, jotka ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvattujen oikeuksien vastaisia.

Vapauttaminen oikeuspaikalta

AOA:n mukaan perustuslain vaatimusta siitä, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla, on sovellettava myös oikeuspaikalta vapautettavan oikeuksien turvaamiseen. Vaikka vapaudenmenetys onkin tuolloin päättynyt, on vapautetun asema vielä turvaton juuri vapaudenmenetykseen liittyvistä syistä. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että tutkintavangilla ei ole oikeutta pitää hallussaan rahaa tai muita maksuvälineitä ja hänen muukin henkilökohtainen omaisuutensa on vielä vankilassa. Tarve turvata vapautettavan oikeudet lailla korostuu erityisesti tilanteissa, joissa vapauttaminen tapahtuu muulla kuin henkilön kotipaikkakunnalla tai tilanteessa, jossa henkilö on vapautensa menettäneenä ja varattomana kuljetettu paikkaan, josta esimerkiksi omatoiminen matkustaminen kotiin, majoittuminen tai ateriointi ei onnistu ilman rahavaroja.

Menettelyvelvollisuudet

AOA:n mukaan olisi tarvetta pohtia myös tuomioistuimen menettelyvelvollisuuksista säätämistä. AOA:n aluevankiloista saama selvitys toi ilmi ongelmia tuomioistuimen ja vankilan välisessä tiedonkulussa. Esimerkiksi tieto oikeuspaikalta vapautetun tutkintavan-

gin vapauttamisesta saattaa tulla tuomioistuimesta vankilaan vasta parin päivän tai jopa useamman päivän kuluttua.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 14.6.2007, dnro 1987/2/06*, esittelijä Pasi Pölönen

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 11.1.2008, että tutkintavangin vapauttamista koskevat säännökset on tarkoitus valmistella kevään 2008 vankeuslainsäädännön täsmentämistä koskevan valmistelun yhteydessä.

Vankilan tulo-osaston tutkintavankien toimintojen puute

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi Riihimäen vankilan tarkastuksella esitetyn väitteen, ettei vankilan tulo-osastolla ollut sellin ulkopuolista toimintaa sinne sijoitettaville tutkintavangeille ja että tutkintavankien mahdollisuudet viettää keskenään vapaa-aikaa olisivat olleet vähäiset sellien lyhyen aukioloajan vuoksi. Selvityksen perusteella Riihimäen vankila ei ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti.

AOA saattoi kuitenkin yleisellä tasolla Riihimäen vankilan ja Risen tietoon käsityksensä, että toimintojen puute ja sellien vähäinen aukiolo on tutkintavankien hyvinvoinnin ja siten viime kädessä ihmisarvoisen kohtelun kannalta ongelmallista eikä sitä AOA:n mielestä näin ollen ainakaan pidempään jatkuvana voi pitää hyväksyttävänä (14.9.2007, dnro 3862/2/05, esittelijä Anu Rita).

Tutkintavangin erillään pitäminen

AOA totesi Oulun vankilassa menetellyn lainvastaisesti, kun päätös pitää tutkintavanki muista vangeista erillään oli perustettu rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin (RTL), jota ei voitu soveltaa tutkintavankeihin. AOA katsoi, että tutkintavangin erillään pitäminen perustui sinänsä varteenotettaviin syihin. Hänen mukaansa oli kuitenkin varsin tulkinnanvaraista, olisiko erillään pitämistä voitu perustaa tapahtuma-aikaan voimassa olleeseen tutkintavankeudesta annettuun lakiin. AOA saattoi käsityksensä päätöksestä vastanneiden virkamiesten tietoon (13.9.2007, dnro 1406/2/05, esittelijä Anu Rita).

Rangaistusajan laskeminen

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi kysymyksen siitä, voidaanko päivän murto-osaa tai murto-osia ottaa huomioon ehdonalaisen vapauttamisen ajankohtaa määrättäessä siten, kuin Risen määräyksessä 13.9.2006 nro 10/011/2006 kohdassa II 2. esitetään.

Määräyksen mukaan rangaistusaikojen laskemista varten vankitietojärjestelmässä (Vati) on määräosataulukko. Taulukko on laadittu siten, että täyden päivän yli menevä päivänosa pyöristyy ylöspäin kokonaiseen päivään. Jos täytäntöön pantaviin rangaistuksiin sisältyy useampi kuin yksi sellainen rangaistus, jossa määräosa lasketaan päivistä, määräytyy niistä täytäntöön pantava määräosa siten, että aina kaksi täyden päivän yli menevää päivänosaa muodostaa yhden kokonaisen päivän.

Perustuslain 7 §:n mukaan henkilökohtaisen vapauden menetykseen tulee olla laissa säädetty peruste ja rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Perustuslain 8 §:n ja rikoslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin säännöksistä ilmenevä laillisuusperiaate edellyttää, että laissa määritetään täsmällisesti rikoksista johtuvat seuraamukset.

Määräosien tai yhteenlaskettavien määräosien osalta laissa ei ole säädetty siitä, miten tulee menetellä, jos määräosiin sisältyy päivän osa. Lain esitöissäkään ei ollut otettu kantaa tähän kysymykseen. AOA:n mukaan päivän osan täytäntöönpanosta tulisi olla säännöksiä, mikäli sellaisia pannaan täytäntöön. Näin ei kuitenkaan ollut. Kysymys oli näin ollen siitä, onko päivän osa pyöristettävä ylös- vai alaspäin.

Lainsäädännössä on niissä tapauksissa, joissa on kysymys vapaudenmenetysajan laskemisesta, omaksuttu päivän osan suhteen vapautensa menettäneen kannalta edullinen ratkaisu. Vankilassaoloajan ensimmäinen päivä luetaan vankeuslain mukaan kokonaan tuo-

mitun hyväksi, vaikka vapaudenmenetys on tosiasiassa kestänyt vain päivän osan. Vastaavasti menetellään vankilassaoloajan viimeisen päivän suhteen. Korkein oikeus on tuoreessa ennakkopäätöksessään omaksunut tämän tulkinnan myös rikoslain 6 luvun 13 §:n vähennyksen osalta (KKO 2007:90).

AOA:n mukaan näistä lainsäädäntö- ja lainkäyttöratkaisuista ilmenevää henkilökohtaisen vapauden tärkeyttä korostavaa periaatetta tulisi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti noudattaa myös nyt puheena olevassa tulkintatilanteessa ja pyöristää päivän osa alaspäin. Päivän osaa ei pitäisi täytäntöönpanossa käsitellä tuomitun vahingoksi täytenä päivänä ilman lain nimenomaista tukea.

Vastaavasti rikoslain 2 c luvun 7 §:n mukaan rangaistusaikojen määräosia yhteen laskettaessa yhteenlaskun jälkeen jäävää täyden päivän yli menevää päivän osaa ei pitäisi ilman lain nimenomaista sääntelyä ottaa huomioon vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa. Tältä osin Risen määräys johtaa toisenlaiseen lopputulokseen niissä tapauksissa, joissa kahdesta yhteenlaskettavasta päivän osasta ei matemaattisesti laskettuna tosiasiassa muodostu yhtä kokonaista päivää.

Joka tapauksessa matemaattisen määräosan tai määräosien summan ylittävälle tosiasialliselle vapaudenmenetysajalle vankilassaoloajan viimeisenä päivänä ei AOA:n mielestä ollut laillista perustetta. AOA:n mukaan Risen määräyksen puheena olevissa kohdissa on tosiasiassa säännelty vankilassaoloajan ja vapauttamisajankohdan määräytymistä. Vankeuslain 21 luvun 3 §:n perusteella tällainen sääntely ei kuulu Risen toimivaltaan ja valtioneuvoston asetuksellakin voidaan antaa niistä vain tarkempia säännöksiä. Vapauttamispäivän määräytymiseen vaikuttavassa sääntelyssä oli kysymys enemmästä kuin tarkempien säännösten antamisesta.

AOA piti välttämättömänä, että vankilassaoloaika määräytyy yksiselitteisin normein, joita sovelletaan kaikissa vankiloissa samalla tavalla. Tämän vuoksi lainsäätäjän tulisi ottaa selvästi kantaa siihen, kuinka päivän osia tulisi käsitellä täytäntöönpanossa.

AOA esitti OM:n harkittavaksi tällaiseen lainsäädäntötoimenpiteeseen ryhtymistä.

Risen tulisi AOA:n mukaan jo ennen mahdollista lainsäädäntöuudistusta harkita määräyksensä perusteita ja huolehtia siitä, että tosiasiallinen vapaudenmenetysaika ei ainakaan ylitä edellä tarkoitettua matemaattista määräosaa vastaavaa aikaa vankilassaoloajan viimeisenä päivänä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 18.12.2007, dnro 3349/2/06, esittelijä Harri Ojala

Lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien sijoittaminen avolaitokseen

Vangin pieni lapsi voidaan lain mukaan ottaa vanhempansa mukana rangaistuslaitokseen, jos se on lapsen edun mukaista ja vanki itse sitä haluaa. Lapsen kanssa rangaistusta suorittavia vankeja on vakiintuneesti ollut sijoitettuna yhteen suljettuun vankilaan ja yhteen avolaitokseen.

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi muuttuneen käytännön, jonka mukaan vankeusrangaistusta lapsi mukanaan suorittavilla vangeilla ei ollut enää mahdollisuutta päästä avolaitokseen. Kyse oli vankeinhoitoviranomaisten mukaan siitä, että lasten turvallisuutta ja etua ei kyetty takaamaan avolaitoksessa henkilökunnan vähäisyyden vuoksi.

AOA totesi voivansa yhtyä vankeinhoitoviranomaisten näkemykseen, jonka mukaan lasten sijoittaminen avolaitokseen ei ollut voinut enää tulla kyseeseen, ellei heidän turvallisuuttaan ja etuaan ole kyetty siellä riittävästi takaamaan. AOA:n mukaan lapsensa kanssa rangaistusta suorittavat vangit joutuivat kuitenkin vanhemmuutensa perusteella eri asemaan muihin vankeihin verrattuna, koska vankivanhempien joukossa on ollut ja tullee vastaisuudessakin olemaan avolaitossijoituksen edellytykset täyttäviä vankeja, joiden perhetilanne oli ainoa este heidän sijoitukselleen avolaitokseen.

AOA katsoi, että perustuslaissa taatun yhdenvertaisuuden ja yksityiselämän suojan kannalta on ongelmallista, jos lapsen kanssa vankilassa olevalta vangilta puuttuu mahdollisuus avolaitossijoitukseen. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Voimavarojen vähäisyys ei vapauta julkista valtaa noudattamasta perustuslain säännöksiä. Perustuslain 22 §:ssä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvoitteensa toteuttaa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1995, s. 75) mukaan keskeisiin keinoihin kuuluu muun muassa taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Kun vankeusrangaistuksen suorittaminen avolaitoksessa oli selvityksen mukaan sittemmin taas tullut mahdolliseksi myös niille vangeille, joilla on lapsi mukanaan vankilassa, AOA piti riittävänä, että hän lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi oikeusministeriölle, Riselle, Etelä-Suomen aluevankilan johtajalle, Hämeenlinnan vankilan johtajalle ja Vanajan vankilan johtajalle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 20.12.2007
dnro 1256/2/06*, esittelijä Anu Rita

Vankilan tapaamistilat

AOA otti Riihimäen vankilan tarkastuksella tekemiensä havaintojen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi valvottuja tapaamisia varten tarkoitettujen tapaamistilojen järjestelyt. AOA totesi, että Riihimäen vankilan tapaamistilat eivät hänen käsityksensä mukaan kaikilta osin vastaa lain säännöksiin ja esitöihin sisältyvää ajatusta valvonnan eri tasoista ja valvonnan suhteuttamisesta tilanteen mukaan. Tapaamistilajärjestely oli ristiriidassa myös kansainvälisten suositusten ja ihmisoikeuksien valvontaelinten esittämän kanssa. Toisaalta vankiloissa koetaan ilmeisesti olevan tarvetta tällaisille tapaamistilajärjestelyille.

AOA saattoi käsityksensä Riihimäen vankilan tapaamistilojen järjestelyistä Riihimäen vankilan, Risen ja OM:n kriminaalipoliittisen osaston tietoon. Hän pyysi Riseä saattamaan päätöksensä tiedoksi myös aluevankiloille. AOA pyysi OM:n kriminaalipoliittista osastoa ja Riseä pohtimaan asiaa yhdessä ja ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä antaa aihetta.

AOA totesi, että Riihimäen vankilan yleisessä tapaamistilassa vangit ja tapaajat on käytännössä täydellisesti erotettu toisistaan fyysisillä esteillä tavalla, joka vastaa sitä, miten lainvalmisteluasiakirjoissa ja aiemmin myös vankeinhoito-osaston määräyksessä oli kuvailtu erityisen valvottuja olosuhteita.

Selvityksen mukaan yleisen tapaamistilan rakenneratkaisuilla on myös tavoiteltu sitä, mihin erityisvalvotuilla olosuhteilla pyritään – estämään koskettaminen ja sitä kautta esineiden ja aineiden vaihto. Yleinen tapaamistila ei vastaa myöskään Vankeinhoitolaitoksen valvotusta tapaamishuoneesta antamaa rakennesuunnitteluohjetta, jonka mukaan pöydän jakaa matala pleksilasi.

Vaikka katsottaisiin, että laissa tapaamisiin yleisesti liitetty "tarpeellinen valvonta" mahdollistaa jonkinasteisten rakenteellisten valvontaratkaisujen käytön muutoinkin kuin vain erityisvalvottujen tapaamisten yhteydessä, AOA ei pitänyt lainmukaisena tilannetta, jossa vankilan yleiset tapaamistilat käytännössä vastaavat erityisvalvottuja tiloja. Vankeuslain tavoitteena oli säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vankien perusoikeuksien rajoituksista täsmällisesti lain tasolla.

Tapaamistilojen varustelusta ei ole säännöksiä, mutta vankeuslaissa on nimenomaisesti säädetty tilanteista, joissa erityisen valvottuja olosuhteita voidaan käyttää. Se, mitä erityisen valvotuilla olosuhteilla teknisenä järjestelynä tarkoitetaan, käy puolestaan ilmi lain esitöistä. Erityisvalvottuun tapaamiseen tulee soveltaa yksilöllistä, tapauskohtaista päätösharkintaa. Päätöksen erityisvalvotusta tapaamisesta tekee lain mukaan valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Riihimäen vankilan yleisen tapaamistilan järjestely, jolla vangit ja tapaajat käytännössä täysin eristetään toisistaan, kohdistuu kuitenkin kaikkiin vankilan vankeihin.

Lainsäädäntö lähtee siitä, että vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vangin tapaamista on lain mukaan valvottava tarpeellisella tavalla. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Riihimäen vankilan tilajärjestelyt eivät ole kaikissa (valvotuissa) tapaamistilanteissa perusteltavissa, vaikka kyse onkin korkean turvallisuustason vankilasta. Tapaamisten valvonnassa tulisikin löytää perusteltu tasapaino toisaalta laitos-

turvallisuuden ja toisaalta vangin yksityiselämän suojan välille. Tilaratkaisua voidaan arvostella myös sillä perusteella, että tapaamisten tarkoituksena on osaltaan, rangaistusten täytäntöönpanon tavoitteen mukaisesti, edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan auttamalla häntä ylläpitämään läheisiä ihmissuhteitaan. Tämän tavoitteen valossa vankeinhoitoviranomaisten tulisi pyrkiä lisäämään avoimempia (valvottuja) tapaamisolosuhteita. AOA totesi myös, että lain mukaan vankilassa on oltava tapaamiseen soveltuvat tilat. Tämä velvoite ei kaikilta osin toteudu Riihimäen vankilassa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 13.12.2007, dnro 3870/2/05, esittelijä Anu Rita

Lainvastainen tapaamiskielto

AOA huomautti Oulun vankilan silloista johtajaa siitä, että vangin vierailijalle määrätylle tapaamiskiellolle ei ollut RTL:n mukaisia perusteita. Tapaamiskieltoon määrätyn vierailijan ei ollut todettu laissa edellytetyin tavoin kuljettaneen tai yrittäneen kuljettaa huumeita, muita päihteitä tai luvattomia esineitä vankilaan (13.9.2007, dnro 1389/2/05, esittelijä Anu Rita).

4.4.3 RATKAISUJA

Laitosolosuhteet

"Läppähälytykseen" reagoiminen

AOA piti selvityksen perusteella mahdollisena, että vanki oli joutunut odottamaan henkilökunnan yhteydenottoa lähes kaksi tuntia siitä, kun hän oli antanut sellihälytyksen. AOA katsoi, että viive oli ollut liian pitkä. Selvityksen perusteella ei kuitenkaan ollut mahdollista todeta, että viive olisi johtunut siitä, että valvontahenkilökunta olisi laiminlyönyt tehtävänsä. Sen sijaan vankilassa käytössä ollut manuaalinen sellihälytin ja vartijoille annettu ohjeistus olivat johtaneet siihen, että viiveestä oli voinut muodostua näinkin pitkä.

Vankilasta saadun tiedon mukaan vankilan vartiointiohjetta oli muutettu siten, että kyseisellä osastolla oli tehtävä vartiointikierros vähintään kerran puolessa tunnissa. Lisäksi koko selliosaston hälytysjärjestelmä oli tarkoitus uusia. Kutsujärjestelmää ei kuitenkaan ollut korjattu kantelun ratkaisupäivään mennessä kustannussyistä. Käynnissä olleen remontin jälkeenkin vankilassa tuli olemaan noin 80 selliä, joissa ei ollut sellihälytysjärjestelmää.

AOA korosti, että suljettujen tilojen hälytysjärjestelmä tulee kaikissa olosuhteissa toteuttaa siten, että vankien henkilökohtainen turvallisuus voidaan aina taata. Sekä tapahtuman aikainen että voimassa oleva säännöstö edellyttää, että henkilökuntaan voidaan saada välittömästi yhteys. Selvityksen perusteella vankilan hälytysjärjestelmä ei täyttänyt tätä vaatimusta.

AOA saattoi käsityksensä vankilan johtajan tietoon ja pyysi Riseä ja vankilan johtajaa ilmoittamaan 1.10.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne olivat ryhtyneet saattaakseen vankilan hälytysjärjestelmän lain vaatimusten mukaiseksi. Lisäksi AOA päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi, täyttävätkö muiden suljettujen laitosten hälytysjärjestelmät vankeuslain vaatimukset. Oman aloitteen käsittely on vielä kesken (2012/2/07).

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 13.6.2007, dnro 1668/4/05, esittelijä Iisa Suhonen

Helsingin vankilan johtajan 27.9.2007 ilmoituksen mukaan vankilassa on selvitetty erilaisten teknisten ratkaisujen soveltuvuutta sellihälytysjärjestelmäksi. Kertomusvuodelle ei kuitenkaan ole osoitettu varoja järjestelmän uudistamiseen. Tavoitteena on, että korjausmääräraha saataisiin vuodelle 2008.

Vangin asuttaminen samaan selliin tupakoitsijan kanssa

Tupakoimaton kantelija oli asutettu Helsingin vankilassa tupakoivan vangin kanssa samaan selliin.

AOA:n mukaan vankilan lausunnossa esille tuodut vankien suuresta määrästä johtuvat ongelmat muun muassa osastolle sijoittelussa olivat ymmärrettäviä. AOA korosti kuitenkin, että vankilan tulee toiminnassaan taata tupakoimattomille vangeille savuttomat

asuinolosuhteet. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei ketään vastentahtoisesti asuteta selliin tupakoitsijan kanssa. Tupakansavun mahdollinen kulkeutuminen sellistä toiseen tulee myös ottaa huomioon rakennesuunnittelussa selliosastoja peruskorjattaessa. Kantelijan tapauksessa vankilan johto oli myöntänyt virheellisen menettelyn ja vangille oli kahden vuorokauden jälkeen osoitettu yhden hengen selli (28.2.2007, dnro 379/4/06, esittelijä Reima Laakso).

Sellin tuuletusikkunan sulkeminen

Kylmäkosken vankilan selvityksen mukaan tuuletusikkunan sulkemisen syynä oli ollut vangin epäasiallinen huutelu toisille vangeille. Huutelut sisälsivät myös muun muassa henkilökunnan koskemattomuuteen kohdistuvia uhkailuja. Vankia oli huomautettu huutelusta.

AOA:n mukaan henkilökunnan on voitava reagoida vankilajärjestystä ja turvallisuutta vaarantaneeseen toimintaan. AOA piti ikkunan sulkemista mahdollisena vain poikkeuksellisissa oloissa ja tilapäisesti sekä vain siksi ajaksi kuin se on välttämätöntä vankilajärjestystä ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. AOA korosti myös toimenpiteen viimesijaisuutta vähäisempiin toimenpiteisiin nähden (16.5.2007, dnro 108/4/06, esittelijä Harri Ojala).

Peseytyminen ja hygienia

Helsingin vankilan eristysosastolla omasta tahdostaan asunut vanki pääsi kertomansa mukaan suihkuun 3–5 päivän välein.

AOA totesi, että kanteluajankohtana vankien peseytymisestä ei ollut nimenomaisia säännöksiä. Voimassa olleen RTL:n mukaan rangaistuslaitoksen olot on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vastaamaan yhteiskunnassa yleensä vallitsevia oloja (ns. normaalisuusperiaate). Saman lain mukaan vangin terveydestä on pidettävä huolta ja vangin on noudatettava järjestystä ja puhtautta rangaistuslaitoksessa ja sen ulkopuolella. Risen määräyksen nro 24/011/2006 kohdassa "yleinen hygienia" edellytetään, että vangille järjestetään mahdollisuus peseytymiseen päivittäin. AOA piti normaalisuusperiaatteen kannalta tavoiteltavana, että vanki pääsee päivittäin suihkuun, vaikka säännökset eivät sitä ehdottomasti edellyttäneet (19.11.2007, dnro 2918/4/07, esittelijä Reima Laakso).

Kovakantisten kirjojen hallussapito- ja hankintakielto

Kantelija arvosteli Jokelan vankilan menettelyä kieltää vankeja hankkimasta laitoksen ulkopuolelta kovakantisia kirjoja.

AOA totesi, että Jokelan vankilan yleisellä kovakantisia kirjoja koskevalla hankkimis- ja hallussapitokiellolla puututtiin paitsi vangin omaisuuden hallussapitoon, myös vangille perustuslaissa taattuun oikeuteen hankkia ja ottaa vastaan painotuotteita. Vankeinhoitoviranomaiset voivat puuttua vankien sananvapauteen vain, jos siihen on lailla säädetty oikeus.

Tapahtuma-aikana voimassa olleiden lainkohtien nojalla vankeus- ja tutkintavankien kirjallisuus- ja lehtihankintoja laitoksen ulkopuolelta on voitu rajoittaa siten, että kirjallisuuden ja lehtien *määrä* on kohtuullinen. Tutkintavankien kirjallisuus- ja lehtihankintoihin on voitu puuttua myös, jos ne ovat vaarantaneet vangitsemisen tarkoituksen. Vankeusvankeja koskevaa lainkohtaa on tulkittu siten, ettei haltuunsaantia ole mahdollista rajoittaa julkaisun laadun tai sisällön perusteella, jos kyseessä on julkaisu, joka on Suomessa kenen tahansa vapaasti hankittavissa. Koska kaikkia kirjoja ei ole ylipäätään edes mahdollisuutta hankkia pehmeäkantisina, Jokelan vankilassa noudatetulla kovakantisten kirjojen yleisellä hankkimisrajoituksella oli tosiasiallisesti puututtu myös *sisällöllisesti* vankien hankkimaan kirjallisuuteen.

AOA totesi, ettei hänellä ollut aihetta epäillä, että selvityksissä esitetty peruste, aikaisemmin tietoon tullut huumausaineiden kulkeutuminen vankilaan kirjojen kansiin kätkettynä, ei pitäisi paikkaansa. Toisaalta vankilalla oli mahdollisuus tarkastaa kirjat eivätkä kovakantisten kirjojen tarkastamiseen mahdollisesti liittyvät vaikeudet olleet päätöksessä esitetyt näkökohdat huo-

mioon ottaen suhteellisuusperiaatteen kannalta riittävä peruste kategorisesti kieltää tällaisten kirjojen hankkiminen ja hallussapito. Näin ollen Jokelan vankilassa noudatettu käytäntö kieltää kovakantisten kirjojen hallussapito ja hankkiminen vankilaan on ollut virheellinen perustuslaissa turvatun sananvapauden toteutumisen näkökulmasta. Käytäntö oli ollut epätyydyttävä myös vankien välisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta, koska selvitysten mukaan muissa vankiloissa kovakantisten kirjojen hankkiminen oli ollut sallittua.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 5.9.2007, dnro 60/4/06*, esittelijä Kristian Holman

Vangin tapaamiset

Vangin valvomaton tapaaminen

Turun vankilassa noudatettiin käytäntöä, jonka mukaan vangille ja hänen avopuolisolleen myönnettiin valvomaton tapaaminen vain, jos heillä välittömästi ennen vankilaan tuloa oli väestötietojärjestelmästä ilmi käyvä yhteinen osoite. AOA saattoi vankilan tietoon käsityksensä, ettei kielteinen päätös voi perustua yksinomaan tällaiseen kaavamaiseen, muodolliseen seikkaan, vaan valvomattomasta tapaamisesta päätettäessä parisuhteen olemassaolo ja laatu tulee viime kädessä arvioida tosiasiallisista olosuhteista käytettävissä olevan selvityksen perusteella.

AOA:n mukaan myöskään vankilan järjestyssäännöllä ei voida asettaa väestörekisterimerkintää avopuolisoiden valvomattoman tapaamisen edellytykseksi, koska kyse ei ole sellaisesta tapaamisten järjestämistä koskevasta määräyksestä, joita järjestyssäännöllä voidaan antaa. AOA totesi lisäksi, että kielteistä päätöstä ei voi myöskään perustella yksinomaan sillä, ettei vangin ja tapaajan ole näytetty olleen avoliitossa, koska valvomaton tapaaminen voidaan lain mukaan myöntää muillekin kuin avio- tai avopareille.

Turun vankilassa noudatettiin käytäntöä, että vankeusaikana avioliiton solmineille myönnettiin valvomaton tapaaminen vasta muutaman kuukauden odotusajan jälkeen. AOA saattoi Turun vankilan tietoon käsityksensä, ettei hän pitänyt käytäntöä hyväksyttävänä sen kaavamaisuuden vuoksi. Valvomatonta tapaamista koskevan päätöksen perusteltavuus esimerkiksi vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta laissa tarkoitetusta syystä tulee harkita kussakin yksittäisessä tapauksessa erikseen ja ottaen huomioon kuhunkin tapaukseen liittyvät seikat.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 24.8.2007, dnro 364/4/07, esittelijä Anu Rita

Vankilan tilanpuute esteenä valvomattoman tapaamisen järjestämiselle

Mikkelin vankilassa tutkintavankina olevalle kantelijalle ei ollut myönnetty valvomatonta tapaamista Hämeenlinnan vankilassa tutkintavankina olevan vaimonsa kanssa. Kantelija kertoi, että tapaaminen oli evätty sillä perusteella, että he molemmat olivat tutkintavankeja. Vankilan selvityksessä todettiin että valvomatonta tapaamista koskevat hakemukset oli hylätty vankilan tilanpuutteen takia. Vankilassa ei ollut mahdollista asuttaa valvomattomaan tapaamiseen tulevaa naisvankia.

AOA:n mukaan yhtenä kriteerinä valvomattoman tapaamisen myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa voidaan ottaa huomioon, onko valvomaton tapaaminen vankilajärjestyksen kannalta mahdollinen; tähän vaikuttavat muun muassa käytettävissä olevat tilat. Sen vuoksi AOA katsoi, ettei asiassa ollut ilmennyt lainvastaista menettelyä tai harkintavallan ylitystä.

AOA totesi kuitenkin, että vaikka vangilla ei olekaan subjektiivista oikeutta valvomattomiin tapaamisiin, lainsäädäntö ilmentää sitä lähtökohtaa, että jokaiselle perhetapaamisen edellytykset täyttävälle vangille tulisi voida kohtuullisin aikavälein antaa mahdollisuus perhetapaamisiin. Tutkintavankia koskevien säännösten lähtökohta on se, että tutkintavankia ei ole todettu syylliseksi rikokseen ainakaan lainvoimaisella tuomiolla. Muun muassa tämän vuoksi on säädetty, että tutkintavangin vapautta on rajoitettava vain siinä määrin kuin vangitsemisen tarkoitus sekä vankilassa pitämisen varmuus ja järjestyksen säilyminen edellyttävät.

AOA totesi myös, että tilanpuute ei pitemmän päälle ole hyväksyttävä syy olla ryhtymättä toimenpiteisiin

vankien välisten valvomattomien tapaamisten helpottamiseksi. Perustuslain 10 §:stä seuraa, että vankeinhoitoviranomaisten tulee pyrkiä tukemaan vangin perhe-elämää. Myös vankeuslaki velvoittaa järjestämään vangin tapaamiseen soveltuvat tilat. AOA piti yleisesti niin tutkinta- kuin vankeusvankien kannalta ongelmallisena, että tilanteessa, jossa molemmat puolisot ovat vankeja, heidän perhesuhteidensa ylläpitäminen on vaikeata.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 13.8.2007, dnro 3312/4/06, esittelijä Kristian Holman

Laitosjärjestyksen ylläpito ja tarkastaminen vankilassa

Vangin eristämisen näyttökynnys ja päätösten perusteleminen

AOA esitti käsityksenään, ettei vankilalla selvityksen perusteella ollut ollut vangin eristämisen perusteeksi riittävää näyttöä. Lain mukaan eristäminen edellytti perusteltua aihetta epäillä, että vangilla rangaistuslaitoksessa tai sinne tullessaan on kehossaan päihteitä tai muita luvattomia aineita tai esineitä.

Vangin eristämisen perusteena olivat henkilökunnan havainnot, joiden mukaan eräät huumausainerikoksista tuomitut vangit, jotka tavallisesti eivät olleet tekemisissä kantelijan kanssa, olivat kolmen päivän ajan ennen kantelijalle myönnettyä poistumislupaa "pyörineet" useissa eri tilanteissa hänen ympärillään. Selvityksessä ei esitetty mitään perusteita epäilylle, että kantelija olisi suostunut muiden vankien hänelle ehkä esittämään salakuljetusvaatimukseen. AOA:n mielestä pelkkä muiden vankien poikkeuksellinen mielenkiinto poistumisluvalle lähtijää kohtaan ei yksinään ole riittävä peruste eristämiselle. Tällaisessa tilanteessa tulee kyetä osoittamaan jotakin muutakin salakuljetusepäilyä tukevaa näyttöä. Tapauskohtaisesti jää harkittavaksi, millainen vangin kytkentä asiaan on riittävä.

AOA kiinnitti vankilan huomiota myös siihen, että päätöksen olennaisten perusteiden tulisi ilmetä päätösasiakirjasta. Kantelijan eristämisestä esitetty päätös ei sisältänyt lainkaan mainintaa toimenpiteen perusteena olleista tosiseikoista. Päätöksestä ei siis käynyt ilmi, miksi kantelijaa epäiltiin luvattomien aineiden kehonsisäisestä kuljettamisesta. Päätös ei täyttänyt laissa asetettuja edellytyksiä perusteiden kirjaamiselle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.2.2007, dnro 935/4/05, esittelijä Anu Rita

Vangin eristämisen jatkaminen

AOA saattoi Sukevan vankilan tietoon käsityksensä, ettei vangin eristämistä ollut ollut lain mukaista jatkaa entisenlaisena muun lainkohdan perusteella sen jälkeen, kun tapahtuma-aikaan voimassa olleeseen lakiin sisältynyt seitsemän vuorokauden enimmäisaika oli umpeutunut. AOA viittasi siihen, että laissa oli mainitun ehdottoman määräajan sisältävä nimenomainen säännös, jonka tarkoitus oli mahdollistaa vangin pitäminen muista vangeista erillään ja jatkuvan tarkkailun alaisena sen selvittämiseksi, kuljettaako hän kiellettyjä aineita tai esineitä kehossaan (16.8.2007, dnro 3017/4/05, esittelijä Anu Rita).

Virtsanäytteen antamista koskeva ohjeistus

Kantelijan katsottiin kieltäytyneen virtsanäytteen antamisesta, kun hän ei ollut antanut näytettä kahdessa tunnissa. AOA katsoi, että asiakirjamerkinnät puhuivat ennemmin sen puolesta, että kantelija epäonnistui näytteen annossa kuin osoittavat hänen tarkoituksellisesti kieltäytyneen siitä.

AOA totesi, että kun näytteen saamatta jääminen arvioidaan kieltäytymiseksi, sillä on usein hyvin merkittävä vaikutus vangin myöhempäänkin kohteluun, esimerkiksi poistumislupaharkintaan tai avolaitokseen sijoittamiseen. Virtsanäytteen antaminen voi epäonnistua useistakin eri syistä tahattomasti. Myös Risen (tapahtuma-aikaan voimassa ollut) ohje lähti siitä, ettei ohjeellisen kahden tunnin aikarajan umpeuduttua ole aina kyse kieltäytymisestä.

AOA:n mukaan näytteen saamatta jäämistä ei voi kaavamaisesti tulkita kieltäytymiseksi vain sillä perusteella, että näytettä ei ole annettu kahdessa tunnissa, jos vanki on testaustilanteessa kertonut, ettei hän ole kyen-

nyt antamaan näytettä. Se, onko näytteen saamatta jäämisessä kyse kieltäytymisestä, tulee ratkaista kulloinkin tiedossa olevien seikkojen ja tehtyjen havaintojen perusteella.

AOA saattoi käsityksensä Hämeenlinnan vankilan tietoon. Lisäksi AOA esitti Risen harkittavaksi, olisiko vankiloille tarpeen antaa virtsatestaustilanteeseen liittyvää ohjeistusta, koska laillisuusvalvonnassa oli toistuvasti tullut esiin väitteitä, että tahaton virtsatestissä epäonnistuminen oli tulkittu kieltäytymiseksi ja/tai ettei näytteenantoaikaa ollut pyynnöstä huolimatta jatkettu. AOA pyysi Riseä ilmoittamaan 30.5.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 20.12.2007, dnro 1658/4/06, esittelijä Anu Rita

Terveydenhoito

Lääkkeen määrääminen ja potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen

Kantelijat arvostelivat eri vankiloiden terveydenhuoltoa siitä, että tärkeät hoidolliset päätökset teki hoitohenkilökunta eikä vankilan lääkäri. Kantelijoiden mukaan vankiloiden sairaanhoitajat lopettivat siviilissä määrätyn lääkityksen tai alkoivat vähentää lääkitystä heti vangin tultua vankilaan ilman, että tämä olisi tavannut lääkäriä. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) antoi kaikkien kantelujen osalta yhteisen lausunnon. AOA totesi kannanottonaan muun muassa seuraavaa.

Lääkityksen lopettaminen hoitajan päätöksellä

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta, mihin kuuluu myös lääkehoito. Sairaanhoitajalla ei siten ollut lakiin perustuvaa oikeutta lopettaa omatoimisesti siviilissä potilaalle määrättyä lääkettä. Hänen olisi tullut ottaa yhteyttä vankilan lääkäriin tai jatkaa siviilissä määrättyjä lääkkeitä siihen saakka, kunnes vankilan lääkäri on ottanut lääkitykseen kantaa. Lääkärin jälkikäteen tekemä vahvistus lääkehoidosta ei tarkoittanut sitä, että lääkityksen lopettamisesta olisi päättänyt lääkäri.

Lääkkeen määrääminen puhelinkonsultaation perusteella

AOA katsoi, että menettely, jossa sairaanhoitajan vastaanotolla muutetaan potilaan lääkitystä lääkärin puhelinkonsultaation perusteella, ei ole sinänsä lainvastainen. Menettelyä voitiin kuitenkin arvostella sekä potilaan kannalta että terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta. Menettely, jossa lääkehoidosta vastaava lääkäri ei tunne potilasta entuudestaan eikä varmistu lääkehoidon tarpeesta henkilökohtaisella tutkimuksella, näytti olevan selvityksen perusteella pikemminkin pääsääntö kuin poikkeus vankeinhoidossa. AOA piti tilannetta erittäin ongelmallisena.

Lääkkeen määrääjällä on vastuu siitä, että potilaan lääkityksen tarve on asianmukaisesti selvitetty ennen kuin hän päättää lääkehoidosta. Hänellä on myös lähtökohtaisesti vastuu siitä, että potilasta kuullaan ja että hän saa oikean lääkeinformaation. Kun lääkkeen määrääjä ei tapaa potilasta, hänen tulee kuitenkin varmistua siitä, että esimerkiksi potilaslain mukaiset velvoitteet tulevat täytetyiksi ja että hänen antamansa hoitomääräykset muun muassa lääkehoidon suhteen tulevat oikein ymmärretyiksi ja kirjatuiksi potilasasiakirjoihin.

AOA totesi lääkevieroitushoidon osalta yhtyvänsä TEO:n näkemykseen siitä, että vieroitushoito tulisi pääsääntöisesti aloittaa vasta lääkärin vastaanotolla tehdyn henkilökohtaisen tutkimuksen jälkeen. Mikäli tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista, tuli potilasta tosiasiallisesti kuulla ennen hoidon aloittamista ja hänelle tuli antaa hoidosta asianmukainen informaatio. Hoidon aloittamisen tuli myös olla lääketieteellisesti perusteltua ja se tuli toteuttaa siten, ettei siitä aiheudu potilaan terveydelle vaaraa.

Potilaan kuuleminen ja informoiminen sekä potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen lääkitystä muutettaessa

Kanteluiden käsittelyssä ilmeni, että lääkityksen muuttamisen yhteydessä tehdyt potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteelliset. Asiakirjoista puuttuivat merkinnät siitä, miten potilasta oli kuultu ja informoitu lääkityksen lopettamisesta tai vieroitushoidon aloittamisesta. Yhden potilaan kohdalla puuttuivat lisäksi merkinnät siviililääkärin määräämän lääkityksen lopettamisesta ja lopettamispäätöksen perusteista. Myöskään myöhemmin aloitetun lääkityksen määräämisestä ei ollut tehty lainkaan merkintöjä eikä merkinnöistä käynyt riittävän selkeästi ilmi, oliko kyseessä ollut potilaan henkilökohtainen tapaaminen vastaanotolla vai esimerkiksi hoitajan kanssa käyty konsultaatio potilaan hoidosta.

AOA kiinnitti Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön huomiota siihen, että terveydenhuoltohenkilöstön koulutuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että potilasta kuullaan ja informoidaan potilaslain mukaisesti ja että näistä seikoista tehdään myös asianmukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 20.4.2007, dnrot 1033* ja 1061/4/05* sekä 54/4/06*, esittelijä Iisa Suhonen

Vangin yksityisyyden suoja lääkärin vastaanotolla

Kantelijat arvostelivat eri vankiloiden käytäntöä siinä, että vartija oli läsnä hoitotilanteessa. Kantelijoiden mukaan tämä perustui joko vankilassa omaksuttuun käytäntöön tai siihen, että lääkäri ei suostunut ottamaan vankipotilasta vastaan ilman, että vartija oli paikalla.

AOA totesi, että potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilaan hoito on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Potilaan yksilölliset tarpeet on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan ja kohtelussaan.

Potilaslain mukaan sivullisena pidetään muita kuin potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä. Potilaan yksityisyyttä on siten suojattava kaikkiin sivullisiin nähden siitä riippumatta, onko heillä salassapitovelvollisuus vai ei. Vaikka vartijoita koskee salassapitovelvollisuus, vartija on hoitosuhteessa ulkopuolinen ja hänen läsnäolonsa hoitotilanteessa voi loukata hoidettavan yksityisyyttä.

Lähtökohtana on pidettävä sitä, että vangilla, kuten muullakin potilaalla, on oikeus saada hoitoa ilman, että hoitotilanteessa on läsnä ulkopuolisia. Vartijan läsnäolo hoitotilanteessa tulee kysymykseen ainoastaan poikkeustapauksessa silloin, kun vartiointitehtävää ei voida muutoin asianmukaisesti hoitaa. Tällaisena poikkeustapauksena voidaan pitää tilannetta, jossa lääkäri pyytää vartijaa olemaan läsnä tai jos hoitohenkilökunnan turvallisuus on muuten vaarassa. Myös silloin, kun on olemassa perusteltu epäily siitä, että vanki aikoo karata, voidaan vartijan läsnäoloa hoitotilanteessa pitää perusteltuna edellyttäen, ettei karkaamisvaaraa voida poistaa millään muulla tavalla.

Jos yksityisyyden suojan loukkausta ei voida välttää kokonaan, tulee hoitotilanne pyrkiä järjestämään niin, että loukkaus jää mahdollisimman vähäiseksi. Joissakin tilanteissa vartijalla voi olla vankiin vain näköyhteys, mutta hänen ei tarvitse kuulla, mitä hoitotilanteessa keskustellaan. Joissakin tilanteissa taas yksityisyyden suojaa loukataan vähemmän siten, että näköyhteys poistetaan. Sen selvittämiseksi, tarvitaanko vartijan läsnäoloa hoitotilanteessa, tulee kuulla lääkäriä. On myös tärkeää, että vangin mielipide vartijan läsnäolosta selvitetään. Tämä olisi tarkoituksenmukaisinta tehdä jo ennen vastaanottoa, mikäli vartioinnista vastaavilla henkilöillä on etukäteen tiedossa, ettei vastaanottoa voida muutoin järjestää.

Myös lääkärin oikeusturvan kannalta on tärkeää selvittää, antaako potilas suostumuksensa siihen, että lääkäri ilmaisee ulkopuoliselle eli tässä tapauksessa vartijalle salassa pidettäviä tietoja. Mikäli potilas ei anna suostumusta ja lääkäri paljastaa vartijan läsnä ollessa salassa pidettäviä tietoja, hän rikkoo salassapitovelvollisuuttaan. Tällaisessa tapauksessa olisi tärkeää, että lääkäri pyytää potilaalta nimenomaisen suostumuksen paljastaa salassa pidettäviä tietoja. Sillä seikalla, miten arkaluontoisesta asiasta on kysymys, ei ole merkitystä

arvioitaessa sitä, voidaanko terveydentilaa koskevia tietoja ilmaista ulkopuoliselle vai ei. Mikäli hoitotilanteessa on mukana ulkopuolisia, tulee siitä ja sen perusteista sekä potilaan kuulemisesta tältä osin tehdä asianmukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin. Myös potilaan suostumuksesta salassa pidettävien tietojen paljastamiseen on aiheellista tehdä merkintä potilasasiakirjoihin.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 27.4.2007, dnrot 1302* ja 1456/4/05* sekä 1643/4/05*, esittelijä Iisa Suhonen

Hammashoito

Kantelija arvosteli vankilan hammashuollon menettelyä, kun hän ei saanut vankilan kustantamana hammasproteeseja. Kantelijan sekä ylä- että alahammasproteesit olivat rikkoutuneet käyttökelvottomiksi kaksi kuukautta ennen kuin hän joutui vankilaan.

AOA katsoi, että vankilassa ei ollut menetelty lainvastaisesti tai ylitetty harkintavaltaa hammasproteesien korvaamista koskevassa asiassa. Asiassa olisi kuitenkin voitu menetellä toisin, kun otettiin huomioon kantelijan täydellinen hampaattomuus ja hänen vankeuskautensa pituus.

Kanteluajankohtana voimassa olleen RTL:n mukaan vankien ihmisarvoa on kunnioitettava. Myös perustuslain 7 § sisältää ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon. Kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Vaikka hampaiden täydellisestä puuttumisesta ei olisikaan aiheutunut huomattavaa vahinkoa kantelijalle tai hampaiston korvaaminen proteeseilla ei olisi ollut välttämätöntä sairauden hoitoa, olisi AOA:n mielestä voitu ottaa paremmin huomioon se, mitä täydellinen hampaattomuus merkitsee vangin ihmisarvolle. Hammasproteesien korvaamista koskeva asia olisi siten voitu ratkaista kantelijan kannalta humaanilla tavalla kustantamalla vankilan toimesta hänelle hammasproteesit. Vankilan vaihtuminen kesken vankeuskauden ei saisi vaikuttaa potilaan hoitoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.9.2007, dnro 2573/4/05, esittelijä Iisa Suhonen

Lääkkeiden valikointi

Pelson vankilan vartija edellytti, että kantelija (vanki) joko ottaisi kaikki hänelle määrätyt lääkkeet tai hän jäisi kokonaan ilman lääkkeitä. Vartija kertoi noudattaneensa vankilan ylilääkärin antamaan ohjetta, jonka mukaan lääkkeiden valikointia ei tule sallia.

AOA totesi, että potilaan itsemääräämisoikeudesta johtuu, ettei hänen ole pakko ottaa hänelle määrättyä lääkitystä. Vankilaolosuhteissa vankilan henkilökunnan on huolehdittava, että lääkkeet nautitaan asianmukaisesti ja lääkärin antamien ohjeiden mukaan väärinkäytösten estämiseksi. Lääkityksen muuttamisesta voi päättää vain lääkäri.

AOA:n mielestä lääkityksen kieltäminen potilaan itse halutessa valita nauttimansa lääkkeet on luonteeltaan sellainen toimenpide, josta päättäminen ei kuulu vartijahenkilöstölle, vaan terveydenhuollosta vastaaville. Vangin valikoidessa ja ottaessa vain osan hänelle määrätyistä lääkkeistä, hän on itse vastuussa tästä johtuvista mahdollisista haitallisista terveysvaikutuksista. Jos taas vartijahenkilöstö epää lääkkeiden saannin kokonaan vangin tekemän valikoinnin johdosta, lääkkeiden saamatta jääminen ei johdu pelkästään hänen omasta tahdostaan: Tällöin ei myöskään vastuukysymystä mahdollisista haitallisista terveysvaikutuksista voida pitää yhtä selvänä.

AOA katsoi, että lääkkeiden valikoinnin kieltävä ohje on ongelmallinen. Rise oli sittemmin 8.9.2006 antanut ohjeen Vankeinhoitolaitoksen lääkehuollosta. Ohjeen mukaan lääkkeiden antajan on seurattava ja valvottava esimerkiksi vankia puhuttamalla, että lääkkeet tulevat nautituksi asianmukaisesti. Väärinkäytöksestä tulee ilmoittaa terveydenhuoltohenkilöstölle. AOA piti annettua ohjeistusta tältä osin tyydyttävänä, mutta saattoi kuitenkin Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön harkittavaksi, olisiko ohjetta syytä täydentää edellä esitettyjen näkökohtien johdosta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.4.2007, dnro 2589/4/05*, esittelijä Kristian Holman

Hyvä hallinto

Vankien keskinäinen kirjeenvaihto sisäpostin välityksellä

AOA katsoi, että samassa vankilassa olevien vankien tulisi voida käyttää keskinäisessä kirjeenvaihdossaan vankilan sisäpostia. Tämä mahdollisuus oli vain neljässä 16:sta suljetusta vankilasta. Muissa vankiloissa vangin oli lähetettävä kirjeet samassa vankilassa oleville vankitovereilleen normaalina postina postilaitoksen välityksellä.

AOA totesi, että perustuslaissa taattuun yksityiselämän suojaan kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Perustuslaissa turvataan myös oikeus luottamukselliseen viestintään. Perustuslain mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vankeuslaissa vangeille onkin nimenomaisesti turvattu kirjeenvaihto-oikeus. Laissa ei ole asetettu samassa vankilassa olevien vankien oikeutta keskinäiseen kirjeenvaihtoon eri asemaan vangin muun kirjeenvaihto-oikeuden kanssa. Vangilla on siten oikeus kirjeenvaihtoon myös vankitovereidensa kanssa. Kirjeenvaihto-oikeudelle ei voida asettaa lisärajoituksia tai vaikeuttaa sen käyttämistä muutoin kuin laissa säädetyllä perusteella.

AOA:n mukaan sisäpostin käytön epääminen vaikeuttaa vangeille kuuluvaa kirjeenvaihto-oikeutta, vaikka se ei ainakaan yleensä sitä suoranaisesti estäisi. Pakollinen postimaksu voi kuitenkin ääritapauksissa rajoittaa vangin kirjeenvaihto-oikeutta, kun otetaan huomioon vankien alhainen tulotaso. Myös postin kautta lähettämisestä aiheutuva viive kirjeiden kulussa voi tosiasiassa merkitä rajoitusta kirjeenvaihto-oikeuteen.

AOA totesi ratkaisussaan, että sisäpostin käytön epäämisellä pyritään turvallisuuden nimissä hidastamaan ja vaikeuttamaan vankien välistä tiedonkulkua. Kirjeenvaihdon mahdollisiin turvallisuusriskeihin voidaan kuitenkin puuttua vain lailla säädetyillä keinoilla ja edellytyksillä. Vankeuslaissa on säädetty vankipostin valvonnasta ja sen edellytyksistä. AOA:n mukaan kirjeen toimittamistavalla ei ole merkitystä valvontatoimivaltuuksien kannalta.

Vankeuslain mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vankeinhoitolaitoksen virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi.

AOA muistutti myös hallintolaissa säädetystä palveluperiaatteesta, jonka mukaan asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Palveluperiaate koskee myös vankeinhoitoa. Sisäpostin käyttö on vankien kannalta sekä kirjeiden kulkunopeus että kustannukset huomioon ottaen selvästi parempi vaihtoehto kuin postilaitoksen käyttö. AOA:n mukaan oli vaikea nähdä, että sisäpostin välittämisestä aiheutuisi vankilalle ainakaan merkittävää lisätyötä. Onhan vankilan joka tapauksessa järjestettävä vankien postiliikenne. Näin ollen myös palveluperiaate edellytti, että vankiloissa järjestetään mahdollisuus käyttää sisäpostia.

AOA saattoi Risen tietoon käsityksensä vankien välisestä sisäpostista ja pyysi virastoa ilmoittamaan ratkaisusta kaikille vankiloille.

AOA:n mukaan kirjeenvaihtoa koskevat säännökset sijoittuvat vankeuslaissa vangin yhteyksiä vankilan ulkopuolelle koskevaan osioon, mistä voi saada käsityksen, ettei sääntely soveltuisi saman vankilan vankien väliseen kirjeenvaihtoon. AOA:n mukaan ongelma oli muodollinen, koska tilanteet, joissa vankien välinen kirje lähetetään vankilasta toiseen vankilaan, saman vankilan sisäpostina tai postilaitoksen välityksellä vankilasta takaisin samaan vankilaan, eivät eroa toisistaan sen paremmin tosiasiallisesti tai luottamuksellisen viestin suojan tarpeen tai valvonnan tarpeen kannaltakaan. Hän saattoi kuitenkin huomionsa kirjeenvaihdon valvontatoimivaltaa koskevien säännösten soveltamisesta sisäpostikirjeenvaihtoon OM:n kriminaalipoliittisen osaston tietoon mahdollisia lainsäädäntötoimia varten.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 13.4.2007, dnro 1621/4/05*, esittelijä Anu Rita

Poistumisluvan ehtojen kirjaaminen

AOA:n mielestä olisi perusteltua, että poistumislupien ehdot kirjattaisiin erikseen jokaiseen poistumislupapäätökseen. Risen lausunnon mukaan vankitietojärjestelmää uudistettaessa poistumislupapäätökseen tullaan merkitsemään päihteettömyyden valvontaa koskeva ehto. Lisäksi poistumislupa-anomuslomakkeita tullaan muuttamaan, jotta niistä ilmenee selvästi, että sitoutuminen päihteettömyyden valvontaan on edellytys poistumisluvan myöntämiselle (21.9.2007, dnro 575/4/07, esittelijä Jussi Pajuoja).

Hakemusten käsitteleminen yhdessä

Samassa Hämeenlinnan vankilassa vankina olleet aviopuolisot olivat hakeneet erikseen valvomatonta tapaamista vankilassa samaksi päiväksi. Hakemukset, jotka poikkesivat osittain toisistaan, oli käsitelty erikseen ja ratkaisujen lopputulokset olivat keskenään erilaiset. AOA:n mukaan hakemukset, joissa oli ollut asiallisesti kyse samasta valvomattomasta tapaamisesta, olisi tullut käsitellä yhdessä. Asioiden huolellisella selvittämisellä tämä hakemusten ristiriita olisi havaittu ja asiassa olisi vältytty siltä, että ratkaisujen lopputulokset olivat erilaisia (31.5.2007, dnro 3601/4/05, esittelijä Harri Ojala).

Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn

AOA katsoi Riihimäen vankilan menetelleen virheellisesti, kun se harhaanjohtavasti ilmoitti vangeille tiedotteessaan, että niiden vankien anomuksia, jotka kieltäytyvät mielenilmauksena osallistumisvelvollisuudesta, ei käsitellä tuona aikana. AOA korosti, että vangin osallistuminen mielenilmaisuun ei oikeuta vankilaa rajoittamaan vangille kuuluvaa oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi (28.2.2007, dnro 1316/4/05, esittelijä Harri Ojala).

Asian käsittelyn viivytyksettömyys

AOA saattoi Turun vankilan tietoon käsityksensä siitä, ettei asian käsittelyn kesto täytä hyvän hallinnon vaatimuksia, jos vangille vankilaan toimitetun omaisuuden haltuun saaminen kestää useita viikkoja. Kantelijalle vankilaan tuodun kirjan tarkastaminen kesti vankilan ruuhkautuneella vastaanotto-osastolla kolme ja puoli viikkoa, mitä ennen vangin ei ollut mahdollista saada kirjaa itselleen (31.1.2007, dnro 4369/4/06, esittelijä Anu Rita).

Vangin neuvonta muutoksenhaussa

AOA saattoi useissa kantelutapauksissa vankilan tietoon käsityksensä vangin neuvonnasta ja muista vangin muutoksenhakuoikeuden toteutumisen edellyttämistä toimenpiteistä. Vanki voi hakea muutosta omaisuuden hallussapitoa koskevaan päätökseen tekemällä oikaisuvaatimuksen aluevankilan johtajalle. Jotta tämä vangille kuuluva muutoksenhakuoikeus voisi toteutua, vangin tulee olla tietoinen siitä ja tavasta, jolla hänen tulee menetellä saadakseen valituskelpoisen päätöksen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vankia, jolle ei anneta haltuun hänen suullisesti pyytämäänsä omaisuutta, tulee ohjata halutessaan tekemään pyyntö omaisuuden haltuun saamisesta kirjallisesti, jolloin hänelle pitää myös antaa kirjallinen oikaisuvaatimusosoituksen sisältävä päätös asiassa. Jos vanki alun perin pyytää omaisuutta haltuunsa kirjallisesti, ja pyyntö ratkaistaan kielteisesti, tulee vangille antaa automaattisesti päätös oikaisuvaatimusosoituksineen (31.1.2007, dnro 4369/4/06, esittelijä Anu Rita).

Muita tapauksia

Rangaistusaikalaskelman oikaiseminen

Vankilassa oli virheellisesti huomioitu rangaistuksen vähennyksenä koko tutkintavankeusaika vaikka vähennyksenä ei lain mukaan olisi tullut huomioida sitä aikaa, jolloin vanki oli ollut suorittamassa muuta rangaistusta. Vankilan virheen vuoksi vanki päästettiin ennenaikaisesti ehdonalaiseen vapauteen. Vangin jouduttua uudestaan vankilaan Rise päätti vankilan esityksestä oikaista asian siten, että aikaisemmalla kaudella rangaistuksesta suorittamatta jäänyt osa pantiin täytäntöön laskemalla se yhteen päätöksen tekoaikaan täytäntöön pantavana olleen rangaistuksen kanssa. Rangaistusaikoja laskettaessa huomioitiin aikaisem-

min suoritettu rangaistus. Vanki kanteli ja haki Risen päätöksen purkamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkein hallinto-oikeus ei tutkinut hakemusta.

AOA totesi, että rangaistusajan laskemisessa on kyse päätöksestä, joka perustuu joko tuomioistuimen rikosasiassa antamaan lainvoimaiseen tai täytäntöönpanokelpoiseen tuomioon. Vapaudenmenetystä vastaavan vähennyksen laskematta jättäminen tässä tapauksessa perustui suoraan lakiin. Vankeinhoitoviranomaisilla ei ollut asiassa harkintavaltaa. Kyse oli teknisluonteisesta toimenpiteestä. Risen päätökseen voitiin laillisuusvalvonnallisesti puuttua lähinnä vain sillä perusteella, että oikaisussa olisi asiallinen virhe, millaista ei asiassa ollut ilmennyt.

AOA totesi kuitenkin pitävänsä tuomitun oikeusturvan kannalta epätyydyttävänä, että virheiden oikaisun edellytyksiä ja siinä noudatettavia menettelytapoja ei ole laissa säädetty. Virheiden oikaisua arvioitaessa huomioitavia näkökohtia olivat AOA:n mielestä esimerkiksi tapahtuneen virheen suuruus ja sen laatu, vangin jo mahdollinen ehdonalaiseen vapautuminen ja virheen havaitsemiseen kulunut aika sekä virheen vaikutus tuomitun eduksi tai vahingoksi. Menettelykysymysten osalta tulisi harkita, missä tapauksissa oikaisu edellyttäisi asianomaisen kuulemista ja mahdollisuutta saattaa ratkaisu tuomioistuimen tutkittavaksi.

AOA saattoi käsityksensä OM:n kriminaalipoliittisen osaston ja Risen tietoon. Samalla hän pyysi OM:n kriminaalipoliittista osastoa ilmoittamaan 28.2.2008 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se katsoo asian antavan aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 25.10.2007, dnro 623/4/05, esittelijä Harri Ojala

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 11.3.2008, ettei nykyinen virheiden oikaisemista koskeva sääntely ole tyydyttävä vangin oikeusturvan kannalta. Rangaistusajan laskennassa on kysymys ratkaisuista, jotka vaikuttavat vangin henkilökohtaiseen vapauteen. Virheiden oikaisussa noudatettavasta menettelystä tulisi AOA:n päätöksestä ilmenevistä syistä säätää laissa.

Rangaistusajan laskennassa tapahtuvien virheiden oikaisussa noudatettavaa menettelyä arvioidaankin kriminaalipoliittisella osastolla valmisteltavan vankeuslainsäädännön muutoksia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

Keskusteleminen vangin asioista sivullisen kanssa

AOA saattoi Sukevan vankilan tietoon käsityksensä virkamiehen salassapitovelvollisuudesta keskusteltaessa vangin asioista sivullisen kanssa. AOA mukaan vankilan virkamiehen tulee sivullisten kanssa keskustellessaan olla varovainen, ettei hän tule paljastaneeksi salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita. Tilanne, jossa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan mukainen salassapitovelvollisuus ei estäisi vangin tietojen luovuttamista yksityiselle, on verrattain harvinainen. Salassapitosäännösten perusteella vartija voi sivullisen kanssa keskustellessaan ilmaista vankia koskevia tietoja käytännössä vain siinä tapauksessa, että vanki olisi antanut siihen julkisuuslain 26 §:n mukaisen suostumuksensa. (26.3.2007, dnrot 57 ja 253/4/06, esittelijä Kristian Holman).

Mahdollisuus puhelinpankin käyttöön

AOA saattoi Riihimäen vankilan tietoon käsityksensä ns. puhelinpankin käyttökiellosta. Kantelussa oli kyse siitä, etteivät vangit saaneet hoitaa pankkiasioitaan puhelimitse automaattisen puhelinpalvelun, ns. puhelinpankin välityksellä. Puhelinpankin käyttö oli kokonaan kielletty, koska sitä ei vankeinhoitoviranomaisten mukaan kyetty valvomaan.

AOA totesi, että vankilalla ei ole yleistä toimivaltaa valvoa vangilla vankilan ulkopuolella rahalaitoksissa olevien pankkitilien käyttöä. Vangin yhteyksiä vankilan ulkopuolelle raha-asioidensa hoitamiseksi voidaan valvoa samoin perustein kuin muitakin vangin yhteyksiä vankilan ulkopuolelle. Valvonnan tarvetta ei siten voida hyväksyttävästi käyttää perusteena yleiselle puhelinpankin käyttökiellolle. Ratkaisussa oli kyse muista kuin vankilan hallussa olevista vangin rahavaroista.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 28.2.2007, dnro 961/4/05, esittelijä Anu Rita

4.5 ULOSOTTO JA MUUT MAKSUKYVYTTÖMYYS-MENETTELYT

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.5.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ulosottolain kokonaisuudistuksen kolmatta vaihetta koskevat säädökset tulivat voimaan 1.1.2007. Uudistus sisältää ulosmittausta koskevat säännökset sekä myynti- ja tilityssäännökset. Lakiin sisältyy myös säännös tilityksen keskeytyksestä muutoksenhakutilanteessa. Säännös on tärkeä, koska tilityksen toimittaminen estää ulosottovalituksen tutkimisen tuomioistuimessa. Tämä kysymys on ollut esillä oikeusasiamiehen ratkaisuissa vuodesta 2002 ja tämänsuuntaisen sääntelyn tarpeesta on esitetty tuolloin käsitys oikeusministeriölle (OM).

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljäs ja viimeinen vaihe eli ulosottokaari ja verojen ja maksujen täytäntöönpanolaki tulivat voimaan 1.1.2008. Uudistus kokosi aikaisemmat osittaisuudistukset uudeksi laiksi. Ulosottokaari sisältää myös periaatteellisesti tärkeän omistusoikeuden suojaan puuttuvan velkavastuun enimmäiskeston sääntelyn sekä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan puuttuvan velvoitteen ulosottomiehelle tehdä ilmoitus holhousviranomaiselle lapsen ulosottovelasta.

4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

AOA teki tarkastuskäynnin Lappeenrannan kihlakunnan ulosottovirastoon. AOA korosti tarkastuksella, että täytäntöönpanossa kertyneitä varoja tilitettäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei tilitys vie velallisen valitusoikeutta. AOA kiinnitti huomiota myös toistuvaistulojen ulosmittauksen vapaakuukausia koskevien päätösten perusteluihin. Perusteluiksi ei riitä pelkkä viittaus hakemuksen mukaisiin perusteluihin, vaan perusteluiden tulee ilmetä itse päätöksestä. AOA korosti, että vapaakuukausia koskevissa ratkaisuissa on kysymys paitsi velallisen myös velkojan oikeusturvasta.

Ulosottomiehen selonottovelvollisuus

Kanteluissa oli esillä ulosottomiehen selonottovelvollisuus velallisen oikeusturvan kannalta merkityksellisistä tiedoista. AOA katsoi, että avustavan ulosottomiehen olisi tullut ennen pankkitilillä olleiden varojen ulosmittaamista selvittää tilitapahtumia koskevin tiedusteluin varojen alkuperää niiden ulosmittauskelpoisuuden selvittämiseksi varsinkin, kun velallinen ei ollut saanut ennakkoilmoitusta ulosmittauksesta (564/4/05).

Ulosmittauksen kohteen ulosmittauskelpoisuuden selvittäminen oli esillä asiassa, jossa avustava ulosottomies oli ulosmitannut velallisella olleen saatavan. Ulosoton tietojärjestelmään ei ollut merkitty, että saatava oli ulosmittauskelvotonta omaisuutta, koska kysymyksessä oli korvaus henkisestä kärsimyksestä. OM:n lausunnossa todettiin, että järjestelmässä tai sitä koskevassa ohjeistuksessa ei ollut otettu huomioon tällaista harvinaista tilannetta, jossa ulosottovelkoja oli myös ulosottovelallinen. Ulosottolain asianmukaisuuden vaatimuksesta seuraa, että ulosottomiehen tulee toimia huolellisesti arvioidessaan sitä, onko omaisuus ulosmittauskelpoista vai ei. AOA:n mielestä olisi ollut huolellisuusperiaatteen mukaista, että avustava ulosottomies olisi varmistanut kantelijalta vahingonkorvauksen luonteen ja siten ulosmittauskelpoisuuden (2296/4/06*).

Useassa kantelussa arvosteltiin sitä, että velalliselle lähetetyt ilmoitukset ja tiedonannot oli toimitettu virheelliseen osoitteeseen. Järjestelmän toimivuus Väestötietojärjestelmän mukaisten osoitetietojen automaattisessa tarkastamisessa ei yksin taannut riittävästi tiedonkulkua ja kuulemisperiaatteen toteutumista kaikissa tapauksissa. Väestötietojen välittymistä ULJAS-tietojärjestelmään parannettiinkin kertomusvuonna (3451 ja 3807/4/06).

Neuvontavelvollisuus

Ulosottolakiin kirjatusta avoimuuden vaatimuksesta johtuu ulosottomiehen laaja neuvontavelvollisuus, mikä merkitsee aktiivista tiedottamista asianosaisille ja tarvittaessa ulosottolainsäädännön sisällön selvittämistä. Ulosoton määrän rajoittamista koskeva neuvonta ja rajoittamisen huomioon ottaminen viran puolesta oli esillä asiassa, jossa velallisena ollut kantelija oli kertonut avustavalle ulosottomiehelle työsuhteensa päättymisestä ja siitä, että hän oli työtön. Avustava ulosottomies oli kertonut velalliselle mahdollisuudesta pyytää vapaakuukausia, mutta ei mahdollisuudesta pyytää ulosoton määrän rajoittamista. AOA:n mielestä avustavan ulosottomiehen olisi, velallisen tilanne huomioon ottaen, ollut aiheellista kertoa velalliselle myös tästä mahdollisuudesta. Kun ulosoton määrän rajoittamista koskeva säännös ei edellytä velallisen pyyntöä, avustavan ulosottomiehen olisi AOA:n mielestä tullut jo virankin puolesta arvioida sitä (2862/4/06).

Kirjeisiin vastaamiseen kiinnitettiin huomiota muutamassa päätöksessä. AOA katsoi, ettei yhden vapaakuukauden myöntämistä voinut pitää riittävänä vastauksena velallisen avustavalle ulosottomiehelle lähettämiin sähköpostiviesteihin, joissa velallinen oli ehdottanut palkan ulosottopidätyksen määrän muuttamista. AOA:n mielestä hyvän hallinnon mukainen menettely olisi edellyttänyt näihin viesteihin vastaamista (1714/4/06).

Velallinen kanteli siitä, ettei hänelle ollut ennalta ilmoitettu pankkitilin ulosmittauksesta. Ulosottoviraston mukaan ulosottolain vireilletuloilmoitusta koskeva säännös ei sallisi menettelyä, jossa yhden täytäntöönpanohakemuksen perusteella lähetettäisiin vastaajalle eri vireilletuloilmoitukset päätöksen toisaalta häätöä ja toisaalta saatavaa koskevasta osasta. AOA totesi, ettei laista tai sen esitöistä löytynyt tukea ulosottoviraston esittämälle kannalle. AOA katsoi, että vireilletuloilmoitus oli ilmoitusta koskevan ulosottolain säännöksen mukaisesti annettava myös häätöasiaan liittyvästä saatavan perintää koskevasta asiasta (2596/4/06*).

Kantelija arvosteli sitä, ettei hänelle ollut kerrottu, mihin varattomuusesteestä tehdystä ratkaisusta voi valittaa. AOA:n mielestä estepäätös oli ulosottolain 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti sellainen täytäntöönpanotoimi tai ulosottomiehen päätös ulosottoasiassa, johon saa hakea muutosta se, jonka oikeutta toimi tai päätös koskee. Näin ollen ja kun otetaan huomioon ulosottolain neuvontavelvollisuutta koskeva säännös, ulosottomiehen olisi tullut opastaa velallista valitusoikeuden käytössä (1375/4/05).

Päätöksentekomenettely

Useammassa kantelussa tuli esille kysymys siitä, ettei velallinen ollut kantelun mukaan lainkaan tietoinen ulosottoasiasta ennen kuin hän oli saanut tiedon luottotietoyhtiöltä, että hänet oli todettu saatavan perinnässä varattomaksi ja asia palautettu esteellä velkojalle. Tällöin on ollut toisaalta kysymys siitä, onko ulosoton vireilläoloilmoitus toimitettu asianmukaisesti velalliselle, ja toisaalta siitä, tuleeko ulosottomiehen ilmoittaa velalliselle varattomuusesteen toteamisesta ja ulosoton vireilläolon päättymisestä. Ensiksi mainittua kysymystä on käsitelty ulosottomiehen selonottovelvollisuus -alaotsikon alla.

Avustava ulosottomies oli ilmoittanut velallisena olleelle kantelijalle, että tämän saatavat tullaan palauttamaan varattomuusesteellä velkojille, jollei niitä suoriteta eikä ulosmitattavaa omaisuutta löydy. Vaikka asioiden mahdollisesta tulevasta palauttamisesta oli ilmoitettu velalliselle, kysymys oli AOA:n mielestä velallisen kannalta niin merkityksellisestä asiasta, että siitä olisi tullut ilmoittaa velalliselle vielä erikseen sen jälkeen, kun varattomuuden toteamisesta johtuva estepäätös oli tosiasiallisesti tehty. AOA päätti lisäksi ottaa omana aloitteena selvitettäväksi, kuinka ulosottoasioiden päättymisestä käytännössä yleensä ilmoitetaan velalliselle ja olisiko ulosottolakia syytä täsmentää tältä osin (1282/4/06).

Päätöksentekomenettelyn virheellisyydestä oli kysymys asiassa, jossa kantelijan asiamies oli nimenomaisesti vaatinut oikaisua jo suoritettuun täytäntöönpanotoimeen eli ulosmittaukseen. Näin ollen kysymys oli itseoikaisuasiasta eikä avustavan ulosottomiehen olisi tullut päättää asiaa omana väitepäätöksenään, vaan saattaa se ulosottomiehen ratkaistavaksi (1097/4/06).

4.5.3 RATKAISUJA

Lapsen kuuleminen ulosottoasiassa

Kihlakunnanvouti kuuli velallisen tytärtä tämän omistamaksi väitetyn veneen ja moottorin omistusoikeudesta ja mahdollisista edellytyksistä sivullisen (lapsen) omaisuuden samaistamisesta velallisen omaisuuteen. Kysymykset koskivat perheen asumisjärjestelyjä, veneen ja perämoottorin omistusoikeutta, hankintaa, rahoitusta ja esineitä koskevia asiakirjoja. Kuuleminen oli selvityksen mukaan perustunut ulosottolain säännöksiin sivullisen tietojenantovelvollisuudesta ja myös ulosottolain säännökseen samaistamisesta.

Ulosottolaissa ei ole asetettu velalliselle tai sivulliselle yleistä velvollisuutta antaa tietoja. Tietojenantovelvollisuus perustuu aina sivullisen ja velallisen väliseen sopimussuhteeseen tai siihen rinnastettavaan seikkaan. Ulosottolain mukaan yleinen edellytys sille, että tietoja saadaan kysyä tällaiselta sivulliselta, on, että ulosottomies arvioi tietojen olevan välttämättömiä täytäntöönpanoa varten. Ulosottolaissa ei ole erityisiä säännöksiä lapsen kuulemisesta. Myöskään holhoustoimesta annettu laki ei nimenomaisesti sääntele oikeutta vajaavaltaisen kuulemiseen selvityksen hankkimiseksi.

Sivulliselta tietojenantovelvollisuuden nojalla hankittavien tietojen tulee olla välttämättömiä nimenomaisen täytäntöönpanotehtävän suorittamisen kannalta. Erityisesti lasta kuultaessa tulee kiinnittää huomiota ulosoton yleisen asianmukaisuusvaatimuksen toteutumiseen.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Näin ollen myös ulosotossa tulee lapsen kuulemisen välttämättömyyden arvioinnissa ottaa lähtökohdaksi lapsen suojelun asettamat vaatimukset niin perintäkeinojen valinnalle kuin toimenpiteiden toteutukselle. AOA korosti, että alaikäisen kuulemiseen tulee ulosoton asianmukaisuusvaatimuksen mukaisesti suhtautua erittäin pidättyväisesti. Lapsen etu vaatii, että häntä ei aseteta sellaiseen vastakkainasettelutilanteeseen vanhempiensa tai vanhempansa kanssa, että siitä voi olla haittaa hänen vastaiselle kehitykselleen.

Tietojen välttämättömyyden arvioinnissa tuli tässä tapauksessa harkittavaksi, oliko omaisuuden eli veneen ja perämoottorin hankinnassa käytetyistä varoista mahdollista hankkia selvitystä esimerkiksi tilitiedusteluin. Kuuleminen sen selvittämiseksi, oliko kuultava lapsi ollut läsnä omaisuuden ostotilanteessa tai oliko hän tietoinen omaisuutta koskevien asiakirjojen säilyttämispaikasta, ei AOA:n mielestä asian selvittämisen kannalta ollut välttämätöntä, koska omaisuus oli hankittu lapsen ollessa korkeintaan 12 vuoden vanha. Tiedot olisi voitu saada myös kuulemalla lapsen toista vanhempaa edunvalvojana. Tässä tapauksessa näin olikin menetelty.

AOA:n mielestä nimenomaisen säännöksen puuttuessa mahdollisuutta lapsen kuulemiseen sivullisena tulee välttämättömyys- ja asianmukaisuuskriteerien ohella arvioida myös niiden normien valossa, jotka on säädetty vajaavaltaisen vallinnasta ja hänen toimintakelpoisuudestaan holhoustoimesta annetussa laissa. Holhoustoimilain mukaan vajaavaltaisella eli muun muassa alle 18-vuotiaalla henkilöllä ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Lain mukaan vajaavaltainen voi itse tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä. Vajaavaltaisella on oikeus määrätä muun muassa siitä, minkä hän on vajaavaltaisuuden aikana omalla työllään ansainnut. Alle 18-vuotiaan lapsen toimintakelpoisuutta on holhoustoimilaissa edellä kuvatuin tavoin rajoitettu, koska sääntelyllä pyritään täydentämään ja korvaamaan edunvalvonnan tarpeessa olevan puutteellista kykyä hoitaa taloudellisia asioitaan.

Ulosottolain mukaisen sivullisen tietojenantovelvollisuuden piiriin kuuluvat kysymykset liittyvät juuri omaisuuden vallintaan ja sopimusten tai muiden oikeustoimien tekemiseen eli sellaisiin seikkoihin, joista päättämiseen vajaavaltaisella itsellään ei ole kelpoisuutta. Tämän vuoksi vajaavaltainen ei myöskään voi pätevästi antaa tietoja näistä asioista, joista joku muu on hänen puolestaan päättänyt. Lapsen edun huomioon ottaminen ja hänen perustuslaissa turvatun omaisuuden suojansa toteutumisen kannalta olisi varsin epätyydyttävää, jos lapsi joutuisi antamaan ulosottoviranomaiselle omaisuuttaan koskevia tietoja, jotka voivat koitua

hänen vahingokseen, vaikka hänellä ei holhousoikeudellisessa sääntelyssä ole katsottu olevan riittävää kykyä tätä omaisuutta vallita tai tehdä oikeustoimia.

AOA:n mielestä oikeus lapsen kuulemiseen sivullisena tulisi siten nimenomaisen sääntelyn puuttuessa määräytyä sen mukaan, vallitseeko lapsi kuulemisessa tarkoitettua omaisuutta. Muutoin lapsi voi antaa tietoja lähinnä vain omaisuuden sijaintipaikasta ja muista seikoista, jotka eivät edellytä häneltä kykyä arvioida oikeudellisia seikkoja, kuten omistusoikeutta tai jotakin oikeustointa ja niiden merkitystä ulosoton kannalta. AOA:n mielestä lapsen suostumuksella kuulemiseen ei ole merkitystä, koska hänen ei voida katsoa ymmärtävän suostumuksen merkitystä.

Tässä tapauksessa lapsen isä oli hänen edunvalvojanaan toimien ostanut lastensa nimiin ja heidän rahoillaan kuulemisessa tarkoitetut veneen ja perämoottorin kuultavan ollessa 10–12 vuotta vanha. Kuulemisajankohtana lapsi oli 16-vuotias. Omaisuus ei ollut sellaista, joka olisi ollut lapsen vallinnassa. Näin ollen asiassa ei AOA:n mielestä ollut edellytyksiä kuulla lasta sivullisena tätä omaisuutta koskevista oikeustoimista tai omistusoikeudesta. Sen sijaan sivullisena olevan lapsen edunvalvojalta voidaan AOA:n mielestä sivullisen kuulemista koskevien säännösten mukaisesti hankkia tietoa. Tässä tapauksessa kantelijaa eli lapsen toista edunvalvojaa olikin kuultu omaisuuden hankintaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. AOA katsoi, että lasta itseään ei olisi tullut velvoittaa antamaan asiassa tietoja sivullisena.

AOA esitti OM:n harkittavaksi, olisiko ulosottolakia syytä täydentää lapsen tietojenantovelvollisuutta koskevilla säännöksillä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 31.8.2007,
dnro 2393/4/05*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Kuolintieto ulosoton tietojärjestelmässä

Ulosoton ULJAS-järjestelmä oli lähettänyt vireilletuloilmoituksen ja maksukehotuksen kuolleen velallisen viimeiseen osoitteeseen. Se, ettei velallisen kuolema ollut vaikuttanut mitenkään näihin ulosoton ilmoituksiin, ei AOA:n mukaan johtunut kenenkään yksittäisen virkamiehen virheestä tai laiminlyönnistä, vaan siitä, miten järjestelmä toimi kuolintapauksissa. AOA piti ongelmallisena sitä, ettei järjestelmä ota mitenkään huomioon kuolintietoa maksukehotusta ja vireilletuloilmoitusta lähetettäessä. AOA saattoi OM:n harkittavaksi, olisiko ULJAS-järjestelmää syytä kehittää tässä suhteessa.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 28.2.2007,
dnro 2439/4/05, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

OM:n tietotekniikkakeskuksen mukaan ULJAS-tietojärjestelmän kehittämistyöryhmä päätti, että velalliselle, josta on kuolintieto tietojärjestelmässä, ei enää lähetetä automaattisesti vireilletuloilmoitusta eikä maksukehotusta uuden asian tullessa vireille ulosottoon. Järjestelmä ilmoittaa lähettämättä jättämisestä avustavalle ulosottomiehelle, joka voi tutkia asiaa ja harkita, mihin toimiin hän asiassa ryhtyy.

Vapaaehtoinen velkajärjestely

Viestintävirasto oli menetellyt virheellisesti, kun se vastoin velkajärjestelylain säännöstä katsoi, ettei sillä ollut valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain nojalla toimivaltaa suostua vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn velallisen kanssa.

AOA totesi päätöksessään, että velkajärjestelylain mukaan julkisoikeudellisen saatavan haltijalla on oikeus muun lain estämättä suostua tässä laissa tarkoitettuun velkajärjestelyyn taikka sellaiseen vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn, joka sisällöltään vastaa tässä laissa säädettyjä periaatteita. Suostumuksesta saa päättää se viranomainen, jolla on toimivalta saatavan perimiseen. Sama koskee vastaavasti julkisyhteisöä, jolla on velalliselta yksityisoikeudellinen saatava. Koska Viestintävirasto on muuttanut vapaaehtoisessa velkajärjestelyssä noudattamaansa käytäntöä, kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA saattoi Viestintäviraston tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 14.8.2007,
dnro 1984/4/06, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Kunnallisten maksujen maksumuistutusmenettely

AOA selvitti, oliko Vantaan kaupunki velkojana varmistunut siitä, että velalliset saavat sellaisen maksumuistutuksen, jossa velallista ohjataan mahdollisten maksumuistutusten tekemiseen toimeksiantajalle eli kaupungille ja josta ilmenee, mitä oikeussuojakeinoja hänellä on käytettävissään.

Vantaan kaupungin selvityksen mukaan käytännössä kaupunki ei ole puuttunut perintään enää asian – siis myös maksumuistutusvaiheen – siirryttyä perintätoimiston hoidettavaksi muutoin kuin antamalla pyydettäessä velalliselle tietoja ja neuvontaa. Toisaalta selvityksessä myönnetään, ettei perinnän järjestämistavan valinta poistanut kunnan velvollisuutta valvoa sitä, että perintä on perintälain ja kuluttaja-asiamiehen ohjeiden mukaista. Vantaan kaupungin laskutus- ja perintäohjeissa ei ollut käsitelty menettelyä tilanteessa, jossa perintätehtävä oli siirretty perintätoimiston hoidettavaksi.

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n nojalla turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Laskusaatavan perinnässä tulee velalliselle antaa hallintolain nojalla palveluperiaatteen toteutumisen kannalta tarpeelliset tiedot. Erityisen tärkeää on hyvän hallinnon toteutumisen kannalta, että velallinen tulee tietoiseksi niistä keinoista, joilla hän voi, siten kuin perustuslain 21 §:ssä turvataan, saattaa maksun oikeellisuutta koskevat väitteensä asianomaisen viranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tärkeää on, että maksumuistutuksessa ohjataan velallinen tekemään maksuunpanoa koskevat väitteensä suoraan velkojalle, ei perintätoimistolle.

Maksumuistutuksen lähettämisessä on AOA:n mielestä kysymys sellaisesta hyvään hallintoon ja hyvään perintätapaan kuuluvasta kunnalle velkojana kuuluvasta velvollisuudesta, jonka lainmukaista toteuttamista kunnan tulee valvoa toimeksiantonsa perusteella. Maksumuistutus on perintää edeltävä yleensä velkojan itsensä toimittama huomautuslasku. Jos maksumuistutuksen velalliselle velkojan puolesta toimeksisaajana toimittaa perintätoimisto, tulisi siinä käyttää perintälain 5 §:n mukaista määrämuotoista maksuvaatimusta.

Hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaista on, että velkoja noudattaa myös itse lähettämissään maksumuistutuksissa perintälain 5 §:n säännöstä. Tämä takaa myös velallisten yhdenvertaisen kohtelun.

AOA saattoi Vantaan kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä, että kunnan tulee toimeksiantajana valvoa perintätoimiston menettelyä perintätehtävän hoidossa ja muun muassa varmistaa, että maksumuistutus sisältää perintälain 5 §:ssä tarkoitetut tiedot. Kunnan tulisi velkojana noudattaa myös itse lähettämissään maksumuistutuksissa perintälain 5 §:n säännöksiä vastaavaa sisältövaatimusta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 7.6.2007, dnro 2699/4/05*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Maksuperinnän viivästymisen seuraamukset

Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelupalvelu oli lähettänyt ensimmäisen maksumuistutuksen vasta yli kaksi vuotta saatavan erääntymisen jälkeen. Kuten kuluttaja-asiamies on ohjeissaan todennut, maksunperinnän viivästyminen on ongelmallista viivästysseuraamusten eli viivästyskoron määrän kasvun ja maksun suorittamista ja syntymistä koskevien väitteiden näyttövaikeuksien vuoksi.

AOA:n mielestä Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen olisi tullut hyvää perintätapaa koskevien ohjeiden mukaisesti ainakin vuosittain lähettää maksumuistutukset erääntyneistä laskuista. AOA totesi, että talous- ja suunnittelukeskuksen menettelyä ei kuitenkaan voinut pitää lainvastaisena. Hän saattoi talous- ja suunnittelukeskuksen tietoon, että sen olisi syytä varmistaa, etteivät sen perittävinä olevien laskujen muistutuskirjeet aiheettomasti viivästy.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 16.1.2007, dnro 853/4/07, esittelijä Riitta Länsisyrjä

4.6 SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehelle. Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat rintamasotilastunnuksia ja sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat ensisijaisesti AOA *Jukka Lindstedtin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.6.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vuoden aikana eduskunnassa hyväksyttiin kolme keskeistä puolustusvoimia koskevaa lakia, jotka tulivat voimaan 1.1.2008. Uudella asevelvollisuuslailla on säädetty aiempaa täsmällisemmin muun muassa asevelvollisuudesta ja siihen sisältyvästä palvelusvelvollisuudesta. Uudessa puolustusvoimista annetussa laissa säännellään viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet aiempaa täsmällisemmin ja laintasoisesti. Lisäksi vahvistettiin laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta.

Puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän mittava uudistus oli valmisteilla. Pääesikunnan organisaatiota muutettiin vuoden alussa voimaan tulleella uudella työjärjestyksellä. Erillisen Maavoimien esikunnan perustaminen Mikkeliin edistyi suunnitellusti.

Puolustusvoimien henkilöstörakenne uudistui vuoden alusta lukien niin, että sotilasammattihenkilöistä tuli aliupseereita. Lähivuosina aliupseeriston on tarkoitus korvata opistoupseerien poistumaa.

Pääesikunnan oikeudellisella osastolla laadittiin pysyväisasiakirjat puolustusvoimien sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja hallintokanteluiden käsittelystä. Vuosi oli puolustusvoimien oman järjestelmällisen laillisuusvalvonnan pilottivuosi. Sisäinen tarkastustoiminta kohdistui erityisesti sotilasoikeudenhoitoon.

Puolustusvoimien vaikeaan lääkäritilanteeseen ei saatu vieläkään korjausta. Puolustusvoimien joukko-osastojen terveysasemat päätettiin siirtää 1.1.2008 lukien Sotilaslääketieteen keskuksen alaisuuteen. Varusmiesten palveluksen keskeytysten määrä kasvoi edelleen. Vuonna 2007 palveluksen keskeyttäneitä oli jo noin 13 % eli enemmän kuin koskaan aiemmin. Uuden asevelvollisuuslain mukaan kaikille ei enää jatkossa tehdä ennakkoterveydentarkastusta ennen kutsuntaa. AOA:n lakiehdotuksesta antamien lausuntojen mukaan tämä voi vaikuttaa niin, että palveluksen keskeytykset lisääntyvät edelleen.

Simputus puolustusvoimissa nousi näkyvästi esille eri tiedotusvälineissä. Pääesikunnan henkilöstöosasto laati puolustusministerin pyynnöstä selvityksen, jossa se esitti erilaisia toimenpiteitä esimiesaseman väärinkäytön torjuntaa tehostamaan. Tämän jälkeen asiaa selvitettiin vielä erillisessä työryhmässä. Sen työn tuloksena valmistui vuoden lopulla toimintaohje kiusaamisen ja simputuksen tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi.

Vuoden aikana ei sattunut pahoja varusmiesten loukkaantumisiin johtaneita onnettomuuksia. Rovajärvellä joulukuussa 2005 tapahtuneen vakavan kranaatinheitinonnettomuuden johdosta laadittu tutkintaselostus valmistui maaliskuussa. Tutkintalautakunnan suositusten mukaan puolustusvoimien tulisi koota yhtenäinen turvallisuusorganisaatio, jolla olisi edellytyksiä huolehtia riittävästä turvallisuusasioiden huomioon ottamisesta. Toimikunnan mukaan myös puolustusvoimien onnettomuuksien tutkintaa, vaaratilanteiden analysointia ja tapaturmien tilastointia tulisi tehostaa.

Vuoden aikana sattui kuitenkin useita liikenneonnettomuuksia muun muassa kuljetettaessa varusmiehiä kuorma-auton lavoilla. Huhtikuussa 2006 annettua asetusta, jonka mukaan puolustusvoimien kuorma-autojen lavoille oli kahden vuoden siirtymäajan kuluessa asennettava istuin jokaista kuljetettavaa varten, ei

Pääesikunnasta saatujen tietojen mukaan pystytäkään toteuttamaan. Muutokselle on esitetty kahden vuoden jatkoaikaa.

4.6.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakinainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys vaikuttaa olevan korkea varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville. He saattavat katsoa parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksen päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat keskimääräistä useammin johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita on otettu selvitettäväksi myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyteitse ratkaistavista asioista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Silloin tällöin on kanneltu myös epäasiallisesta kohtelusta. Oikeusasiamies on korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja.

Kertomusvuonna ratkaistiin 34 puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta koskevaa asiaa. Niistä 12 johti toimenpiteisiin.

Henkilökunnan kantelut liittyvät usein nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Niihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua. Myös muutamia rauhanturvaajien kohtelua ja palvelusjärjestelyjä koskevia kanteluja on käsiteltävänä vuosittain.

AOA kiinnitti meripuolustusalueen huomiota siihen, että varusmiesten lomaohjetta tulisi soveltaa joustavasti. Lomakäytännön tulisi olla samassa joukko-osastossa mahdollisimman yhdenmukainen (3238/4/05).

AOA saattoi Pääesikunnan ja eräiden muiden tahojen tietoon käsityksensä siitä, ettei toimistosihteerin siirtoasiassa ollut menetelty täysin yhteistoimintalain mukaisesti (1782/4/05). AOA kiinnitti joukko-osaston komentajan huomiota siihen, että virka-auton käyttöä koskevaa ohjeistusta tulisi soveltaa oikein. Tapauksessa virka-auton käyttöä ei voitu pitää yksityisajona, kuten komentaja oli tulkinnut (98/4/05). AOA:n mukaan joukko-osaston esikuntapäälliköllä ei ollut työaikasopimuksen mukaista oikeutta hänelle maksettuihin meripalvelukorvaukseen ja päivärahaan. Esikuntapäällikön katsottiin olleen myös esteellinen tekemään itse päätöksiä näissä asioissa (1774/4/05*).

AOA:n mukaan sotilasteknikon hakuprosessissa oli tapahtunut menettelyvirhe. Henkilön sopivuus olisi nimittäin tullut riittävästi arvioida jo ennen kutsua työpaikkahaastatteluun (2271/4/05). AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että kirjallisiin tiedusteluihin tuli vastata, kuten hyvä hallinto edellyttää (1528/4/05 ja 2610/4/05*).

4.6.3 TARKASTUKSET

Tarkastukset varuskunnissa ovat keskeinen osa laillisuusvalvontaa. Niiden yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun AOA:n kanssa. Keskusteluissa varusmiesten kanssa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat yleensä hoidetuksi tällä tavalla. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutkinnan. Varusmiesten mahdollisuudella käydä luottamuksellisia keskusteluja on myös ennalta ehkäisevä merkitys.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, joista muut varusmiehet eivät ole kertoneet. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt tarkasti Riihimäellä Viestirykmentin 15.11.2007. Kuvassa eversti Esa Salminen, apulaisoikeusasiamies ja oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman.

Kuva: Petri Tuononen, Viestirykmentti, Riihimäki

Vuonna 2007 tarkastusten yhtenä teemana oli yhdenvertainen kohtelu. Varusmiesten mielestä pahimmat yhdenvertaisuusongelmat liittyivät erinäisiin palvelusjärjestelyjä, lomia ja vapaa-aikaa koskeviin käytäntöihin. Tarkastusten yhteydessä kävi toistuvasti ilmi, että saman varuskunnan ja eri yksikköjen palvelusjärjestelyissä saattoi olla huomattavia varusmiesten oikeusasemaan vaikuttavia eroja ilman, että siihen olisi ollut palveluksen kannalta hyväksyttäviä perusteita. Myös palvelushelpotusten soveltamissa esiintyi epäyhtenäisyyttä.

Ennen tarkastusta käydään etukäteen läpi joukko-osaston kurinpitoasiakirjoja muutaman tarkastusta edeltävän kuukauden ajalta ja tutustutaan myös tarkastuskohteiden ja maanpuolustusalueiden kurinpitotilastoihin. Kurinpitoasiakirjoissa todettiin puutteita erityisesti teonkuvausten täsmällisyydessä. Ohjeita tai määräystä, jonka vastaisesti oli menetelty, ei ollut aina riittävästi yksilöity. Myös asian käsittely oli joissain tapauksissa kestänyt kohtuuttoman kauan. Pääesikunnan oikeudellinen osasto oli omassa selvityksessään kiinnittänyt huomiota esitutkintojen viivästymiseen ilmavoimissa. Vahinko- ja pienvahinkopäätöksissä todettiin jonkin verran epäyhtenäistä käytäntöä siinä, miten tuottamuksen astetta oli arvioitu.

Tykistöprikaatissa komentaja tarkasti kurinpitoasiakirjat heti seuraamusten täytäntöönpanon päätyttyä. Näin virheisiin voitiin puuttua välittömästi. Myös kurinpitopäätösten määräaikaistarkastukset oli suoritettu Tykistöprikaatissa varsin perusteellisesti. Läntisen Maanpuolustusalueen Esikunnan tarkastuskertomuksen mukaan joissakin joukko-osastoissa kurinpitoasiakirjoja ei tarkastettu edes neljännesvuosittain.

AOA tarkasti vuonna 2007 Tykistöprikaatin, Porin Prikaatin, Pioneerirykmentin, Lapin Lennoston, Lapin Ilmatorjuntarykmentin, Viestirykmentin, Ilmavoimien Teknillisen Koulun, Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen ja Satakunnan Lennoston. Lisäksi AOA teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Pääesikunnan tutkintaosastolla ja Helsingin Sotilaslääänin kutsuntatilaisuudessa.

AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen Pioneerirykmentissä käytössä olleen ns. etupainotteisen terveydenhoidon, jonka tavoitteena oli helpottaa terveysaseman työtaakkaa. Etupainotteisessa terveydenhoidossa oli mahdollista saada lääkintäkoulutuksen saaneilta varusmiehiltä muun muassa särkylääkkeitä ja kouluttajalta palvelushelpotuksia terveydellisin perustein. Asian käsittely oli kertomusvuoden päättyessä kesken (2238/2/07).

4.6.4 RATKAISUJA

Esitutkinnan viivästyminen

Varusmies kertoi joulukuussa 2003 Niinisalossa järjestetystä ampumaharjoituksesta, jonka yhteydessä tulenosoituspanos ja rynnäkkökiväärin laukaus olivat aiheuttaneet hänelle kuulovaurion. Menettely oli varusmiehen mielestä ollut turvallisuusohjeiden vastaista. Varusmies vaati asian puolueetonta tutkimista.

AOA:n mukaan asian tutkinta oli aloitettu Pioneerirykmentissä viivytyksettä. Tällöin oli todettu, että vamman aiheuttajiksi epäillyt varusmiehet palvelivat ilmeisesti merivoimiin kuuluvassa Uudenmaan Prikaatissa. Tämän johdosta asiaa oli siirrelty esikuntien välillä. Lopuksi se oli päätynyt Pääesikunnan tutkintaosastolle, jossa rikosilmoitus asiasta oli kirjattu vasta noin kolme kuukautta tapahtuman jälkeen. Tutkinnan etenemistä oli tutkinnanjohtajalta saatujen tietojen mukaan vaikeuttanut suuresti se, ettei vammaan johtaneeseen taisteluun osallistuneista Uudenmaan Prikaatin varusmiehistä ollut saatavissa tarkkaa tietoa. Kun näitä varusmiehiä oli kuultu kotiutumisen jälkeen, he eivät olleet muistaneet mitään asiaan vaikuttavaa. Myöskään asiasta syyskuussa 2004 rikoksesta epäiltynä kuultu luutnantti ei ollut enää siinä vaiheessa muistanut tarkkaa tapahtumienkulkua.

Esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Tässä tapauksessa asian selvittäminen oli kestänyt liian kauan. Tapahtumasta olisi saattanut olla selvitettävissä silminnäkijähavaintojen perusteella, jos se olisi tutkittu heti. Tutkinta olisi tullut myös pyrkiä tekemään ennen varusmiesten kotiutumista. Selvitysten perusteella ei kuitenkaan voitu osoittaa mitään yksittäistä tahoa, jonka syyksi tutkinnan viivästyminen olisi voitu lukea.

Tutkinnan lopputulosta voitiin AOA:n mukaan kuitenkin arvostella yleisellä tasolla. Asia olisi tullut tutkia ripeämmin. Tosin tällöinkään ei ollut varmuutta siitä, että kuulovamman aiheuttaneita varusmiehiä olisi pystytty selvittämään. Myös harjoituksissa, johon osallistuu useiden joukko-osastojen ja jopa eri puolustushaarojen joukkoja, tulisi kehittää järjestelmä, jossa asia pystyttäisiin tutkimaan viipymättä ilman siirtelyä esikunnasta toiseen. Epäkohtana voitiin AOA:n mukaan pitää myös sitä, ettei harjoitukseen osallistuneiden henkilöllisyyttäkään ollut pystytty luotettavasti selvittämään. Joukoissa olisi pitänyt olla tarkempi kirjanpito kuhunkin harjoitukseen osallistuneista. Tämä olisi ollut tärkeää myös vastuukysymysten selvittämisen kannalta.

Todistajien kertomusten perusteella varusmiesten toiminta oli mitä ilmeisimmin ollut varomääräysten vastaista. Kävi myös ilmi, että ainoalla tapahtumahetkellä paikalla olleella kouluttajalla ei ollut käytännön mahdollisuutta valvoa kaikkia varusmiehiä. Sekä varomääräyksiä koskevaa koulutusta että varusmiesten valvontaa oli AOA:n mukaan näin ollen edelleen tehostettava tilanteen korjaamiseksi.

AOA kiinnitti Pääesikunnan, harjoitukseen osallistuneiden joukkojen sekä asian selvittämiseen ja tutkintaan osallistuneiden tahojen huomiota siihen, ettei palvelusturvallisuudesta saa puolustusvoimien taistelu- ja ampumaharjoituksissa missään olosuhteissa tinkiä, että esiin tulleet vaaratilanteet ja onnettomuudet selvitetään mahdollisimman nopeasti ja tässä tapauksessa esiin tullutta tehokkaammin sekä siihen, että koulutuksessa korostetaan riittävästi varomääräysten noudattamisen ja varusmiesten valvonnan tärkeyttä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 21.5.2007,
dnro 802/4/05*, esittelijä Raino Marttunen

Joukko-osastossa suoritettavasta esitutkinnasta annettuun Pääesikunnan oikeudellisen osaston ohjeeseen tehtiin 5.11.2007 täydennys, jonka mukaan siirto kurinpitoesimieheltä toiselle tulisi viivästyksen välttämiseksi pyrkiä suorittamaan lähettämällä aineisto ja pyyntö suoraan toimivaltaiselle kurinpitoesimiehelle.

Epäasianmukaisesti toteutettu järjestäytymisharjoitus

Kesäkuussa 2005 Suomenlahden Meripuolustusalueella tehdyn tarkastuksen yhteydessä varusmiehet kertoivat tukikohtakomppanian viikko-ohjelmaan perjantai-iltapäivällä tehdystä muutoksesta, jonka mukaan kaikille komppanian varusmiehille järjestettäisiin seuraavana aamuna marssiharjoitus. Varusmiesten oltua yhteydessä esimiehiin lauantaipäivän marssia ei ollut toteutettu, mutta varusmiehille oli järjestetty samana iltana ylimääräinen järjestäytymisharjoitus.

AOA totesi, että varusmiesten rästi- ja kertauskoulutuksesta annetun ohjeen mukaan koulutuksesta tiedotetaan varusmiehille hyvissä ajoin ennen koulutustapahtumaa. Koulutusta ei ohjeen mukaan saa järjestää niin, että se koettaisiin rangaistuksena. Koulutettaville on tehtävä selväksi, mikä osaamistason puute koulutuksella parannetaan.

Simputuksen estämistä koskevan pysyväisohjeen mukaan sisäjärjestys tulee järjestää tavanomaisen päiväpalvelusohjelman aikana, ellei erityistä syytä muuhun ole. Harjoituksia saa vain painavista syistä sijoittaa ajankohtaan, joka rajoittaa varusmiesten vapaiden käyttöä. Harjoituksen tarkoitus ja peruste tulee ennen harjoitusta selvittää harjoitukseen osallistuvalle joukolle. Pysyväisohjeen mukaan on erityisen tärkeää, ettei sisäjärjestysharjoituksia järjestetä kurinpalautustarkoituksessa tai siten, että ne perustellusti voidaan kokea rangaistuksenomaisiksi.

Tässä tapauksessa päiväohjelman muutos oli AOA:n mukaan tehty vasta samana päivänä. Useat varusmiehet olivat olleet jo valmistautumassa lähtemään viikonloppuvapaalle. Harjoitus oli järjestetty perjantai-illaksi, jolloin suurimmalle osalle varusmiehiä oli ollut tärkeää päästä lähtemään lomalle normaaliin aikaan. Harjoitusta ei ollut ohjeistuksen mukaisesti suunniteltu tai toteutettu siten, että varusmiehille olisi varmistettu riittävästi aikaa valmistautua siihen ja ymmärtää sen tarkoitus. Myöskään harjoituksen tarkoitusta ei ollut ilmeisesti selvitetty riittävästi varusmiehille. Ottaen huomioon harjoituksen yllättävyys ja ajankohta oli AOA:n mielestä ymmärrettävää, että varusmiehet olivat kokeneet sen rangaistuksenomaiseksi. Näin toteutettuna harjoituksessa oli ollut jossain määrin simputuksenomaisia piirteitä, vaikkei se ollut kestänytkään huomattavan pitkään.

AOA:n mukaan oli jäänyt tarkemmin selvittämättä se varusmiesten esittämä väite, että alun perin oli tarkoitus järjestää lauantaikoulutusta myös viikonloppuvapaalle lähtemässä olleille varusmiehille. Selvityspyynnössä oli ilmoitettu oikeusupseerin todenneen näin tarkastuksen yhteydessä. Tätä toteamusta ei ollut lisäselvityksessä kiistetty. AOA:n mukaan voitiin siis pitää selvitettynä, että alkuperäinen tarkoitus oli ollut järjestää lauantaikoulutusta myös lomalle perjantai-iltana lähdössä olleille varusmiehille. Varsinkin tämä seuraavana päivänä toteutettavaksi aiottu koulutus olisi ollut selkeästi epäasianmukaista ja rangaistuksenomaiseksi luokiteltavaa.

Meripuolustusalueen muutoin hyvin yleisluonteisessa selvityksessä oli erikseen kiinnitetty huomiota siihen, että varusmiehet eivät olleet Yleisen palvelusohjesäännön mukaisesti ilmoittaneet asioista esimiehilleen, vaan kannelleet suoraan apulaisoikeusasiamiehelle. AOA:n mielestä tämä kannanotto oli tarpeeton ja ristiriidassa sen kanssa, mitä perustuslaissa, Yleisessä palvelusohjesäännössä ja oikeusasiamiehen tarkastuksista annetussa hallinnollisessa ohjeessa asiasta todetaan. Sotilaalla oli aina oikeus kääntyä asiassaan suoraan oikeusasiamiehen puoleen eikä tästä saanut aiheutua hänelle kielteisiä seurauksia.

AOA saattoi Suomenlahden Meripuolustusalueen komentajan tietoon käsityksensä tukikohtakomppaniassa toteutetun järjestäytymisharjoituksen epäasianmukaisesta toteuttamisesta sekä sotilaiden oikeudesta kannella vääränä pitämästään menettelystä suoraan oikeusasiamiehelle.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 20.12.2007,
dnrot 1904* ja 1905/2/05*, esittelijä Raino Marttunen

4.7 TULLI

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne koskevat yleensä tullausta ja tulliverotusta sekä tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.7.1 AUTOVEROTUS

Veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden ruuhkautuminen tullipiireissä heijastui edelleen kanteluiden sisällössä. Kanteluissa arvosteltiin oikaisuvaatimusten pitkää käsittelyaikaa. Niissä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että EU-oikeus edellyttää syrjimättömyyttä tullin verotuskäytännössä, kun se määrittelee käytettynä maahantuodun ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon. Käytettynä maahan tuodusta autosta kannettava vero ei saa olla suurempi kuin Suomessa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvä verosta jäljellä oleva määrä. Muutamassa kantelussa arvosteltiin myös sitä, että tulli ei ollut selvittänyt automallin hintaan sisältyvän veron prosentuaalista osuutta eli yksilöllistä veroprosenttia.

Useassa kantelussa pidettiin ongelmallisena sitä, että tulli käytti verotusarvon määrittelyssä tilastotietoihin perustuvaa arvoa ajoneuvojen maahantuojien tietokannassa. Tämä verotusarvon määrittelyn kannalta keskeinen seikka oli vielä kertomusvuonnakin hallintotuomioistuinten käsiteltävänä.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) katsoi ratkaisussaan 2006:95 joulukuussa 2006, että tullilaitoksen veroviranomaisena noudattama menettely ei täyttänyt autoverolain ja EY:n perustamissopimuksen edellyttämää verotuksen syrjimättömyyden vaatimusta. Verotus perustui yksityisen yrityksen tilastollisin menetelmin tuottamaan arvioon ajoneuvon verotusarvosta, mutta tullilaitos ja verovelvollinen eivät voineet saada tietoa sen perusteena olleiden tietojen ja menetelmien oikeellisuudesta. KHO palautti asian tullipiirille uudelleen käsiteltäväksi ja totesi, että auton arvoa uudelleen käsiteltäessä tuli avoimesti ilmoittaa ne kriteerit, joiden perusteella verotusarvo määritetään. Tullipiirin oli myös arvioitava, mikä merkitys oli verovelvollisen esittämällä vertailuaineistolla ja muulla selvityksellä. Asia käsiteltiin tullipiirissä uudelleen, mutta auton verotusarvoa ei muutettu. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi 2.11.2007 päätöksellään 07/1523/02 verovelvollisen valituksen.

Hallinto-oikeus totesi, että tulli voi veroviranomaisena käyttää yleisen vähittäismyyntiarvon määrittämisessä parhaaksi katsomaansa menettelytapaa ottamalla samalla huomioon EY-oikeuden asettamat vaatimukset. Olennaisia eivät ole arvonmäärityksessä käytettävät menetelmät sinänsä vaan lopputulos eli se, että käytettynä maahan tuodusta autosta kannettava vero ei saa olla suurempi kuin Suomessa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvä verosta jäljellä oleva määrä. Arvonmäärityksessä käytettyjen kriteerien tulee olla julkisia, jotta verovelvollisella on mahdollisuus riitauttaa vahvistettu verotusarvo ja näyttää se virheelliseksi. Hallinto-oikeus katsoi, että tulli oli ilmoittanut riittävän avoimesti kriteerit, joiden perusteella verovelvollisen ajoneuvon verotusarvo on määritetty ja että sovellettu arvonmääritys oli tuottanut kohtuullisen tarkan arvion ajoneuvon käyvästä vähittäismyyntiarvosta. Päätöksestä on valitettu KHO:een.

Tullihallitus ryhtyi kehittämään tullin omaa MAHTI-järjestelmää arvonmäärityksen saattamiseksi vastaamaan KHO:n päätöksessä 2006:95 edellytettyä perusteiden avoimuutta. Oikaisuja ryhdyttiin kuitenkin suorittamaan vasta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ja kun MAHTI-järjestelmän tekniset ongelmat oli ratkaistu 18.1.2008.

Tullissa oli oikaisuasioiden ruuhkat saatu merkittävästi purettua, mutta KHO:n päätöksen jälkeen vireillä olleiden oikaisuasioiden määrä nousi joulukuusta 2006 ja vuoden 2007 aikana siten, että joulukuun 2007 lopussa niitä oli tullissa vireillä yli 17 000 ja Helsingin hallinto-oikeudessa yli 1 100. Pelkästään joulukuussa 2007 saapui noin 4 000 muutoksenhakuasiaa tullin käsiteltäväksi.

Vuoden 2007 aikana oikeusasiamiehen kansliaan vireille tulleet oikaisu- ja muutoksenhakuasioiden käsittelyaikaa koskevat kantelut siirtyivät ratkaistavaksi seu-

raavalle vuodelle, kun kaikki käsittelyvaiheet ovat paremmin arvioitavissa.

Verotusarvoon ja siten veron määrään vaikutti 1.1.2007 voimaan tullut autoverolain muutos. Jos käytetyn ajoneuvon verotusarvoa ei vähäisten markkinatietojen vuoksi voida määrittää säännönmukaisella tavalla, vähittäismyyntiarvo voidaan toissijaisesti määrittää vastaavan uuden ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon perusteella määritettävästä arvosta. Se saadaan alentamalla arvoa ajoneuvon iän perusteella yhdellä prosentilla kuukautta kohden kunkin edellisen kuukauden loppuun lasketusta jäännösarvosta. Mallikohtaisesti voidaan soveltaa myös tästä poikkeavaa arvonalenemisen laskennallista määrää, jos markkinatietoja koskevan tilastollisen aineiston perusteella on perusteita poiketa oletuksena olevasta arvon alenemasta ja jos käytettävissä olevan tiedon perusteella ei kuitenkaan voida asianmukaisesti määrittää verotettavaa ajoneuvoa vastaavan ajoneuvon yleistä vähittäismyyntiarvoa.

Autoveron määräytymisen perusteita muutettiin 1.1.2008 voimaan tulleella lailla. Lainmuutoksessa on kysymys henkilöautoista kannettavan auton arvon pohjalta määritettävän autoveron veroprosentin porrastamisesta hiilidioksidipäästöjen mukaan. Niissä tapauksissa, joissa päästötaso ei ole selvillä, perusteena käytetään auton kokonaismassaa.

Eduskunnan käsiteltävänä oli kertomusvuoden lopussa hallituksen esitys laiksi autoverolain muutoksenhakusäännösten muuttamisesta (HE 160/2007 vp). Muutoksenhakuprosessin tehostamiseksi esitetään, että verovelvollisen tulisi muutosta hakiessaan pääsääntöisesti tehdä ensin veroviranomaiselle kirjallinen oikaisuvaatimus. Vasta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen olisi mahdollista hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Esityksessä ehdotetaan myös, että autoveroasioissa toimivaltainen tuomioistuin olisi yleensä verovelvollisen kotikunnan mukaan määräytyvä alueellinen hallinto-oikeus. Nykyinen oikaisumenettely ei ole erillinen valitusmenettelyä edeltävä käsittelyvaihe, joten tullin on siirrettävä muutoksenhakuasiat hallinto-oikeudelle, jos verovelvollisen kaikkia vaatimuksia ei voida hyväksyä. Tämä aiheuttaa osaltaan asioiden käsittelyn ruuhkautumista. Ruuhkautumisen estämiseksi luovutaan myös autoveroasioiden keskittämisestä Helsingin hallinto-oikeuteen.

4.7.2 VALMISTEVEROTUS

Useammassa kantelussa oli esillä alkoholin Internet-kaupan verotus ja tullin menettely juomien haltuunotossa. Erään kantelijan mielestä tullin neuvonta sen kotisivuilla oli harhaanjohtavaa siinä, miten Internetin välityksellä tilattavia alkoholijuomia verotetaan.

Kysymys oli tullin tulkinnasta Internet-kauppaa harjoittaneen virolaisen yhtiön valmisteverovelvollisuudesta. KHO pysytti päätöksellään 19.1.2007 Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen, jolla se oli kumonnut tullipiirin jälkiverotuksen. Virolaista yhtiötä oli jälkiverotettu alkoholijuomien kaukomyyjänä. Hallinto-oikeus katsoi, ettei kaukomyyjä ole valmisteverotuslain perusteella verovelvollinen. Tullin hallussa olleet tuhannet litrat alkoholijuomia oli sittemmin takavarikoitu esitutkinnassa. Esitutkinnassa noudatetun menettelyn oikeellisuus ja tutkintapyynnön tehneen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen menettely ovat edelleen AOA:n tutkittavina.

4.7.3 TARKASTUKSET

AOA teki tarkastuksen Tullihallitukseen 15.2.2007 ja Itäiseen tullipiiriin (Lappeenrannan ja Nuijamaan tulleihin) 10.5.2007. Tullipiirin tarkastuksessa AOA totesi, että esitutkinnan päätösten perustelut olivat usein puutteelliset ja sanamuodoiltaan epätäsmälliset. Myös henkilöntarkastuksen toimenpideraporteissa ja kiinniotettuja ja pidätettyä koskevissa ilmoituksissa todettiin puutteita. AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi henkilöntarkastusten perusteiden riittävyyden.

4.7.4 RATKAISUJA

Tullauspäätös oli puutteellinen ja tullimiehen tulee kertoa nimensä

AOA kiinnitti Itäisen tullipiirin huomiota siihen, että kantelijalle annetusta tullauspäätöksestä puuttuivat perustelut ja että tullitarkastaja ei ollut antanut kantelijalle riittävästi neuvontaa. Tullauspäätös ei täyttänyt vaati-

muksia, jotka hallintolaki ja valmisteverotuslaki asettavat päätöksen sisällölle, kun siinä ei ollut lainkaan perusteluja. Ainakin oikeusohjeet ja pitkälti myös asiaperustelut olisi voitu antaa erillisellä, päätökseen liitettävällä perusteluosalla.

AOA:n mukaan tullipiirissä käytössä ollut menettely ei ole ollut asianmukaista. Kirjausjärjestelmää on sittemmin muutettu niin, että oikeus- ja asiaperustelujen esittäminen on mahdollista. Hallintolaissa edellytetään myös, että päätöksestä tulee ilmetä henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asiaosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoa päätöksestä. Tämä on hallintolaissa edellytetty osa päätöksen sisältöä.

Koska kantelijan saamassa päätöksessä ei ollut perusteluja eikä yhteystietoja, nämä tiedot olisi hallintolain neuvontavelvollisuutta koskeneen säännöksen nojalla tullut antaa hänelle, kun hän niitä pyysi.

Lisäksi ratkaisussaan samaan kanteluun AOA piti tärkeänä, että virkamies kertoo nimensä. Tämä lisää virkatoiminnan avoimuutta ja luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Sitä edellyttää myös perustuslain 118 §:n mukainen oikeus saattaa virkamies oikeudelliseen vastuuseen virkatoimistaan.

AOA:n mielestä tullimiehen on tullivalvonnan yhteydessä ilmoitettava henkilöllisyytensä ainakin lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin poliisimiehen virkatehtävissään. Poliisiasetuksen mukaan virkamerkki on tarvittaessa tai vaadittaessa esitettävä, kun se virkatehtävää vaarantamatta on mahdollista. Virkamies voi jättää kokonaan ilmoittamatta nimensä vain, jos siihen on lakiin nojautuva peruste.

AOA:n saamasta selvityksestä ei ollut pääteltävissä, että tullitarkastajaan olisi tarkastuksen yhteydessä kohdistettu mitään sellaista välitöntä uhkaa tai vaaraa, joka olisi antanut perusteen kieltäytyä nimen ilmoittamisesta. AOA saattoi tämän käsityksen tullitarkastajan ja Itäisen tullipiirin tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 19.12.2007,
dnro 3496/4/06*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Auton tarkastus vai kotietsintä

Kantelija oli otettu kiinni tullin johtamassa rikostutkinnassa, jossa myös poliisi oli mukana, ja hänen autonsa oli tarkastettu. AOA totesi ratkaisussaan, että poliisilla on tieliikennelain mukaan oikeus auton liikennekelpoisuuden tarkastamiseen. Tässä tapauksessa tarkastus ei kuitenkaan hänen nähdäkseen ollut pelkästään auton liikennekelpoisuudesta varmistautumista, sillä kiinniotettua oli pitkään epäilty törkeästä huumausainerikoksesta ja auton vierestä oli kiinnioton yhteydessä löytynyt huumepaketti.

AOA painotti, että tarkastuksen pintapuolisuus ja sen tarpeellisuus, jotta voitiin varmistaa auton turvallinen siirtäminen toiseen kaupunkiin, eivät sinänsä olleet perusteita olla pitämättä toimenpidettä kotietsintänä. Tapauksen olosuhteissa olisi hänen mukaansa ollut perustellumpaa tulkita tarkastus (myös rikoksen selvittämistarkoituksessa tehdyksi) kotietsinnäksi.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 15.5.2007,
dnro 2519/4/05*, esittelijä Juha Haapamäki

Tullin puhelinneuvonta oli kielilain vastaista

Tullihallituksen tullineuvonnassa palvelunumeron nauhoite kertoi vain suomeksi, että kaikki asiakasneuvojat ovat varattuja. AOA totesi, että kielilain mukaan tällaiset nauhoitteet tulee kaksikielisessä viranomaisessa laatia molemmilla kansalliskielillä. Nauhoitteet ovat osa asiakaspalvelua ja viranomaisen asiakkaille suuntaamaa tiedottamista, ja viranomaisen tulee osoittaa palvelevansa asiakkaitaan molemmilla kansalliskielillä.

Koska Tullihallitus myönsi virheen tapahtuneen ja ilmoitti korjaavansa nauhoitteen, AOA ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi käsityksensä menettelyn kielilain vastaisuudesta Tullihallituksen tietoon ja kiinnitti samalla vastaisen varalle sen huomiota huolellisuuteen kielilain mukaisten velvoitteiden noudattamisessa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 31.5.2007,
dnro 633/4/07*, esittelijä Mikko Sarja

4.8 ULKOMAALAISASIAT

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö tai ulkomaanedustustot ja rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat AOA *Jukka Lindstedtin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

4.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaisviraston (UVI) nimi muuttui 1.1.2008 Maahanmuuttovirastoksi. Nimenmuutos liittyi hallitusohjelman maahanmuuttoa koskeviin uudistuksiin. Sisäasiainministeriöön (SM) koottiin maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus. Maahanmuuttoviraston tehtävät ovat samat kuin edeltäjällään ja ne kattavat turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuusasiat.

Suomessa asui vuoden 2007 lopussa noin 122 000 ulkomaalaista, mikä on vain noin 2 % koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäärisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa runsaat 20 000. Myös turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut muihin EU-valtioihin verrattuna vähäinen. Vuonna 2007 turvapaikkaa haki Suomesta 1 434 henkeä. Määrä on selvästi vähemmän kuin vuonna 2006, jolloin hakijoita oli 2 316.

Turvapaikka myönnettiin 67 hakijalle. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 489:lle ja oleskelulupa muun kuin suojelun tarpeen perusteella 248 hakijalle. Tilapäisiä oleskelulupia annettiin 24 henkilölle. Tähän ryhmään kuuluvat sellaiset henkilöt, joilla ei ollut edellytyksiä saada oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta joita teknisluonteisten syiden vuoksi ei voitu poistaa maasta. Kielteisen päätöksen sai 964 hakijaa. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli normaalimenettelyssä 283 vuorokautta ja nopeutetussa menettelyssä 88 vuorokautta.

Suomi vastaanottaa myös pakolaisia eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Vuoden 2007 pakolaiskiintiö oli 750.

4.8.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuoden 2007 aikana ratkaistiin 56 ulkomaalaisasiaa. Kantelun kohteena oli usein lupahakemusten pitkä käsittelyaika tai tyytymättömyys viranomaisen tekemään kielteiseen oleskelulupa- tai viisumipäätökseen. Tyypillinen kantelu, joka ei yleensä voi johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Laillisuusvalvojan ei myöskään ole juuri mahdollista puuttua lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin. Oikeusasiamies on kuitenkin puuttunut eräisiin viisumi- ja oleskelulupahakemustenkin käsittelyyn liittyviin näkökohtiin.

Eräässä tapauksessa AOA arvosteli UVI:a siitä, että perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely aloitettiin vasta kahdeksan kuukautta sen jälkeen, kun hakemusasiakirjat olivat saapuneet virastoon. Perhesiteeseen perustuvat oleskelulupahakemukset tulisi käsitellä ilman aiheetonta viivytystä (2755/4/06).

Useissa ratkaisuissa oli kysymys kansalaisuushakemuksen pitkästä käsittelyajasta UVI:ssa. Yhdessä tapauksessa kansalaisuushakemuksen käsittely kesti yli neljä ja puoli vuotta. AOA totesi ratkaisussaan, että kansalaisuushakemuksen käsittely virastossa oli kestänyt kohtuuttoman pitkään eikä se tämän johdosta ollut sopusoinnussa perustuslain kanssa. Asiassa ei kuitenkaan tullut esiin yksittäisen virkamiehen syyksi katsottavaa lainvastaista menettelyä. Ongelma liittyi pikemmin UVI:n kokonaistyötilanteeseen (3868/4/06).

Yhdessä ratkaisussa AOA kiinnitti yleisesti huomiota siihen, että kun palautettavan käytös ja hänen terveydentilaansa koskevat lääkärinlausunnot antavat erityistä aihetta, olisi suotavaa, että lääkärin annettaisiin tutkia palautettava, jos tämä antaa siihen suostumuksensa, ja arvioida, voiko maasta poistaminen tapah-

tua palautettavan terveydentilaa vaarantamatta ja tämän ihmisarvoa kunnioittaen (832/4/06).

4.8.3 TARKASTUKSET

AOA tarkasti Kajaanin vastaanottokeskuksen ja UVI:n turvapaikkayksikön Kainuun tulosalueen. Tarkastuksilla selvitettiin muun muassa sitä, millä tavalla Kainuun tulosalueen sijainti Kuhmossa vaikuttaa turvapaikka-asioiden käsittelyyn ja turvapaikanhakijoiden asemaan.

Kummassakaan tarkastuksessa ei tullut esiin tarkastuskohteiden toimintaan liittyviä epäkohtia. Kuitenkin on jatkossakin tärkeää pitää huolta siitä, että turvapaikanhakijoiden pitkät puhuttelumatkat eivät vaikuta heidän oikeusturvaansa.

4.8.4 RATKAISUJA

Ulkomaalaisen käännyttäminen

Kantelija arvosteli Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä ulkomaalaisen maasta poistamisen yhteydessä. Kirjoituksessa arvosteltiin muun muassa sitä, että poliisi yritti panna käännytyksen täytäntöön, vaikka valitusaika Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen umpeutui vasta sinä päivänä, jolloin täytäntöönpanoa yritettiin.

Kysymys oli siitä, toimiko poliisi virheellisesti tai lainvastaisesti ryhtyessään käännyttämään ulkomaalaista, vaikka valitusaika vielä jatkui ja vaikka kantelija oli hallinto-oikeuden kielteisen ratkaisun jälkeen tehnyt korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO) täytäntöönpanon kieltoa koskevan hakemuksen.

AOA totesi päätöksessään, että ulkomaalaislain 200 §:n mukaan turvapaikanhakijan käännyttäminen voidaan panna täytäntöön hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen, jollei KHO toisin määrää. KHO voi näin ollen hakemuksen perusteella kieltää päätöksen täytäntöönpanon. KHO:n mahdollisuus keskeyttää päätöksen täytäntöönpano on otettu huomioon SM:n turvapaikkaohjeessa, jonka mukaan "käännyttäminen on pantavissa täytäntöön, kun hallinto-oikeus on ratkaissut asian ja valitusaika korkeimmalle hallinto-oikeudelle on kulunut loppuun".

Ensimmäinen yritys poistaa kantelija maasta tehtiin näin ollen valitusajan ollessa vielä kesken, mikä oli vastoin SM:n turvapaikkaohjetta. Toisen maastapoistamisyrityksen aikaan KHO ei ollut vielä ratkaissut täytäntöönpanon kieltoa koskevaa hakemusta.

AOA katsoi Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen menetelleen virheellisesti ja SM:n turvapaikkaohjeen vastaisesti yrittäessään poistaa käännytettävää maasta, vaikka valitusaika KHO:een ei ollut vielä umpeutunut. Poliisilaitos oli tuolloin tietoinen KHO:lle jätetystä täytäntöönpanon kieltoa koskevasta hakemuksesta. Asiassa ei kuitenkaan menetelty lainvastaisesti, koska maasta poistamiseen ryhdyttiin Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen.

AOA pyysi SM:n poliisiosastoa ilmoittamaan 31.5.2007 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä päätöksessä esitettyjen (täytäntöönpanon kieltoa koskevan hakemuksen jättämiseen ja maasta poistamisen aloittamiseen liittyvien) näkemysten johdosta.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 21.2.2007,
dnro 3918/4/05, esittelijä Jari Pirjola

SM ilmoitti 26.3.2007, että se on asettanut 15.6.2006 ulkomaalaislain ohjetyöryhmän, jonka tavoitteena on ajanmukaistaa ulkomaalaisasioiden ohjeistus. Päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevat ohjeet tullaan sisällyttämään tähän ohjeistukseen.

Direktiiviin perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely

Kantelija arvosteli kirjeessään Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä. Hän kertoi, että poliisilaitos ei 27.3.2006 ottanut vastaan hänen oleskelulupahakemustaan, joka perustui EU:n neuvoston direktiiviin pitkään oleskelleiden kolmannen maiden kansalaisten asemasta.

Jäsenvaltioiden olisi tullut saattaa direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23.1.2006. Direktiivin täytäntöönpano viivästyi ja direktiivin edellyttämät muutokset saatettiin kansallisesti voimaan vasta 1.5.2007.

Direktiivi voi tietyin edellytyksin saada välittömiä oikeusvaikutuksia, jos sitä ei ole pantu täytäntöön määräajassa tai jos se on pantu täytäntöön virheellisesti. Nyt kyseessä olevalla direktiivillä oli AOA:n mukaan ollut välitön oikeusvaikutus.

Espoon kihlakunnan poliisilaitos ei kuitenkaan voinut myöntää sellaista direktiiviin perustuvaa oleskelulupaa, jota kansallinen lainsäädäntö tai rekisterijärjestelmä ei tuntenut. EU-oikeuden tehokas soveltaminen ei näin ollen toteutunut, koska SM ei ollut antanut oleskelulupahakemuksia vastaanottaville poliisilaitoksille esimerkiksi hallinnollista ohjausta direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen toteuttamiseksi.

AOA katsoi, ettei hänellä ollut perusteita arvostella Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä. Oleskelulupahakemuksen jättämiseen liittyvät ongelmat johtuivat pikemmin siitä, että SM ei huolehtinut direktiivin asianmukaisesta kansallisesta täytäntöönpanosta. Koska komissio direktiivien täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena oli jo kiinnittänyt Suomen viranomaisten huomiota direktiivin kansallisen täytäntöönpanon viivästykseen, AOA vain tähdensi SM:lle direktiivien täytäntöönpano-aikataulujen noudattamista.

AOA kiinnitti SM:n huomiota myös siihen, että jos direktiivi tuottaa välittömän oikeusvaikutuksen, mutta sen kansallinen täytäntöönpano myöhästyy, tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin direktiivissä säädettyjen yksilön oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Esimerkiksi tässä tapauksessa poliisilaitoksille olisi tullut antaa ohjeet siitä, miten menetellä, jos poliisille jätetään EU-direktiiviin perustuva oleskelulupahakemus.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 31.12.2007,
dnro 1046/4/06*, esittelijä Jari Pirjola

4.9 SOSIAALIHUOLTO

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuessa. Lähes kaikki tarvitsevat sosiaalipalveluja jossakin elämänsä vaiheessa.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Riitta-Leena Pauniolle*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas*.

4.9.1 HANKKEITA JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Valtioneuvosto asetti kesäkuussa 2007 komitean valmistelemaan hallitusohjelmaan kirjattua sosiaaliturvan kokonaisuudistusta (SATA). Uudistuksen tavoitteena on parantaa työn kannustavuutta, vähentää köyhyyttä, ja turvata riittävä perusturvan taso kaikissa elämäntilanteissa. Uudistuksessa arvioidaan perusturvan, työttömyysturvan ja verotuksen muodostama kokonaisuus. Tarkoitus on yksinkertaistaa ja selkeyttää tukijärjestelmäämme. Uudistus toteutetaan vaiheittain. Komitean on tarkoitus saada työnsä valmiiksi vuoden 2009 loppuun mennessä.

Kansallinen sosiaalialan kehittämishanke päättyi 2007. Hankkeen tavoitteena oli parantaa sosiaalipalvelujen saantia ja laatua koko maassa. Tavoitteeseen pyrittiin uudistamalla lakeja, tehostamalla kuntien välistä yhteistyötä palvelujen järjestämisessä ja tukemalla valtionavustuksin kuntien kehittämishankkeita. Avustukset kohdentuivat sosiaalipalvelujen seudulliseen kehittämiseen, lasten ja perheiden palvelujen, mielenterveys- ja päihdepalvelujen sekä vanhusten palvelujen kehittämiseen. Hankkeen tuloksista voidaan mainita erityisesti, että sosiaalipäivystystä kehitettiin ja se saatiin lähes koko maan kattavaksi.

Kehittämistyö jatkuu vuonna 2008 muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa (KASTE) sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. KASTE sisältää seuraavan neljän vuoden tavoitteet ja toimenpiteet sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskeva puitelainsäädäntö tuli voimaan helmikuussa 2007. Uudistuksen tavoitteena on turvata laajaa väestö- ja rahoituspohjaa edellyttävät palvelut yhdenvertaisesti kaikille yhdistämällä kuntia ja kuntien yhteistoiminnalla. Sosiaali- ja terveydenhuolto on kuntien laajin toimiala ja suurin osa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vaatimista muutoksista koskee sosiaali- ja terveyspalveluja. Puitelain mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalihuollon tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kuntien tuli jättää 31.8.2007 mennessä valtioneuvostolle toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä.

Tärkeimmät eduskunnassa hyväksytyt sosiaalihuollon lainsäädäntömuutokset laillisuusvalvonnan kannalta olivat määräajat toimeentulotukihakemusten käsittelylle ja lastensuojelulain uudistus. Vuoden 2008 alusta lukien toimeentulotukea hakevan on saatava päätös viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen teosta. Asiakkaan on myös päästävä keskustelemaan henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä pyynnöstään.

Lastensuojelulaki uudistui kokonaan vuoden 2008 alusta. Lain tarkoituksena on turvata lapsen ja perheen tarvitsemat tukitoimet ja palvelut, parantaa viranomaisten yhteistyötä sekä antaa mahdollisuus puuttua ongelmiin entistä varhaisemmin. Päätöksenteko lastensuojeluasioissa muuttui muun muassa siten, että tahdonvastaisissa huostaanotoissa ensivaiheen päätöksenteko siirtyi kunnan toimielimeltä hallinto-oikeuksiin. Lastensuojelu-uudistusta on selostettu myös jäljempänä lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 184.

4.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

Aikaisempien vuosien tapaan suurin osa sosiaalihuollon kanteluista koski toimeentulotukea, lastensuojelua ja vammaispalvelua. Lastensuojelukanteluita on käsitelty tarkemmin lasten oikeuksia koskevassa jaksossa

s. 184. Kanteluita omaishoidon tuesta oli vajaa kymmenen. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten päivähoitoa, kotipalveluja, asumis- ja laitospalveluja koskevia kanteluita oli kutakin vain muutamia.

4.9.3 TOIMEENTULOTUKI

Kantelut koskivat suurelta osin toimeentulotukihakemusten pitkiä käsittelyaikoja, mutta myös muun muassa tulojen huomioon ottamista, perusosan alentamista sekä neuvontaa ja ohjausta toimeentulotukiasioissa. Useissa kanteluissa asiakkaat kokivat toimeentulotuen hakemisen monimutkaiseksi hakemuksiin vaadittavien tositteiden ja muiden selvitysten vuoksi.

Toimeentulotuki on yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävä etuus, jonka myöntämiseen OA ei voi puuttua, jos asiassa on menetelty lain suoman harkintavallan puitteissa. Oikeusasiamies ei voi toimia muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona. Aikaisempaan tapaan OA onkin korostanut toimeentulotukea koskevissa ratkaisuissaan muutoksenhakukeinojen käyttöä.

Käsittelyn joutuisuus

Vuoden 2007 loppuun voimassa olleen toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukiasia oli käsiteltävä viivytyksettä. OA on ratkaisuissaan katsonut, että toimeentulotukihakemus tulisi ottaa käsittelyyn lähtökohtaisesti noin viikon kuluessa sen saavuttua. Jos päätös ei vaadi lisäselvityksiä, hakemus tulisi myös ratkaista noin viikon kuluessa. Niissä tapauksissa, joissa päätöksenteko vaatii lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua.

Vuoden 2008 alusta lukien toimeentulotukihakemuksen käsittelylle säädettiin määräajat. Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotukiasiassa on nyt tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Uuden lain mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee myös järjestää mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on sitä pyytänyt.

Useilla paikkakunnilla todettiin toimeentulotukihakemusten käsittelyn kestäneen liian kauan (131, 1805, 1807, 2567, 3206*, 3410* ja 3838/4/05; 458*, 679, 868*, 1090, 2253, 2834, 3026*, 3803 ja 3897/4/06* sekä 138, 256, 453, 1771, 2354 ja 1310/4/07). Hakemusten käsittely oli näissä tapauksissa kestänyt lähes kahdesta viikosta jopa seitsemään viikkoon. Joukossa oli sekä pieniä että suuria paikkakuntia eri puolilta maata.

OA on korostanut näissä ratkaisuissaan, että kunnan tulee huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan, kuten toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kunnassa. Toimeentulotuen viimesijaisuus ja perusoikeutta turvaava luonne edellyttävät kunnan huolehtivan siitä, että toimeentulotukea koskevien asioiden käsittelyyn kohdennetaan riittävästi taloudellisia voimavaroja. Kunnan tulee turvata toimeentulotukiasioiden viivytyksetön käsittely muun muassa tehokkain työjärjestelyin ja huolehtimalla siitä, että sen palveluksessa on riittävästi henkilöstöä suhteessa työmäärään. Henkilöstön vuosi- ja sairaslomat eivät ole hyväksyttävä peruste hakemusten käsittelyn viivästyksiin, vaan kunnan on varauduttava henkilöstön poissaoloihin etukäteen riittävillä sijaisjärjestelyillä. Myöskään kunnan organisaatiouudistukset tai uusien ATK-järjestelmien käyttöönotossa ilmenneet ongelmat eivät ole hyväksyttäviä syitä pitkille käsittelyajoille.

Yksittäisistä kanteluratkaisuista voidaan mainita seuraavat. Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunta oli jo usean vuoden ajan vahvistanut käyttösuunnitelmassaan käsittelyajan tavoitteeksi korkeintaan kolme viikkoa, koska silloisilla henkilöresursseilla ei ollut mahdollista päästä lyhyempään käsittelyaikaan. Toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat olivat olleet sosiaali- ja terveyslautakunnan tiedossa jo useamman vuoden ajan, mutta lautakunta oli ryhtynyt kartoittamaan tilannetta vasta syksyllä 2006. OA:n mukaan sosiaali- ja terveyslautakunta oli laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia siitä, että sosiaalikeskuk-

sella olisi käytössään riittävästi henkilöstöresursseja hakemusten viivytyksettömään käsittelyyn. Koska Itä-Suomen lääninhallitus oli jo ryhtynyt asiassa valvontatoimiin, asia ei antanut aihetta OA:n jatkotoimenpiteisiin (458/4/06*).

Lahdessa opiskelijoiden kesäajan hakemusten käsittely oli keskitetty yhteen toimipisteeseen, jossa niiden käsittely oli viivästynyt ja lisäksi kestänyt kauemmin kuin muiden toimeentulotuen hakijoiden. OA katsoi, että menettely oli vastoin perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta (1805 ja 1807/4/05).

Myös toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanon tulee tapahtua viivytyksettä. Tuusulan kunnan sosiaalitoimi ei käsitellyt asiaa ilman aiheetonta viivytystä, kun asiakkaan itsensä ensin maksamien ja toimeentulotukena myöntämien 100 euron suuruisten lääkekulujen maksaminen asiakkaalle kesti kaksi viikkoa (679/4/06). Myös viranhaltijan toimeentulotukipäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset ja hallinto-oikeuden valituksen johdosta uudelleen käsiteltäväksi palauttamat asiat on käsiteltävä viivytyksettä. Hallinto-oikeuden palauttaman asian uudelleen käsittely Kainuun maakunta -kuntayhtymässä kesti kolme kuukautta. OA piti aikaa liian pitkänä, vaikka kantelijan asumismenoja olikin jouduttu selvittämään uudestaan (2567/4/05). OA piti myös oikaisuvaatimuksen lähes neljän kuukauden käsittelyaikaa Järvenpään sosiaali- ja terveyslautakunnassa liian pitkänä (2057/4/06*). Sen sijaan hän ei katsonut aiheelliseksi puuttua oikaisuvaatimuksen lähes kolmen kuukauden käsittelyaikaan Kainuun maakunta -kuntayhtymässä (2567/4/05).

Toimeentulotuen perusosan alentaminen

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan. Ansiotyö ja sitä korvaavat työttömyysturvaetuudet ovat toimeentulotukeen nähden ensisijaisia. Toimeentulotukilain 10 §:ssä on puolestaan säädetty seuraukset siitä, että henkilö ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai muista toimenpiteistä. Toimeentulotukea myönnetään, jotta perustuslain turvaama välttämätön toimeentulo järjestyisi. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta edellyttää, että toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen.

Kantelijan toimeentulotuen perusosaa oli Helsingin sosiaalivirastossa alennettu sillä perusteella, että hän ei ollut varannut aikaa sosiaalityöntekijälle. Sosiaalityöntekijän tapaamista oli pidetty tärkeänä, koska kantelijan kanssa oli tehty pitkään sosiaali- ja työllistämistyötä yhteispalvelupisteessä. Yhteispalvelupisteen toiminnan lakattua olisi ollut tärkeää keskustella toimenpiteiden jatkosta. OA:n mukaan kantelija oli vaikeuttanut työvoimapoliittisten toimenpiteiden jatkon selvittämistä, kun hän oli jättänyt tapaamatta sosiaalityöntekijää. Hänen toimintansa ei voinut kuitenkaan katsoa kokonaan estäneen työn tai työvoimapoliittisten toimenpiteiden tarjoamista hänelle. Näin ollen asiassa ei ollut esitetty hyväksyttävää syytä alentaa toimeentulotuen perusosaa, vaan toimeentulotukilain 10 §:ää oli tulkittu virheellisesti. Kantelijan toimeentulotuen perusosaa olisi voitu alentaa siinä tapauksessa, että hän olisi kieltäytynyt osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen. Tästä ei saadun selvityksen perusteella kuitenkaan ollut kyse (567/4/05).

Toimeentulotuen suhde seurakunnan diakoniatyöhön oli esillä kahdessa kantelussa. Tampereen sosiaalitoimi totesi, että asiakkaat tiedustelevat usein, mistä he voisivat saada ylimääräistä avustusta, ja tällöin heitä saatetaan ohjata ottamaan yhteyttä seurakunnan diakoniatyöhön. Tähän menettelyyn ei ole sinänsä huomauttamista. On kuitenkin muistettava, että seurakunnan tai muun avustustoimintaa harjoittavan yhteisön puoleen kääntymistä ei saa tarjota sosiaalitoimen asiakkaalle ensisijaisena vaihtoehtona, jos asiakkaalla olisi oikeus kunnan myöntämään toimeentulotukeen (186/4/07). Keravan sosiaalitoimi oli myöntänyt kantelijalle ehkäisevää toimeentulotukea osaan vuokrarästistä, josta hänen itsensä maksettavaksi jäi vielä 500 euroa. Sen maksamiseksi hänelle oli kerrottu mahdollisuudesta hakea tukea seurakunnan diakoniatoimistosta. Hakijalle saattoi syntyä tästä käsitys, että hänen olisi tullut sitoutua seurakunnan edellyttämään vuokrarästin maksuohjelmaan, jotta hän olisi voinut saada toimeentulotukea. Tällainen päätös ei olisi OA:n mukaan ollut toimeentulotukilain mukaan mahdollinen (3140/4/05).

Tulojen huomioon ottaminen

Lain mukaan toimeentulotuen perusteena olevia menoja, tuloja ja varoja laskettaessa ne otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jolle toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin ja ottaa huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se on kohtuullista tulon kertaluonteisuuden, sen saamisen perusteen tai käyttötarkoituksen takia. Säännös on tulkinnanvarainen erityisesti siinä, miten tuloylijäämää voidaan vyöryttää seuraavalle tai seuraaville kuukausille. Korkein hallinto-oikeus on antanut useita työttömyysturvan jaksottamista koskevia ratkaisuja ja tältä osin oikeuskäytäntö on vakiintunut. Sen sijaan tuloylijäämän vyöryttämisestä ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä. OA on todennut näissä ratkaisuissa, että yksittäistapauksittain on ratkaistava kohtuullisuusnäkökohdat huomioon ottaen, kuinka pitkälle ajalle tulojen ja varojen jaksotus voi ulottua. OA onkin korostanut näissä tapauksissa valitusta hallintotuomioistuimeen (esimerkiksi 2263/4/05*).

Toimeentulotukilain mukaan kansaneläkkeen hoitotukea ei oteta huomioon tulona. Vastaavasti menoina ei oteta huomioon niitä menoja, joita hoitotuki kattaa. Tamperelaisen kantelijan toimeentulotukipäätöksessä otettiin tuloina huomioon kansaneläkkeen hoitotuki ja vastaavasti menoina vammasta aiheutuneet erityismenot ja terveydenhuoltomenot. Hoitotuki oli kuitenkin laskelmassa suurempi kuin sillä katetut toimeentulotukilain 8 §:n mukaiset menot. Tämä merkitsi sitä, että kansaneläkkeen hoitotukea otettiin toimeentulotukilain vastaisesti huomioon tulona (3009/4/05).

Kantelijan saama eläkkeensaajan hoitotuki oli laskettu vuonna 2005 toimeentulotukipäätöksissä hänen tulokseen, mutta hänen työeläkkeensä vastaavilta kuukausilta oli jätetty huomioimatta. OA katsoi, että Espoon kaupungin tulee koulutuksessa ja valvonnassa huolehtia siitä, että toimeentulotukihakemukset ratkaistaan toimeentulotukilain mukaisesti (3977/4/05*).

Espoon kaupunki ilmoitti 31.8.2007 lisänneensä uusien työntekijöiden perehdytystä, koko henkilökunnan koulutusta ja päätöksenteon valvontaa välittömästi, jotta jatkossa vältyttäisiin virheellisiltä päätöksiltä.

Neuvonta ja ohjaus

Sosiaalihuollon henkilöstöllä on velvollisuus selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Kantelijan vuokraan myönnetty toimeentulotuki oli aikaisemmin maksettu suoraan vuokranantajalle Espoon sosiaalitoimesta. Käytännöstä oli kuitenkin luovuttu huhtikuussa 2005. Kantelijan mukaan hän ei ollut tiennyt asiasta ja vuokrat olivat jääneet maksamatta. Asiasta ei ollut ilmoitettu kantelijalle erikseen, vaan hänen olisi pitänyt huomata asia toimeentulotukipäätöksestä, kun siinä ei enää lukenut, että vuokra maksetaan suoraan vuokranantajalle. OA:n mielestä muuttuneesta käytännöstä olisi pitänyt ilmoittaa nimenomaisella maininnalla joko toimeentulotukipäätöksessä tai mieluummin erillisellä yhteydenotolla (2371/4/05).

Kantelija arvosteli Espoon sosiaalitoimea siitä, että häntä ei ollut informoitu mahdollisuudesta saada toimeentulotukea lasten tapaamisesta aiheutuviin kuluihin. OA katsoi, että sosiaalitoimisto ei ollut toiminut virheellisesti, kun kantelijaa ei ollut neuvottu hakemaan tukea sellaisiin menoihin, joista viranhaltijoilla ei ollut tietoa ennen kuin kantelija oli itse ottanut asian esille (2371/4/05).

Päätöksenteko, perustelut ja korjaus

Raahen kaupungin sosiaalityöntekijä myönsi kantelijalle toimeentulotukea ruokarahaan 48 % perusosasta. Päätöksessä ei ollut lainkaan perusteluja eikä sovellettuja säännöksiä. Sosiaalityöntekijän mukaan hän oli ottanut asian käsittelyyn päivystysajan ulkopuolella asiakkaan välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Puutteellinen perustelu johtui tästä yllättävästä ja kiireellisestä tilanteesta. Sosiaalityöntekijän mukaan kantelijalle perusteltiin kuitenkin suullisesti perusosaan tehdyt vähennykset. OA totesi, että kantelijan välttämättömän toimeentulon turvaaminen vaati kiistämättä nopeaa päätöksentekoa. Toisaalta toimeen-

tulotukiasiat ovat usein kiireellisiä eikä tilannetta siis voitu pitää erityisen poikkeuksellisena. OA:n mielestä asian käsittely ei olisi viivästynyt, vaikka päätökseen olisi lyhyesti kirjattu ne perustelut, jotka kantelijalle selostettiin suullisesti (3683/4/05).

Raahen sosiaalityöntekijän tekemässä päätöksessä toimeentulotukea ei myönnetty syyskuulle yksilöhuoltojaoston syyskuussa tekemän päätöksen perusteella. Yksilöhuoltojaosto oli tuolloin todennut, ettei hakijalle myönnetä enempää toimeentulotukea toimeentulotukilain 14 §:n perusteella. Hallintolaki ei anna suoraa vastausta siihen, onko riittävä perustelu se, että asiassa viitataan aikaisemman päätöksen perusteluihin. OA:n mukaan hallintopäätöksen perusteluksi yleensä riittää se, että viitataan aikaisemman päätöksen perusteluihin ainakin silloin, jos päätös, johon viitataan, on tehty hiljattain ja jos viitatussa päätöksessä on asianmukaiset perustelut (3683/4/05).

Espoon sosiaalitoimi oli tehnyt kantelijan vuokranantajan kanssa sopimuksen vuokravelan lyhentämiseksi. Sopimuksen mukaan sosiaalitoimi maksoi kantelijalle myönnetystä toimeentulotuesta vuokranantajalle kuukausittain 100 euroa siihen saakka, kunnes velka olisi suoritettu. Toimeentulotukea ei ollut myönnetty erikseen vuokravelan maksamista varten, vaan edellä tarkoitettu 100 euroa oli kantelijalle myönnettyä tavanomaista toimeentulotukea. OA katsoi, että sosiaaliviranomaiset menettelivät lainvastaisesti käyttäessään kantelijalle myönnettyä toimeentulotukea vuokravelan maksuun, kun tukea ei ollut myönnetty tähän tarkoitukseen (2371/4/05).

Toimeentulotukilain 18 §:n mukaan toimeentulotuki tarkistetaan, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu muutoksia. On sinänsä tavallista, että tukipäätöksiä joudutaan korjaamaan tulojen ja menojen muuttuessa. Laskelmien ja päätösten korjaus jälkikäteen, jos tuki on jo ehditty nostaa, voi asiakkaan kannalta olla verrattavissa toimeentulotuen takaisinperintään kuittaamalla, mistä sosiaaliviranomaisella ei ole oikeutta päättää.

Espoon sosiaalitoimi oli myöntänyt kantelijalle toimeentulotukea tammi–helmikuulle 2005 sellaisten laskelmien mukaisesti, joissa hänen tuloinaan oli otettu huomioon työttömyysturvan 20 päivän erä. Sosiaalityöntekijän maaliskuussa 2005 tekemään päätökseen liittyvissä korjatuissa toimeentulotukilaskelmissa kantelijan tuloiksi oli 1.1.2005 lukien merkitty työmarkkinatuki 21,5 päivän mukaan. Tästä muutoksesta aiheutui korjattuihin laskelmiin tuloylijäämää, joka siirrettiin tuloksi maalis- ja huhtikuun laskelmiin. Näiden korjattujen laskelmien perusteella kantelijalla ei ollut oikeutta toimeentulotukeen maalis- ja huhtikuussa. Kantelijan työttömyysturva oli OA:n mielestä sinänsä voitu ottaa huomioon maalis–huhtikuun toimeentulotukea määrättäessä jaksotettuna 21,5 päivän suuruisiin eriin, mutta hänen käytettävissä olevina tuloinaan ei voitu ottaa huomioon tammi–helmikuun tuloylijäämää, joka aiheutui korjatuissa laskelmissa jälkikäteen muutetusta työttömyysturvatulon jaksotuksesta (2263/4/05*).

Helsingin kaupungin viranhaltijan 18.10.2004 tekemällä päätöksellä hakijalle oli myönnetty toimeentulotuen täysi perusosa loka–marraskuulle 2004. Tähän päätökseen oli puututtu yksipuolisesti ja ilman asiakkaan suostumusta myöhemmin lokakuussa 2004, kun tehtiin päätös, jonka mukaan täyden perusosan saanti edellyttää asiointia sosiaalityöntekijän luona. Hallintopäätöksessä olevan asiavirheen korjaamista koskevista hallintolain 50 §:n säännöksistä ilmenee luottamuksensuojaperiaate. Kantelijalta ei ollut saatu suostumusta virheen korjaamiseen eikä virhe ollut myöskään aiheutunut hänen menettelystään. Asiassa tehtyä päätöstä ei OA:n mielestä voitu korjata viranhaltijan yksipuolisella päätöksellä asiavirheen korjauksena, jona korjausta lähinnä voitaisiin pitää (1567/4/05).

Hyvän kielenkäytön vaatimus

Vantaan sosiaali- ja terveysviraston viranhaltija oli kirjannut toimeentulotukipäätökseen, että jos pankkitili oli tarpeeton, se tuli lopettaa ja tuoda lopetuksesta ilmoitus sosiaalivirastoon. Sosiaalitoimen selvityksen mukaan tili oli tarpeeton, minkä vuoksi kantelijalle oli ehdotettu tilin lopettamista asioiden käsittelyn helpottamiseksi. OA totesi, että tilin lopetus on asiakkaan ratkaistava asia eikä viranomainen voi häntä siihen velvoittaa. Kirjaus oli OA:n mielestä sanavalinnaltaan epäonnistunut ja harhaanjohtava eikä näin ollen täyttänyt hallintolain 9 §:ssä edellytettyä hyvän, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimusta (562/4/06).

OA ei pitänyt hyvän hallinnon mukaisena sitä, että viranomainen kutsuu asiakasta etunimellä virallisissa päätöksissä. Virkakielen asiallisuus vaatii, että kirjallisissa asiakkaan oikeutta koskevissa päätöksissä asiakas yksilöidään hänen etu- ja sukunimellään (3072/4/05*).

4.9.4 VAMMAISPALVELUT

Käsittelyn joutuisuus

Myös vammaispalveluhakemusten liian pitkistä käsittelyajoista oli kanteluja. Vammaispalvelulaissa ei ole säännöksiä käsittelyaikojen pituudesta. Myöskään hallintolain säännös viivytyksettömästä käsittelystä ei anna ohjetta ajasta, jonka kuluessa hakemukset tulisi käsitellä. OA on todennut näissä ratkaisuissaan, että hakemukset tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Näistä syistä käsittelyajasta voi joskus tulla pitkä ilman, että asiassa olisi viivytelty.

Vammaispalveluhakemukset vaihtelevat vaativista rakennusasiantuntemusta edellyttävistä asunnon muutostöistä usein suhteellisen yksinkertaiseen kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyyn. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös asian merkitys asianomaiselle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn tulee pyrkiä. Kun on kyse välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta tulee käsittelyn viivytyksettömyydelle antaa enemmän merkitystä.

OA piti kuljetuspalveluhakemuksen seitsemän viikon käsittelyaikaa Kannonkosken kunnassa asian laatu huomioon ottaen liian pitkänä. Päätöksenteko ei ollut vaatinut lisäselvityksiä (156/4/06).

Vuoden 2005 alussa käynnistynyt Kainuun hallintokokeilu oli ruuhkauttanut erityisesti Kajaanin vammaispalvelua ja pidentänyt hakemusten käsittelyaikoja. Kainuun maakunta -kuntayhtymä oli itsekin todennut selityksessään vammaispalveluiden käsittelyaikojen olleen liian pitkät ja palveluiden hidastuneen uudessa kuntayhtymässä. Myös lääninhallitus oli todennut vammaispalveluhakemusten käsittelyaikojen olleen liian pitkät.

OA korosti päätöksessään sitä, että kuntayhtymän tulee huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan, kuten vammaispalveluasioiden joutuisasta käsittelystä, ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nämä velvoitteet tulee turvata myös organisaatiouudistuksissa. Hän pyysi Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan hänelle 31.12.2007 mennessä selvityksen siitä, miten tilanne vammaispalveluhakemusten käsittelyaikojen osalta on korjaantunut (3296/4/05*).

Kuntayhtymän antaman selvityksen mukaan marraskuussa 2007 oli Kainuun maakunnan alueella tehty 31 kuljetuspalvelupäätöstä, joista suurin osa oli tehty alle kahdessa viikossa ja useat jopa samana päivänä.

Päätöksenteko ja perustelut

Kunnissa saatetaan kustannusten karsimiseksi pyrkiä järjestämään iäkkäiden henkilöiden kuljetuspalveluja vammaispalvelulain sijasta sosiaalihuoltolain nojalla kotipalvelun tukipalveluina. OA on näissä tapauksissa korostanut, että vaikeavammaisuutta arvioitaessa henkilön iällä ei ole merkitystä. Yli 65-vuotiaalla on samanlainen oikeus kuljetuspalveluihin kuin muillakin vaikeavammaisilla henkilöillä. Mikäli hakija hakee vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja, hänellä on oikeus saada valituskelpoinen päätös siitä, onko hän oikeutettu tämän lain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Kainuun maakunta -kuntayhtymän virheellistä menettelyä päätöksenteossa on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 161 (3296/4/05*).

Vammaispalveluasetuksen mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Järvenpään kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta oli määritellyt vammaispalveluasetuksen tarkoittamiksi lähikunniksi rajanaapurikuntien lisäksi Keravan. Hyväksyessään vammaispalvelun toimintaohjeen vuodelle 2006 lautakunta oli katsonut ohjeistuksen lisäksi olevan tärkeää, että viran-

haltija voi käyttää myös yksilöllistä tarveharkintaa, joka turvaa yhteydet pääkaupunkiseudun kuntiin. Tätä ei kuitenkaan kirjattu erikseen lautakunnan hyväksymään ohjeeseen. Lautakunta muutti vammaispalvelun toimintaohjetta vuoden 2007 alusta erään korkeimman hallinto-oikeuden työmatkoja koskeneen ratkaisun johdosta siten, että vaikeavammaiselle henkilölle korvataan yksilöllisen harkinnan mukaan työ- ja opiskelumatkat myös Vantaalle ja Helsinkiin. OA:n mukaan kirjallisessa ohjeistuksessa olisi ollut syytä mainita lautakunnan näkemys mahdollisuudesta käyttää yksilöllistä tarveharkintaa myös silloin, kun myönnetään virkistys- ja asiointimatkoja (929/4/05).

Eräs vaikeavammainen henkilö oli ollut säätiön ylläpitämässä palvelukodissa päivätoiminnassa ja intervallihoidossa. Hänen hoitonsa perustui Hyvinkään kaupungin säätiölle antamaan maksusitoumukseen, jonka perusteella säätiö oli laskuttanut kaupunkia. Hyvinkään kaupungin selvityksen mukaan henkilölle annetut palvelut perustuivat hänelle laadittuihin palvelu- ja tukisuunnitelmiin. Henkilölle ei laadittu yksilöpäätöstä päivätoiminnan ja tilapäisasumisen myöntämisestä ja/tai sen lopettamisesta. Säätiö ilmoitti sittemmin Hyvinkään kaupungille, että se lopettaa tilapäisasumisen ja päivätoiminnan järjestämisen tälle henkilölle.

OA totesi, että palvelu-, hoito- tai muu vastaava suunnitelma ei ole sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:ssä tarkoitettu viranomaisen päätös eikä palvelusuunnitelma perusta oikeutta saada palvelua. Palvelua ei ollut myöskään vahvistettu asianomaisen kehitysvammalaissa säädetyssä erityishuolto-ohjelmassa. Hyvinkään kaupungilla oli oikeus lopettaa palvelun järjestäminen palvelukodissa, koska siitä ei ollut tehty sitovaa päätöstä. Sen sijaan Hyvinkään perusturvakeskus menetteli sosiaalihuollon asiakaslain vastaisesti, kun se ei tehnyt asianmukaista päätöstä päivätoiminnan ja tilapäisasumisen järjestämisestä ja lopettamisesta.

OA totesi kuitenkin vielä, että vaikka asianmukainen päätös järjestää palvelut olisi tehty, se ei olisi estänyt Hyvinkään kaupunkia päättämästä lopettaa päivätoiminta ja tilapäisasuminen palvelutalossa sen jälkeen, kun säätiö kieltäytyi jatkamasta näiden palvelujen tarjoamista henkilölle (2046/4/05*).

Vammaispalveluratkaisuja

Vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelupäätös

Kainuun maakunta -kuntayhtymä oli vahvistaessaan vuodelle 2005 sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetustuen myöntämisperusteet todennut, että hakijan kuljetuspalvelujen tarve selvitetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella. OA totesi ratkaisussaan, että vammaispalvelulain tarkoittamat kuljetuspalvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Tämä merkitsee sitä, että kunnan on järjestettävä palvelut siitä riippumatta, onko kunnan talousarviossa varattu tarkoitukseen määrärahoja vai ei. Vammaispalvelulaissa ei ole myöskään varallisuusharkintaa, joten vammaisen henkilön taloudellinen asema ei vaikuta tämän lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien saamiseen.

Kunta voi järjestää kuljetuspalveluja myös sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuoltoasetuksen nojalla kotipalvelun tukipalveluina. Sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluja kunta järjestää niihin osoitettujen määrärahojen puitteissa eikä tähän palveluun ole subjektiivista oikeutta. Sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalvelujen edellytyksenä ei ole vaikeavammaisuus eikä laissa tai asetuksessa ole tarkempia määräyksiä niiden järjestämisestä. Kunnalla on mahdollisuus talousarvionsa puitteissa määritellä muun muassa palvelun saamisen kriteerit, matkojen määrä ja matkoista perittävät maksut.

Oikeus saada vammaispalvelulain mukaisia vaikeavammaisen kuljetuspalveluja eroaa oikeudesta saada sosiaalihuoltolain mukaisia, kotipalveluna järjestettyjä kuljetuspalveluja. Samoin poikkeavat toisistaan mahdollisuudet saattaa asia muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi.

Mikäli henkilö hakee vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja, hänellä on oikeus saada ratkaisu siihen, onko hän oikeutettu tämän lain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Jos esimerkiksi hakijalla vaikeavammaisuuden kriteerit liikkumisessa eivät täyty, asiassa on tehtävä asianmukaisesti perusteltu, hylkäävä pää-

tös. Tämän jälkeen asia voidaan käsitellä toissijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisena kuljetustukihakemuksena (3296/4/05*).

Asiakasmaksut

Vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista perittävä maksu saa asiakasmaksuasetuksen mukaan olla enintään paikkakunnan julkisen liikenteen maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu. Tampereen kaupungissa henkilöt, joille oli myönnetty sekä työ- että vapaa-ajanmatkoja, joutuivat maksamaan kuljetuspalveluista yhteensä 80 euroa kuukaudessa. Tampereen liikennelaitoksen 30 vuorokauden kausilippu maksoi 44 euroa kuukaudessa, joka kattoi siis sekä asiointi-, työ- että opiskelumatkat. Kantelija oli vaatinut häntä koskevan maksupäätöksen muuttamista.

Tampereen sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto päätti oikaisuvaatimuksen johdosta muuttaa kuljetuspalveluiden omavastuukäytäntöä vuoden 2005 alusta lukien siten, että henkilöt, joilla oli asiointimatkojen lisäksi työ- tai opiskelumatkoja, eivät maksa Tampereen kaupungin alueella tehdyistä työ- tai opiskelumatkoista. Kantelijan osalta käytäntöä muutettiin kuitenkin hänen oikaisuvaatimuksensa johdosta jo lokakuusta 2004. Kantelijan mielestä kuljetuspalvelujen käyttäjiä ei kohdeltu yhdenvertaisesti.

OA totesi, että asiakasmaksuasetuksen sanamuodosta ei ilmene, onko kuljetuspalvelumaksun omavastuuosuutena käytettävä yksittäisen lipun, sarjalipun yksittäisen matkan vai 30 vuorokauden sarjalipun hintaa. Tampereen kaupungin maksukäytäntö ei siten ollut ennen vuotta 2005 lainvastainen. Kunnalla oli luonnollisesti oikeus siirtyä kuljetuspalveluasiakkaiden kannalta kohtuullisempaan maksujen perintään. Perustuslain mukaan kaikkia on käsiteltävä yhdenvertaisesti eikä ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Kantelijan kuljetuspalvelumaksua muutettiin yleistä käytäntöä aikaisemmin oikaisuvaatimuksen johdosta.

OA piti erisuuruisten maksujen perintää hyväksyttävänä esimerkiksi silloin, kun henkilön maksua on alennettu tai se on poistettu hänen käytettyään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja, jotka olivat olleet kaikkien muidenkin vastaavassa asemassa olleiden käytettävissä (3009/4/05).

4.9.5 OMAISHOIDON TUKI

Laki omaishoidon tuesta tuli voimaan vuoden 2006 alusta. Omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia talousarviossaan omaishoidon tukeen varattujen määrärahojen puitteissa. Tämä saattaa merkitä sitä, että kaikki lain edellytykset täyttävät hakijat eivät tosiasiassa saa omaishoidon tukea. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuntien on katsottu voivan priorisoida sitä, kenelle omaishoidon tukea myönnetään, mikäli määrärahat eivät riitä tuen myöntämiseen kaikille hakijoille. Yksilöpäätöksiä tehtäessä kunnan harkintaa sitovat yleisestä järjestämisvelvollisuudesta annetut säännökset ja niiden tulkinnassa huomioon otettavat oikeusperiaatteet.

Omaishoidon tukea koskevia kanteluja oli alle kymmenen. Ne koskivat muun muassa sitä, että omaishoidon tuki oli priorisoinnin vuoksi hylätty. Pari kantelua koski omaishoitajan vapaan järjestämistä. Nämä kantelut eivät antaneet aihetta OA:n toimenpiteisiin.

Eräs omaishoitaja kanteli siitä, että Vantaan kaupunki vähensi omaishoitajalle maksettavasta hoitopalkkiosta vakuutusyhtiön hoidettavalle, tässä tapauksessa hänen aviopuolisolleen, maksaman hoitotukikorvauksen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan vahvistamien omaishoidon tuen yleisten myöntämisperusteiden nojalla. Vantaan kaupungin ohjeiden mukaan omaishoidon tuen hoitopalkkiota ei myönnetty henkilöille, jotka saavat tapaturma- tai liikennevakuutuksen kautta hoitotukea tai kodinhoidonkustannusten korvausta.

OA piti Vantaan kaupungin omaishoidon tuen myöntämisperusteita koskevaa ohjetta omaishoitolain vastaisena siltä osin, kun siinä todettiin, että omaishoidon tuen palkkiota ei myönnetä henkilöille, jotka saavat ta-

paturma- tai liikennevakuutuksen kautta hoitotukea tai kodinhoitokustannusten korvausta. OA:n mukaan omaishoitolaki ei tue tulkintaa, että omaishoitajalle annettava hoitopalkkio voitaisiin sovittaa yhteen esimerkiksi hoidettavalle liikennevakuutuksen perusteella maksettavan hoitotuen kanssa. Näin on sen vuoksi, että hoitopalkkio maksetaan omaishoitajalle hänen hoidettavalle antamastaan hoidosta, jota hän on kunnan kanssa tekemällään omaishoitosopimuksella sitoutunut antamaan, kun taas hoitotuki maksetaan hoidettavalle määritetyn vamman laadun ja siitä aiheutuneen avuntarpeen mukaan. Koska omaishoitajalle annettavan hoitopalkkion määrä vaikuttaa hänen eläketurvaansa, se ei saisikaan olla riippuvainen esimerkiksi hoidettavalle maksettavasta hoitotuesta.

OA:n mielestä eri asia on, että hoidettavalle maksettavalla hoitotuki voi välillisesti vaikuttaa hoidettavan hoidon sitovuuteen ja tätä kautta alentaa hoitoryhmää, koska se mahdollistaa esimerkiksi ulkopuolisen avun palkkaamisen. Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on sittemmin muuttanut omaishoidon tuen myöntämisperusteita koskevaa ohjeistustaan siten, että omaishoitajan hoitopalkkion taso määräytyy ainoastaan hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan (932/4/06).

4.9.6 VANHUSPALVELUT

Vanhusten palvelujen järjestämisestä ei ole erikseen säädetty, vaan niitä järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon yleisen palvelujärjestelmän kautta. Kunnan viranomaisten on kuitenkin palveluja järjestäessään huolehdittava siitä, että jokaiselle turvataan perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon. Vanhusten hoivan järjestämisestä oli kertomusvuonna vain muutama kantelu.

Osassa näistä arvosteltiin yleisellä tasolla kunnan vanhustenhuollon järjestämistä tai vanhustenhuollon palveluyksikköjen henkilöstömitoitusta. Nämä kantelut eivät kuitenkaan antaneet aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Jäljempänä terveydenhuollon jaksossa on selostettu ratkaisua, jossa oli kyse vanhuksen tarvitseman ympärivuorokautisen hoitopaikan saamisesta riittävän ajoissa (141/4/06* s. 171).

Pari kantelua koski hoitomaksun määräytymistä palveluasumisessa. Kanteluista ilmeni jälleen se, että asiakkaiden ja heidän omaistensa on hyvin vaikea ymmärtää asiakasmaksulain säännöksiä, joiden perusteella laitoshoidosta ja palveluasumisesta voidaan periä maksuja erilaisten maksuperusteiden mukaisesti.

4.9.7 KEHITYSVAMMAHUOLTO

Kehitysvammaisten henkilöiden palveluista tai heidän kohtelustaan oli aikaisempien vuosien tapaan vain muutama kantelu. OA:n laillisuusvalvonta onkin kehitysvammahuollossa painottunut kehitysvammaisille erityishuoltoa antavien erityishuoltopiirien kuntayhtymien ylläpitämiin palvelukeskuksiin.

Kaksi kantelua liittyi palveluasumista ja perhehoitoa koskevaan päätöksentekoon. Kantelijalla oli ollut perhehoidossa kaksi aikuista kehitysvammaista henkilöä yli viisitoista vuotta. Kotkan sosiaali- ja terveysviraston mukaan perhehoitosuhde ei ollut sujunut kantelijan hoidossa olleiden kehitysvammaisten henkilöiden näkökulmasta ongelmitta. Hänen perhehoidon toimeksiantosopimuksensa irtisanottiin ilman, että häntä olisi kuultu ennen irtisanomista. Virasto katsoi myös, että perhehoitosopimuksen irtisanominen oli mahdollista ilman erityistä syytä.

OA:n mukaan oli oikeudellisesti epäselvää, edellyttääkö perhehoitajan toimeksiantosopimuksen irtisanominen hallintopäätöstä ennen irtisanomista. Toimeksiantosuhteen irtisanominen oli sinänsä viranhaltijan harkinnassa. Sitä rajoittavat kuitenkin hallinnossa yleisesti noudatettavat periaatteet. Perhehoitajalain perusteella jää epäselväksi, tuleeko perhehoitajan irtisanomisesta tehdä hallintolain 7 luvussa tarkoitetulla tavalla valituskelpoinen päätös. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja saada asiassa perusteltu päätös. Irtisanoessaan perhehoitajan toimeksiantosuhteen viranomainen katkaisee yksipuolisesti voimassaolevan sopimuksen. OA:n mukaan asianosaisen oikeusturvan kannalta olisi ollut perusteltua, että vammaispalvelujen johtaja olisi tehnyt perhehoitajaa koskevan toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta valituskelpoisen päätöksen, josta olisivat ilmenneet myös päätöksen perusteet (1780/4/05*).

4.9.8 SALASSAPITOVELVOLLISUUS JA TIETOJEN ANTAMINEN

OA totesi sosiaaliviranomaisen menetelleen salassapitosäännösten vastaisesti kahdessa tapauksessa.

Ensimmäisessä tapauksessa Parkanon kaupungin sosiaalisihteeri oli kysynyt oikeudellista neuvoa eräältä asianajajalta kantelijan toimeentulotuen takaisinperintää koskevassa asiassa. Sosiaalisihteeri oli maininnut kantelijan nimen keskustelussaan asianajajan kanssa, koska hän oletti asianajajan saavan sosiaalitoimelta toimeksiannon kantelijan toimentulotuen takaisinperintää koskevassa asiassa. OA totesi, että kysymyksessä ei ollut julkisuuslaissa tarkoitettu toimeksiantotilanne eikä sosiaalisihteerillä ollut oikeutta ilmaista sivullisen asemassa olleelle asianajajalle salassa pidettävää tietoa kantelijan asiakkuudesta sosiaalihuollossa. Sosiaalisihteerillä oli sinänsä oikeus kysyä oikeudellista neuvoa sivulliselta, mutta hänellä ei ollut oikeutta tuossa yhteydessä ilmaista asiakkaan nimeä (1266/4/05).

Toisessa tapauksessa Mikkelin kaupungin viranhaltija oli ilmoittanut kantelijan vuokranantajalle, ettei sosiaalitoimi maksaisi kantelijalle toimeentulotukea joulukuussa 2006. Kantelija totesi, ettei hän ollut antanut sosiaalitoimiston viranhaltijalle lupaa antaa itseään koskevia tietoja toimeentulotukeaan koskevissa asioissa. Viranhaltija kertoi olleensa yhteydessä vuokranantajaan tarkoituksenaan saada vältetyksi kantelijaa mahdollisesti uhkaava häätö.

OA totesi, että sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n mukaan sosiaaliviranomainen voi antaa yksityiselle henkilölle tai yhteisölle sosiaalihuollon asiakassuhteen tai muun salassa pidettävän tiedon, jos tiedon antaminen on välttämätöntä asiakkaan tahdon tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi tai sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttamiseksi. Asiakkaan suostumusta on kuitenkin ensin pyydettävä, mikäli se on mahdollista, ja vasta tämän jälkeen harkittava tietojen antamista suostumuksesta riippumatta. Kantelijan tilanteessa ei tiedon antaminen kuitenkaan ollut tällä tavoin välttämätöntä. Se ei myöskään ollut tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi, koska asiakkaalla itsellään oli edellytykset arvioida asian merkitystä (43/4/07).

Kantelija oli pyytänyt saada jäljennökset Kainuun maakunta -kuntayhtymän hyväksymistä toimeentulotuen myöntämistä koskevista ohjeista. Kyseessä oli useamman sata sivua käsittävä, jatkuvasti täydennettävä kansio. Tämän vuoksi sosiaalitoimessa ei katsottu olevan tarkoituksenmukaista ryhtyä kopioimaan ohjeita pyydetyllä tavalla kokonaisuudessaan. Perhepalvelupäällikkö oli ilmoittanut kantelijalle kirjeitse, että tällä oli tilaisuus tutustua toimeentulotukiohjekansioon sosiaalitoimistossa ja mahdollisuus tuossa yhteydessä pyytää haluamansa jäljennökset, tai vaihtoehtoisesti yksilöidä asiakirjapyyntönsä tarkemmin.

OA totesi, että kantelijalta ei ollut evätty mahdollisuutta tutustua julkisiin ohjeisiin. Kyse oli siitä, että ohjeista ei ollut annettu hänelle tietoa hänen pyytämällään tavalla, vaan häntä oli neuvottu, mikä olisi toinen tapa saada halutut tiedot. Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaaliviranomaisilla oli ollut oikeus harkita tietojen luovutustapa.

Julkisuuslaissa ei ole säännöksiä siitä, tuleeko tietojen luovutustapaa koskevassa asiassa tehdä nimenomainen päätös. OA katsoi, että silloin, kun tietoja luovutettaessa harkitaan, että luovutus asiakkaan pyytämällä tavalla ei ole tarkoituksenmukaista, asiakasta on ensisijaisesti ohjattava ja neuvottava, mitä vaihtoehtoisia tapoja hänellä on saada pyytämänsä tiedot. Julkisuuslain 13 §:n mukaan tiedon pyytäjää on avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta saada tietoa oikeuksistaan ja erilaisista vaihtoehdoista asiansa hoitamiseksi on säädetty myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Kantelijan tapauksessa sosiaalitoimi täytti neuvonta- ja ohjausvelvoitteensa. Jos kantelija olisi tämän jälkeen ilmoittanut edelleen haluavansa, että tiedot annetaan hänen alun perin haluamallaan tavalla, eikä tähän olisi katsottu voitavan suostua, asiassa olisi tullut tehdä valituskelpoinen hallintopäätös (195/4/06).

Tietojen antamista koskevia ratkaisuja

Asianosaisen tietojensaantioikeus ja päätöksenteko asiakirjojen antamisessa

Lasten äiti kanteli siitä, että Helsingin sosiaalivirastosta oli annettu häntä kuulematta häntä koskevia perheneuvolassa ja turvakodissa laadittuja asiakirjoja lasten isälle. Sosiaalivirasto ilmoitti antaneensa kyseiset asiakirjat isälle sillä perusteella, että isä oli tietoja annettaessa asianosaisen asemassa käräjäoikeudessa vireille tulleen lasten huoltoa koskeneen riita-asian johdosta. OA:n mukaan lasten isällä ei ollut oikeutta saada äidin tietoja turvakodista tai perheneuvolasta käräjäoikeudessa vireillä olleeseen huoltoriitaan liittyvänä asianosaisena. Käräjäoikeus ei ollut pyytänyt lasten huoltoa koskevassa asiassa Helsingin sosiaalilautakunnalta ns. olosuhdeselvitystä, jonka perusteella isällä olisi ollut oikeus saada kaikki tuon selvityksen laatimiseen liittyvät asiakirjat sosiaalivirastosta.

Sen sijaan isällä oli oikeus saada asianosaisena lastensuojeluasiassa tähän asiaan liittyvät äidin ja lasten tiedot turvakodista ja perheneuvolasta. Äiti lapsineen oli sijoitettu turvakotiin avohuollon tukitoimena lastensuojelulain perusteella ja lasten isä oli huoltajana asianosainen tässä avohuollon tukitoimea koskevassa asiassa. Lisäksi isällä oli oikeus huoltajana saada lapsiaan koskevat tiedot julkisuuslain 12 §:n perusteella.

Äitiä koskevien tietojen luovuttaminen koski hänen etuaan ja oikeuttaan. Asiakirjojen luovuttamisesta olisi OA:n mielestä ollut perusteltua tehdä kirjallinen päätös valitusosoituksineen ja antaa päätös tiedoksi äidille. Kun päätöstä asiakirjojen antamisesta ei tehty, se johti siihen, että hän menetti perustuslain turvaaman oikeuden saada tuomioistuimen ratkaisu asiaan.

Julkisuuslaki on kuitenkin tulkinnanvarainen tältä osin. Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä ehdotettiin alun perin, että vain sellaiseen viranomaisen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydetty asiakirja, saisi hakea muutosta valittamalla. Tätä perusteltiin ennen kaikkea sillä, että valitus siirtäisi tiedon antamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa ja viivästyttäisi tiedon saamista asiakirjasta. Lakiesityksen valiokuntakäsittelyssä kuitenkin todettiin, että hallintolainkäyttölain pääperiaatteen mukaan sekä myönteisestä että kielteisestä hallintopäätöksestä saa valittaa ja, että oikeussuojan tarvetta voi ilmetä myös silloin, kun viranomainen tekee myönteisen päätöksen antaa asiakirja. Eduskunta hyväksyi lain tältä osin valiokuntien kannanottojen mukaisena ja poisti lakiesityksessä olleen valitusoikeuden rajoituksen vain kielteiseen päätökseen.

Eduskuntakäsittelyssä ei kuitenkaan käsitelty muutoksen vaikutusta ensi asteen päätöksentekoon viranomaisessa, eikä eduskuntakäsittelystä saa tarkemmin ohjetta siihen, missä tilanteissa viranomaisen tulisi tehdä myönteinen päätös. Myös asianosaisen kuulemisvelvollisuus jäi epäselväksi. Kuulemisvelvollisuudesta ei ole myöskään julkaistua oikeuskäytäntöä eikä asiaa ole juuri pohdittu oikeuskirjallisuudessa.

OA totesi, että myönteisen päätöksen tekeminen ja lainvoimaisen päätöksen odottaminen johtaisi useissa tapauksissa siihen, että laissa säädetty asianosaisen tiedonsaantioikeus menettäisi merkityksensä. Tietojen antamista vastustava osapuoli voisi valituksellaan mitätöidä myös selvät ja oikeutetut asiakirjapyynnöt. Julkisuuslakia säädettäessä painotettiin nimenomaan julkisuuden nopeaa toteutumista.

Toisaalta eduskunta päätyi nimenomaisesti hallituksen esityksestä poiketen siihen, että valitusoikeutta ei voi rajoittaa vain niihin päätöksiin, joissa on kieltäydytty antamasta tietoja. Valitusoikeutta ei voi käyttää ilman valituskelpoista viranomaisen päätöstä.

Samoin OA katsoi, että äitiä olisi tullut kuulla hallintolaissa säädetyllä tavalla ennen tietojen luovuttamista. Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että asiakirjat tulisi antaa välittömästi ja että vain pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjojen salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava seikka oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännön mukaisesta määräajasta. Hallituksen esityksessä ei tässä yhteydessä mainittu niiden henkilöiden kuulemista, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan. Asian selvittäminen voi vaatia viranomaisen yhteydenottoa asianosaisiin, mutta kysymys ei tällöin ole hallintolaissa tarkoitetusta kuulemisvelvoitteesta.

Hallituksen esityksen valossa julkisuuslain 14 § näyttäisikin kirjoitetun siihen muotoon, että viranomainen päättää asiakirjojen antamisesta ilman niiden henkilöiden kuulemista, joiden tietoja luovutetaan. On kuitenkin muistettava, että hallituksen esityksen mukaan valitusoikeus oli vain sellaisesta viranomaisen päätöksestä, jolla oli kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa. Tällöin niiden henkilöiden kuulemisella, joiden tietoja pyydetään, ei ollut samanlaista merkitystä päätöksentekomenettelyssä.

Kuulemista puoltaa OA:n mukaan se, että oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista keskeisistä hallinnon oikeusturvaperiaatteista. Kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Ennen kaikkea kuulemisen laiminlyönti voi johtaa siihen, ettei tietojen antamista vastustava mielipide tule asiasta päättävän viranomaisen tietoon ja valituskelpoinen päätös jää tekemättä. Kuuleminen turvaa omalta osaltaan asianosaisen oikeutta muutoksenhakuun (72/4/05).

Sähköisen asiakirjan tiedoksisaanti

Perhehoitajana toiminut kantelija ei ollut saanut kirjallisesta pyynnöstään huolimatta tiedokseen Kotkan kaupungin sosiaalijohtajan lähettämää sähköpostiviestiä, jossa mainittiin perhehoidettavien viestittäneen pahoinpitelyistä ja hoitajan alkoholinkäytöstä. Viranhaltijat olivat vastanneet kantelijan kirjalliseen pyyntöön, että tuota sähköpostiviestiä ei ollut tallennettu. Viesti oli lähetetty kolmelle sosiaaliviraston virkamiehelle ja kaupunginvaltuutetulle.

Asiakirjoista ei yksiselitteisesti selviä, missä ominaisuudessa kaupunginvaltuutettu oli ollut asiassa. Toisaalta hän oli kaupunginvaltuutetun ominaisuudessa tiedustellut asioista, mutta toisaalta hän oli edustanut kantelijaa ja auttanut tätä selvittämään asiaa.

OA:n mukaan asiassa oli arvioitava sitä, oliko sähköpostiviesti tarkoitettu vain viranomaisten sisäistä työskentelyä varten. Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat. OA:n mukaan kyseessä oli julkisuuslaissa tarkoitettu viranhaltijan laatima asiakirja. Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta. Tämä merkitsee muun muassa tiedon tuottamisen, jakelun ja asiakirjojen asianmukaisen säilytyksen ja arkistoinnin järjestämistä niin, että viranomaisen toiminnan ja asiakirjojen julkisuuden vaatimukset otetaan huomioon.

Tässä asiassa tuli sovellettavaksi myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki, jossa säädetään muun muassa hallintoasian sähköisestä vireillepanosta, käsittelystä ja päätöksen tiedoksiannosta. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös viranomaisten muuhun palvelutoimintaan. Laissa erotetaan sähköinen viesti ja sähköinen asiakirja. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä helposti kirjallisessa muodossa tallennettavissa olevaa informaatiota. Sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Sähköinen asiakirja on lain mukaan arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Sen sijaan sähköiset viestit voidaan jättää kirjaamatta.

Sosiaalijohtaja oli otsikoinut sähköpostiviestinsä ”kehitysvammaisten perhehoitaja” ja todennut viestin olevan lyhyt selvitys kantelijan puolesta esitettyihin asioihin. OA:n mielestä tämä sähköinen asiakirja oli liittynyt kantelijan perhehoitosopimuksen irtisanomiseen, koska siinä oli perusteltu irtisanomisen syitä ja käsitelty sitä, miten hoidettavat ovat reagoineet tapahtuneeseen siirtoon. Tämän vuoksi tämä asiakirja olisi tullut arkistoida siten, että sen alkuperäisyys olisi voitu myöhemmin osoittaa, kuten laki sähköisestä asioinnista edellyttää (1780/4/05*).

4.9.9 TARKASTUKSET

OA tarkasti päihdehuollon yksikön Espoossa, vanhustenhuollon toimintayksiköt Myrskylässä ja Ruotsinpyhtäällä sekä Mikkelin sosiaali- ja terveystoimen tarkastuksen yhteydessä vanhainkoti Pankarannan, terveyskeskussairaalan ja yksityisen Graanin palvelutalon. Vanhusten laitos- ja palveluasumisyksikköjen tarkas-

tuksilla kiinnitettiin huomiota erityisesti asukkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen ja yksikön henkilöstömitoitukseen.

OA totesi Espoon kaupungin ylläpitämän Olarinluoman vastaanottokodin asianmukaiseksi tilapäistä asumista tarvitsevalle päihteidenkäyttäjälle. Henkilökunnan paneutuminen asukkaiden ongelmiin ja pitkäaikainen yhteistyö asiakkaiden kanssa tuli esiin myönteisenä asiana. OA kehotti harkitsemaan, voitaisiinko kameravalvonta välttää sellaisissa tiloissa, joihin oli majoitettu pitkäaikaisasukkaita, ja korvata esimerkiksi yövuorossa olevien ohjaajien tarkastuskäynnein. Hän piti myös ensisuojassa vuosia asuneen noin 10 henkilön ja sairaalassa sakkopaikalla olevien alkoholistien tilannetta ongelmallisena ja pikaista ratkaisua kaipaavana.

Ruotsinpyhtäällä sijaitseva Taasiakoti on vanhainkoti ja sen läheisyydessä sijaitseva Emil-koti avohuollon asumisyksikkö keskivaikeaa dementiaa sairastaville henkilöille. OA kiinnitti huomiota siihen, että lääninhallitus oli jo vuonna 2005 todennut Ruotsinpyhtään vanhainkodin yövuorossa olleen liian vähän henkilökuntaa, eikä tilanne ollut muuttunut. Samoin hän kiinnitti huomiota henkilökunnan ainakin ajoittaiseen vähäisyyteen ja väsymykseen nimenomaan Emil-kodissa.

Myrskylän kunnan vanhusten palvelukeskuksessa osassa huoneista asui kaksi henkilöä. OA totesi, että huoneet olivat neliömäärältään niin pienet, etteivät ne mahdollistaneet kahdelle vanhukselle kodinomaista asumismuotoa ja yksityisyyttä. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että lääninhallitus oli jo toistamiseen vuonna 2006 todennut, että palvelukeskuksen paikkalukua (20) ei saa ylittää. Tästä huolimatta Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä oli nostanut paikkaluvun vuoden 2007 alusta 30:een.

OA teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Mikkelin kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen. Vanhuspalveluissa oli tarkastuksen painopisteinä omaishoidon tuki, palvelutarpeen arvioinnin järjestäminen sekä henkilöstön mitoitus ja riittävyys eri hoitopaikoissa. Vammaispalveluissa painopisteinä olivat kuljetuspalvelujen järjestäminen ja määrärahasidonnaisten palvelujen tarpeen arviointi. Toimeentulotuessa kiinnitettiin huomiota hakemusten käsittelyaikoihin. Lastensuojelussa painopisteenä oli varautuminen lastensuojelulain uusiin velvoitteisiin ja maahanmuuttajalapsiperheiden ongelmiin. Perheneuvolassa painopisteenä olivat eri ammattihenkilöiden asiakirjamerkinnät, perheväkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön uhrien tutkimus- ja hoito sekä valvottujen tapaamisten järjestämismahdollisuudet. Terveydenhuollossa painopisteenä oli hoitotakuun toteutuminen.

Vanhusten hoitopaikoista tarkastettiin vanhainkoti Pankaranta ja terveyskeskussairaalan vuodeosasto. Omaishoidon tuen ja toimeentulotuen ohjeistuksesta keskusteltiin. Tarkastuksella ei tullut esiin huomautettavaa. Samassa yhteydessä tarkastettiin yksityinen Graanin palvelutalo, jonka hoitopaikat Mikkelin kaupunki oli varannut ostopalvelusopimuksin. Graanin palvelutalon tilat ja henkilöstömitoitus todettiin hyviksi.

Kehitysvammahuollon toimintayksiköiden tarkastuksilla valvotaan erityisesti erityishuollossa olevaan henkilöön kohdistuvien suojatoimenpiteiden lainmukaisuutta. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa eristäminen omaan huoneeseen tai turvahuoneeseen ja kiinnipitäminen. Kehitysvammaisten henkilön sekä kuntoutuskeskuksen ja hoitokotien henkilökunnan oikeusturva edellyttää, että perusteet pakkotoimenpiteiden käytölle ja menettelytavat niitä toteutettaessa ovat mahdollisimman selkeät ja johdonmukaiset.

Kertomusvuonna tarkastuskohteena oli Eskoon sosiaalipalvelukeskus Seinäjoella ja Kuusaan kuntoutuskeskus ja palvelukodit Kuusankoskella. Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymässä oli voimassa vuonna 1998 vahvistetut ohjeet pakon käytöstä. Ohjeiden mukaan palvelukeskuksessa käytetään seuraavia pakkotoimenpiteitä: kiinnipitäminen, suojapäähineen/kypärän käyttö, suojakaiteen käyttö, pakkolääkintä, sitomistoimenpiteet (hoitopaita, lepositeet), pakkosyöttäminen, liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen (lukittuna omaan huoneeseen) ja osaston vaihto vastoin asiakkaan tahtoa.

OA havaitsi eräitä puutteita kirjaamisissa. Esimerkiksi urvatoimenpiteen suorittamislomakkeesta puuttui tieto, mihin aikaan asiakas oli viety rauhoittumishuoneeseen ja milloin hän oli päässyt ulos, arvio pakkotoimenpiteen vaikutuksesta, turvahuoneeseen eristetyn tarkkailutiedot ja tieto toimenpiteen toteutuksesta. Lisäksi joistakin kirjauksista sai vaikutelman, että pakko-

toimenpidettä on käytetty kasvatuksellisena keinona tai rangaistuksena, vaikka mahdollisesti näin ei ollutkaan asianlaita.

Kuusaan kuntoutuskeskuksessa toimitetuista pakon käytön merkinnöistä ilmeni, että osasta merkinnöistä puuttui syy, joka johti pakon käyttöön. Lisäksi puuttui sen henkilön nimi, joka päätti pakon käytöstä. Merkinnöistä ei myöskään aina ilmennyt asukkaan käyttäytymisen seuranta pakon käytön aikana. Eräältä osastolta oli toimitettu vain luettelo pakon käytöstä. Lisäksi merkinnöistä ei aina ilmennyt ulkopuoliselle, millä tavalla asukas on ollut vaaraksi itselleen tai toiselle vai onko toimenpide ollut välttämätön hoidollisista syistä.

OA pyysi Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääninhallituksia hankkimaan selvityksen ja antamaan lausuntonsa edellä todettujen pakkotoimenpiteiden kirjaamiskäytännössä havaittujen puutteellisuuksien johdosta.

4.10 TERVEYDENHUOLTO

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Sen sijaan itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Erityisesti tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan alue.

Terveydenhuollossa kyse on ennen kaikkea perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumisesta.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Riitta-Leena Paunion* tehtäviin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Terveydenhuollon kantelut koskivat muun muassa kunnan velvollisuutta järjestää terveyspalveluja ja hoitotakuuta koskevien velvoitteiden noudattamista, potilaan oikeutta hyvään hoitoon, potilaan itsemääräämisoikeutta ja tiedonsaantioikeutta, potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen luovuttamista. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli asioiden asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Tutkittavaksi tuli myös kanteluita, joissa oli kysymys päihtyneen henkilön terveydentilan arvioimisesta ja oikeudesta hyvään hoitoon. Kantelun perusteella arvioitiin myös terveyskeskuksen päivystyksen menettelyä päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisessa.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa oikeusasiamies kuulee ennen asian ratkaisemista lääketieteellisiä asiantuntijoita, yleensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta (TEO).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 374 ja 7 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen (huomautus, käsitys, esitys) osuus asiaryhmän kanteluista oli 20 %.

Tehy ry:n työtaistelutoimenpiteeseen liittyen eduskunta hyväksyi 16.11.2007 lain potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana. Se tuli voimaan 17.11.2007. Laki on sen voimaantulosäännöksen mukaan voimassa enintään 31.3.2008 saakka siten, että sitä ei saa soveltaa enää lain 1 §:ssä tarkoitetun työtaistelun uhan päätyttyä.

Lakia arvosteltiin OA:lle saapuneissa kanteluissa. Sen katsottiin olevan muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan vastainen, koska tämä artikla kieltää vaatimasta ketään tekemään pakkotyötä tai muuta pakollista työtä. Ratkaisuissaan kanteluihin OA totesi, että oikeusasiamies ei valvo eduskunnan lainsäädäntötyötä. Hän totesi myös, että koska työmarkkinakiistan osapuolet pääsivät asiassa sopimukseen 19.11.2007, lakia ei voida enää soveltaa.

Velvollisuus järjestää terveyspalvelut – noudatettiinko hoitotakuuvelvoitteita?

Hoitotakuun toteutumista arvioitiin useissa ratkaisuissa kanteluihin. Ratkaisua syömishäiriöstä kärsivän potilaan hoitoon pääsyn viivästymisessä selostetaan jäljempänä (3822/4/06* s. 178). Myös Helsingin kaupungin laiminlyöntiä järjestää hammashoitoa potilaille kansanterveyslaissa säädetyissä enimmäisajoissa selostetaan jäljempänä (713*, 767*, 785* ja 1202/4/07* s. 179). Muista ratkaisuista voidaan mainita seuraavat.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Jorvin sairaalassa ei noudatettu erikoissairaanhoitolaissa säädettyjä hoitotakuuvelvoitteita, koska sairaala antoi glaukoomaa sairastavalle potilaalle maksusitoumuksen ja lähetteen yksityissektorille vasta lähes vuoden kuluttua siitä, kun hänen hoidon tarpeensa oli arvioitu (3691/4/05).

Jämsän seudun terveydenhuollon kuntayhtymä menetteli vastoin kansanterveyslaissa säädettyjä hoitotakuuvelvoitteita, koska potilaan polvileikkaus suoritettiin vasta noin kahdeksan kuukauden kuluttua hoidon

tarpeen arvioinnista. Koska kuntayhtymä ei pystynyt antamaan hoitoa säädetyssä enimmäisajassa, sen olisi pitänyt hankkia hoito muilta palveluntuottajilta (1362/4/06*).

Polven nivelrikkoa sairastaneen potilaan hoidon tarpeen arviointi kesti Etelä-Karjalan keskussairaalassa runsaat viisi kuukautta. Vaikka hoidon tarpeen arviointi potilaan kohdalla kesti varsin pitkään, OA ei voinut todeta asiassa menetellyn lainvastaisesti. Erikoissairaanhoitolaissa ei ole nimittäin säädetty, kuinka kauan hoidon tarpeen arviointi saa kestää. Julkisuudessa esiintyneiden tietojen mukaan lainsäädännön täydentämistä suunnitellaan siten, että ensimmäisen poliklinikkakäynnin järjestämiselle erikoissairaanhoidossa asetettaisiin määräaika. Lainsäädännön täsmentäminen ja hoitotakuun laajentaminen tältä osin olisi OA:n mukaan omiaan parantamaan nykyisestään potilaan oikeuksia saada terveyspalveluja kohtuullisessa ajassa. Lainsäädännön täsmentäminen toteuttaisi osaltaan julkiselle vallalle perustuslain mukaan kuuluvaa velvollisuutta turvata riittävien terveyspalveluiden toteutuminen. Tämän käsityksensä OA saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (76/4/06*).

Myös seuraavissa yksittäisissä ratkaisuissa kanteluihin arvioitiin kunnan velvollisuutta järjestää lakisääteiset terveyspalvelut.

Mikkelin kaupungin terveyskeskuksen menettely kaihipotilaiden leikkaushoidon tarpeen arviointiin lähettämisessä oli erikoissairaanhoitolain vastaista, koska potilaita kehotettiin hakeutumaan yksityislääkärin vastaanotolle hoidon tarpeen arviointia varten, vaikka kaihileikkauksen tarpeen toteaminen ja leikkauksen suorittaminen kuuluvat erikoissairaanhoitoon (521/4/05).

Vastaavasti oli erikoissairaanhoitolain vastaista HUS:n Peijaksen sairaalan silmätautien klinikan menettely, jossa glaukoomapotilaiden hoito ja seuranta suljettiin pois erikoissairaanhoitopalvelujen piiristä ja järjestettiin pääosin yksityisten silmätautien erikoislääkäreiden vastaanotoilla potilaan omalla kustannuksella. Myös glaukoomapotilaiden hoidon ja seurannan järjestäminen kuuluu erikoissairaanhoitoon (1613/4/05).

Espoon kaupungin kotihoidonohjaaja oli tehnyt OA:n mukaan virhearvioinnin, kun kotisairaanhoidosta ei järjestetty vammaiselle henkilölle katetrointiapua tilanteessa, jossa henkilön henkilökohtainen avustaja oli sairastunut (555/4/06).

Keravan terveyskeskus toimi kansanterveyslain vastaisesti, koska terveyskeskuksen lääkäri antoi potilaalle lääkemääräyksen hormonikierukan ostamista varten, vaikka kyse oli lääkärin antamasta hoidosta, josta terveyskeskuksen olisi tullut huolehtia (1050/4/06*).

Lapsi pääsi tarvitsemaansa puheterapiaan vasta kolmen vuoden kuluttua siitä, kun hänet kolmevuotistarkastuksessa katsottiin tarpeelliseksi ohjata puheterapeutin arvioon ja hoitoon. Koska Kankaanpään kansanterveystyön kuntayhtymä ei kyennyt järjestämään lapselle puheterapiaa omana toimintanaan, sen olisi tullut jo tapahtunutta aikaisemmin järjestää lapselle hänen tarvitsemansa puheterapia hankkimalla se muilta palveluntuottajilta (2515/4/05).

Turun kaupungin terveystoimi ei olisi saanut evätä potilaalta kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvaa lääkinnällistä kuntoutusta, tässä tapauksessa hänen tarvitsemaansa apuvälinettä, peruukkia, sillä perusteella, että hän oli saanut sellaisen edellisenä vuonna. Ratkaisua tehtäessä ei nojauduttu yksilölliseen, lääketieteellisesti perusteltuun tarvearviointiin (602 ja 2916/4/05).

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiöllä ei ollut oikeutta yksipuolisesti omalla päätöksellään rajata jatko-opiskelijoiden suun terveydenhuollon palveluita järjestämisvastuullaan olevan opiskelijaterveydenhuollon ulkopuolelle (3760/4/05*).

Kanteluissa oli edelleen esillä myös terveyskeskusten velvollisuus antaa erilaisia lääkärintodistuksia. Kertomusvuonna tuli voimaan laki kansanterveyslain muuttamisesta (626/2007). Sen mukaan kunnilla on velvollisuus huolehtia siitä, että kunnan asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun todistuksen tai lausunnon tarve perustuu lakiin taikka asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opintojen tai muun vastaavan syyn kannalta välttämättömään perusteeseen.

Potilaan oikeus hyvään hoitoon

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (jäljempänä potilaslaki) säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli usein esillä kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Eräs kantelija arvosteli Helsingin kaupungin kotisairaanhoidon ja Helsingin Pelastuslaitoksen menettelyä, kun hänen kuolemansairaan äitinsä vuoteen äärellä käytiin kovaäänistä keskustelua hänen hoidostaan ja terveydentilasta huomioimatta hänen tunteitaan. Selvityksen perusteella olikin pääteltävissä, että potilaan ja hänen omaisensa kohtelu ja huomioon ottaminen tilanteessa ei ollut asianmukaista. Tämä johtui osittain siitä, että kotisairaanhoidon hoitajien ja pelastusyksikön miehistön välillä oli epäselvyyttä siitä, kenellä oli tuossa tilanteessa hoitovastuu. Näytti myös siltä, että potilaaseen ei osattu suhtautua kuolevan potilaan ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Kotisairaanhoidon ja ensihoidon yksikköjen tulee kyetä yhteistyöhön hoitotilanteessa ja sopimaan menettelytavoista siten, että potilas ja hänen läheisensä otetaan huomioon ja ettei heidän ihmisarvoaan loukata. Kuolevan potilaan terveydentilan arvioiminen ja hoitoon liittyvät keskustelut tulee kyetä hoitamaan hienovaraisesti niin, ettei potilaan kärsimyksiä lisätä (1552/4/05*).

Kuopion yliopistollisen sairaalan ortopedin menettely johti potilaan näkökulmasta kohtuuttomaan tilanteeseen, kun ortopedi päätyi aikaisemmin suunnitellun leikkauksen esitarkastuksessa siirtämään leikkausta potilaan ylipainon perusteella. Potilas oli ollut leikkausjonossa jo yli seitsemän kuukautta eikä häntä ollut aikaisemmin ohjattu pudottamaan painoaan. Hoito ei kokonaisuutena arvioiden täyttänyt potilaslain hyvän hoidon vaatimusta. Lisäksi ortopedin olisi tullut varata potilaalle kontrolliaika tilanteen kehittymisen arvioimiseksi tai ainakin antaa tälle selkeät menettelyohjeet siltä varalta, että painonpudottamistavoitteen saavuttamisessa ilmenisi ongelmia tai että tämän terveydellinen tilanne edelleen heikkenisi (3013/4/05).

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen menettelystä johtui, että vanhuksen hoidon tarpeen arviointi kesti kohtuuttoman kauan. Samalla viivästyi vanhuksen muistihäiriön syyn selvittäminen, diagnoosin tekeminen ja häntä hyödyttävän hoidon aloittaminen. Hänelle ei myöskään järjestetty hänen hoidon tarpeensa edellyttämää hoitopaikkaa, vaikka häntä hoitanut ryhmä oli arvioinut hänen tarvitsevan palveluasunnon. Käytäntö, jota kotihoidon ylilääkärin mukaan oli noudatettu päätettäessä potilaiden sijoituspaikasta, oli ristiriidassa potilaslain kanssa. Käytäntö oli ollut, että lähes jokaisella potilaalla oli pitänyt olla tehtynä neurologinen muistitutkimus ja kokeiltuna muistilääkitystä, ennen kuin sijoituspäätös voitiin tehdä. Näin oli ollut myös silloin, kun potilas oli ollut jo huomattavan avuton. Näin kaavamainen käytäntö ei ota huomioon potilaan yksilöllisiä hoidon tarpeita potilaslaissa edellytetyllä tavalla (141/4/06*).

Potilaan hyvää hoitoa olisi edistänyt, että hänen tarvitsemistaan terveydenhuollon palveluista olisi laadittu hänen kanssaan yhteisymmärryksessä suunnitelma potilaslaissa tarkoitetusta tutkimuksesta, hoidosta tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta. Potilaalla oli useita sairauksia ja hänen toimintakykynsä oli monin tavoin rajoittunut. Hän oli joutunut käyttämään sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon palveluja (2326/4/05).

Kuusi Helsingin kaupungin Auroran sairaalan potilasta arvosteli ulkoilun järjestämistä eräällä sairaalan akuuttiosastoista. Kirjeen mukaan osastolla oli suuri joukko potilaita, jotka eivät käytännössä pääse lainkaan ulkoilemaan. OA korosti, että psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan mahdollisuus ulkoiluun kuuluu olennaisena osana potilaslain mukaiseen hyvään hoitoon ja kohteluun. Myös psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyille potilaille tulisi turvata mahdollisuus ulkoilla päivittäin (1944/4/07).

Kantelija arvosteli Päijät-Hämeen keskussairaalan aikuispsykiatrian sairaansijamäärän riittämättömyyttä ja aikuispsykiatrian akuuttiosastojen jatkuvaa ylikuormitusta. Akuuttiosastojen kuormitus oli ollut aikaisempien vuosien tapaan korkea, esimerkiksi joulukuussa 2006 yhden osaston kuormitus oli keskimäärin 135 % ja toisen osaston kuormitus oli 127 %. Tammikuussa 2007 yhden osaston keskimääräinen kuormitus oli 130 % ja helmikuussa 132 %. Toisen osaston kuormitus puolestaan oli tammi–helmikuussa 132 %.

Sairaalan psykiatristen akuuttiosastojen ylikuormitustilanteessa vaarantuu perustuslaissa turvattu oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja potilaan oikeus laadultaan hyvään hoitoon ja hyvään kohteluun. Ylikuormitus heikentää hoidon laatua ja ylikuormituksesta johtuva potilaiden levottomuus lisää tarvetta rajoittaa heidän itsemääräämisoikeuttaan ja muita perusoikeuksiaan. Kysymys on myös perustuslaissa turvatun yksityisyyden suojan toteutumisesta psykiatrisessa sairaalahoidossa (909/4/05*).

Kuten edellä on todettu, tutkittavana oli myös kanteluita, joissa oli kyse päihtyneen henkilön oikeudesta hänen terveydentilansa edellyttämään hyvään hoitoon.

Joensuun terveyskeskuksen lääkäri oli jättänyt antamatta poliisille ohjeita, miten aivotärähdyksen saanutta, päihtynyttä henkilöä oli tarkkailtava poliisin säilössä. Terveyskeskuksen hoitaja puolestaan toimi vastoin hyvää hoitokäytäntöä, kun hän ei päästänyt poliisia keskustelemaan lääkärin kanssa, vaikka poliisi pyysi sitä hakiessaan päihtyneen takaisin säilöön (2573/2/04*).

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin menettely, jonka lopputuloksena päihtyneen ja itsetuhoisen potilaan terveydentilaa seurattiin poliisivankilassa, ei toteuttanut potilaslain mukaista hyvän terveyden- ja sairaanhoidon ja siihen liittyvän kohtelun vaatimuksia. Menettely johti potilaan kohdalla myös sellaiseen vapaudenmenetykseen, joka ei olisi todennäköisesti ollut muutoin tarpeellinen (632/4/06*).

Päihtyneen henkilön terveydellisen riskin arviointia koskevat hätäkeskuksen ja poliisin ohjeet havaittiin puutteellisiksi. Tätä ratkaisua selostetaan jäljempänä (529/4/06* s. 180).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, niin kuin potilaslaissa on säädetty.

Ratkaisua, joka koski terveyskeskuksen päivystyksen menettelyä päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisessa, selostetaan jäljempänä (3285/4/04* s. 181).

Eräässä asiassa potilas oli hakeutunut Helsingin terveyskeskuksen hammashoitolaan proteesien pohjauksen tarpeessa, koska syöminen oli erittäin hankalaa ja kivuliasta. Terveyskeskuksen mukaan potilas oli tullut hammashoitolaan ainoastaan saadakseen sieltä todistuksen implanttikiinnikkeisen yläproteesin valmistamista varten. Nämä ristiriitaiset käsitykset hoitoon hakeutumisen syystä jo viittasivat siihen, ettei potilaan hoitoa ollut toteutettu hänen kanssaan yhteisymmärryksessä. Tämä johtui siitä, että terveyskeskushammaslääkärit eivät olleet antaneet potilaalle selvitystä hänen hoitoonsa vaikuttavista seikoista tavalla, joka olisi varmistanut sen, että hän olisi riittävästi ymmärtänyt selvityksen sisällön (782/4/05).

Asianmukaista ei ole, että potilaasta lähetteen saanut terveydenhuollon viranomainen jättää potilaan odottamaan hoidon tarpeen arviointia epämääräiseksi ajaksi. Sen lisäksi, että Etelä-Karjalan keskussairaalasta ilmoitettiin potilaalle hoidon tarpeen arvioinnin aloittamisesta eli siitä että lääkäri oli tutkinut hänen lähetteensä ja arvioinut sen kiireellisyyden, asianmukaista olisi ollut ilmoittaa hänelle tässä yhteydessä myös se, milloin mahdolliset tutkimukset hoidon tarpeen määrittämiseksi tehdään ja milloin hän pääsee lääkärin vastaanotolle. Tällainen menettely olisi turvannut potilaslain mukaisesti potilaan oikeuden hyvään hoitoon ja hänen tiedonsaantioikeutensa sekä hallintolaissa säädetyn viranomaisen palveluperiaatteen toteutumisen (76/4/06*).

OA:n käsiteltävänä on viime vuosina ollut myös kanteluita, jotka ovat koskeneet potilaan elvyttämättä jättämistä koskevien päätösten (jäljempänä DNR-päätösten) tekemistä terveydenhuollon toimintayksiköissä. Elvytyskiellon tulkintaa ja sen käytäntöjä on kanteluissa pidetty ristiriitaisina, epäselvinä ja vaikeasti hahmotettavina. Tilanteen on katsottu vaarantavan erityisesti heikossa asemassa olevien potilaiden ja heidän omaistensa oikeusturvan.

Päätöksissään näihin kanteluihin OA on kiinnittänyt huomiota potilaan tiedonsaantioikeuden merkitykseen, potilaan itsemääräämisoikeuteen ja asianmukaisten potilasasiakirjamerkintöjen tekemiseen. Tilanteessa, jossa täysi-ikäinen potilas ei ole kykenevä päättämään hoidostaan, tulee sovellettavaksi potilaslain 6 §:n 2 ja 3 momentti. Säännös on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. OA on ratkaisuissaan katsonut, että DNR-päätös on lainkohdassa tarkoitettu tärkeä hoitopäätös ja että potilasta tulisi hoitaa yhteisymmärryksessä hänen laillisen edustajansa, lähiomaisensa tai muun läheisensä kanssa.

OA:n mukaan potilaslain tätä säännöstä saattaisi olla tarpeen täsmentää sen suhteen, miten erityisesti laillisen edustajan, lähiomaisen tai muun läheisen suostumusta edellyttävää 3 momenttia sovelletaan DNR-päätösten tekemiseen. Nykyistä lainsäädännöllistä tilannetta ei voida pitää potilaiden, heidän edustajiensa eikä myöskään terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta asianmukaisena. OA saattoi käsityksensä tarpeesta täsmentää säännöstä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan 31.12.2007 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin käsityksensä on antanut aihetta (1794/2/07*).

STM ilmoitti potilaslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen olevan valmisteilla. Muutoksen tavoitteena on muun muassa vahvistaa potilaan itsemääräämisoikeutta ja hoitotahdon huomioon ottamista. Suunniteltuja muutosehdotuksia tarkastellaan myös siitä näkökulmasta, miten ne soveltuvat elvyttämättä jättämispäätösten tekemiseen. Potilaslain muutosesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2008 aikana.

Kertomusvuonna oli esillä myös psykiatriseen sairaalahoitoon määrättyjen potilaiden itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoittamista koskevia kanteluita.

Niuvanniemen sairaalassa mielentilatutkimuksessa ollut henkilö kertoi kantelussaan, että hänen käymiään puhelinkeskusteluja kuunnellaan. Sairaalan mukaan puheluita ei kuunneltu, mutta hoitaja oli läsnä kyseisessä tilanteessa. Yhteydenpidon rajoittamisena on pidettävä myös tilannetta, jossa hoitaja on läsnä psykiatriseen sairaalaan tarkkailuun otetun tai psykiatriseen sairaalahoitoon taikka mielentilatutkimukseen määrätyn henkilön käymän puhelinkeskustelun aikana (3913/4/06*).

Psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn, lepositeisiin sidotun potilaan seurantaa ei ollut Helsingin terveyskeskuksen Auroran sairaalassa järjestetty mielenterveyslaissa edellytetyllä tavalla siten, että hoitohenkilökunta olisi ollut jatkuvassa näkö- ja kuuloyhteydessä häneen. Mielenterveyslain noudattamisella varmistetaan potilaan turvallisuuden ja siten perustuslain 7 §:ssä säädettyjen oikeuksien toteutuminen kyseisen itsemääräämisoikeuden rajoitustoimenpiteen aikana (1608/4/07).

Niuvanniemen sairaalan potilas siirrettiin toiselle osastolle, jolloin häneltä kiellettiin oman television ja videonauhurin käyttö. Ne otettiin säilytettäviksi sairaalan varastotiloihin. Osaston sääntöihin kuului, ettei kenelläkään potilaalla ole omaa televisiota ja videonauhuria. Sairaala menetteli lainvastaisesti siinä, että se jätti tekemättä omaisuuden haltuunottoa koskevan päätöksen potilaan televisiosta ja videonauhurista (578/4/05*).

Potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen

Potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät ja potilastietojen luovuttamista koskevat kysymykset olivat kanteluissa edelleen erittäin paljon esillä.

OA on jo usean vuoden ajan kiinnittänyt toistuvasti huomiota puutteisiin terveydenhuollon toimintayksiköiden ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tekemissä merkinnöissä potilasasiakirjoihin. Usein puuttuvat kokonaan merkinnät siitä, mitä selvitystä potilaalle on annettu hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista. Samoin on käynyt hoitoratkaisujen perusteiden: esimerkiksi miksi potilaalle on tehty DNR-päätös tai miksi potilaan lääkitystä on muutettu. Konsultoinnit ja hoitoneuvottelut ovat jääneet merkitsemättä. Lisäksi erityisen paljon puutteita on ollut merkinnöissä potilaan ja hänen omaistensa kanssa käydyistä keskusteluista esimerkiksi sellaisen tilanteen varalta, että potilas ei enää pystyisi itse päättämään hoidostaan.

Potilasasiakirjojen tehtävänä on palvella potilaan neuvonnan ja hoidon suunnittelua, toteutusta ja seurantaa. Potilasasiakirjoilla pyritään parantamaan hoidon jatkuvuutta ja tiedonvälitystä potilaan terveydentilasta ja hoidosta sekä potilaan myöhemmässä hoidossa kyseisessä hoitoyksikössä että myös silloin, kun potilas siirtyy toiseen terveydenhuollon toimintayksikköön. Riittävät, asianmukaiset ja virheettömät merkinnät selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja henkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisten hoitosuhteiden syntymistä.

Potilasasiakirjat ovat tärkeät myös potilaan tiedonsaantioikeuden kannalta. Potilasasiakirjatietojen perusteella arvioidaan hoitoon osallistuneiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan asianmukaisuutta ja myös sitä, onko potilaalle hoidosta mahdollisesti aiheutunut henkilövahinko korvattava potilasvahinkona. Potilasasiakirjamerkinnöillä on merkitystä lisäksi terveydenhuollon tutkimuksessa, hallinnossa, suunnittelussa ja opetuksessa.

Potilasasiakirjojen laatimista koskevat säännökset ovat OA:n mielestä sinänsä selkeät, yksiselitteiset ja täsmälliset. Niiden noudattamisella turvataan perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutuminen. Potilasasiakirjojen puutteellisuus on osoittautunut siinä määrin suureksi ongelmaksi, että OA pyysi TEO:ta ryhtymään toimiin asian korjaamiseksi. Hän odottaa siltä 31.3.2008 mennessä ilmoitusta toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt (2828/2/07*).

TEO ilmoitti 15.2.2008, että OA:n kannanoton jälkeen on laadittu toimenpidesuunnitelma potilasasiakirjojen laatimisessa havaittujen puutteiden johdosta. Tähän suunnitelmaan on koottu ne keskeiset toimenpiteet, joihin TEO on ryhtynyt tai ryhtyy potilasasiakirjojen laadun parantamiseksi.

TEO on lähettänyt terveyskeskuksille ja sairaanhoitopiireille ohjauskirjeen, jossa muun muassa kehotetaan huolehtimaan siitä, että potilasasiakirjat laaditaan toimintayksikössä säädösten ja potilasturvallisuuden edellyttämällä tavalla. Valvonta- ja ohjaustoiminnan lisäksi TEO on vedonnut myös terveydenhuollon ammattihenkilöitä kouluttaviin tahoihin, että ne koulutustoiminnassaan kehittäisivät ja parantaisivat potilasasiakirjojen laatimista ja käsittelyä koskevaa opetusta.

Lisäksi TEO ilmoitti, että se tulee selvittämään vuoden 2009 aikana, mihin toimiin eri tahoilla on ryhdytty potilasasiakirjojen laadun parantamiseksi.

Eräissä tutkituissa tapauksissa potilasasiakirjoissa oli niin riittämättömiä merkintöjä, että niiden perusteella ei ollut mahdollista arvioida potilaan tutkimuksen ja hoidon sisältöä ja toteuttamista. Kun merkinnät potilasasiakirjoissa olivat puutteelliset, terveydenhuoltoa valvova viranomainen ei pystynyt antamaan OA:lle tämän pyytämiä lääketieteellisiä lausuntoja, eikä OA voinut arvioida, oliko potilas saanut potilaslain mukaista laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa (101/4/05*, 995/4/05 ja 26/4/06*).

Eräässä tapauksessa potilasasiakirjamerkinnöistä ei käynyt ilmi niiden laatimisen ajankohta. Merkintöjen tekemisen ajankohta on kuitenkin tärkeä tieto sekä potilaan hoitoa toteutettaessa että esimerkiksi tilanteissa, joissa joudutaan myöhemmin selvittämään hoidon asianmukaisuutta ja siihen osallistuneiden henkilöiden vastuukysymyksiä (3397/4/05).

Helsingin yliopistollisen keskussairaalan erikoislääkäri menetteli lainvastaisesti, koska hän teki potilaan poliklinikkakäynnistä merkinnät potilasasiakirjoihin vasta vajaan viiden kuukauden kuluttua käynnistä (2730/4/05). Lääkärin ja potilaan välistä puhelinkeskustelua koskevat merkinnät tulee tehdä potilasasiakirjoihin välittömästi ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua keskustelusta samalla tavoin kuin avohoitoa koskevat merkinnät (2235/4/05).

Potilastietojen luovuttamisessa noudatettiin Espoon terveyskeskuksessa käytäntöä, jonka mukaan potilaan mielenterveyteen ja psyykkiseen oireiluun liittyviä tietoja ei annettu kenellekään, ei edes potilaalle itselleen. Menettely oli lainvastaista. Myös sellaisella potilaalla, jolla on mielenterveydellisiä ongelmia, on oikeus tarkasta häntä koskevat potilasasiakirjatiedot. Tarkastusoikeus voidaan evätä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa yksilöllisen harkinnan perusteella voidaan arvioida tiedon antamisesta saattavan aiheutua vakavaa vaaraa potilaan terveydelle tai hoidolle (1783/4/05*).

Kantelija arvosteli Päijät-Hämeen keskussairaalaa siitä, että se ei toimittanut hänelle potilasasiakirjamerkintö-

jä kaikista hänen kuulokojeen huoltamisen ja säätämisen vaatimista käynneistä sairaalassa. Vakuutusyhtiö oli korvannut kantelijan kuulovamman ammattitautina ja myöntänyt hänelle matkakustannuskorvauksia niistä käynneistä, joista oli löytynyt merkintä potilasasiakirjoista. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten vastainen oli keskussairaalan käytäntö, jonka mukaan kaikkia käyntejä ei ollut merkitty potilasasiakirjoihin (1694/4/06*).

Pitkät käsittelyajat

Terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajat olivat useissa tapauksissa kohtuuttoman pitkiä. Näin oli Länsi-Suomen lääninhallituksessa, jossa kantelun käsittely kesti lähes 20 kuukautta. OA saattoi päätöksensä lääninhallituksen ohella sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja totesi seuraavansa kantelu- ja oikeusturva-asioiden käsittelyn kehittämistoimia ja tuloksia (3290/4/06).

Psykoterapeutti-nimikkeen rekisteröintiä koskevan hakemuksen käsittely TEO:ssa kesti kokonaisuudessaan kaksi vuotta. Ammattinimikkeen rekisteröinnissä olisi tullut ottaa huomioon, että asian käsittelyn viivästyminen saattaa vaikeuttaa hakijan oikeutta työhön koskevan perusoikeuden toteutumista, joka hänelle on turvattu perustuslain 18 §:ssä (2023, 3488 ja 3679/4/05).

Kantelijan ansionmenetyskorvausta koskevan asian käsittely kesti Potilasvakuutuskeskuksessa kohtuuttoman kauan, kun käsittelyaika oli kokonaisuudessaan noin kaksi vuotta yhdeksän kuukautta. Kantelija kärsi kohtuuttomia veroseuraamuksia, kun ansionmenetyskorvauksia maksettiin kerralla takautuvasti usean vuoden ajalta (3281/4/05*).

Ruumiinavauslausunnon ja kuolintodistuksen laatiminen Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksella yli neljän kuukauden kuluttua ruumiinavauksesta ei täyttänyt asianmukaisuuden ja joutuisuuden vaatimusta (3170/4/06). Toisessa tapauksessa kuolemansyyn selvittäminen viivästyi laitoksella. Tämä johtui siitä, että sienitoksisten tutkimusten tekeminen kesti lähes yhdeksän kuukautta. Tutkimusten tekemisessä tarvittavaa lisätietoa oli ryhdytty hankkimaan vasta lähes viiden kuukauden kuluttua näytteen saapumisesta laitokselle, koska aluksi oli ollut epäselvää, ryhdyttäisiinkö tutkimuksia suorittamaan lainkaan (3192/4/05*).

Vastauksen antaminen muistutukseen kesti Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä lähes vuoden. Näin pitkä käsittelyaika ei ole kohtuullinen. On tärkeää, että potilaan tekemään muistutukseen vastataan nopeasti. Näin muistutusmenettelystä tulee potilaalle helppo, nopea ja joustava mahdollisuus saada parannusta kokemaansa epäkohtaan. Kohtuullisena aikana vastata muistutukseen voidaan pääsääntöisesti pitää noin kuukautta tai kahta kuukautta, jos asia on erittäin ongelmallinen ja vaati selvitystyötä (502/4/06*).

Psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi on edellytettävä, että hän voi saattaa vapaudenmenetyksensä laillisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi ja että tuomioistuinkontrolli tapahtuu kiireellisesti kaikissa oikeusasteissa (1934/4/05*).

Velvollisuus neuvoa ja opastaa

Kertomusvuonna oli käsiteltävänä edellisten vuosien tapaan myös kanteluita terveydenhuollon viranomaisten neuvonta- ja opastamisvelvollisuudesta.

Kieltäydyttyään antamasta potilaalle jäljennöksiä tämän potilasasiakirjoista Espoon terveyskeskuksen omalääkäri ei antanut kantelijalle kirjallista kieltäytymistodistusta. Hänen mielestään potilasasiakirjoihin tehty merkintä korvasi potilaalle annettuna tämän mahdollisesti haluaman kirjallisen selvityksen siitä, miksi tälle ei voitu antaa kaikkia potilasasiakirjatietoja. Tällainen menettely ei vastaa henkilötietolain tarkoitusta. Hallintolaissa säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttää, että pyynnön epäämisen yhteydessä kieltäytymistodistuksessa mainitaan myös rekisteröidyn oikeudesta saattaa asia halutessaan ilman määräaikaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Tietoja potilasasiakirjoista tarvitseva voi tilanteesta riippuen saada niitä erilaisin oikeudellisin perustein joko rekisteröidyn tarkastusoikeuden nojalla, asianosaisena tai pelkästään sillä perusteella, että viranomaisen hal-

lussa olevat tiedot koskevat häntä. Hallintolaissa säädetystä viranomaisen neuvontavelvollisuudesta johtuu, että rekisterinpitäjän tulee tarvittaessa neuvoa ja ohjata tietoja pyytävää muun muassa kertomalla mainittujen tiedonsaantivaihtoehtojen eroista ja yhtäläisyyksistä. Menettelysäännökset ja valitustiet ovat erilaiset esimerkiksi kun kyse on henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden ja julkisuuslain mukaisten tiedonsaantioikeuksien epäämisestä (1783/4/05*).

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen ylilääkäri menetteli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) ja hallintolain vastaisesti siinä, että hän ei ohjannut kantelijaa yksilöimään potilasasiakirjojen lokitietoja koskevaa pyyntöään siten, että pyyntö olisi voitu käsitellä julkisuuslain mukaan. Tarvittaessa ylilääkärin olisi myös tullut ohjata kantelijaa siinä, millä tavalla hän saattoi saada tietopyyntöönsä viranomaisen kirjallisen ratkaisun (1433/4/05*).

Kantelija arvosteli Helsingin terveyskeskusta siitä, ettei hän saanut terveyskeskuksesta haavahoidossaan tarvitsemiansa hoitotarvikkeita vaan joutui turvautumaan toimeentulotukeen niiden hankkimiseksi. Hoitotarvikkeiden ja -välineiden jakelusta ei ole olemassa nimenomaisia säännöksiä. Vaikka niiden jakelua ei ole säädetty kansanterveyslaissa kuuluvaksi kunnan järjestämisvelvollisuuteen, ovat kunnat jakaneet niitä tietyille avohoidossa oleville potilaille. OA ei voinut todeta terveyskeskuksen menetelleen lainvastaisesti tai kaupungin oman pysyväisohjeen vastaisesti hoitotarvikkeiden jakelussa kantelijan kohdalla. Sen sijaan on mahdollista, että kantelija ei ollut saanut riittävästi ohjausta hoitotarvikkeiden jakelun piiriin kuuluvista hoitotarvikkeista. Hallintolain palveluperiaatteesta ja neuvontavelvollisuudesta johtuu, että potilasta ohjataan tällaisessa tilanteessa, jossa omahoitotarvikkeiden tarve ylittää ohjeissa mainitun enimmäismäärän (315/4/05*).

OA piti yleensä ongelmallisena sitä, että terveyskeskusten hoitotarvike- ja välinejakelusta ei ole lainsäädäntöä. Nykyinen jakelukäytäntö perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen, jolloin hoitotarvikkeita ja -välineitä käyttävät avohoidon potilaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella. STM:n suosituksella on haluttu varmistaa jakelu ja yhdenmukaistaa kuntien jakelukäytäntö, mutta suositus ei sido kuntia, vaan ne voivat halutessaan poiketa siitä. OA otti tämän asian omana aloitteena tutkittavaksi (1860/2/07). Asian käsittely on kesken.

Kantelija arvosteli Haukiputaan terveyskeskusta siitä, ettei hän pyynnöstään huolimatta saanut omia potilastietojaan. Terveyskeskus ei ollut kieltäytynyt antamasta tietoja, mutta oli pitänyt potilaan edun mukaisena, että hän tutustuisi potilasasiakirjoihinsa omalääkärin vastaanotolla. Terveyskeskus ei toiminut vastoin henkilötietolakia, vaan eräs tapa varmistua siitä, että potilas saa tiedot ymmärrettävässä muodossa, on tutustua potilasasiakirjoihin omalääkärin vastaanotolla. Olisi kuitenkin ollut hyvän hallinnon mukaista neuvoa potilasta samassa yhteydessä ja ilmoittaa, että hänellä oli halutessaan oikeus saada tiedot myös kirjallisina (3136/4/05).

Ratkaisua, joka koski asiakasmaksuista tiedottamista, selostetaan jäljempänä (3418/4/05* s. 182).

Salassapitovelvollisuus

Kertomusvuonna oli esillä myös kanteluita, jotka koskivat velvollisuutta pitää salassa potilaan terveydentilaa koskevat tiedot.

Terveyskeskuksessa työskennellyt kantelija oli sairauslomalle jäätyään ilmoittanut loman syyn esimiehelleen. Vähän myöhemmin hän sai tietoonsa, että hänen sairauspoissaolonsa syy oli työpaikalla useiden muidenkin henkilöiden tiedossa. Kantelijan esimies menetteli lainvastaisesti siinä, että hän oli vastoin yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain säännöksiä kertonut alaisenaan työskennelleen kantelijan sairauspoissaolon syyn toiselle työtoverille (2990/4/05).

Yhdistys järjesti kriisi- ja päivystyspalveluita Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle ostopalvelusopimuksen perusteella. Yhdistyksen työntekijä rikkoi salassapitovelvollisuutensa, kun hän paljasti kantelijan käyneen yhdistyksen toimipisteessä. Eräs kantelijan tuttava oli kysellyt kantelijan käynnistä ja kertonut kuulleensa asiasta tältä itseltään. Työntekijä oli vastannut tähän: "Tiedän tapauksen, mutta en saa puhua". Tieto siitä, että kantelija oli käynyt yhdistyksen toimipistees-

sä, on terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu yksityinen salaisuus, jota ei saa ilmaista sivulliselle (1955/4/05*).

Esteellisyys

Arvioitaessa esteellisyysnäkökulmasta virkamiehen osakeomistuksen merkitystä hänen osallistuessaan hankinta-asian käsittelyyn on osakeomistuksen suuruuden ohella merkitystä myös omistettavan yhtiön toiminnan luonteella. Terveydenhuollon ostopalveluasian valmisteluun aloitteentekijänä ja asiantuntijana osallistunut Pirkanmaan sairaanhoitopiirin lääkäri omisti 1,67 % ainoan tarjouksen tehneen lääkäriaseman osakkeista.

OA katsoi, että terveydenhuollon palveluita tuottavan yrityksen osakkeiden omistaminen on omiaan vaarantamaan hankintatilanteessa herkemmin luottamusta lääkärin puolueettomuuteen kuin yhteiskunnassa tavanomaisempi osakeomistus. Lääkärin olisi ollut perusteltua viranomaistoiminnan riippumattomuuteen kohdistuvan yleisen luottamuksen turvaamiseksi menetellä siten, että hän olisi jäävännyt itsensä hankinta-asian valmistelusta (3261/4/05*).

OA:n mukaan se, että psykiatrisen sairaalan lääkäri on ottanut potilaan tarkkailuun, ei tee hänestä lain mukaan esteellistä antamaan tarkkailulausuntoa. Sen sijaan tarkkailulausuntoa ei voi antaa sama lääkäri, joka on laatinut tarkkailulähetteen. Koska henkilön ottamisessa psykiatriseen sairaalaan tarkkailuun ja hänen määräämisessään vastoin tahtoaan psykiatriseen sairaalahoitoon on kysymys voimakkaasta puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, psykiatrista sairaalahoitoa antavissa toimintayksiköissä tulisi OA:n mukaan kuitenkin pyrkiä siihen, että myös tarkkailuun ottava ja tarkkailulausunnon antava lääkäri olisivat eri henkilöitä. Tämä koskee erityisesti sitä tilannetta, jossa omasta tahdostaan hoitoon tullut potilas määrätään hoitoon tahdostaan riippumatta. Tällöin hoitoon määräämismenettely saattaa olla ainoastaan kaksivaiheinen ja potilaan hoidon tarvetta arvioi itsenäisesti vain kaksi lääkäriä (996/4/05).

4.10.2 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksiköihin OA valvoo erityisesti tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden oloja ja kohtelua. Hän keskustelee sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan sekä potilaiden kanssa, perehtyy asiakirjoihin sekä tarkastaa suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Tarkastuksilla OA on korostanut hoitotakuun velvoitteiden noudattamista. Hän on myös painottanut sitä, että jos sairaala ei voi itse järjestää tutkimusta ja hoitoa laissa säädetyissä määräajoissa, sen on hankittava hoito joltakin muulta palvelujen tuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaisesti. OA on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lääninhallituksilla on keskeinen ja tärkeä tehtävä valvottaessa sellaisten potilaiden perusoikeuksien rajoittamista, jotka ovat psykiatrisessa sairaalahoidossa vastoin tahtoaan. Hän on korostanut, että psykiatrisessa sairaalassa tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten mielenterveyslain 4 a luvussa tarkoitettuja itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan. Lisäksi psykiatrisen sairaalan eri osastojen omien sääntöjen tulee olla lainmukaisia. Hän on joutunut kiinnittämään sairaaloiden huomiota myös siihen, että laissa säädetyt edellytykset eristämiselle ja sitomiselle eroavat toisistaan.

Kertomusvuonna tarkastettiin Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän psykiatrinen tulosalue ja Niuvanniemen sairaala.

Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosalueella oli annettu erilliset ohjeet potilaan sitomisesta ja eristämisestä. Erillisillä ohjeilla voidaan OA:n mukaan asianmukaisesti korostaa sitomisen ja eristämisen erilaisia oikeudellisia edellytyksiä. Näissä ohjeissa OA totesi kuitenkin joiltakin osin täsmentämisen tarvetta. Hän piti puutteena myös sitä, että muista rajoituksista (liikkumisvapauden rajoittaminen, omaisuuden haltuunotto, potilaan omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen, henkilöntarkastus ja -katsastus sekä yhteydenpidon rajoittaminen) ei ollut ohjeita. Lain tarkoitus on, että ohjeet koskevat kaikkia rajoituksia. OA kiinnitti

huomiota myös aikuispsykiatrian kriisiosaston ajoittaiseen ylikuormitukseen, mitä hän piti ongelmallisena. OA pyysi sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosaluetta ilmoittamaan hänelle 31.1.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen havaintonsa olivat johtaneet. Hän lähetti jäljennöksen tarkastuksesta laaditusta pöytäkirjasta tiedoksi Länsi-Suomen lääninhallituksen lääninlääkärille.

Psykiatrian tulosalue toimitti 7.11.2007 OA:lle tiedoksi sitomista ja eristämistä koskevat uusitut ohjeet ja ilmoitti, että muista rajoituksista tullaan myös antamaan ohjeet. Tulosalue ilmoitti myös valmistelevansa sairaanhoitopiirin johtoryhmälle suunnitelman ylikuormitustilanteiden ehkäisemiseksi. Tulosalueen mukaan käytäntö Seinäjoen sairaalan käyttämisestä varaosastona mahdollisissa ylikuormitustilanteissa tullaan virallistamaan.

Niuvanniemen sairaalan ohjeisiin liittyvään taulukkoon oli virheellisesti merkitty eristämiselle ja sitomiselle samat edellytykset. Omaisuuden haltuunottoa koskevassa osiossa ei ollut lainkaan mainittu haltuunoton edellytyksiä tai sitä, mitä omaisuutta lainkohdassa tarkoitetaan. Sairaala ilmoitti korjaavansa ohjeitaan näiltä osin. Tarkastuksella ilmeni, että sairaalassa käytetään pääasiassa eristämistä sitomisen sijasta. Yksittäinen potilas voi olla eristettynä tai sidottuna huomattavankin pitkiä aikoja. Tällainen potilas tosin viettää osan päivästä osastolla vointinsa mukaan.

Sairaalassa pidettiin tärkeänä, että potilailla olisi edunvalvoja, joka voisi ottaa vastaan eristämistä ja sitomista koskevia ilmoituksia. Potilas ei välttämättä ymmärrä hänestä tehtyjen ilmoitusten tai päätösten merkitystä. Jos potilaalle on määrätty edunvalvoja taloudellisia asioita varten, edunvalvoja ei aina ota näitä ilmoituksia vastaan. Mielenterveyslain uudistuksen jälkeen sairaala kartoitti edunvalvojan tarvetta ja ilmoitti maistraateille kymmeniä edunvalvojan tarpeessa olevia potilaita, joista kuitenkin vain muutamalle määrättiin edunvalvoja.

Tarkastuksella esiin tulleen johdosta OA päätti vielä selvittää erikseen pitkiin eristämisiin ja sitomisiin sekä edunvalvojan määräämiseen liittyviä ongelmia. Mitä tuli sairaalan toivomiin tarkennuksiin ja kannanottoihin omaisuuden haltuunottoa koskevissa asioissa (huumausaineet, teräaseet) ja potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevissa asioissa (liikkumisvapaus, tupakointi, ylensyönti), OA piti tarkoituksenmukaisimpana, että sairaala on yhteydessä Itä-Suomen lääninhallitukseen. Tässä tarkoituksessa hän lähetti jäljennöksen tarkastuksesta laaditusta pöytäkirjasta Itä-Suomen lääninhallitukselle.

Lisäksi kanslian esittelijät tekivät kertomusvuonna tutustumiskäynnin Itä-Suomen lääninhallituksen Kuopion alueellisen palveluyksikön sosiaali- ja terveysosastoon.

4.10.3 RATKAISUJA

Odotusajat HUS:n syömishäiriöyksikköön ovat lainvastaisen pitkät

OA katsoi, että HUS toimi lainvastaisesti ja laiminlöi lakisääteiset velvollisuutensa, kun se ei järjestänyt syömishäiriöstä kärsivälle potilaalle hoitoa vähintään kuudessa kuukaudessa, mikä on erikoissairaanhoitolaissa säädetty enimmäisaika odottaa lääketieteellisesti tarpeelliseksi todettua hoitoa. Vaikka HUS:n tiedossa oli, ettei se pysty nyt itse antamaan hoitoa tässä enimmäisajassa, se ei järjestänyt potilaalle mahdollisuutta saada hoitoa muilta palveluntuottajilta viivytyksettä ja enimmäisajan puitteissa.

OA:lle kanteli henkilö, jolle oli ilmoitettu jonotusajaksi syömishäiriöpoliklinikalle 10 kuukautta. Hoitoon pääsyä syömishäiriöyksikköön, Lapinlahden sairaalaan, ei jouduttanut Peijaksen sairaalan kiirehtimispyyntö eikä potilaan kirje Lapinlahden sairaalan ylilääkärille. Siihen hän ei saanut kirjallista vastausta. Puhelimitse hänelle kerrottiin, että henkilökuntaa ei ollut riittävästi. Potilas joutui odottamaan pääsyä hoitoon noin vuoden.

OA korosti, että hoitotakuun täytyy toteutua myös psykiatrian erikoisalalla. Hänen saamansa tiedon mukaan jonotusajat syömishäiriöyksikköön ovat kuitenkin jatkuvasti kasvaneet, ja pisimmillään ne voivat olla tällä hetkellä jopa kaksi vuotta. Syömishäiriöpotilaiden määrä on lisääntynyt aikaisemmasta, ja työnjakosopimuksen mukaisesti heidän hoitonsa kuuluu pääkaupunkiseudulla HUS:n syömishäiriöyksikköön.

HUS:n psykiatrian toimialajohtajan mukaan tärkein syy jonotusaikojen pitkittymiseen oli henkilöresurssien puute. Psykiatrian tulosyksikkö oli kolmena peräkkäisenä vuonna esittänyt lisäresurssien saamista syömishäiriöpoliklinikalle, jotta hoitoon pääsy voitaisiin toteuttaa hoitotakuun aikarajoissa. Lisäresursseja ei ollut myönnetty, oli vain viitattu kuntien vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen.

OA antoi huomautuksen HUS:lle sen lainvastaisesta menettelystä ja pyysi HUS:n hallitusta ilmoittamaan 31.12.2007 mennessä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt saadakseen odotusajat syömishäiriöyksikössä lainmukaisiksi. OA totesi myös, että syömishäiriöklinikka toimi hyvän hallinnon vastaisesti, kun potilas ei saanut kirjeeseensä kirjallista vastausta.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 11.9.2007, dnro 3822/4/06*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

HUS ilmoitti 21.12.2007, että jonotilanteen nopeaksi korjaamiseksi tarvitaan väliaikaisesti ulkopuolista työvoimaa. MedOnen kanssa tehdyn sopimuksen puitteissa on lokakuun puolivälistä alkaen saatu käyttöön kolmena päivänä viikossa psykiatrian erikoislääkäri ja yhtenä päivänä viikossa psykiatriaan erikoistuva lääkäri. Jono syömishäiriöyksikköön on lyhentynyt. Myös lääkärisopimuksen mukaista lisätyötä voidaan käyttää tilanteen korjaamiseksi, mikäli lisätyöhön halukkaita lääkäreitä löytyy.

Pidemmällä aikavälillä on tarpeen saada syömishäiriöyksikköön pysyvästi lisää lääkärityövoimaa ja vahvistaa myös mm. hoitajaresursseja. Lisäksi kehitetään hoitoprosessin tehokkuutta muun muassa standardisoitujen tutkimus- ja hoitopakettien sekä hoitajavastaanottotoiminnan avulla. Jo käynnistetyillä toimenpiteillä jonoa kyetään lyhentämään merkittävästi vuoden 2008 loppuun mennessä. Hoitotakuusäännösten edellyttämään tilanteeseen päästään kuitenkin vasta useiden kuukausien kuluttua lisähenkilöstön saamisesta.

Hoitotakuu ei toteutunut Helsingin kaupungin hammashoidossa

OA arvosteli toistamiseen Helsingin kaupunkia siitä, että se ei järjestänyt potilaille hammashoitoa kansanterveyslaissa säädetyssä enimmäisajassa. Vaikka kaupunki tiesi, ettei se itse voinut antaa hoitoa säädetyssä ajassa, se ei kuitenkaan hankkinut heille hoitoa muilta palveluntuottajilta viivytyksettä ja enimmäisaikojen puitteissa, niin kuin sen olisi kansanterveyslain mukaan pitänyt tehdä. Helsingin kaupunki menetteli OA:n mukaan potilaiden hoidossa lainvastaisesti ja laiminlöi lakisääteiset velvollisuutensa.

OA:n tutkittavana oli neljä kantelua kohtuuttoman pitkistä jonotusajoista kiireettömään hammashoitoon. Jakomäen hammashoitolassa potilas oli hoitojonossa vielä vuosi sen jälkeen, kun hänen hampaissaan oli alkutarkastuksessa todettu reikiä. Malmin hammashoitolassa potilaalle oli ensin kerrottu, että hän voisi saada ajan reikien paikkaamista varten vuoden sisällä. Kun vuosi tuli täyteen, ajanvarauksesta ilmoitettiin kuitenkin, että jonotus kestää vielä kahdesta neljään kuukautta.

Toinen potilas oli ollut Malmilla hoitojonossa melkein vuoden, kun hän kanteli viivytyksestä oikeusasiamiehelle. Kivikon hammashoitolassa potilas joutui odottamaan pääsyä hoitoon 18 kuukautta. Kantelija oli kertomansa mukaan pyytänyt mahdollisuutta päästä hoitoon ostopalvelun kautta, mutta se oli evätty, koska hän tarvitsi vain suuhygienistin palveluita.

OA antoi kaikkien neljän kantelun johdosta Helsingin terveyskeskukselle huomauksen. Kun kantelijoiden hoidon tarve oli arvioitu, heille olisi OA:n mukaan pitänyt järjestää tarpeelliseksi todettu hammaslääketieteellinen hoito kohtuullisessa ajassa. Kansanterveyslain mukaan kohtuullinen aika on kolme kuukautta siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Jos hoidon lykkääminen ei vaaranna potilaan terveydentilaa, hoidon antamista voidaan lain mukaan lykätä vielä toiset kolme kuukautta.

OA pyysi kanteluiden johdosta Helsingin terveyskeskukselta selitystä erityisesti siitä, miksi se ei hankkinut potilaille hoitoa muilta palveluntarjoajilta, kun se tiesi, ettei se pystynyt tarjoamaan hoitoa säädetyissä enim-

mäisajoissa. Tätä selvitystä OA ei saanut. Sen sijaan terveyskeskus kertoi, että vaikka kunnalliseen hammashoitoon oli lisätty resursseja, tilanne ei ollut helpottunut vaan päinvastoin huonontunut. Hoitojonossa oli heinä–syyskuussa 2007 9 000–10 000 potilasta. Näistä kiireettömään hoitoon päätyä odotti yli kuuden kuukauden ajan 7 000–9 000 potilasta.

Kunnallisten suun terveydenhuollon palveluiden kysyntä näyttää terveyskeskuksen mukaan lisääntyvän koko ajan samalla kun yksityisten palveluiden käyttö vähentyy. Terveyskeskus korosti lisäksi, että valtakunnallinen työvoimatilanne on hammashuollossa sellainen, että vaikka terveyskeskus haluaisi palkata tai vuokrata lisää työvoimaa taikka hankkia lisää ostopalveluita, hammaslääkäreitä ei ole saatavilla.

OA painotti, että kun terveyskeskus ei pystynyt antamaan hoitoa säädetyissä enimmäisajoissa, sen olisi tullut järjestää hoito yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla hoito sopimukseen perustuen muilta palveluntuottajilta.

Helsingin terveyskeskuksen tammikuussa 2008 antamien tietojen mukaan se kykenee tällä hetkellä järjestämään asukkailleen suun terveydenhuollon palvelut hoitotakuuvelvoitteiden mukaisesti.

OA Riitta-Leena Paunion päätökset 24.9.2007, dnrot 713*, 767* ja 785/4/07* sekä 21.10.2007, dnro 1202/4/07*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Hätäkeskusten ja poliisin ohjeita on täsmennettävä

OA piti vakavana puutteena, että hätäkeskuksen käytössä ei ole terveydenhuollon viranomaisen antamaa ohjetta siitä, miten arvioida päihtyneen henkilön avuntarve. Tällaiset ohjeet ovat välttämättömät sen vuoksi, että hätäkeskuspäivystäjiltä ei vaadita terveydenhuollon ammattikoulutusta. Hätäkeskus on erittäin tärkeässä asemassa, sillä se on potilaan hoitoketjun alkupäässä. Hätäilmoituksen vastaanottaneen hätäkeskuspäivystäjän tekemän riskinarvioinnin perusteella määräytyvät hälytystehtävän kiireellisyys ja laatu.

OA piti puutteena myös sitä, että poliisille ei ole annettu toimintaohjetta sellaisen tilanteen varalta, että päihtyneellä voi päihtymyksen lisäksi olla jokin terveyttä vakavastikin vaarantava sairaus, johon hän tarvitsisi hoitoa.

Ohjeiden puutteet tulivat ilmi tutkittaessa kantelua Pirkanmaan hätäkeskuspäivystäjien ja Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiesten menettelystä sairaustapauksessa. Kierrätyskeskuksen työntekijä oli löytänyt työharjoittelijan huonovointisena, kalpeana ja voimattomana kaatuneena polkupyörien päälle. Hän soitti hätäkeskukseen ja tilasi sairasauton. Hätäkeskus sai tietää, että harjoittelija oli humalassa ja se lähetti paikalle poliisipartion. Harjoittelija vastasi poliisien kysymyksiin asiallisesti ja loogisesti mutta kangerrellen. Puhallutus osoitti, että hän oli kahden promillen humalassa.

Poliisit olisivat vieneet harjoittelijan putkaan, mutta tämä ei halunnut sitä, koska hänen veljensä oli tulossa hakemaan häntä pikapuoliin. Poliisit suostuivat pyyntöön olla viemättä häntä putkaan, mutta ilmoittivat, että toinen soitto hätäkeskukseen veisi harjoittelijan automaattisesti putkaan. Veljen tullessa harjoittelija oli edelleen heikko, hänen jalkansa eivät kantaneet ja hänen vasen kätensä oli tunnoton. Tällöin soitettiin uudelleen hätäkeskukseen, joka lähetti nyt paikalle sairasauton. Harjoittelija vietiin sairaalaan, missä hän meni tajuttomaksi ja kuoli puolitoista vuorokautta myöhemmin aivoverenvuotoon.

Ratkaisussaan OA totesi, että hätäkeskuksen olisi jo ensimmäisen hätäilmoituksen jälkeen ollut perusteltua lähettää paikalle sairasauto. Hätäkeskus ei näyttänyt kiinnittäneen asianmukaista huomiota siihen, että harjoittelija oli kaatunut varastossa polkupyörien sekaan eikä ollut päässyt omin voimin ylös. Hänelle oli voinut aiheutua kaatumisesta vammoja, joiden ei tarvinnut olla näkyviä ollakseen vakavia. Hän oli esimerkiksi voinut loukata päänsä. Kun hätäkeskus oli arvioinut harjoittelijan terveydellistä riskiä, hallitsevana oli OA:n mukaan ollut humalatila, joka oli tullut ilmi ensimmäisen hätäpuhelun aikana. Mahdollisia halvausoireita hätäkeskus tiedusteli vasta toisella soitolla.

OA piti välttämättömänä, että kaikkien hätäkeskusten käytössä on terveydenhuollon viranomaisten antamat ohjeet päihtyneen henkilön terveydellisen riskin arvioinnista. Tällaiset ohjeet STM on antanut päihtyneen henkilön akuuttihoidosta. Ne koskevat kuitenkin terveydenhuollon toimintayksikköön itse hakeutunutta tai sinne tuotua päihtynyttä. Ohjeissa korostetaan, että päihtymys ei saa estää henkilön akuuttihoidon tarpeen arviointia ja hoidon järjestämistä eikä päihtymys saa estää asianmukaisten palveluiden saamista. Tämän saman periaatteen tulee OA:n mukaan koskea myös hätäkeskuksessa tehtäviä päihtyneiden henkilöiden terveydellisten riskien arviointia.

OA ei katsonut Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiesten toimineen lainvastaisesti. Hän huomautti kuitenkin, että sisäasiainministeriön ohjetta päihtyneen käsittelystä täytyy täsmentää siltä osin kuin se koskee päihtyneen sairaustilan arviointia. Hän kiinnitti huomiota siihen, että henkilön sairaus voi muistuttaa päihtymystä. Toisaalta henkilöllä voi olla päihtymyksen lisäksi jokin terveyttä vakavasti vaarantava sairaus. Tällaista päihtynyttä ei voida ottaa säilöön, vaan hänet on toimitettava hoitoon terveydenhuollon toimintayksikköön.

OA pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ja sisäasiainministeriötä ilmoittamaan 31.3.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet ohjeistuksessa olevien puutteiden korjaamiseksi.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 10.12.2007, dnro 529/4/06*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

STM ilmoitti, että se käynnistää parhaillaan selvitystä sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavista itsemääräämisoikeuden rajoitteista, pakotteista ja tahdon vastaisista hoitotoimenpiteistä. Selvitys ja tämän perusteella annettavat säädösehdotukset ja muut toimet ovat välttämättömiä, jotta nykytilanteeseen liittyvät ongelmat saataisiin ratkaistua. Ongelmat liittyvät päihtyneiden ohella muun muassa kehitysvammaisiin, ulkoisen vamman tai somaattisen sairautensa vuoksi yhteistyökyvyttömiin potilaisiin.

Selvitys on haasteellinen, koska siinä on pohdittava itsemääräämisoikeutta ja oikeutta tarpeen mukaiseen hoitoon erikseen kunkin rajoitteen osalta. Samalla tullaan pohtimaan myös OA:n esittämää kysymystä päihtyneen henkilön terveysriskin arvioinnista hoitoyksikköjen ulkopuolella. STM toteaa, että toistaiseksi myös terveydenhuollon toimintayksikköjen ulkopuolisessa hoidon tarpeen arviossa ja hoidossa voidaan soveltaa STM:n ohjetta 2006:25.

Sisäasiainministeriö ilmoitti, että ministeriössä on valmisteilla valtioneuvoston asetus poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Asetus on tarkoitus antaa vielä kevään 2008 aikana. Samassa yhteydessä on valmisteltu ohjeita pidätettyjen ja päihtyneiden kohtelusta. Ohjeissa täsmennetään päihtyneen sairaustilasta tehtävää arviota OA:n esittämällä tavalla.

Turun terveyskeskus eristi häiriötä aiheuttaneen päihtyneen potilaan putkaan

OA antoi Turun kaupungin terveystoimelle huomautuksen siitä, että päihtynyt ja häiritsevästi käyttäytynyt potilas eristettiin terveyskeskuksen päivystyksessä poliklinikan putkaan ja hänen omaisuutensa otettiin haltuun. Potilas oli tuotu päivystykseen, koska hän oli kaatunut kotonaan ja saanut muun muassa päähänsä vammoja.

OA huomautti, että eristämiselle ja omaisuuden haltuunotolle täytyy olla lailliset perusteet. Voimassa olevan lain mukaan ei ole mahdollista rajoittaa omasta tahdostaan terveyskeskukseen hoidettavaksi otetun potilaan itsemääräämisoikeutta vastoin tämän tahtoa. Vaikka potilas tässä tapauksessa oli päihtynyt ja käyttäytyi häiritsevästi, hoitohenkilökunnalla ei ollut oikeutta sulkea häntä lukittuun huoneeseen, josta hänellä ei ollut mahdollisuutta poistua. Terveydenhuollossa potilaan tahdon vastainen eristäminen ja omaisuuden haltuunotto ovat mahdollisia vain silloin, kun hänet on mielenterveyslain mukaisesti otettu tarkkailuun tai määrätty hoitoon ja tällöinkin vain silloin, kun sitä vaatii välttämättä joko hänen sairautensa hoito, hänen oma turvallisuutensa tai toisen henkilön turvallisuus.

OA totesi, että hoitajat toimivat lainvastaisesti, kun he eristivät potilaan ja ottivat haltuunsa hänen omaisuuttaan. Hoitajat noudattivat kuitenkin tapahtuma-

hetkellä Turun kaupungin terveystoimen antamia ohjeita. OA ei pitänyt kohtuullisena edellyttää, että hoitajien olisi tullut epäillä käytössä olleiden ohjeiden lainmukaisuutta.

Lainvastaisista ohjeista ja niiden mukaisesta menettelystä oli OA:n mukaan vastuussa Turun kaupungin terveystoimi. Hän pyysi terveystointa ilmoittamaan 28.9.2007 mennessä eristämistä koskevien ohjeiden muuttamisesta siltä osin kuin niissä sallitaan lain vastaisesti potilaan itsemääräämisoikeuden rajoitukset ja pakon käyttö.

Turun kaupungin terveystoimi toimitti 24.9.2007 OA:lle tiedoksi uusitut ohjeensa levottomien potilaiden hoidosta Turun terveyskeskuksen päivystyksessä. Terveystoimi totesi ottaneensa huomioon uusien ohjeiden valmistelussa STM:n ohjeen päihtyneen henkilön akuuttihoidosta.

Kantelun tutkinnassa tuli esiin, että sellaiset tilanteet ovat yleisiä, että rauhaton tai väkivaltainen potilas aiheuttaa häiriötä terveyskeskuksen päivystyksessä ja henkilökunta turvautuu menettelyihin, joihin heillä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta. OA otti asian tutkittavakseen omana aloitteenaan.

OA pyysi STM:tä antamaan lausunnon siitä, käytetäänkö somaattista hoitoa antavissa toimintayksiköissä sellaisia menettelytapoja, joilla puututaan potilaan itsemääräämisoikeuteen ja joihin niillä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta. Hän pyysi STM:tä ottamaan kantaa siihen, onko voimassa olevan lainsäädännön puitteissa terveydenhuollon ammattihenkilöillä riittävästi keinoja puuttua rauhattoman tai väkivaltaisen potilaan käyttäytymiseen. Hän pyysi myös STM:n näkemystä siitä, onko tarvetta säännellä laissa ne edellytykset, joilla potilaan itsemääräämisoikeuteen voidaan puuttua somaattisen hoidon yhteydessä (1073/2/07). Asian käsittely on vielä kesken.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 30.3.2007, dnro 3285/4/04*, esittelijä Iisa Suhonen

Asiakasta on neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilöpäätös pyydettäessä

Kantelija arvosteli Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelyä hammashoidon maksua koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan kaupunki ei informoinut asiakkaita siitä, että se oli muuttanut kaikki kuvantamistutkimukset maksullisiksi. Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta oli Tampereen kaupungin lautakuntien johtosäännön nojalla päättänyt hammashuollossa perittävistä maksuista. Hammasröntgentutkimuksesta perittävä maksu perustui sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (jäljempänä asiakasmaksulaki) ja asetukseen.

OA:n mukaan sosiaali- ja terveystoimi toimi lainmukaisesti ja harkintavaltansa puitteissa periessään kantelijalta hammasröntgentutkimuksesta maksun. Kantelijalla oli myös oikeus hakea muutosta hänelle määrättyyn asiakasmaksuun. Hän ei kuitenkaan saanut maksusta päätöstä eikä ohjetta muutoksenhausta, mitä OA piti ongelmallisena kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Asiakasmaksulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, että lain perusteella määrätystä maksusta tulisi tehdä kirjallinen päätös. Kuitenkin asiakasmaksulaissa edellytetään, että maksua koskevaan päätökseen tulee liittää ohjeet siitä, miten päätös voidaan saattaa oikaisua varten toimielimen käsiteltäväksi. OA:n mukaan tämä merkitsee sitä, että maksupäätöksen tulee olla kirjallinen, jotta siihen voidaan liittää muutoksenhakuohjaus. Tämä lainkohta koskee kuitenkin viranhaltijan tekemää maksupäätöstä. Käytännössä viranhaltijan tekemät maksupäätökset koskevat pääasiassa asiakkaan maksukyvyn mukaan määräytyviä maksuja eivätkä tasamaksuja.

Asiakasmaksulaista ei myöskään ilmene, milloin viranomaisen tai viranhaltijan tulee tehdä yksilöpäätös maksua koskevassa asiassa. OA:n mielestä näin tulee tehdä ainakin silloin, kun asiakas sitä erikseen pyytää, jotta hän voi hakea maksuun muutosta. Tämä koskee

myös tasamaksua ja sellaista maksua, joka perustuu toimielimen eikä viranhaltijan päätökseen. Sen sijaan tulkinnanvaraista on, milloin viranomaisen tai viranhaltijan tulee tehdä tällainen päätös omasta aloitteestaan.

Tiedossa ei ollut, että kantelija olisi pyytänyt maksuasiassaan yksilöpäätöstä sosiaali- ja terveystoimesta, eikä OA voinut todeta, että sosiaali- ja terveystoimi olisi toiminut tältä osin lainvastaisesti. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaalla on tieto siitä, miten hänen tulisi menetellä, jos hän on tyytymätön hänelle asiakasmaksulain nojalla määrättyyn maksuun ja että viranhaltijat osaavat neuvoa asiakkaita oikein. Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta viranomaisen neuvonnalla ja tiedottamisella on siten erittäin suuri merkitys. Kantelija ei tiennyt, miten hänen tuli menetellä saadakseen muutoksen hänelle määrättyyn maksuun. OA:n mukaan sosiaali- ja terveystoimi ei ollut tältä osin huolehtinut riittävästi neuvontavelvollisuudestaan. OA saattoi tämän käsityksensä sosiaali- ja terveystoimen tietoon.

OA:n mukaan nykyisen lainsäädännön perusteella on epäselvää, milloin maksuasiassa on annettava kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen. Kuitenkin voimassa oleva hallintolaki edellyttää nimenomaisesti, että hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja että se on perusteltava. OA:n mielestä terveydenhuollon palveluiden asiakkaiden oikeusturvaa ja hyvää hallintoa edistäisi se, että kirjallisen päätöksen tekemisestä, päätöksen perustelemisesta sekä siihen liitettävästä muutoksenhakuosoituksesta olisi säännelty nykyistä selkeämmin. Tätä tukee myös se, että kyse on terveydenhuollon palvelujen käyttäjien velvoitteista, jotka ovat asiakasmaksulain mukaan ulosottokelpoisia ilman tuomiota tai päätöstä. OA saattoi STM:n harkittavaksi, onko lainsäädäntöä syytä täsmentää tältä osin.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 20.12.2007,
dnro 3418/4/05*, esittelijä Iisa Suhonen

4.11 LASTEN OIKEUDET

Lasten oikeudet kuuluvat eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueisiin. Eduskunnan vuonna 1998 esittämän toivomuksen mukaisesti lasten oikeuksien toteutumista arvioidaan omassa asiaryhmässään. Näissä asioissa ratkaisijana on oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*. Pääesittelijänä toimi alkuvuoden oikeusasiamiehensihteeri *Liisa Nieminen* ja 1.6.2007 alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

Lasten edun ja oikeuksien edistäminen yleisellä tasolla on vuodesta 2005 alkaen ollut erityisesti lapsiasiavaltuutetun tehtävänä. Lapsiasiavaltuutetun tulee edistää lasten edun ja oikeuksien toteutumista muun muassa arvioimalla lasten elinolosuhteita, seuraamalla yhteiskunnallista päätöksentekoa ja sen vaikutuksia lapsiin ja tekemällä aloitteita. Sitä vastoin yksittäisten tapausten arvioiminen ei kuulu lapsiasiavaltuutetun tehtäviin, vaan esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille.

4.11.1 HANKKEITA JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Oikeusasiamies valvoo lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista viranomaisten toiminnassa. Hän on vuodesta 2002 alkaen kiinnittänyt huomiota siihen, että perheväkivalta on lasten turvallisuutta ja koskemattomuutta koskevan perusoikeuden vakava loukkaus. Vuonna 2006 hän arvioi tähän liittyviä erityisiä ongelmia eduskunnalle antamassaan erityiskertomuksen *"Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu"* (K 1/2006).

Tämän jälkeen julkisuudessa kiinnitettiin huomiota viranomaisten toiminnan tehostamiseen perheväkivallan torjunnassa. Erityisesti tähän pyrittiin sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjelmalla läheissuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi. Ohjelma päättyi vuonna 2007. Vuoden 2008 alusta alkaen vastuu kehittämistyöstä läheissuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi siirtyi Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukselle (Stakes). Erityisesti lapsiin ja nuoriin kohdistuvan perheväkivallan vähentäminen on yhtenä tavoitteena myös valtioneuvoston lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa, joka käynnistyi vuonna 2007.

Asiaan on kiinnitetty laajaa huomiota myös kansainvälisellä tasolla. YK:n yleiskokous päätti 29.11.2007 nimetä lapsiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseen keskittyvän erityisedustajan. Taustalla on YK:n vuonna 2006 teettämä maailmanlaajuinen tutkimus lapsiin kohdistuvasta väkivallasta. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea antoi suosituksen lapsen oikeudesta suojeluun ruumiilliselta kurituksella ja muilta julmilta tai halventavilta kurittamisen tavoilta (CRC/C/GC/8 2.3.2007). Euroopan neuvosto on aloittanut jo vuonna 2005 ohjelman, jonka päätavoitteena on lasten oikeuksien edistäminen ja lasten suojaaminen väkivallalta (*Building a Europe for and with Children*).

Vuoden tärkein lapsia koskenut lainsäädäntömuutos oli uuden lastensuojelulain (417/2007) säätäminen. Uudessa laissa lasten perus- ja ihmisoikeudet on otettu aikaisempaa paremmin huomioon. Laissa on esimerkiksi entistä selkeämmät säännökset niitä tilanteita ajatellen, joissa lapsen ja huoltajan väliset edut ovat keskenään ristiriidassa tai joissa lapsen edun selvittämisen tai turvaamisen kannalta on muutoin tärkeää määrätä lapselle erillinen edunvalvoja käyttämään hänen puhevaltaansa huoltajan sijasta. Tahdonvastaisten huostaanottojen ensiasteen käsittely siirrettiin kuntien sosiaalihuollon toimielimistä hallinto-oikeuksiin.

Lastensuojeluilmoitusta koskevaa säännöstä on uudessa laissa tarkennettu ottaen huomioon OA:n erilliskertomuksessaan esittämät huomiot. OA esitti samassa yhteydessä myös, että lastensuojeluviranomaisille säädettäisiin joissakin tilanteissa velvollisuus ilmoittaa poliisille lapseen kohdistuneesta rikosepäilystä. Velvoite lisättiin lakiin eduskunnan vaatimuksesta. Uusi laki tuli voimaan vuoden 2008 alusta alkaen.

4.11.2 LAILLISUUSVALVONTA

OA:n laillisuusvalvonnan keskeinen osa on kanteluiden ratkaiseminen. Lasten oikeuksia koskevia ratkaisuja tehtiin yhteensä 139, mikä on jonkin verran edellisvuotta enemmän. Ratkaisuista noin 21 % johti toimenpiteeseen. Lasten oikeuksia koskevat kantelut eivät näy jäljempänä olevissa tilastoissa omana ryhmänään, sillä kantelut on tilastoitu niiden viranomaisten mukaan, jotka ovat kulloinkin olleet niiden kohteena. Lasten oikeuksia koskevat kantelut kohdistuvat useimmiten sosiaalihuollon viranomaisiin ja kouluviranomaisiin ja suurin osa niistä sisältyy siksi tätä asiaryhmää koskeviin tilastotietoihin, mutta lasten oikeuksia koskevia kanteluita on myös muissa asiaryhmissä.

Kuntien sosiaalitoimi – lastensuojelu

Edellisvuosien tapaan suurin osa ratkaisuista koski kuntien sosiaalitoimen menettelyä lastensuojelussa ja lasten huolto- ja tapaamisoikeusriitojen yhteydessä. Nämä muodostivat yhteensä yli 60 % lasten oikeuksia koskevista kanteluista.

Huomattava osa lastensuojeluun liittyvistä kanteluista liittyi huostaanotettujen lasten olosuhteisiin sijaishuollossa. Kanteluissa arvosteltiin lasten ja heidän läheistensä oikeutta yhteydenpitoon ja lasten kohtelua sijaishuollossa. Toimenpiteisiin johtivat muun muassa eräät yhteydenpitoa koskeneet kantelut, joissa sosiaalihuollon viranomainen oli rajoittanut huostaanotetun lapsen yhteydenpitoa muihin hänelle läheisiin henkilöihin kuin lapsen omiin vanhempiin. Näitä olivat muun muassa isovanhemmat. Vuoden 2006 lastensuojelulain osauudistus selkiytti lapsen läheisten asemaa yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksenteossa ja korosti ennestään valituskelpoisen päätöksen tärkeyttä myös näissä yhteyksissä (682/4/05* Mikkelin sosiaali- ja terveyslautakunta, 2278/4/05 Jyväskylän maalaiskunnan sosiaali- ja terveyslautakunta ja 1201/4/06* Vesilahden sosiaali- ja terveyslautakunta).

Myös vanhemman ja lapsen välisestä yhteydenpidosta päätettäessä esiintyi sosiaalihuollon viranomaisen menettelyä, joka oli virheellistä joko sen vuoksi, että päätöstä ei ollut tehty (3634/4/06 Tampereen läntinen sosiaaliasema) tai huoltajaa ei ollut kuultu asianmukaisesti hallinto-oikeuden vaatimuksesta huolimatta (2883/4/05 Pedersören sosiaalilautakunta). Koska huoltosuunnitelmaneuvottelusta oli kulunut lähes kolme kuukautta ennen kuin kirjallinen huoltosuunnitelma oli toimitettu huoltajalle, ei menettely tässä tapauksessa OA:n mielestä vastannut hyvää hallintoa (1027/4/05 Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelukeskus).

Huostaanotetun lapsen ja vanhemman välistä yhteydenpitoa koski myös OA:n ratkaisu (3904/4/06* ja 347/4/07*), jossa Oravaisten kunnan sosiaalilautakunta oli sijoittanut lapsen ruotsinkieliseen sijaisperheeseen. Lapsen äiti oli suomenkielinen. Äidin yhteydenpidon rajoittamisen vuoksi lapsi oli alkanut unohtaa äidinkieltään suomea. OA piti olosuhteita lapsen ja äidin perhe-elämän suojaa koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutumisen kannalta ongelmallisina. Hänen mielestään sosiaalitoimen olisi tullut ottaa lapsen äidinkieli huomioon lapsen sijoituksessa tai huolehtia muulla tavoin siitä, että kieliongelmat eivät vaikeuta lapsen ja äidin välistä yhteydenpitoa.

Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan sijaishuoltoyksikkö oli sijoittanut huostaanotetun 17-vuotiaan lapsen tukiasuntoon. Huoltosuunnitelmaneuvotteluissa esitettiin asuntoa koskeva vuokrasopimus lapsen ja huoltajan allekirjoitettavaksi. OA ei nähnyt sinänsä estettä sille, että huostaanotettu lapsi solmii itse vuokrasopimuksen, jos hänen edunvalvojansa hyväksyy menettelyn ja jos menettely on muutoinkin lapsen edun mukainen. Tässä tapauksessa vuokrasopimuksella oli sosiaalitoimen mukaan kuitenkin vain kasvatuksellinen tarkoitus, sillä kaupunki vastasi vuokrasuhteen taloudellisista velvoitteista. OA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että lastensuojeluviranomaisen vaati lasta ja huoltajaa allekirjoittamaan sopimuksen, jota ei ollut tarkoitettukaan noudatettavaksi kaikilta osin (2761/4/05).

OA kiinnitti vielä eräässä yhteydessä huomiota sijaishuollon valvonnan tärkeyteen lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta (etenkin lapsen oikeuksien sopimuksen 3.3 art.). Tässä tarkoituksessa hän painotti, että yksityisen perhehoidon toimeksiantosopimukset tulisi laatia huolellisesti (2278/4/05 Jyväs-

kylän maalaiskunnan sosiaali- ja terveyslautakunta). Vuoden 2008 alusta voimaan tulleessa lastensuojelulaissa sijaishuollon valvonnasta onkin annettu entistä täsmällisemmät säännökset. Myös valvovia viranomaisia on aikaisempaa enemmän.

Lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidat

OA:n omasta aloitteesta on ollut tutkittavana käräjäoikeuden lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa sosiaalitoimelta pyytämien selvitysten, ns. *olosuhdeselvitysten* viipyminen Espoon sosiaalitoimessa (38/2/05*). Myös kahdessa yksittäistapauksessa kanneltiin olosuhdeselvitysten viipymisestä Espoossa (88* ja 1051/4/05*). OA:n ratkaisuja näissä asioissa on selostettu jäljempänä s. 188.

Eräässä kanteluasiassa huoltoriidan yhteydessä tehdyt kiireelliset huostaanotot olivat OA.n mukaan sinänsä perusteltuja. Hän katsoi kuitenkin, että puolueeton menettely olisi edellyttänyt lasten palauttamista sille vanhemmista, jonka luokse käräjäoikeus oli määrännyt heidät väliaikaisesti asumaan. Helsingin sosiaaliviraston vs. johtava sosiaalityöntekijä oli menetellyt virheellisesti siinä, että hän oli vahvistanut lasten kotiuttamisen sen vanhemman luokse, jota lapset olivat oikeutettuja tapaamaan väliaikaismääräyksen nojalla, sopimatta asiasta toisen vanhemman kanssa (2461/4/04*).

Toisen kantelun yhteydessä OA kiinnitti sosiaalijohtajan huomiota olosuhdeselvityksen valmistelun yhteydessä asiakastietoihin kirjattuihin ei-julkisiin tietoihin, jotka koskivat ulkopuolista henkilöä ja jotka eivät olleet asian kannalta välttämättömiä. Asiakastietoihin tehdyssä muussa kirjauksessa oli myös käytetty epäasianmukaista kieltä (1785/4/05 Hankasalmen kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta). Muut kantelut, jotka liittyivät sosiaalitoimen menettelyyn olosuhdeselvitysten tekemisessä, eivät johtaneet toimenpiteisiin.

Oikeusasiamiehen vuonna 2007 ratkaisemiin kanteluihin voidaan arvioida sisältyneen aiempia vuosia enemmän sellaisia, jotka liittyvät lasten ja vanhemman välisen tapaamisoikeuden toteutumiseen. Kaksi näistä koski tapaamisia valvottuina. Toisen kantelun yhteydessä OA kiinnitti Porvoon sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota sosiaalitoimen toimivaltaan valvottujen tapaamisten määräämisessä, mistä sosiaalitoimella oli antamansa selvityksen valossa ollut erheellinen käsitys (3535/4/06*).

Toisessa tapauksessa kantelija oli tyytymätön muun muassa siihen, ettei hän ei voinut käyttää äidinkieltään ruotsia tavatessaan lapsiaan valvotusti. OA ei pitänyt menettelyä lainvastaisena, koska valvontaa järjesti yksikielinen suomenkielinen kunta. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota tapaamisoikeuden tarkoituksena olevaan perhe-elämän suojaa koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen sekä oman kielen käyttöä koskevaan perusoikeuteen. Nämä huomioon ottaen tulisi hänen mielestään pyrkiä siihen, että jokainen voisi käyttää äidinkieltään tällaisten tapaamisten yhteydessä (2591/4/06 Tampereen sosiaali- ja terveystoimi).

Vanhemman kotikunnan lastenvalvojan väitettiin eräässä kantelussa olleen esteellinen neuvottelemaan toisen vanhemman kanssa tapaamisoikeutta koskevasta sopimuksesta ja antamaan siitä ohjausta. OA ei pitänyt menettelyä lainvastaisena, mutta hän kiinnitti Pornaisten sosiaalitoimen viranhaltijoiden huomiota hallinnon puolueettomuuden ja uskottavuuden turvaamiseen. Tämä edellyttää myös huolehtimista siitä, ettei esteellisyysepäilyille ole aihetta (2512/4/06).

Lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeneet riidat olivat aiheena myös joissakin kanteluissa, jotka koskivat yleisten tuomioistuimien menettelyä. Ne eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Lasten elatusturva

Sosiaalitoimen menettely lapsen elatustuen myöntämiseen ja elatusvelan perimiseen liittyvissä kysymyksissä oli aiheena joissakin kanteluissa. Elatustukivelan vapauttamista koskevan hakemuksen käsittelyajan viipyminen antoi kolmessa tapauksessa OA:lle aiheen ohjata viranomaisen menettelyä.

OA korosti, että hakijan oikeusturvaa koskeva perusoikeus edellyttää asian joutuisaa käsittelyä. Elatustukivelan vapauttamista koskeva ratkaisu olisi voitu hänen

mielestään tehdä aikaisemminkin (1092/4/06 Kainuun maakunta- kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimialan perhepalvelut).

Asian käsittelyn viipymiseen saattoi toisessa tapauksessa vaikuttaa Tampereen kaupungin elatusturvaosaston menettelytapa, jonka vuoksi asia kiersi usean eri viranhaltijan käsiteltävänä. Tämän vuoksi käsittelyajasta ei voitu antaa kantelijalle asianmukaista tietoa, ja aika oli muutoinkin venynyt pitkäksi (680/4/06).

Kolmatta elatustukivelasta vapauttamista koskenutta kantelua selvitettäessä ilmeni, ettei Hyvinkään sosiaalitoimen elatusturvayksikkö ollut antanut hakijalle hallintolain 22 §:n mukaisesti määräaikaa hakemuksensa täydentämistä varten. Käsittelyn viipyminen oli kuitenkin aiheutunut osin myös kantelijasta itsestään (549/4/07).

Sekä Tampereen että Hyvinkään sosiaalitoimet ilmoittivat muuttaneensa menettelytapojaan ja ohjeistustaan oma-aloitteisesti niin, että viivästykset olisi mahdollista välttää vastaisuudessa.

OA painotti vielä huolellisuutta asiakirjojen muotovaatimuksissa elatustukihakemuksesta tiedotettaessa sekä kohteliaisuutta ja asiakasystävällistä kielenkäyttöä kantelijalle osoitetussa kirjeessä (3844*, 3845* ja 3855/4/05* Tampereen sosiaali- ja terveystoimen elatusturvaosastolle).

Terveysviranomaiset

Terveydenhuoltoviranomaisiin kohdistuneista kanteluista kolme koski viivästyksiä lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämisessä (537, 855/4/05 ja 26/4/06*). Niitä on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 190. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) vuonna 2003 julkaisema opas lasten hyväksikäyttöepäilyn ja pahoinpitelyn selvittämisestä on kuitenkin yleisesti selkeyttänyt viranomaisten menettelyä.

Poliisi

AOA Lindstedt ratkaisi eräitä poliisin menettelyyn kohdistuneita lasten oikeuksia koskeneita kanteluita. Hän katsoi, ettei Porvoon kihlakunnan poliisi ollut menetellyt lainvastaisesti pitäessään kolmea 15-vuotiasta poikaa putkassa yön yli, mutta poliisin olisi tullut harkita erityisen huolellisesti, olisiko ollut käytettävissä muita keinoja estää lasten aiheuttaman häiriön jatkuminen (1748*, 1749* ja 1750/4/06*).

AOA Lindstedt katsoi myös, että esimerkiksi alaikäiseen kohdistuneen seksuaalirikoksen epäilyä koskeneen esitutkinnan lopettamispäätös voi olla syytä ilmaista epäilylle muulla tavoin kuin lähettämällä rutiininomaisesti päätöksen jäljennös tiedoksi. Lapsen perheenjäsenet olivat pelänneet turvallisuutensa puolesta sen jälkeen, kun epäilty oli saanut päätöksen jäljennöksen mukana tietoonsa heidän nimensä ja osoitteensa (2173/4/06* Maarianhaminan poliisiviranomainen).

Limingan kihlakunnan poliisi oli kotikäynnillä jättänyt 11-vuotiaan lapsen ulkopuolisten huostaan paikkaan, jossa hänen vanhempansa oli loukkaantunut vakavasti. AOA Lindstedt katsoi, että menettelyssä ei ollut ensisijaisesti otettu huomioon lapsen etua. Asiassa oli kuitenkin myös poliisin menettelyä selittäviä näkökohtia, minkä vuoksi hän tyytyi saattamaan käsityksensä menettelyn virheellisyydestä poliisin tietoon (1803/4/06*).

Muut viranomaiset ja valvottavat

Opetusviranomaisia koskeneissa kanteluissa, jotka kuuluvat niin ikään AOA Lindstedtin ratkaistaviin, arvioitiin muun muassa koulukiusaamiseen ja kurinpitoon liittyviä kysymyksiä. Porin kaupungin Uudenkoiviston koulussa oli menetelty virheellisesti, kun lasta oli rangaistustarkoituksessa jälki-istunnon lisäksi estetty osallistumasta salibandyjoukkueen peliin. Tällainen ”pelikielto” ei ollut perusopetuslain sallima rangaistuskeino (3826/4/05*).

Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto oli puolestaan menetellyt lainvastaisesti lapsen perusopetusta koskevaa hallintovalitusta käsitellessään, sillä se ei

ollut antanut lisäselvityksiä tiedoksi eikä varannut niiden johdosta tilaisuutta tulla kuulluksi hallintolain edellyttämällä tavalla (1008/4/05).

Vankeinhoitoa koskevaan laillisuusvalvontaan liittyen AOA Jääskeläinen oli ottanut omasta aloitteesta selvitettäväksi lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien sijoittamisen avolaitokseen (1256/2/06*). Ratkaisua on selostettu vankeinhoitoa koskevassa jaksossa s. 127.

Yksittäisiä lasten oikeuksia koskevia laillisuusvalvontaasioita kohdistui myös muihin viranomaisiin tai valvottaviin. AOA Jääskeläinen antoi päätöksen lapsen kuulemisesta ulosottoasiassa. Tätä ratkaisua on selostettu ulosottoa ja muuta maksukyvyttömyysmenettelyä koskevassa jaksossa (2393/4/05* s. 141).

Muista toimenpiteistä voidaan mainita vielä OA:n Keski-Suomen maistraatin tietoon saattama käsitys, jonka mukaan maistraatti oli menetellyt lainvastaisesti kieltäytyessään ottamasta vastaan isyyden tunnustamista. Isyyslaki velvoittaa maistraatin ottamaan vastaan isyyden tunnustamisen, vaikka käytännössä tunnustamislausuma annetaankin yleensä lastenvalvojalle, joka toimittaa myös isyyden selvittämismenettelyn. Laki edellytti isyyden selvittämistä myös tässä tapauksessa (3245/4/06). OA ratkaisi myös kansainvälistä lapseksiottamispalvelua koskeneen kantelun. OA katsoi, että Pelastakaa Lapset ry, joka toimii luvanvaraisena palvelunantajana, hoiti julkista tehtävää ja kuului sen vuoksi oikeusasiamiehen valvottaviin. Hän kiinnitti palvelunantajan huomiota hyvää hallintoa edistäviin näkökohtiin menettelyssä, joka koski kantelijalle henkilökohtaisesti tärkeää asiaa, valintaa maakohtaiseen kiintiöön (1044/4/06*).

4.11.3 TARKASTUKSET

OA teki vuoden 2007 aikana viisi lasten oikeuksia koskevaan asiaryhmään kuuluvaa tarkastusta. Tarkastukset antoivat aiheen selvittää tarkemmin joitakin kysymyksiä. Hämeenlinnan vankilan äiti-lapsi -osaston ja saman vankilan Vanajan avovankilan äiti-lapsi -osaston tarkastuksella tehdyt havainnot johtivat siihen, että OA ryhtyi selvittämään omasta aloitteestaan tarkemmin kahta vankilassa olevien lasten edun toteutumiseen vaikuttavaa asiaa. Hän pyysi ensinnäkin Rikosseuraamusvirastoa selvittämään, miten varmistetaan riittävällä tavalla lapsen edun toteutuminen, kun lapsi päätetään ottaa vankilaan vanhempansa mukana tai kun lapsi on siellä äitinsä tai isänsä kanssa. Hän pyysi erityisesti selvittämään, miten tiedonsaanti ja yhteistyö tuomittujen naisten, rangaistuksen täytäntöönpanoviranomaisten ja kunnallisten lastensuojeluviranomaisten kesken toimii (2758/2/07). Toinen selvityspyyntö koski lapsensa kanssa vankilassa olevien äitien kuntoutus- ja virkistysmahdollisuuksia rangaistusaikana lapsen hoidon ohella (2765/2/07). Molemmissa käsittely on kesken.

Kasvun Yhteisöt käsittää Koivikko ja Sairila -nimiset valtion koulukodit. Näiden tarkastuksella OA tutustui erityisesti uudistuneiden säännösten mukaisten rajoitustoimenpiteiden soveltamiskäytäntöön. OA päätti selvittää omasta aloitteestaan tarkemmin rajoitustoimenpiteiden soveltamista sellaisessa sijaishuollossa, joka näytti jäävään lastensuojelulaissa erikseen määritellyn erityisen huolenpidon ja tavanomaisen laitoshuollon väliseen rajamaastoon (433/2/08). Käsittely on kesken.

Mikkelin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tarkastuksella selvitettiin muun muassa, miten niissä oli valmistauduttu uuden lastensuojelulain voimaantuloon ja lain vaatimiin uudistuksiin. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Nuorisokoti Nummelaan tehdyssä tarkastuksessa olivat niin ikään aiheena uudistuneet lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet. Nämä samoin kuin Eskoon sosiaalipalvelukeskuksen perhekeskukseen sekä Kokkolan Ensi- ja turvakoti ry:n Ensikoti lidaan tehdyt tarkastukset eivät antaneet OA:lle aihetta enempään.

4.11.4 RATKAISUJA

Selvitykset lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa viipyivät

OA pyysi vuoden 2005 alussa omasta aloitteestaan Espoon sosiaalitoimelta selvitystä siitä, oliko tuomioistuimen lapsen huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa pyytämien selvitysten, ns. olosuhdeselvitysten, valmistelu viivästynyt siellä aiheettomasti (38/2/05*).

Olosuhdeselvityksen viipymisestä tuli myös kaksi kantelua. Toisessa Espoon sosiaalitoimi oli jo saanut käräjäoikeudelta olosuhdeselvityksen tekemistä varten noin 18 kuukautta lisäaikaa (88/4/05*). Viisi kuukautta sen umpeutumisen jälkeen toiseen vanhempaan ei kuitenkaan ollut vielä otettu kertaakaan edes yhteyttä. Olosuhdeselvityksen valmistuminen kesti yhteensä kaksi vuotta ja neljä kuukautta. Tämän ajan kantelijan ja hänen lapsensa välillä oli vain lyhyitä tapaamisia, jotka perustuivat käräjäoikeuden väliaikaiseen määräykseen.

Toisessa kanteluasiassa (1051/4/05*) vanhempia tavattiin olosuhdeselvityksen valmistelemiseksi ensimmäisen kerran runsaan vuoden kuluttua käräjäoikeuden tekemästä selvityspyynnöstä. Olosuhdeselvityksen tekemiseen kului yli 20 kuukautta.

Espoon sosiaalitoimen mukaan olosuhdeselvitysten valmistelu oli vuosina 2001–2004 ruuhkautunut pahasti kahdella Espoon voimakkaasti kasvavalla ja väestömäärältään suurella alueella, Leppävaarassa ja Espoonlahdessa. Työmäärä työntekijää kohden oli näillä alueilla liian suuri ja samat työntekijät joutuivat asettamaan lastensuojeluasiat etusijalle. Toisessa kanteluasiassa (1051/4/05*) ilmenikin, että olosuhdeselvityksen valmistelu oli yksinkertaisesti jätetty odottamaan tilannetta, jossa selvityksen valmistelemiseen voitaisiin määrätä kokeneet ja pätevät sosiaalityöntekijät. Perheneuvolaan oli niin ikään pitkä jono, mikä vielä hidasti valmistelua niissä tapauksissa, joissa tarvittiin perheneuvolan asiantuntija-apua. Tosiasia oli, että vapautuneisiin työtehtäviin ja varsinkin sijaisuuksiin oli ollut vaikea saada kelpoisuusvaatimukset täyttäviä sosiaalityöntekijöitä.

Asiaa selvitettäessä ilmeni vielä, ettei huolto- ja tapaamisselvitysten vakavan ruuhkautumisen syynä ollut kenenkään yksittäisen viranhaltijan menettely.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa tai asetuksessa ei ole asetettu määräaikaa olosuhdeselvitykselle. Perustuslaki velvoittaa kuitenkin viranomaisia pyrkimään mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn (21 §). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että lapsi- ja perheoikeudelliset asiat edellyttävät nopeaa käsittelyä (ihmisoikeussopimuksen 6.1 art.). OA:n mukaan myös lapsen etu edellyttää, että huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevat asiat käsitellään joutuisasti.

OA huomautti, ettei kunta voi vedota resurssien puutteeseen, jos kuntalaisten perusoikeuksia turvaavien työtehtävien suorittaminen viivästyy kunnassa lainvastaisesti. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §). Taloudellisten voimavarojen oikea kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa tämä velvollisuutensa (HE 309/1993).

Kunnan henkilökunnan määrän ja käytössä olevien työtapojen tulisi näin ollen vastata sen lakimääräisiä työtehtäviä. Tehtävien lisääntyessä tai kohdentuessa toisin työtavat ja työntekijöiden määrä tulisi arvioida uudelleen. Arvion tulisi olla realistinen ja siinä tulisi pyrkiä minimoimaan muutoksista aiheutuvat haitat.

Espoon kaupungissa olisikin tullut varautua etukäteen esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksista aiheutuneeseen työmäärän lisääntymiseen ja tehokkaan työajan menetykseen uutta järjestelmää opeteltaessa. Tietojärjestelmien häiriötilanteisiin on myös mahdollista varautua.

Espoon sosiaalitoimessa oli myöhemmin pystytty purkamaan ruuhkia ja lyhentämään käsittelyaikoja olennaisesti muuan muassa töitä priorisoimalla. Olosuhdeselvitysten laatimiseen oli käytetty myös yksityistä palveluntuottajaa.

OA:n mukaan Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia olosuhdeselvitysten riittävän joutuisasta valmistelusta. Tapahtunut myönteinen kehitys huomioon ottaen hän tyytyi kuitenkin saattamaan tämän käsityksensä Espoon sosiaali- ja terveystoimen tietoon (38* ja 1051/4/05*).

Hän kiinnitti vielä huomiota siihen, että hyvän hallintomenettelyn mukaista on pyytää tuomioistuimelta omaaloitteisesti ja hyvissä ajoin lisäaikaa olosuhdeselvityksen tekemiselle (88/4/05*).

OA Riitta-Leena Paunion päätös 30.3.2007, dnrot 38/2/05*, 88* ja 1051/4/05*, esittelijä Anne Kumpula

Viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämisessä

OA:lle tehtiin alkuvuonna 2005 kaksi kantelua lapsen seksuaalista hyväksikäyttöepäilyä koskevan selvityksen viivästymisestä. Vuoden 2006 alussa tuli vielä yksi samaa asiaa koskeva kantelu. Kaikille tapauksille oli yhteistä virka-apupyyntöjen siirto terveydenhuollon viranomaiselta toiselle.

Lasten seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn tutkinnan viivästyminen voi vaikuttaa lasten mielikuviin tapahtuneesta ja muuttaa niitä. Lapsella on oikeus siihen, että epäily selvitetään asiantuntevasti ja että tutkimukset suoritetaan tarvittaessa kiireellisesti niille tarkoitetussa erityisessä toimintayksikössä. Myös hyväksikäytöstä epäillyn oikeusturva edellyttää tätä. Lapsella on oikeus turvallisuuteen ja koskemattomuuteen (perustuslain 7 §) sekä oikeus oikeudenmukaiseen ja viiveettömään oikeudenkäyntiin tai asian käsittelyyn hallinnossa (perustuslain 21 §). Julkisen vallan tulee turvata näiden oikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §).

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama asiantuntijaryhmä valmisteli vuonna 2003 suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn selvittämisestä. Ne julkaistiin Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja koulutuskeskuksen (*Stakes)* oppaassa 55. Suositusten mukaan lapsen hyväksikäyttöepäilyjä koskevat selvitykset tulee keskittää toimipaikkoihin, joiden henkilökunnalla on riittävä koulutus tai kokemus.

OA otti viranomaisten menettelyn arviossa huomioon oppaassa esitetyt suositukset. Hänen mukaansa lasten hyväksikäytön epäilyn selvittämisessä korostuvat velvoitteet edistää viranomaisten välistä yhteistyötä ja sovittaa yhteen palveluja erikoissairaanhoitolain mukaisesti (em. lain 10 §:n 2 mom.). Erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja kuntien sosiaalitoimien tulisikin sopia työnjaosta ja ilmoittaa siitä myös poliisille.

Ensimmäisessä tapauksessa poliisin perheneuvolaan lähettämä hyväksikäyttöepäilyn selvittämistä koskenut virka-apupyyntö toimitettiin Jorvin sairaalaan vasta neljän kuukauden kuluttua. Pitkään jatkuneet neuvottelut viivyttivät selvityksen mukaan virka-apupyynnön lähettämistä edelleen asianmukaiseen toimintayksikköön. OA piti perheneuvolan kohtuuttoman pitkään käsittelyaikaan johtanutta menettelyä lainvastaisena (855/4/05).

Toisessa tapauksessa poliisi pyysi syksyllä 2004 Espoonlahden sosiaali- ja terveyskeskukselta virka-apua lapsen seksuaalisen hyväksikäytön tutkinnassa. Asia oli kiireinen, koska "lapsi ei voi tavata isäänsä edes valvotusti ennen puhutusta ja tapahtumasta voi olla aikaa useita kuukausia". Espoonlahden perhekeskus palautti virka-apupyynnön noin kuuden viikon kuluttua lasta kuulematta. Syynä oli, ettei Espoonlahden perheneuvolalla ollut riittävää kokemusta eikä ammatillista osaamista. Apua ei ollut saatavissa muiltakaan alueen perheneuvoloilta. OA:n mukaan menettely viivästyi aiheettomasti, sillä tarvittavan asiantuntemuksen puute alueella oli tiedossa. Hän piti menettelyä lainvastaisena (537/4/05).

Näitä kanteluasioita selvitettäessä kävi ilmi, että Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin työryhmä oli tehnyt joulukuussa 2003 ehdotukset suosituksen mukaisista tutkimuksista ja hoidoista sairaanhoitopiirin alueella. Työryhmä arvioi, ettei hyväksikäyttötutkimusten keskittäminen ollut mahdollista tuolloisilla resursseilla ja ehdotti, että erikoissairaanhoidon yksiköiden lisäksi niitä tekisivät perheneuvolat, joissa on lääkäri.

Vaikka ehdotuksia ei vahvistettu, sairaanhoitoalueet ja niiden lastenpsykiatrian yksiköt pyrkivät noudattamaan niitä. Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen kanta oli kuitenkin, että poliisin hyväksikäyttöepäilyä koskevat virka-apupyynnöt tuli ohjata yhteen erikoissairaanhoidon yksikköön, sillä perheneuvoloissa ei ollut mahdollista ylläpitää tarvittavaa asiantuntemusta.

Menettelyohjeiden epäselvyys aiheutti tutkimusviiveitä ja heijastui myös poliisin kanssa tehtyyn yhteistyöhön. Syksyllä 2004 Espoon sosiaali- ja terveystoimen ja Jorvin sairaalan välisissä neuvotteluissa päädyttiin ohjaamaan hyväksikäyttöepäilyjen tutkimukset Jorvin sairaalaan.

Kolmannessa tapauksessa kantelija oli Vihdin perheneuvolassa keväällä 2004 lapsensa edellisenä päivänä tapahtuneen epäillyn hyväksikäytön vuoksi. Hän jäi

siihen käsitykseen, että perheneuvolasta tehdään lähete jatkotutkimuksiin ja sieltä otettaan myös yhteys lastensuojeluun ja poliisiin. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

OA totesi, että Stakesin oppaan mukaan rikosilmoituksen tai tutkintapyynnön tekeminen poliisille olisi ollut Vihdin perusturvakeskuksen tehtävä, ellei lapsen etu olisi jostain syystä edellyttänyt sellaisen tekemättä jättämistä. OA:n mukaan Vihdin perheneuvolan olisi myös ollut suotavaa ohjata lapsi tutkimuksiin välittömästi, kun tieto epäilystä oli saatu.

Oppaan mukaan somaattinen tutkimus tulisi pyrkiä tekemään 72 tunnin kuluessa tapahtumista. Tapauksessa terveyskeskuslääkäri teki lähetteen somaattisiin tutkimuksiin Lasten ja nuorten sairaalaan. Sieltä lähete siirrettiin kuitenkin Lohjan aluesairaalaan, mistä se taas palautettiin asiantuntemuksen puutteen vuoksi takaisin Lasten ja nuorten sairaalaan. Tutkimus tehtiin siellä noin kolmen viikon kuluttua tapahtumasta.

Lapsen oikeuspsykiatrisia tutkimuksia koskevaa virka-apupyyntöä siirreltiin noin kuukauden verran. Poliisi osoitti sen ensin Lohjan aluesairaalan lastenpsykiatrian poliklinikalle. Se siirrettiin asiantuntemuksen puutteen vuoksi Lasten ja nuorten sairaalaan. Koska ilmeni, että tutkimukset olivat jo käynnistyneet Vihdin perheneuvolassa, virka-apupyyntö palautettiin poliisille, joka taas lähetti pyynnön perheneuvolaan.

OA antoi vielä Vihdin perheneuvolan psykologille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä puuttuvien potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi (26/4/06*).

OA Riitta-Leena Paunion päätös 30.3.2007,
dnrot 537 ja 855/4/05 sekä 28.8.2007, dnro 26/4/06*,
esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

4.12 EDUNVALVONTA

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien ja maistraattien sekä tuomioistuinten menettelystä näiden hoitaessa holhoustoimilain (442/1999) ja -asetuksen (889/1999) mukaisia tehtäviään. Edunvalvontakantelut kuuluvat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Edunvalvojan tulee hoitaa päämiehensä omaisuutta ja edustaa tätä oikeustoimissa, jotka koskevat omaisuutta ja taloudellisia asioita. Erikseen määrättäessä edunvalvoja edustaa päämiestään myös tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle.

4.12.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Holhoustoimilain muun muassa edunvalvojan esteellisyyttä ja luvanvaraisia oikeustoimia koskevat muutokset (649/2007) sekä uusi laki (648/2007) ja valtioneuvoston asetus (942/2007) edunvalvontavaltuutuksesta tulivat voimaan 1.11.2007. Edunvalvontavaltuutuksen avulla henkilö voi etukäteen järjestää asioidensa hoidon sen varalta, että hän myöhemmin tulee kykenemättömäksi niitä hoitamaan. Valtuutus on edunvalvonnan vaihtoehto, mikä voi vähentää tarvetta puuttua edunvalvonnalla ihmisten itsemääräämisoikeuteen.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) tuli voimaan 23.2.2007. Uudistuksella pyritään muun muassa tarkistamaan kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa. Tässä yhteydessä kuntien edunvalvontatehtävät siirretään valtiolle viimeistään vuoden 2009 alusta lukien. Tehtävistä huolehtiviksi viranomaisiksi on kaavailtu oikeusaputoimistoja (Eräiden tehtävien organisointi valtion paikallishallinnossa, sisäasiainministeriön julkaisuja 43/2007).

4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Ratkaisujen määrä (52) pysyi samana edellisvuoteen verrattuna, mutta toimenpiteiden määrä yli kaksinkertaistui (7/16). Vaikka edunvalvonta-asioiden määrä on kanteluiden kokonaismäärään nähden suhteellisen vähäinen, ne ovat laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyvin tärkeitä. Kyse on sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää myös päämiehensä yhdenvertaisuutta suhteessa niihin, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan. Tällä hetkellä noin 60 000 ihmisellä on edunvalvoja ja näistä lähes puolella yleinen edunvalvoja.

Ratkaistut asiat koskivat muun muassa päämiehen omaisuuden lahjoituskieltoa, päämiehen oikeutta käyttövaroihin, vuositilintarkastuksen kestoa sekä lupa-asioiden ja edunvalvontailmoituksen käsittelyä, edunvalvonta-asian osapuolten kuulemista, yhteistoimintaa päämiehen kanssa, edunvalvonnan tarpeellisuutta ja edunvalvojan vapauttamista, prosessiedunvalvojan määräämistä, neuvontaa sekä edunvalvojien menettelyä erilaisten yksittäisten asioiden hoitamisessa.

AOA teki tarkastuskäynnin Vantaan maistraatin holhoustoimen yksikköön ja Vantaan kaupungin edunvalvontatoimistoon. Tarkastuksen johdosta AOA päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi erään sairaalan menettelyn edunvalvontailmoituksia koskevassa asiassa.

AOA antoi päätöksen edellisenä vuonna Espoon kaupungin edunvalvontatoimeen tehdyn tarkastuksen ja jo vuodesta 2004 seurannassa olleen Espoon edunvalvontapalveluiden riittävyyttä koskevan kysymyksen johdosta. Koska edunvalvontatoimiston kokonaistilanne oli kahden viime vuoden aikana parantunut olennaisesti ja kun tilanteeseen oli odotettavissa edelleen helpotusta henkilöstöresurssien lisäyksen ansiosta, asia ei enää edellyttänyt AOA:n jatkotoimenpiteitä. Hän kuitenkin korosti, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen siirtymävaiheesta huolimatta edunvalvonnassa olevien päämiesten edut tulee turvata. Tässä suhteessa Espoon kaupungin toiminta oli myönteinen esimerkki (2552/2/06*).

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi kertomusvuonna holhousoikeudellisia lupa-asioita koskevista ratkaisuista Pohjois-Suomen alueellisilla holhouspäivillä.

4.12.3 RATKAISUJA

Kuuleminen edunvalvonta-asioissa

Edunvalvoja jätti selvittämättä päämiehen mielipiteen

Päämiehen muuttaessa hoitokotiin yleinen edunvalvoja oli luovuttanut osan huonekaluista korvauksetta perusturvatoimiston käyttöön, koska ne eivät olleet mahtuneet päämiehen uuteen asuntoon eikä kunnassa ollut vuokrattavana varastoa.

Yleinen edunvalvoja ei ollut pyrkinyt selvittämään päämiehensä kantaa huonekalujen luovutukseen. Koska koti-irtaimisto on korostuneen henkilökohtaista, sen luovuttaminen edellyttää AOA:n mukaan erittäin tarkkaa harkintaa. Harkinnan merkitys korostuu, kun maistraatin lupaa ei tarvita. Yleinen edunvalvoja löi tässä tapauksessa laimin yhteistoiminnan päämiehensä kanssa. Asiassa ei kuitenkaan ollut edellytyksiä katsoa hänen rikkoneen lahjoituskieltoa, koska hänen arviotaan irtaimen rahallisesta arvottomuudesta ei ollut perusteita kyseenalaistaa (168/4/06*; irtaimen käsittelystä myös 2037/4/06 ja 2637/4/07).

Maistraatti jätti päämiehen kuulematta

Maistraatti menetteli virheellisesti, kun se ei kuullut asiaa ymmärtävää päämiestä selvittäessään omaaloitteisesti tarvetta jatkaa edunvalvontaa (ns. nelivuotisselvitys). Kuulemistilaisuuden voi AOA:n mukaan jättää varaamatta vain, jos jo maistraatin tiedossa olevan aineiston perusteella on ilmeistä, että päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. AOA saattoi käsityksensä holhouslainsäädännön sisällöstä vastaavan oikeusministeriön ja kaikkien maistraattien tietoon (1691/4/06*).

Käräjäoikeus laiminlöi kuulemisen

Käräjäoikeuden notaari menetteli virheellisesti riitaasiassa, kun hän ei varannut kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen kuin hän viran puolesta määräsi tälle edunvalvojan oikeudenkäymiskaaren nojalla. AOA:n mukaan tällaiseenkin edunvalvojaan sovelletaan holhoustoimilain säännöksiä. Siksi on perusteltua lähteä siitä, että henkilölle, jolle tuomioistuin on aikeissa viran puolesta määrätä edunvalvojan oikeudenkäyntiä varten, varataan holhoustoimilaissa säädetyllä tavalla tilaisuus tulla kuulluksi. AOA viittasi johdonmukaisuussyihin mutta ennen kaikkea perusoikeutena turvatun kuulemisperiaatteen yleiseen tärkeyteen ja oikeudenkäynnin osapuolille kuuluvaan itsemääräämisoikeuteen. AOA saattoi käsityksensä yhtäältä asian ratkaisseen notaarin ja toisaalta laamannin tietoon notaarien koulutuksessa huomioon otettavaksi (2368/4/06*).

Yhdenvertaisuus kuulemisessa

Maistraatti ei ole edunvalvonnan tarvetta selvittäessään velvollinen kuulemaan sen henkilön lapsia, jonka edunvalvonnasta on kyse. Jos kuulemiseen kuitenkin ryhdytään, lapsia tulee kohdella tasavertaisesti. Näin ollen jotakuta lapsista ei voi jättää kuulematta, jollei siihen ole hyväksyttävää syytä. AOA:n mukaan hyväksyttävä syy jättää yksi lapsi kuulematta oli olemassa, kun tämä pysyvän ja jo kauan kestäneen ulkomailla asumisensa vuoksi ei käytännössä ollut voinut tulla kyseeseen edunvalvojana eikä häneltä ollut arvioitu muutenkaan saatavan asian käsittelemisen kannalta olennaista tietoa (2158/4/07).

Oikeus käyttövaroihin

Käyttövarojen antaminen tavarana ei perustu lakiin

AOA piti hyvin poikkeuksellisena, lakiin perustumattomana ja täysivaltaisen päämiehen toimintakelpoisuutta oikeudettomasti rajoittavana menettelyä, jossa päämiehelle ei ollut annettu lainkaan lain edellyttämiä käyttövaroja vaan niiden arvosta tavaraa. AOA otti kuitenkin huomioon poikkeukselliset olosuhteet. Päämie-

hen runsas alkoholin käyttö oli aiheuttanut vaaratilanteita, ja käyttövarojen antaminen olisi voinut vaarantaa hänen asumisensa, mikä olisi ollut ristiriidassa edunvalvojan yleisen huolenpitovelvoitteen kanssa. Päämiestä oli pyritty suojelemaan vaikeassa punnintatilanteessa, joten AOA ei katsonut perustelluksi moittia yleistä edunvalvojaa eikä maistraattia. Hän kehotti näitä kuitenkin harkitsemaan toimenpiteitä edunvalvojan kelpoisuuden saattamiseksi todellista tilannetta vastaavalle tasolle, jos käyttövaroja ei jatkossakaan katsottaisi voitavan antaa päämiehen vallittavaksi holhoustoimilain edellyttämällä tavalla (1993/4/06*).

Oikeus käyttää käyttövaroja

Päämies ei ollut voinut käyttää käyttövarojaan haluamallaan tavalla, koska edunvalvoja ei ollut suostunut sopimukseen tietokoneen ja laajakaistan hankinnasta. Selvityksissä ei edes väitetty, etteivätkö käyttövarat olisi siihen riittäneet tai että päämiehen taloudelliset edut olisivat voineet vaarantua, jos hän olisi rahoittanut hankinnan käyttövaroillaan. Eräs ratkaisu olisi AOA:n mukaan ollut se, että päämiehen käyttövaroja olisi hänen suostumuksellaan alennettu hankintamenojen määrällä kuukausittain, ja edunvalvoja olisi huolehtinut hankintamenoista hoidettavanaan olevien varojen vastaavalla lisäyksellä. AOA kiinnitti yleisen edunvalvojan huomiota siihen, että edunvalvonnassa tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon myös päämiehen mahdollisuus pysyä mukana tietoyhteiskunnassa (4042/4/06*).

Käyttövarat laitoshoidon aikana

Kun potilaan rahavarat otetaan säilytettäväksi sairaalan kassakaappiin, olisi asianmukaista pyytää potilasta vahvistamaan kuittauksellaan säilöön laitettujen rahojen määrä ja se, että toimenpide oli tehty yhteisymmärryksessä. Edelleen AOA korosti sitä, että asiakasmaksuja koskevan lain mukaista asiakkaalle jätettävien varojen vähimmäismäärää (80 euroa) ei tule tulkita edunvalvonnassa olevalle potilaalle sairaalassa annettavien käyttövarojen enimmäismääräksi, koska käyttövarojen määrän päättää edunvalvoja (2232/4/05*; käyttövaroja koskivat myös 1664, 1691, 1779, 2192 ja 3257/4/07).

Asioiden asianmukainen käsittely

Määräajan asettaminen hakemukseen

Maistraatti oli merkinnyt edunvalvojan väliaikaista määräystä koskeneisiin käräjäoikeudelle tehtyihin hakemuksiin päivämäärän, johon saakka hakemus oli voimassa. Koska ketään ei saa pitää tarpeettomasti edunvalvonnassa, menettely on ongelmallinen, jos maistraatti ei hae määräyksen peruutusta heti, kun ilmenee, ettei edunvalvonnalle ole perusteita. Ongelmallisuus korostuu, jos määräaika on verraten pitkä, kuten tässä tapauksessa kuusi kuukautta. AOA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon (341/2/06).

Maistraatti viivytteli vuositilien tarkastuksessa

AOA antoi huomautuksen maistraatille viivyttelystä vuositilien tarkastuksessa. Vuoden 2001 tilin tarkastaminen oli kestänyt lähes kolme vuotta ja kolme kuukautta, vuoden 2002 lähes kaksi vuotta ja kolme kuukautta, vuoden 2003 lähes vuoden ja kolme kuukautta ja vuoden 2004 tilin runsaat kaksi vuotta. Koska viivästykset olivat toistuvia ja olennaisia sekä koskivat samaa päämiestä, laiminlyöntiä ei voinut pitää vähäisenä. AOA korosti, että tilien viivytyksetön tarkastaminen palvelee ennen muuta päämiehen etua, mutta toisaalta on myös edunvalvojan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän saa riittävän ajoissa palautteen työstään ja voi tarvittaessa muuttaa toimintatapojaan. Tilintarkastuksen ohjausvaikutus saattaa käydä merkityksettömäksi, jos tiliä koskevat havainnot esitetään vasta useiden vuosien kuluttua tilikauden päättymisestä (1311/4/06*).

Maistraatti pyysi lääkärinlausuntoa väärästä henkilöstä

Maistraatti oli kantelijan äidin edunvalvonnan tarvetta selvittäessään pyytänyt erehdyksessä lääkärinlausuntoa kantelijasta. Koska erehdys oli korjattu ennen kuin kantelija oli mennyt pyydettyyn tutkimukseen ja kun maistraatin päällikkö oli pahoitellut tapahtunutta kantelijalle, AOA tyytyi saattamaan maistraatin tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä ja kiinnittä-

mään sen huomiota vastaisen varalle hakemusten huolelliseen käsittelemiseen (1815/4/06*).

Lupa-asian käsittely ei ollut hyvän hallinnon mukaista

Edunvalvojan sijaisen tarpeellisuus oli havaittu maistraatissa lupahakemuksen oltua vireillä jo noin kaksi kuukautta. Vaikka tämä ei välttämättä ollut vaikuttanut asian käsittelyaikaan, maistraatin menettelyä ei sen ulkoisen uskottavuuden ja siihen kohdistuvan luottamuksen näkökulmasta kuitenkaan voinut pitää täysin onnistuneena (2178/4/06*; lupa-asioita koskivat myös 2402/4/05, 168*, 216 ja 1815/4/06*).

Muistutus vuositilistä oli epätäsmällinen

Maistraatti oli hyväksynyt vuositilin muistutuksitta. Seuraavassa tilintarkastuksessa se kuitenkin muutti aiempaa kantaansa edunvalvojan eräiden kulujen hyväksyttävyydestä. Edunvalvoja oli AOA:n mukaan luottamuksensuojasta johtuen voinut perustellusti olettaa maistraatin kannan pysyvän ennallaan sikäli kuin olosuhteissa ei tapahdu muutosta.

Viranomaisten tulee perustella tulkintojensa muutokset asianmukaisesti. Tämä koskee myös edunvalvojan toimintaa ohjaavia tilintarkastusmuistutuksia, joilla maistraatti toteuttaa neuvontavelvoitettaan. Annettu muistutus oli epätäsmällinen, koska siitä ei selvästi ilmennyt, miksi maistraatin suhtautuminen eräiden kulujen perimiseen päämieheltä oli muuttunut. Myöskään takaisinperinnän rajaamisen perusteet eivät ilmenneet muistutuksesta (3992/4/05*).

Päätöksestä puuttui valituskielto

Saatuaan ilmoituksen mahdollisesti edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä maistraatti oli tehnyt erillisen kirjallisen päätöksen, että se ei hae käräjäoikeudelta edunvalvojan määräämistä. AOA kiinnitti maistraatin huomiota siihen, että päätökseen olisi hallintolain mukaisesti tullut liittää valituskielto, koska se ei sisältänyt lopullista asiaratkaisua (2515/4/07).

Asiakirjan otsikko oli harhaanjohtava

Edunvalvontatoimistossa oli käytetty Omaisuuden vastaanottokuittaus -otsikolla varustettua asiakirjaa, jonka lopussa oli lauselma ”kuittaan vastaanottaneeni em. asiapaperit ja varat ja hyväksyn holhoustilit heti lainvoimaisina”. AOA piti asiakirjan otsikkoa harhaanjohtavana lauselman oikeudelliseen merkitykseen nähden. Hyväksyessään tilit oikeudenomistaja menettää oikeutensa moittia edunvalvojan toimia niiden seikkojen perusteella, jotka ilmenevät tileistä. Siksi oikeudenomistajalle tulee luovutuksen yhteydessä selvittää selkeästi tilien hyväksymisen oikeusvaikutukset ja se, ettei hyväksyminen ole välttämätöntä heti luovutustilanteessa. AOA saattoi edunvalvontatoimiston tietoon käsityksenään, että tilien hyväksymisen tulisi tapahtua erillisellä asiakirjalla tai muuten niin, että allekirjoittaja varmasti kykenee havaitsemaan hyväksymisen merkityksen (2215/4/05*).

Asumistuen tarpeen arvioiminen

Edunvalvoja ei ollut hakenut päämiehelleen asumistukea, koska Kansaneläkelaitoksesta (Kela) saadun tiedon mukaan täysi-ikäisen pojan kirjoilla olo päämiehen asunnossa esti tuen saamisen. AOA totesi, että Kelan etuusohjeiden mukaan vain muodollisesti muuttoilmoituksen tehneitä ei lueta samaan ruokakuntaan ja että asumisen tosiasiallisuus on ratkaisevaa. Sen vuoksi olisi ollut perusteltua päämiehen sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta harkita, että kysymys hänen oikeudestaan asumistukeen olisi saatettu Kelan ja tarvittaessa asumistukilaissa säädettyjen muutoksenhakuelinten ratkaistavaksi. Tällöin kaikki päämiehen asumistukioikeuteen vaikuttavat tekijät tulisivat asiaankuuluvan selvityksen perusteella arvioitaviksi (1782/4/07*).

Lahjoituskielto

AOA on arvioinut edunvalvojaa sitovaa ehdotonta lahjoituskieltoa erityisesti kahdessa tapauksessa. Ensimmäisessä AOA katsoi yleisen edunvalvojan menetelleen virheellisesti, kun tämä oli päämiehen kuoltua hyväksynyt sen, että hoitokoti oli luovuttanut päämiehen irtainta omaisuutta kuolinpesän ulkopuoliselle henki-

lölle. Koska edunvalvojan tehtävä päättyy päämiehen kuolemaan, yleisellä edunvalvojalla ei olisi ollut oikeutta hyväksyä kuolinpesään kuuluneen irtaimen omaisuuden luovutusta muille kuin pesän osakkaille (1408/4/06*).

Toisessa tapauksessa omaisedunvalvoja oli vastaanottanut lahjoja päämiehenä olleelta puolisoltaan ostamalla ne päämiehensä varoilla. Päämies ei ollut pyytänyt varoja lahjojen ostamista varten tai ostanut niitä itse. AOA otti asian arvioinnissa huomioon omaisedunvalvonnan erityispiirteet ja sen, että edunvalvonnan tulisi tällaisissakin tilanteissa vaikuttaa mahdollisimman vähän päämiehen ja hänen edunvalvojanaan toimivan omaisen perhe-elämään ja siihen erityiseen suojaan, jota se nauttii. AOA:lla ei ollut perusteita kyseenalaistaa maistraatin harkintaa siltä osin kuin se oli pitänyt edunvalvojan kertomusta päämiehensä lahjoitustahdosta uskottavana ja lahjoituksia luonteeltaan tavanomaisena. Maistraatti ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa katsoessaan edunvalvojan toimineen päämiehensä tahdon ja edun mukaisesti (2402/4/05).

4.13 SOSIAALIVAKUUTUS

Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sillä turvataan perustoimeentuloa näissä sosiaalisissa riskitilanteissa. Kyse on silloin perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetystä oikeudesta perustoimeentulon turvaan.

Asiaryhmän asiat ratkaisi OA *Riitta-Leena Paunio* ja pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

Tässä jaksossa kuvataan laillisuusvalvontaa sosiaalivakuutuksessa lukuun ottamatta työttömyysturvaa, jota käsitellään työvoimahallintoa koskevassa jaksossa s. 204.

4.13.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalivakuutuksen kantelut koskivat pääosin Kansaneläkelaitoksen (Kela) hallinnoimia etuuksia, kuten sairausvakuutuslain mukaisia korvauksia, asumistukiasioita, vanhempainetuuksia ja lääkekulukorvauksia sekä työkyvyttömyyseläkkeitä, tapaturmavakuutuslain mukaisia korvauksia, kuntoutusta ja rikosvahinkoja. Myös opintotuesta sekä sotilasvammalain mukaisista korvauksista ja sotilasavustusasioista kanneltiin. Ulkomailla oleskelevan samoin kuin Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määräytymisestä kanteluita tuli aiempaa vähemmän.

Aikaisempien vuosien tapaan arvostelun kohteena oli usein se, että päätöksentekijät olivat kantelijan mielestä menetelleet virheellisesti tai lainvastaisesti hylätessään etuushakemuksen tai valituksen. Tyytymättömyyttä aiheutti myös se, että hoitava lääkäri oli arvioinut eläkkeen taikka sairauspäivärahan hakijan työkyvyttömäksi, mutta eläkelaitoksessa tai muutoksenhakuasteessa asiantuntijalääkäri oli katsonut, ettei hakija ollutkaan oikeutettu eläkkeeseen taikka sairauspäivärahaan. Oikeusasiamies ei voi yleensä puuttua etuutta koskevan ratkaisun sisältöön, minkä vuoksi hän joutui vastauksissaan jälleen usein toteamaan, että viranomainen oli ratkaissut asian sille kuuluvan harkintavallan rajoissa, ja ohjasi kantelijoita käyttämään muutoksenhakukeinoja.

Kanteluissa oli kuitenkin paljolti kysymys myös viranomaisten menettelystä ja ylipäänsä hyvän hallinnon sekä lainkäyttö- ja viranomaismenettelyn vaatimuksista. Niissä arvosteltiin etenkin käsittelyn hitautta, palveluperiaatteen noudattamatta jättämistä sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyöntejä ja muita oikeusturvan puutteita. Tyytymättömyyttä ilmaistiin myös siihen, että etuushakijan salassa pidettäviä tietoja ei ollut käsitelty asianmukaisesti. Sen sijaan päätösten perusteluja koskevia kanteluita tuli selvästi edellisiä vuosia vähemmän.

Tutkittavana oli myös Kelan ruotsin kielellä antaman informaation ja ohjeistuksen sekä koulutuksen riittävyys. Kelan informaatio sen Internet-sivuilla todettiin suppeammaksi ruotsin kuin suomen kielellä. Lisäksi OA:n tarkastuksella Kelan Maarianhaminan toimistoon syksyllä 2006 oli tullut esiin, että ruotsinkielisen koulutuksen järjestämisessä ja ohjeiden laatimisessa oli koettu ongelmia.

Kelan selvityksestä kävi ilmi, että laitoksessa oli meneillään Internet-sivustojen kehittämisprojekti, minkä yhteydessä kielelliset kehittämistarpeet otettiin huomioon ja tehostettiin käännöstoimintaa. Kelan mukaan ruotsinkieliseen etuuskoulutukseen on ollut vaikea saada kymmentä osanottajaa, mitä on pidetty sopivana koulutusryhmänä. Äidinkielenään ruotsia puhuvat käsittelijät haluavat usein oppia etuusasioiden suomenkielisen terminologian, koska he käyttävät työssään paljon suomen kieltä. Maarianhaminan toimiston käsittelijöiden mahdollisuutta saada koulutusta ruotsin kielellä on pyritty parantamaan muun muassa hyödyntämällä videolaitteita.

OA katsoi päätöksessään, että Kelan Internet-sivut täyttävät kielilaissa säädetyt vaatimukset ja että laitoksella on aiempaa paremmat mahdollisuudet nopeuttaa ohjeiden kääntämistä ja edistää koulutuksen antamista ruotsin kielelle.

Seuraavassa kerrotaan lyhyesti eräitä muita esimerkkejä viranomaismenettelyä koskevista ratkaisuista ja havainnoista.

Pitkät käsittelyajat

Hyvään hallintoon ja lainkäyttöön kuuluu, että asiat käsitellään asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyajat ovat etenkin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa (vuoden 2006 loppuun tarkastuslautakunta) ja vakuutusoikeudessa edelleen niin pitkät, että asian tilaa on pidettävä sosiaalivakuutuksen alueella suurena oikeusturvaongelmana. Keskimääräinen käsittelyaika vakuutusoikeudessa oli vuonna 2007 edelleen yli 13 kuukautta. Vakuutusoikeuden käsittelyajoista kanneltiin kertomusvuonna kuitenkin vähän. Kelassa ovat käsittelyajat sen sijaan selvästi lyhentyneet aikaisempiin vuosiin verrattuna. Vielä vuonna 2004 ja 2005 OA joutui kiinnittämään Kelan huomiota pitkiin käsittelyaikoihin. Kehitys on ollut myönteinen, vaikkakin Kelan käsittelyajoista kanneltiin kertomusvuonna jonkin verran.

OA on useana vuonna kiinnittänyt vastauksissaan huomiota tarkastuslautakunnan pitkiin käsittelyaikoihin. Asia oli esillä jo vuonna 2002, kun OA teki lautakuntaan tarkastuksen. Tarkastuslautakunnan seuraajan, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan, käsittelyajat ovat viime vuoden aikana entisestään pidentyneet.

Sen jälkeen, kun sosiaalivakuutuksen muutoksenhakulautakunnat lakkautettiin vuoden 2007 alusta alkaen, on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan tullut vireille etukäteen arvioitua selvästi enemmän valitusasioita. Kun otetaan huomioon vielä se, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan siirrettiin lakkautetuista lautakunnista 3 200 valitusasiaa, ovat käsittelyajat pidentyneet merkittävästi, vaikka lautakuntaan palkattiin lisää esittelijöitä ja notaareita.

Keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2007 lopussa yli 13 kuukautta, mitä on pidettävä selkeästi liian pitkänä. Tämän johdosta OA kutsui lautakunnan edustajat neuvottelutilaisuuteen kansliaansa. Mielenkiinnon kohteena oli käsittelyaikojen lyhentämiseksi tehtyjen toimien lisäksi myös hyvän hallinnon ja muiden vaatimusten toteutuminen lautakunnassa. Pitkiin käsittelyaikoihin ovat kiinnittäneet huomiota myös Kelan valtuutetut. OA tulee seuraamaan käsittelyaikojen kehittymistä ja toimia niiden lyhentämiseksi.

Ratkaisuista eräät koskivat muutoksenhakulautakuntien palautuspäätösten käsittelyä. Esimerkiksi Kuntien eläkevakuutuksessa kesti palautuspäätöksen käsittely noin vuoden. Eläkelaitos ei ottanut myöskään yhteyttä kantelijaan palautuspäätöksen saatuaan eikä antanut neuvoja eläkeasian käsittelyn aikana (950/4/05*).

A-vakuutus Oy puolestaan käsitteli tapaturmalautakunnan palautuspäätöstä lähes 10 kuukautta sen jälkeen, kun yhtiö oli saanut verottajalta tarvittavat tiedot. (1928/4/06). OA:n mukaan näitä palautuspäätöksiä ei ollut käsitelty hyvän hallintotavan mukaisesti. Hän totesi, että muutoksenhakulautakunnan ratkaisuissa tehdyt muutokset ensimmäisen asteen päätöksiin merkitsevät yleensä laitokselle velvoitetta etuuden maksamisesta taikka myönnetyn korvauksen lisäämisestä. Muutoksenhakuelinten antamien päätösten huolellinen seuranta ja niiden välitön toimeenpano on tästä syystä erityisen tärkeää.

Erään valitusasian käsittelyaika piteni vakuutusoikeudessa sen vuoksi, että lisäselvitysten hankkimisessa tapahtui viivästyksiä eikä puheenjohtajana toiminut vakuutusoikeustuomari määrännyt asialle uutta esittelijää riittävän joutuisasti. Tässä tapauksessa OA korosti viivytyksettömän käsittelyn ja asianmukaisen asianhallinnan merkitystä (2504/4/05).

Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola käsitteli työtapaturmakorvaushakemusta hieman yli kuusi kuukautta. Käsittely viivästyi vuosityöansion selvityksen johdosta. Yhtiö ei kuitenkaan maksanut kantelijalle ennakkokorvausta eikä antanut ns. viivästymistodistusta Kelalle, jotta hän olisi voinut hakea sairauspäivärahaa asian selvittelyn aikana. OA:n mukaan yhtiö laiminlöi velvollisuutensa käsitellä kantelijan korvausasia ilman aiheetonta viivytystä (3288/4/05).

Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen puolestaan jätti antamatta määräajan kantelijalle lähettämäänsä täydennyspyyntöön. Tämän seurauksena kantelijan eläkeasian käsittely viivästyi aiheettomasti (2033/4/06*).

Eläkkeensaajien asumistukihakemuksen käsittely kesti Kelan Espoon vakuutuspiirissä yli kolme kuukautta, mitä OA piti liian pitkänä (2744/4/06*). Kelan Karjaan toimisto puolestaan käsitteli laitoskuntoutusasiaa noin

kuusi kuukautta. OA:n mukaan edellytykset päätöksen antamiselle olivat olemassa neljän kuukauden kuluttua. Toimiston olisi OA:n mukaan pitänyt ottaa asiassa huomioon myös kuntoutuslaitoksen antamat suositukset ja neuvoa kantelijaa niistä perusteista, joita laitoskuntoutusjakson myöntämisessä noudatetaan ja aikataulusta, jolla hakemuksia käsitellään (906/4/06*).

Maksuesteen poistaminen kantelijan kuntoutusrahasta viivästyi Kelan Espoon toimistossa kuudella päivällä sen johdosta, että sähköisesti siirretyn selvityksen käsittelyssä tapahtui huolimattomuus ja laitoksen sisällä vallitsi erilaiset näkemykset noudatettavista menettelytavoista. OA:n mukaan käsittely ei tapahtunut asianmukaisesti (2677/4/06*). Kelan Huittisten toimisto käsitteli vahingonkorvausvaatimusta 2,5 kuukautta, mistä OA totesi, ettei viivästymistä voi perustella henkilövaihdoksilla (2853/4/07).

Kanteluissa tuli esille useita viivästyksiä etuusvalitusten siirtämisessä muutoksenhakuelimille laissa säädetyssä määräajassa. Näitä ratkaisuja selostetaan jäljempänä s. 202.

Palveluperiaate ja neuvonta

Palveluperiaate merkitsee hallintolain mukaan sitä, että etuuden hakija saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Neuvonta on keskeinen osa hyvää hallintoa. Asioinnin ja asian käsittelyn järjestämisessä ja viranomaisten antamassa neuvonnassa ja opastamisessa todettiin useissa kanteluissa puutteita.

Kantelijalle myönnetty kansaneläke maksettiin viiden vuoden ajan hänen entisen miehensä tilille, minkä vuoksi hän pyysi Kelalta korvausta. OA:n mukaan kansaneläke tulee maksaa hakijan ilmoittamalle tilille ja mikäli eläke maksetaan tästä poikkeavalla tavalla, tulee siihen olla erityiset laissa säädetyt perusteet taikka asianomaisen itsensä antama yksiselitteinen kirjallinen tahdonilmaisu. Koska Kela ei kyennyt esittämään tahdonilmaisua, OA katsoi, että eläkkeen maksatusta ei ollut toteutettu asianmukaisen käsittelyn vaatimusten mukaisesti (947/4/05).

Kelan Ähtärin toimisto ei ottanut eläkkeensaajien hoitotukiasiassa huomioon hakijan esittämiä erityiskustannuksia, minkä vuoksi OA kiinnitti sen huomiota asioiden asianmukaiseen käsittelyyn (1647/4/06). Kelan Kampin toimisto laiminlöi hallintolain mukaisen selvittämisvelvollisuutensa, kun se ei ottanut huomioon hakemusasiakirjoista nähtävissä olevia hakijan tulotietoja sairastumista edeltäneeltä kuudelta kuukaudelta (270/4/06*).

Valtiokonttori antoi virheellisen ennakkotiedon hakijan eläkeiän täyttymisestä, mikä paljastui vasta eläkettä haettaessa. Koska hakija oli tehnyt työpaikallaan järjestelyt eläkkeelle siirtymiseksi ennakkoon saamansa tiedon mukaisesti, hän ei katsonut voivansa enää muuttaa eläkkeelle siirtymisen ajankohtaa. Tämän seurauksena hän joutui jäämään pysyvästi pienemmälle varhennetulle vanhuuseläkkeelle. OA totesi, että eläketurvaa koskevien vastausten tulee olla oikeita ja täsmällisiä. Eduskunta on nyttemmin hyväksynyt lain valtion eläkelain muuttamisesta, joka tuli voimaan 1.1.2008. Sen mukaan Valtiokonttorin ennakkoon antama tieto eläkkeenhakijan todennäköisestä eläkeiästä sitoo Valtiokonttoria tietyin edellytyksin myös, jos sen perusteena olevat tosiseikat osoittautuvat virheelliseksi Valtiokonttorista johtuvista syistä (178/4/06).

Kantelija arvosteli Vahinkovakuutusyhtiö Pohjolan menettelyä hänen puolisolleen sattuneen liikennevahingon korvaamisesta johtuneen bonusmenetyksen kohdentamisessa. OA:n mukaan yhtiön olisi tullut informoida kantelijaa myös hänen puolisolleen sattuneen liikennevahingon vaikutuksesta siirrettäviin bonuksiin. Puolisoille olisi tällöin tarjoutunut tilaisuus vertailla ja valita taloudellisesti edullisin vaihtoehto (2013/4/06*).

Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiön Eteran olisi tullut ennen eläkepäätöksen antamista vastata kantelijan kirjallisesti esittämiin kysymyksiin ja ottaa kantaa käsittelyvaiheeseen (524/4/06). Eräässä vastauksessaan OA katsoi, että Keskinäisen Vakuutusyhtiön Fennian olisi tullut ottaa vastaan kantelijan käteisenä tarjoama liikennevakuutusmaksu (1669/4/05*).

Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola jätti toimittamatta ennakonpidätyksen tapaturmavakuutuslain mukaisesta korvauksesta 7,5 kuukauden ajalta. Tämän seurauksena kantelija joutui maksamaan jälkiveroa. OA:n

mukaan käsittelyssä oli tapahtunut laiminlyönti. Korvaukset tulee maksaa täsmällisesti ja ennakonpidätys toimittaa huolellisesti (212/4/06*).

Tietosuoja

Oikeusturva saattoi vaarantua myös sen johdosta, että kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja taikka henkilötietoja ei ollut käsitelty asianmukaisesti.

Kelan Joensuun toimisto lähetti sairausvakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen hakijan työnantajalle poistamatta päätöksestä hänen terveystietojaan. OA katsoi, että päätöksen tiedoksianto ei tapahtunut asianmukaisesti (2480/4/05*). Kelan Malmin toimisto kieltäytyi luovuttamasta kantelijalle tietoja asumistukiasiasta, ennen kuin tämä oli esittänyt puolisonsa allekirjoittaman valtakirjan. OA:n mukaan kantelija oli kuitenkin asumistukiasiassa julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen, minkä vuoksi toimiston olisi tullut antaa hänelle pyydetyt tiedot (2926/4/06*).

Kelan Kampin toimisto lähetti vuokranantajalle kirjeen, joka sisälsi vuokralaisen henkilötunnuksen. OA totesi, että henkilötunnus ei ole sinänsä salassa pidettävä tieto. Kelan tulisi kuitenkin ottaa huomioon henkilötietolain säännös, joka velvoittaa huolehtimaan siitä, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella laadittuihin asiakirjoihin (3229/4/06*). OA katsoi, että Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen ei käsitellyt asianmukaisesti eläkehakemusta, kun se lähetti toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja kantelijalle (2678/4/06*).

Kantelija pyysi kirjallisesti saada nähtäväkseen Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunnan asiantuntijalääkärin lausunnon etuusasiassa. Lautakunta vastasi kirjeellä, jossa se ilmoitti, ettei kantelijalla ole tähän oikeutta. OA katsoi, että lautakunnan olisi tullut antaa asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös (2484/4/06*).

4.13.2 TARKASTUKSET

OA tarkasti If Vahinkovakuutusyhtiö Oy:n, Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiön Varman ja Tapiola-ryhmän siltä osin kuin ne harjoittavat lakisääteistä eläke- ja korvaustoimintaa. OA jatkoi perehtymistä Kelan toimistoihin tarkastamalla Kelan yhteyskeskuksen Pohjois-Karjalan yksikön ja Pohjois-Karjalan vakuutuspiirin.

Vakuutuslaitosten tarkastuksissa OA kiinnitti huomiota siihen, toteutuvatko hyvän hallinnon asettamat vaatimukset. Kiinnostuksen kohteina olivat eläke- ja korvaushakemusten viivytyksetön käsittely ja päätösten asianmukainen perusteleminen. Tarkastuksilla selvitettiin myös sitä, miten yhtiöt ovat järjestäneet asiakkaiden neuvonnan ja ohjauksen sekä miten ne edistävät toiminnassaan yhdenvertaisuuden toteutumista. OA tutustui etukäteen satunnaisesti valittuihin eläkepäätöksiin sekä tapaturma- ja liikennevakuutuslain mukaisiin korvauspäätöksiin.

Hakemusten käsittelyajat todettiin yhtiöissä suhteellisen hyviksi ja päätösten perustelut pääosin asianmukaisiksi ja riittäviksi. OA:n mukaan hylkäävien tapaturma- ja liikennekorvauspäätösten johtopäätösosassa tulisi hylkäysten syitä kuitenkin pyrkiä erittelemään perusteellisemmin. Hakijalle tulisi antaa parempi vastaus siihen, miksi hänen ei katsota olevan oikeutettu tapaturmakorvaukseen taikka liikennevakuutuslain mukaiseen korvaukseen. Tapaturma- ja liikennevakuutuspäätöksissä OA:n huomio kiinnittyi myös siihen, että päätöksissä ei ollut mainittu hakemuksen tai muun selvityksen saapumispäivää. Ratkaisuista ei voi näin ollen päätellä asian käsittelyaikaa eikä esimerkiksi sitä, onko päätös tehty laissa säädetyn määräajan kuluessa.

Kaikissa tarkastetuissa vakuutuslaitoksissa on panostettu neuvontaan ja erityisesti verkkopalvelun kehittämiseen. Vakuutettu saa tiedon muun muassa palvelusuhteistaan ja karttuneen eläkkeensä määrästä sekä tapaturma- ja liikennekorvausten määräytymisperusteista verkkopalvelun lisäksi myös puhelimitse, kirjeitse tai käymällä henkilökohtaisesti asiakaspisteessä. OA:n havaintojen mukaan vakuutuslaitosten palvelupisteissä on myös riittävästi ruotsin kieltä osaavaa henkilökuntaa.

OA tutustui myös Kelan yhteyskeskuksen Pohjois-Karjalan yksikön toimintaan. Hän kiinnitti huomiota asiakkaan antaman tiedon kulkuun yhteyskeskuksesta vakuutuspiireihin ja etuudesta toiseen. Yhteyskeskuksen tehtävänä on neuvoa ja opastaa asiakkaita puhelimitse sekä välittää tietoa asiakkaille ja vakuutuspiireille. Se palvelee tiettyjä pääkaupunkiseudun, Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan vakuutuspiirien asiakkaita molemmilla kotimaisilla kielillä sekä yhteistyökumppaneita asiakkaiden etuusasioissa.

Yhteyskeskuksen etuuskohtaiset puhelinnumerot ovat vain näiden vakuutuspiirien toimistojen yhteystiedoissa. Yhteyskeskus ei esiinny asiakkaille omana yksikkönään Kelan kotisivuilla. Ruotsinkielinen asiakaspalvelu on kuitenkin tällä hetkellä valtakunnallista, sillä asiakkaat saavat yhteyskeskuksen puhelinnumerot etsimällä ruotsinkielisen alueen toimistojen yhteystietoja.

Yhteiskeskuksen tavoitteena on myös se, että Kelan asiakkaita palveltaisiin yhtenäisten periaatteiden mukaisesti koko maassa. Asiakaspalvelutilanteissa on kuitenkin tullut esille, että menettelytavat ovat jossain määrin erilaisia vakuutuspiirien välillä. OA:n huomio kiinnittyi myös siihen, että yhteiskeskuksen puhelinpalvelun ja vakuutuspiireille kuuluvan ratkaisutoiminnan rajat eivät ole riittävän selvät.

Kelan Pohjois-Karjalan vakuutuspiirin tarkastuksessa OA kiinnitti huomiota siihen, miten hallintolain ja muutoinkin hyvän hallinnon ja viranomaistoiminnan asettamat vaatimukset toteutuvat. Erityisesti esillä olivat etuushakemusten käsittelyajat, asiakaspalvelu, neuvonta, tiedon kulku etuudesta toiseen sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen.

Vakuutuspiirissä on panostettu asiakaspalveluun ja neuvontaan. Asiakkaat voivat varata itselleen etukäteen ajan toimihenkilöltä joko puhelimitse tai asiakaspalvelussa. Asiakkaat saavat ajan saman viikon aikana siihen vakuutuspiirin toimistoon, johon he itse haluavat. Mikäli toimistossa ei ole asiaa koskevaa riittävän syvällistä osaamista, vakuutuspiirin toisesta toimistosta tulee paikalle toimihenkilö, joka kykenee neuvomaan asiakasta. OA:n havaintojen mukaan hakemusten käsittelyajat ovat vakuutuspiirissä suhteellisen hyvät ja päätösten perustelut pääosin asianmukaisia ja riittäviä.

4.13.3 RATKAISUJA

Vammaisten etuushakemuksia hylätty aikaisempaa enemmän

Eräät vammaisjärjestöt pyysivät OA:ta selvittämään, onko Kela menetellyt lainmukaisesti tarkistaessaan jo myönnettyjä vammaistukia ja eläkkeensaajien hoitotukia alaspäin ja hylätessään enenevässä määrin vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen hakemuksia. Kantelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että lainsäädäntö ei ole muuttunut.

Asiaa selvitettäessä kävi ilmi, että Kela on hylännyt viime vuosina vammaistuen, eläkkeensaajien hoitotuen ja vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen hakemuksia aikaisempaa enemmän. Vammaistukihakemuksia hylättiin 34,3 % vuonna 2003, mutta 39,7 % vuonna 2006. Eläkkeensaajien hoitotukihakemuksia hylättiin puolestaan 10,2 % vuonna 2003 ja 15,2 % vuonna 2006. Vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta koskevia hakemuksia hylättiin 6,1 % vuonna 2003 ja 11,6 % vuonna 2006. Hakemusten hylkäysprosentti on siis kaikissa näissä etuuksissa kasvanut vuodesta 2003 vuoteen 2006 noin 5 prosenttiyksikköä.

Kelan mukaan eläkkeensaajien alttius hakea hoitotukea on kasvanut muun muassa sen johdosta, että tuesta on tiedotettu paljon. Kelan arvion mukaan todennäköisin syy hylkäysprosentin kasvuun on se, että hakijoiden joukossa on saattanut viime vuosina olla aiempaa enemmän sellaisia henkilöitä, joilla ei nykylainsäädännön nojalla ole oikeutta hoitotukeen. Se kiinnitti huomiota myös siihen, että henkilön toimintakyky voi parantua esimerkiksi kuntoutuksen ja hoidon tai tehokkaan lääkityksen myötä.

Kela totesi lausunnossaan vielä, että laitos saattoi muun muassa kuntoutusetuus-, sairauspäiväraha- tai lääkekorvausasian käsittelyn yhteydessä saada vakuutetusta tietoja, joilla on vaikutusta myös vammaisetuuksien saamiseen. Kelalla on oikeus käyttää muiden tehtäviensä hoitamista varten saamiaan tietoja vammaisetuusasiaa käsitellessään, jos on ilmeistä, että tiedot vaikuttavat siihen. Lähes kaikki vammais- tai hoitotuen myöntämisedellytykset ovat luonteeltaan ajan kuluessa ainakin jossain määrin vaihtelevia.

Kun edellytyksiä aiemman suuruisen hoito- tai vammaistuen saamiseen ei enää ole, tulee myönnettyjä tukia voida Kelan mukaan tarkistaa myös alaspäin. Kela ei ole antanut ohjeita ratkaisukäytännön muuttamisesta vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta myönnettäessä. Kantelussa esitetyt havainnot perustuvat Kelan mukaan yksittäistapauksiin.

Kelan korkeat hylkäysosuudet kyseisissä etuuslajeissa ovat olleet esillä myös eduskunnassa. Asiasta on tehty kaksi kirjallista kysymystä vuonna 2006 ja yksi vuonna 2007. Entinen sosiaali- ja terveysministeri *Haatainen* ja nykyinen peruspalveluministeri *Risikko* toivat kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa esiin samoja perusteluja kuin Kela lausunnossaan.

OA:n mukaan edellä mainitut seikat saattavat selittää hylkäysosuuksien nousua. Varmuutta siitä, johtuuko niiden nousu juuri näistä syistä, ei kuitenkaan ole. Hylkäysprosentin suuruuteen ja vaihteluun vaikuttavat monet tekijät eikä OA:n mukaan voida lähteä siitä, että tietty prosenttimäärä hakijoita on oikeutettu etuuteen määrättynä aikana. Yhdenvertainen kohtelu kuitenkin edellyttää, että Kela käsittelee ja ratkaisee etuushakemukset johdonmukaisesti samanlaisten kriteerien perusteella ja riippumatta siitä, minä vuonna henkilö hakee etuutta.

Hakijan täytyy voida luottaa Kelan päätösten pysyvyyteen ja toiminnan johdonmukaisuuteen, jos hakijan olosuhteet pysyvät samoina. Etuuksien hylkäysosuuksien jatkuva kasvu on omiaan synnyttämään hakijoissa epäluottamusta ratkaisukäytännön perusteita kohtaan. Jos etuuksien saamisen edellytyksiä halutaan muuttaa, tulee asia saattaa eduskunnan arvioitavaksi ja tarkistukset tulee tehdä muuttamalla lainsäädäntöä.

OA totesi, että Kela ei ole etuuksia myöntäessään toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Hylkäysosuudet ovat kuitenkin nousseet selvästi kaikissa kolmessa etuustyypissä ja kasvu on ollut viime vuosina jatkuvaa. OA:n mukaan Kelan täytyisi tutkia asiaa ja löytää selitys sille, mistä hylkäämisten tasainen ja jatkuva kasvu voi johtua.

OA:n mukaan myös jokaiselle, jonka etuushakemus on hylätty, etuus lakkautettu tai tarkistettu alaspäin, tulee päätöksen perusteluissa antaa vastaus siihen, miksi näin on tapahtunut. Lisäksi etuuden hakijalle tulee jo hakemuksen tai tarkistuksen selvitysvaiheessa antaa riittävästi tietoa siitä, mitä uusia selvityksiä hänen tulee liittää hakemuksensa tueksi ja mihin tarkistus voi johtaa.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 28.9.2007, dnro 2898/4/05*, esittelijä Lea Haapkylä

Kela käynnisti vuoden 2007 lopussa selvitystyön, jossa analysoidaan kyseisten etuushakemusten hylkäysten syitä. Sitä jatketaan vuoden 2008 puolella sen jälkeen, kun uusi vammaisetuuslainsäädäntö on tullut voimaan. Kela ilmoitti, että jatkossa etuuden saajalle kerrotaan tarkistushakemuksen lähettämiseen johtaneista syistä ja siitä, mitä selvityksiä hänen tulisi toimittaa Kelaan.

Vakuutuslaitokset eivät noudattaneet valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja

Valitusten siirrolle säädettyjen määräaikojen ylitykset työeläkelaitoksissa olivat OA:n tutkittavana jo vuonna 2005, jolloin hän antoi ratkaisun omana aloitteena tutkimaansa asiaan. OA katsoi päätöksessään (528/2/04*), että tilanne säännöksen mukaisen 60 päivän määräajan noudattamisessa ei ollut tyydyttävä, sillä määräajan ylityksiä tapahtui siitä huolimatta, että määräaika on kirjoitettu laissa ehdottomaan muotoon. OA pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä (STM) ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se aikoi ryhtyä eläkelaitosten nykyisten käytäntöjen saattamiseksi lainmukaisiksi, sekä myös siitä, oliko asiaa koskevassa lainsäädännössä ministeriön näkemyksen mukaan aihetta muutoksiin.

STM katsoi vastauksessaan, että työeläkejärjestelmässä tapahtuneet määräaikojen ylitykset oli nähtävä yksittäisinä tapauksina. Mahdolliset ongelmat olivat sen mukaan liittyneet suurien tietojärjestelmien käyttöönottovaiheisiin. Eläkelaitosten jakaman informaation ja tekemän seurannan kautta yksittäiset määräaikojen ylitykset tulivat STM:n silloisen käsityksen mukaan poistumaan.

OA:n havaintojen perusteella määräaikojen ylityksiä sattui kuitenkin edelleen sekä Kelassa että muissa vakuutuslaitoksissa. Tämän vuoksi hän otti asian vuonna 2007 omana aloitteenaan uudestaan tutkittavaksi ja pyysi Kelalta ja STM:ltä selvitystä määräaikojen noudattamisesta ja sen valvonnasta sekä syistä mahdollisiin määräaikojen ylityksiin. Hän pyysi niiltä lausuntoa myös asiaa säätelevästä lainsäädännöstä. OA pyysi STM:ltä selvitystä nimenomaisesti myös (sen aiemmassa vastauksessa viittaamasta) eläkelaitosten jakamasta informaatiosta ja tekemästä seurannasta määräaikojen noudattamisessa sekä siitä, minkälaisia tietoteknisiä ratkaisuja laitoksissa on rakennettu määräaikojen noudattamisen seuraamiseksi.

STM totesi lausunnossaan, että eläkelaitosten käsityksen mukaan määräaikoja koskevat säännökset ovat liian joustamattomia. Ylitykset eivät ole kuitenkaan olleet muutoksenhaussa näkyvä ongelma. Vuoden 2007 alussa tapahtunut työeläkeasioiden muutoksenhaun yhdenmukaistaminen antaa tulevaisuudessa mahdollisuuden saada tietoa siitä, miten yksityisen ja julkisen sektorin eläkelaitokset noudattavat määräaikoja. Oikeusministeriössä vireillä olevan oikaisumenettelyn laajentamishankkeen yhteydessä on ministeriön mukaan mahdollista tarkistaa, tarvitaanko valitusten siirtämiselle säädettyjen määräaikojen tehostamista lainsäädännöllä.

Kela ilmoitti korostaneensa koulutuksessa ja ohjeistuksessa sitä, että määräaikoja on noudatettava. Selkeiden säännösten säilyminen laissa on sen mukaan tärkeää, minkä vuoksi tarvetta muuttaa lainsäädäntöä tulisi harkita huolellisesti. Asian käsittely on OA:n kansliassa vielä kesken (488–489/2/07).

OA kiinnitti huomiota seuraaviin valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen laiminlyönteihin.

Kelan Vantaan toimisto ylitti pitkäaikaistyöttömien eläkevalitusta koskevassa asiassa laissa säädetyn 30 päivän määräajan. Raision vakuutuspiiri puolestaan ylitti kuntoutusasian, Helsingin vakuutuspiiri asumistukiasian, Opintotukikeskus opintotukiasian ja Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosasto sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyssä laissa säädetyn 30 päivän määräajan. Viivästymisen syyksi esitettiin muun muassa töiden ruuhkautumista, kesäloman aiheuttamaa resurssien vajausta ja huolimattomuutta. Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Etera ylitti työeläkelaissa säädetyn ehdottoman 60 päivän määräajan työeläkevalitusta käsitellessään.

OA korosti ratkaisuissaan sitä, että vakuutuslaitosten käsittelemillä etuusasioilla on usein asianosaisille taloudellisesti suuri merkitys. Tämän vuoksi niiden käsittelyn tulisi sujua viivytyksettä. Säännöksiä koskevassa hallituksen esityksessäkin todetaan, että määräajoilla korostetaan laitosten vastuuta asiassa, minkä lisäksi niillä halutaan nopeuttaa asioiden käsittelyä. OA ei pitänyt hyväksyttävinä Kelan toimistojen ja eläkelaitoksen esittämiä syitä määräaikojen ylittämiselle. Laitosten on järjestettävä valitusten käsittely siten, että ne pystyvät kaikissa oloissa noudattamaan laissa säädettyjä määräaikoja (1574/4/05*, 256*, 674, 2830*, 3871*, 4146/4/06* ja 251/4/07).

4.14 TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Asiaryhmään työvoimahallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus koskevat asiat ratkaisi AOA *Jukka Lindstedt*. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Kari Muukkonen*.

Ryhmän asioista työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta. Muut sosiaalivakuutusta koskevat asiat käsitellään s. 197. Työttömyysturva on perustoimentulonturvaa, joka on perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan taattava lailla. Työttömyysturvassa on siis kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta.

4.14.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö lakkautettiin perustamalla niiden tilalle työ- ja elinkeinoministeriö, joka aloitti toimintansa 1.1.2008.

Uusi siviilipalveluslaki vahvistettiin. Sen myötä siviilipalvelusaika lyheni 33 vuorokaudella 362 vuorokauteen. Laki tuli voimaan vuoden 2008 alussa.

Työsopimuslakia sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia muutettiin lakimuutoksilla, jotka tulivat voimaan vuoden 2008 alussa. Muutoksilla pyritään parantamaan määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien asemaa ja ehkäisemään sellaisten määräaikaisten työsopimusten käyttöä, joille ei ole olemassa lainmukaista perustetta.

4.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin 155. Niistä oli toimenpideratkaisuja 26. Toimenpiteinä saatettiin viranomaisille tiedoksi ohjaava tai moittiva käsitys tai kiinnitettiin viranomaisen huomio kantelun johdosta havaittuun epäkohtaan.

Useimmiten tulivat arvioitaviksi hyvän hallinnon ja hallintolainkäytön vaatimukset, esimerkiksi hakemusten pitkät käsittelyajat, perustelujen puute ja epäillyt huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnit.

Monissa kanteluissa oli perimmiltään kysymys kantelijan oikeudesta työttömyyden aikaisiin etuuksiin, lähinnä työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Kantelijat ilmaisivat kirjoituksissaan yleensä tyytymättömyytensä siihen, että heiltä oli evätty heidän hakemansa etuus. Tyytymättömyyden kohteena olivat ensimmäisen asteen päätöksentekijät eli Kansaneläkelaitos (Kela) ja työttömyyskassat ja myös valitusasteet, työttömyysturvalautakunta ja vakuutusoikeus. OA ei kuitenkaan yleensä voi puuttua annetun ratkaisun sisältöön.

Joissakin tapauksissa kantelu oli tehty jo, kun työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta oli vasta antanut työvoimapoliittisen lausunnon henkilön oikeudesta etuuteen eikä työttömyyskassa tai Kela ollut vielä antanut päätöstä työttömyysturva-asiassa. Työvoimapoliittiseen lausuntoon ei kuitenkaan voi hakea muutosta, vaan vasta työttömyyskassan tai Kelan antamaan päätökseen. Näyttää siltä, että työttömyysturvaa hakevat eivät aina tunne järjestelmää, vaan kirjoittavat OA:lle saatuaan kielteisen lausunnon. Työttömyysturva-asiassa annetulla työvoimapoliittisella lausunnolla on suuri merkitys työttömyysetuuden hakijalle, sillä sen lopputulos sitoo työttömyyskassoja ja Kelaa niiden ratkaistessa etuusasiaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että työvoimatoimistot ja työvoimatoimikunnat menettelevät lausuntoja antaessaan asianmukaisesti ja että etuudenhakijat kokevat menettelyn tasapuoliseksi ja oikeudenmukaiseksi.

Eräässä ratkaisussaan (3756/4/06) AOA katsoi Kelan toimiston viivytelleen työmarkkinatuen maksamisessa. Toisessa tapauksessa (236/4/05) AOA kiinnitti Kelan toimiston huomiota huolellisuuteen päätöksenteossa. OA katsoi ratkaisussaan (451/4/05) Kelan toimiston menetelleen työttömyysturvalain vastaisesti, kun toimisto jätti tekemättä muutoksenhakukelpoisen päätöksen kantelijan työmarkkinatukihakemuksen johdosta.

Viivästykset työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa johtivat AOA:n arvosteluun kahdessa asiassa (271/4/05 ja 3024/4/05*). AOA arvosteli työvoimatoi-

mikunnan menettelyä siitä, että toimikunta jätti puhelimitse hankittuja tietoja kirjaamatta (385/4/06*).

Muissa työvoimahallintoa koskevissa ratkaisuissa oli kyse työvoimatoimistojen menettelyn lisäksi työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskus) ja työsuojelupiirien toimista.

Eräs asia (3562/4/05*) koski nimettömän ilmiannon käsittelyä työvoimaviranomaisessa. AOA katsoi, että työvoimatoimiston johtajan olisi tullut siirtää puhelimitse vastaanottamansa nimetön ilmianto käsiteltäväksi toimivaltaiseen työvoimatoimistoon ja kirjata puhelun perusteella laatimaansa asiakirjaan tieto ilmiannon nimettömyydestä. AOA arvioi myös ilmiantajan henkilöllisyyden salassapitoa. Tältä osin hän katsoi, että ilmiannon nimettömyyden salaamiseen ei ole perusteita eikä aihetta. Hän katsoi lisäksi, että asianosaisella on julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti oikeus saada tietää häntä kohtaan tehdyn ilmiannon tekijän henkilöllisyys ja vain poikkeustapauksissa henkilöllisyys voidaan salata.

AOA kiinnitti työvoimatoimiston huomiota asiakirjojen huolelliseen käsittelyyn (2597/4/05). Yhdessä ratkaisussa (2469/4/05) AOA katsoi työvoimatoimiston viivytelleen työllistymisohjelman laatimisessa. AOA:n mukaan työkyvyttömyys- tai vanhuuseläkkeellä oleminen ei estä henkilöasiakkaan rekisteröimistä työnhakijaksi, jos asiakas tätä pyytää (2762/4/05). AOA arvosteli työvoimatoimistoa menettelystä työvoimakoulutukseen valinnassa (1355/4/06). AOA:n mukaan hakijoiden alueellista yhdenvertaista kohtelua oli loukattu.

Lisäksi AOA arvosteli työvoimatoimistoja starttirahapäätösten puutteellisesta perustelusta (1083/4/06* ja 3983/4/06*). AOA:n mukaan työvoimatoimiston olisi myös tullut kirjata antamansa starttirahapäätöksen lisäehtoihin maininta siitä, että rahan saaminen edellyttää osallistumista yrittäjäkoulutukseen (1770/4/06).

AOA arvosteli työsuojelupiiriä tarkastuspöytäkirjan viivästymisestä (1262/4/05) ja työsuojelupiirin tarkastajaa tarkastuspöytäkirjan tekemättä jättämisestä (3070/4/05). AOA kiinnitti työsuojelupiirin huomiota siihen, että piiri ei ollut kirjannut tarkastuspöytäkirjaan sitä, että tarkastus perustui kantelijan tekemään ilmoitukseen (764/4/06). AOA arvosteli työsuojelupiirin tarkastajaa siitä, että tarkastajan kantelijalle antamassa vastauksessa oli viitattu muutoksenhakuoikeuteen, vaikka kyseessä ei ollut valituskelpoinen päätös (3854/4/05). Lisäksi AOA katsoi työsuojelupiirin tarkastajan menetelleen hallintolain vastaisesti, kun tämä ei vastannut kantelijan sähköpostiviestiin (866/4/05).

AOA:n mukaan työvoimatoimiston johtajaa koskevassa hakuilmoituksessa olisi tullut mainita kielitaidosta, jota henkilöstöltä edellytetään viranomaisen tehtävien hoitamiseksi (2284/4/06). AOA arvosteli myös TE-keskuksen palkkaturva-asiassa antaman päätöksen perusteluja (3212/4/05).

4.14.3 RATKAISUJA

Työttömyyskassan jäsenmaksun palauttaminen

AOA piti kritiikille alttiina Yleisen työttömyyskassan (YTK) käytäntöä, jonka mukaan se ei palauta kassasta vapaaehtoisesti eroavalle jäsenelle sitä osaa jäsenmaksusta, jonka voitiin katsoa kohdistuvan eroamisajankohdan jälkeiseen aikaan.

Kassa vetosi siihen, että jäsenmaksu on kiinteä kalenterivuodeksi vahvistettu maksu, mistä jäseniä on myös informoitu. Kassan mukaan lainsäädäntö ei velvoita sitä palauttamaan maksua eivätkä kassan säännöt anna mahdollisuutta vapautua jäsenmaksusta. Kassa viittasi myös siihen, että menettely on käytössä eräissä muissakin kassoissa.

Vakuutusvalvontavirasto ilmoitti lausunnossaan ohjeistaneensa kassoja vakuutusperiaatteen mukaisesti palauttamaan pyynnöstä osa vuosijäsenmaksusta, jos jäsen eroaa kesken kalenterivuoden. Viraston mukaan YTK ei ole kuitenkaan sisällyttänyt lausumaa omiin sääntöihinsä.

AOA tarkasteli jäsenmaksun palautusta sääteleväa työttömyyskassalain säännöstä vakuutusperiaatteen näkökulmasta. Lainkohdan mukaan kassasta eronneella tai erotetulla jäsenellä ei ole oikeutta saada takaisin kassalle suorittamiaan jäsenmaksuja ajalta, jotka kohdistuvat eroamis- ja erottamisajankohtaa edeltävään ai-

kaan. AOA:n mukaan sanamuotoa voidaan tulkita niin, että henkilöllä siis olisi oikeus saada takaisin ne maksut, jotka kohdistuvat eroamis- tai erottamisajankohdan jälkeiseen aikaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että tältä osin jäsenmaksut *voidaan* palauttaa. Säännöksestä ei ole siis johdettavissa eroavalle jäsenelle ehdotonta oikeutta saada takaisin jäsenmaksuja.

Vakuutusperiaate tarkoittaa yleisesti sitä, että henkilö maksaa vakuutusmaksua saadakseen turvaa riskitilanteessa. Työttömyysturvassa tämä tarkoittaa sitä, että kassan jäsenet maksavat jäsenmaksuina yhteisesti osan työttömyyspäivärahoista. AOA tarkasteli asiaa käänteisesti ja kysyi, onko henkilöllä velvollisuus maksaa kassan jäsenmaksua ajalta, jona hän ei ole enää kassan jäsen ja jolta hänellä ei siis ole oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyysturvaankaan kassasta.

AOA päätyi näkemykseen, että silloin kun jäsen eroaa työttömyyskassasta vapaaehtoisesti, tulisi tätä säännöstä tulkita siten, että eroavalle jäsenelle palautettaisiin jäsenmaksu siltä osin, kuin sen voidaan katsoa kohdistuvan eroamisajankohdan jälkeiseen aikaan.

AOA pyysi YTK:ta ilmoittamaan 30.11.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin ratkaisu on antanut aihetta. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Vakuutusvalvontavirastolle ja kehotti niitä ottamaan ratkaisun huomioon työttömyyskassojen ohjeistuksessa ja tarvittaessa muissa toimenpiteissä.

AOA Jukka Lindstedtin päätökset 20.8.2007, dnrot 3300* ja 3315/4/05, esittelijä Juha Niemelä

YTK ilmoitti 30.11.2007, että kassan hallitus oli käsitellyt AOA:n päätöksiä kokouksessaan. Hallitus oli todennut, että kassa on pyrkinyt jäsenmaksujen kohdalla mahdollisimman yksinkertaiseen, kaavamaiseen ja kustannustehokkaaseen toimintatapaan. Tämä vähentää kassan hallituksen mukaan muun muassa painetta jäsenmaksun korottamiseen.

Hallitus oli korostanut myös sitä, että yli 260 000 jäsenen työttömyyskassassa jäsenmaksukäytäntöjen muuttaminen on taloudellisesti merkittävä asia. Hallitus oli kuitenkin antanut toimitusjohtajalleen toimeksiannon selvittää kassan jäsenmaksukäytännön mahdollista muuttamista. YTK:n mukaan tässä työssä on tarkoitus perehtyä vakuutusyhtiöiden käytäntöihin ja käydä keskusteluja muiden vuosijäsenmaksua soveltavien työttömyyskassojen kanssa.

4.15 YLEISET KUNNALLISASIAT

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksentekoja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

4.15.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain 2 luvun perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, joka on koko hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Kunta-asioita hoitaa valtion keskushallinnossa usea ministeriö. Vuoden 2008 alusta kuntia yleisesti koskevan lainsäädännön ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta huolehtii valtiovarainministeriö. Ministeriö vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä. Muutoksen taustalla on pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman linjaukset, joiden mukaan keskeiset hallinnon kehittämistehtävät kootaan valtiovarainministeriöön. Kuntatalouden ja valtiontalouden keskittämisellä samaan ministeriöön pyritään koko julkisen talouden tehokkaampaan suunnitteluun. Myös kunnallishallinnon alaan liittyvä säädösvalmistelu ja valvontatehtävät pysyvät samassa kunta-asioiden kokonaisuudessa.

4.15.2 KUNTIEN RAKENNEMUUTOKSESTA

Kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Tehtävistä suurin osa on lakisääteisiä. Jotta erilaiset ja erikokoiset kunnat voivat suoriutua tehtävistään, ne tarvitsevat yhteistyötä vähintäänkin kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa. Kuntien yhteistoiminta perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen, mutta eräiden erityislakien (esimerkiksi erityissairaanhoito) perusteella kuntien on kuuluttava tätä tehtävää hoitavaan kuntayhtymään. Lisäksi eräitä tehtäviä on järjestetty lakisääteisenä alueellisena yhteistoimintana (esimerkiksi pelastustoimi).

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa. Kunnat toteuttavat sen yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä. Kaikki kunnat jättivät 31.8.2007 mennessä valtioneuvostolle kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa (puitelaki) edellytetyt suunnitelmat rakenteiden uudistamisesta ja palvelujen järjestämisestä. Lisäksi kaupunkiseudut laativat suunnitelmat seudullisen yhteistyön lisäämisestä. Puitelain mukaan kunnat voivat yhteistoiminnan vahvistamiseksi perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan yhden kunnan hoidettavaksi (isäntäkuntamalli) tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Lain mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueessa, joka huolehtii perusterveydenhuollosta,

on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnan ja tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000.

Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyen yli puolet kunnista on osallistunut vuosina 2005–2007 kuntajakoselvityksiin. Kuntien valtuustot ovat 2.1.2008 mennessä tehneet 30 yhdistymispäätöstä, jotka toteutuvat 1.1.2009. Yhdistymiset käsittivät 92 kuntaa, ja kuntien määrä vähenee näillä yhdistymisillä 62 kunnalla. Lisäksi käynnissä olevia kuntajakoselvityksiä on 12 ja niissä on mukana 29 kuntaa. Näistä selvityksistä neljä on sisäasiainministeriön asettamaa erityistä kuntajakoselvitystä, jolloin kunnat voivat myönteiset päätökset tehtyään yhdistyä vielä vuoden 2009 alussa. Terveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueita on rakenneuudistuksen toteuttamiseksi syntymässä noin 70 ja niissä on mukana noin 300 kuntaa. Noin puolet suunnitelluista yhteistoiminta-alueista tulee toimimaan kuntayhtymänä ja puolet isäntäkuntamallilla. Suurempia yhteistoiminta-alueita on muodostumassa myös ammatilliseen peruskoulutukseen.

4.15.3 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen sekä valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Jos hallitus jättää valtuuston päätöksen panematta täytäntöön ja valtuusto pysyy edelleen päätöksessään, hallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle esteitä. Valtion ja kunnan suhdetta koskevan kuntalain sääntelyn mukaan valtiovarainministeriö (ennen 1.1.2008 sisäasiainministeriö) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevassa lainsäädännön valmistelussa. Lääninhallitus voi puolestaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää. Useissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, miten kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa. Oikeusasiamies ei myöskään voi muuttaa eikä kumota kunnan toimielinten päätöksiä. Päätösten muuttamiseksi tulee käyttää ensisijaisesti kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Jotta oikeusasiamies voi toteuttaa hänelle perustuslaissa asetettua tehtävää valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tulee antaa oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät selvitykset. Kesälahden kunnanhallitus oli laiminlyönyt tämän velvollisuutensa, kun se oli toistuvasti jättänyt erään kantelun johdosta pyydetyn selvityksen antamatta. AOA totesi, että Kesälahden kunnanhallituksen osoittama piittaamattomuus huolehtia selvittämisvelvollisuudestaan oli erittäin poikkeuksellista ja harvinaista. Menettely oli omiaan vakavasti vaarantamaan eduskunnan oikeusasiamiehelle perustuslaissa asetettua laillisuusvalvontatehtävää. Tässä tapauksessa kantelu ei kuitenkaan edellyttänyt oikeusasiamiehen ratkaisua pääasiassa, minkä vuoksi AOA katsoi, että kunnan menettely saattoi jäädä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetyn huomautuksen varaan (1936/4/06*).

4.15.4 RATKAISUJA

Kuntien verkkoviestinnässä tietosuojaongelmia

OA totesi omana aloitteena käsiteltäväksi ottamassaan asiassa, että eräiden kuntien verkkotiedottamisessa oli selkeitä puutteita henkilötietojen käsittelyssä. Kunnat julkistavat nykyisin Kuntaliiton ohjeiden ja suosituksen mukaisesti verkossa valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat. Käytännössä Kuntaliiton ohjeet ja suositukset olivat kuitenkin osoittautuneet riittämättömiksi takaamaan kunnassa asioivien henkilöiden yksityisyyden suojan. Kuntien verkkosivuilla oli julkistettu tietoja nimeltä mainittujen viranhaltijoiden äitiyslomista ja hoitovapaista samoin kuin terveydentilasta ja siirtymisestä työkyvyttömyyseläkkeelle. Myös koululaisten koulupaikka- ja koulukuljetushakemuksia sekä vahingonkorvausasioita yksilöllisine perusteluineen oli ollut esillä verkossa. Pöytäkirjoja oli säilytetty verkkosivuilla useitakin vuosia.

Henkilötiedolla tarkoitetaan henkilötietolain mukaan kaikenlaisia merkintöjä luonnollisesta henkilöstä tai hänen ominaisuuksistaan ja elinolosuhteistaan, jotka voidaan tunnistaa koskemaan häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä. Henkilötietoja saa käsitellä muun ohella vain, jos se johtuu henkilötietolaissa säädetystä tehtävästä tai velvoitteesta. Euroopan Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että Internet-sivustolla olevia viittauksia henkilöihin ja heidän yksilöintiään joko nimellä tai muulla tavoin on pidettävä tietosuojadirektiivissä tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelynä.

OA totesi, että kuntien verkkotiedottamisen oikeustilaa ei voi nykyisellään pitää tyydyttävänä. Kunnassa asioivien yksityisyyden suojan takeeksi ei riitä, että kuntien verkkotiedottamista ohjaavat vain Kuntaliiton suositukset. OA:n mielestä oli tärkeää, että kunnat myös itse määrittelisivät omassa ohjeistuksessaan, miten ne toteuttavat verkkoviestinnässään asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan. OA:n mukaan kuntien verkkotiedottamisessa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä saattaisi olla syytä laatia menettelyä selkeyttäviä säännöksiä. Hän esitti siksi sisäasiainministeriön harkittavaksi, pitäisikö tietosuojan toteutuminen varmistaa lainsäädäntötoimin. Kuntalaissa mainitussa kunnan hallin tosäännössä voitaisiin antaa tarkentavia määräyksiä henkilötietojen käsittelystä kunnan verkkoviestinnässä erityisesti henkilötietolain ja julkisuuslain kannalta.

Kuntalaisten osallistumista ja tiedottamista koskevat kuntalain säännökset velvoittavat kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Monissa asioissa kuntien toimielinten päätöksenteossa on kuitenkin kysymys yksittäisen viranhaltijan, kunnan asukkaan tai sen hallinnon muun asiakkaan etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Tällöin tulee kussakin yksittäisessä asiassa punnita, onko kuntalaissa säädetty tiedottamisvelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaisi kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn kunnan verkkosivuilla. Asiassa tulee arvioida, onko näiden henkilötietojen käsittely avoimessa tietoverkossa tarpeellista kunnan tiedottamisen tarkoituksen kannalta.

Myös Kuntaliitto on www-tiedottamista koskevan ohjeensa täsmennyksessä vuonna 2005 todennut, että henkilötietojen käsittelyssä yksityiselämän suojan vaatimukset ovat usein julkisuusperiaatetta painavammat. Kunnan hallinnossa asioivan tulee voida luottaa siihen, että hänen arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietojaan taikka hänen muita henkilötietojaan ei käsitellä kunnan verkkosivuilla siten, että hänen yksityisyyttään loukataan. Kunnan tehtäväkenttä on laaja ja kunnan toimielimet käsittelevät ja päättävät merkittävissä määrin erilaisista yksittäisten kuntalaisten tai viranhaltijoiden etua ja oikeutta koskevista asioista.

Kuntien voimavarat ja mahdollisuudet panostaa verkkoviestintään ja asiakkaidensa tietosuojaan vaihtelevat. Kuntien viestintätutkimuksen 2005 mukaan kuntien verkkoviestintää hoidetaan pääasiassa oman toimen ohessa. Päätoimisia viestintävastaavia oli kaikista kyselyyn vastanneista 195 kunnasta vain 15 %:lla ja vajaat puolet kunnista oli laatinut viestintäohjeet.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 28.3.2007, dnro 441/2/05*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kuntaliitto tiedotti OA:n päätöksestä verkkosivuillaan ja antoi Kuntaliiton suosituksen "Henkilötietojen julkai-

seminen verkkosivuilla". Kuntaliitto myös selvitti vuoden 2007 kevään aikana tehdyssä verkkopalvelututkimuksessa, miten henkilötietojen käsittelystä oli kuntien nettipalveluissa huolehdittu ja miten kuntien verkkoviestinnän menettelytapojen tarkennukset oli toteutettu. Lainsäädännön muutostarpeet arvioidaan tutkimuksen tulosten arvioinnin jälkeen.

Sittemmin Suomen Kuntaliitto on lähettänyt kunnille yleiskirjeen "Salassa pidettävien asiakirjojen ja henkilötietojen käsittelystä" (7.3.2008, 10/80/2008). Yleiskirjeessä selostetaan laillisuusvalvontaviranomaisten ja tietosuojavaltuutetun kannanottoja salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen julkistamisessa sekä arkistolaitoksen käsitystä kunnallisten viranomaisten velvollisuudesta huolehtia asiakirjojen asianmukaisesta käsittelystä ja hävittämisestä.

Yleiskirjeen mukaan OA on pitänyt tärkeänä, että kunnat laativat selkeät ohjeet asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan toteuttamisesta verkkoviestinnässä. Asiakohtaisesti on arvioitava, onko kuntalain tiedottamisvelvollisuus riittävä lakisääteinen velvoite henkilötietoja sisältävien asiakirjojen julkaisemiselle verkossa. Henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen käsittelyä on yleiskirjeen mukaan tarpeellista arvioida ja ohjeistaa kunnissa toimielinkohtaisesti.

Kunta laiminlöi kopiotaksan saattamisen julkisuuslain mukaiseksi

AOA antoi Sipoon kunnanhallitukselle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, koska kunta ei ollut saattanut kopiomaksuja koskevaa maksutaksaansa julkisuuslain mukaiseksi laissa säädetyssä määräajassa. AOA pyysi kunnanhallitusta ilmoittamaan hänelle, kun taksa on muutettu vastaamaan voimassa olevan lain määräyksiä. Lisäksi AOA arvosteli Sipoon kuntaa siitä, että kopioista peritään taksaan virheellisesti sisällytetty arvonlisävero.

Julkisuuslain säännöstä maksuista, joita peritään asiakirjan ja tiedon antamisesta, muutettiin 1.10.2005 voimaan tulleella lailla. Lain voimaantulosäännöksen mukaisesti kuntien tuli tarkistaa maksuja koskevat määräykset ja muut päätökset julkisuuslain vaatimusten mukaisiksi viimeistään 1.10.2006 mennessä. Sipoon kunta ei kuitenkaan ollut tarkistanut kunnan taksaa lain mukaiseksi, vaan kunnassa oli edelleen käytössä 1.1.2002 vahvistettu taksa. Taksan uudistamiseen oli nähtävästi ryhdytty vasta sen jälkeen, kun AOA oli lähettänyt huhtikuussa 2007 Sipoon kunnanhallitukselle selityspyynnön asiasta.

Kunnan käytössä olevassa taksassa määrättyihin kopiomaksuihin sisältyi lisäksi arvonlisävero. Arvonlisäverolain mukaan arvonlisäveroa suoritetaan valtiolle liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavaran ja palvelun myynnistä. AOA korosti, että silloin kun on kysymys julkisuuslain mukaisesta tietopyynnöstä, joka koskee julkisuuslain mukaista viranomaisen asiakirjaa, kysymys ei ole kunnan liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaroiden tai palvelujen myynnistä.

Näin ollen Sipoon kunta oli AOA:n mukaan menetellyt virheellisesti, kun se oli perinyt kunnan hallussa olleista julkisuuslain tarkoittamista viranomaisen asiakirjoista otetuista kopioista arvonlisäveron kopioiden tilaajalta. Kunnan taksaa oli pidettävä virheellisenä myös siltä osin kun siinä määrättyihin kopioiden hintoihin sisältyy arvonlisävero. Sipoon kunnan menettely tuli esille, kun Sipoon kunnalta kopioita tilannut yhtiö kanteli oikeusasiamiehelle kopiomaksuista, joita kunta oli siltä perinyt.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 8.6.2007, dnro 3701/4/05*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Sipoon kunta ilmoitti 4.2.2008, että kunnanvaltuusto hyväksyi 17.9.2007 (§ 91) kunnan asiakirjoista ja toimenpiteistä perittäviä maksuja koskevan hallintosäännön 106 §:n muutoksen. Säännöksessä vahvistetaan asiakirjojen antamisen yleiset perusteet ja valtuutetaan kunnanhallitus päättämään tarkemmin maksujen perusteista ja euromääristä.

Kunnanhallitus hyväksyi 27.11.2007 (§ 297) asiakirjoista ja toimenpiteistä perittävät maksut. Päätöksen mukaan maksuissa ja tietopalveluissa sovelletaan kuntalain ja julkisuuslain säännöksiä Suomen Kuntaliiton yleiskirjeessä 16.9.2005 annetun suosituksen mukaan.

Kuntien omakotitonttien myynnin perusteet

AOA arvioi kolmen kantelun perusteella Vantaalla, Laukaassa ja Porvoossa käytettyjä kunnan omakotitonttien luovutusperusteita. AOA totesi, että kunnan omakotitonttien luovutusehtoja ei ole säännelty millään lakiin perustuvalla normistolla, päinvastoin kuin esimerkiksi aravavuokra-asuntojen asukasvalintaa. Tämän vuoksi kunta voi itse päättää luovutusehdoista kunnallisen itsehallinnon puitteissa.

Tonttien luovuttamisella kunta toteuttaa omia asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan. Näin menetellessään kunta lähtökohtaisesti pyrkii kuntalain mukaisesti edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia ja tukemaan perustuslaissa säädettyä julkisen vallan tehtävää edistää asumisen omatoimista järjestämistä. Tonttien myyntipäätöksiä tehdessään kunnan tulee kuitenkin ottaa huomioon ne kunnallisen päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat kunnan tehtävästä ja yleisestä toimialasta sekä julkiselle vallalle perustuslaissa asetetuista velvoitteista.

Kunnan omien asukkaiden tasapuolinen kohtelu

AOA arvioi Vantaan kaupungin omakoti- ja pientalotonttien luovutuksen perusteena olevaa pisteytystä erityisesti kaupungin omien asukkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta. AOA totesi, että valintaperusteina käytettyä vantaalaisuutta, elinkeinopoliittisia syitä ja hakijoiden lasten lukumäärää voidaan pitää kunnalliseen itsehallintoon nojautuvina perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina päätöksenteolle.

Sen sijaan AOA piti parempituloisten suosimista pisteytyksessä ongelmallisena Vantaan kaupungin omien asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ottaen huomioon tulojen suuren painoarvon hakijoiden valinnassa ja sen, että tontit olivat ilmeisesti olleet ainakin jonkin verran markkinahintaa edullisempia.

Pisteytyksessä oli korostunut 70 001 euroa ylittävien vuositulojen määrä, kun 90 pisteen enimmäispistemäärästä oli tällaisten tulojen perusteella voinut saada liki puolet pisteistä eli 40 pistettä. Tällainen parempituloisten suosiminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta lähtökohtaisesti ongelmallista. Mitä enemmän pisteytyksessä suositaan parempituloisia, sitä painavampia tulee sen puolesta puhuvien perusteiden olla, jotta järjestelyä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Vuonna 2005 Vantaan kaupunki myi 64 tonttia, joita haki yhteensä 673 asuntokuntaa. Pientalotontin saaneista noin 45 asuntokunnalla vuositulot ylittivät enimmäispistemäärän mukaisen tulorajan 70 001 euroa ja vain 19 asuntokunnalla oli tätä alemmat vuositulot. Suurin osa kaupungin tonteista luovutettiin siten henkilöille, jotka tulojensa perusteella saivat enimmäispistemäärän. Vuositulojen korostettu painoarvo oli näin ollen saattanut estää tontin saamisen mahdollisuuden esimerkiksi pienituloiselta, mutta varakkaalta vantaalaiselta hakijalta.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan kysymys ei ollut pienestä erittäin varakkaiden joukosta, koska pisteet annettiin hakijan ja hänen puolisonsa yhteenlasketuista tuloista. Tilastotietojen valossa pisteytys oli kuitenkin suosinut perhekuntia, joiden tulot ovat ylittäneet vantaalaisten keskimääräiset vuositulot.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan yhtenä perusteena vuositulojen painottamiseen oli se, että kaupungin edun mukaista on, että tonttien ostajat myös pystyvät rakentamaan tonteille määräajassa. Pientalotonttien luovutusehtoihin oli kuitenkin sisältynyt rakentamisvelvoite ja luovutuskielto sekä sopimussakko. Jo mainituilla sopimusehdoilla kaupunki oli tehokkaasti turvannut tonttien rakentamisen määrätyssä ajassa eikä vuositulojen korostettuun painoarvoon ollut tällä perusteella tarvetta.

Kaupunginhallituksen mukaan vuositulojen korostetun painoarvon perusteena oli ollut myös se, että kaupungille on tärkeää saada kaupunkiin veronmaksukykyisiä asukkaita ja saada heidät pysymään kaupungissa. AOA totesi, että varakkaat veronmaksukykyiset asukkaat hyödyttävät maksamillaan kunnallisveroilla välillisesti kaikkia kunnan jäseniä. Kun kuitenkin otettiin huomioon myytävien tonttien rajallinen määrä, hyöty ei kokonaisuutena AOA:n mukaan ollut kovin merkittävä.

AOA piti kuntalaisten tasapuolisen kohtelun kannalta erityisen ongelmallisena sitä, jos tonttien luovutuksessa parempituloisia oli tosiasiassa suosittu myös siten, että tonttien luovutushinnat olivat alle markkinahinnan. Kaupunginhallituksen lausunnon ja Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppahintatilastojen perusteella nämä omakotitontit olivat ilmeisesti ainakin jonkin verran markkina-hintaa edullisempia.

AOA korosti, että asiassa on kuitenkin kysymys sellaisesta kunnallisen itsehallinnon ja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun välisestä rajanvedosta, jonka laillisuus ratkaistaan viime kädessä hallintotuomioistuimissa. AOA:n tietojen mukaan asiasta ei ollut olemassa oikeuskäytäntöä ja tämä oli ilmeisesti myös ensimmäinen laillisuusvalvojan esittämä arvio asiasta. Näistä syistä hän tyytyi tässä vaiheessa kiinnittämään Vantaan kaupunginhallituksen huomiota esittämiinsä käsityksiin.

Kunnan omakotitonttien myynnin perusteista tulisi päättää etukäteen

Vuonna 2005 Laukaan kunnassa ei etukäteen ollut päätetty periaatteista, joilla kunnan rakennustontit myydään hakijoille. Kunnanhallituksen tekemällä päätöksellä päätösvalta siitä, kenelle rakennustontti myydään, oli siirretty maankäyttöinsinöörille.

AOA piti tärkeänä, että kunnan rakennustonttien myynti perustuu etukäteen päätettyihin perusteisiin. Näin kuntalaiset voivat varmistua siitä, että hakijoita kohdellaan tasapuolisesti ja johdonmukaisesti ja että päätöksenteko nojautuu hyväksyttäviin perusteisiin, joilla kunta toteuttaa asuntopoliittisia tavoitteitaan ja tukee asumisen omatoimista järjestämistä.

Kunnan omien asukkaiden etusijalle hyväksyttävä peruste

Eräässä kantelussa arvosteltiin sitä, että vuonna 2005 Porvoossa myös porvoolaisuus oli vaikuttamassa omakotitonttien saajien valintaan. Näissä tonttivalinnoissa tuli kantelukirjoituksen mukaan noudattaa samaa linjaa kuin aravavuokra-asuntojen asukasvalinnoissa.

AOA totesi, että Porvoon kaupungin kaavoitus- ja rakennuslautakunta oli voinut asettaa porvoolaisuuden erääksi omakotitonttien saajien vallintaperusteeksi. Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa oli kysymys asukasvallintanormistossa säädettyjen perusteiden soveltamisesta. Sen sijaan kunnan omakotitonttien myyntiehtoja ei ole säännelty lakiin perustuvalla normistolla. Kunnan omien asukkaiden etusijalle on kunnalliseen itsehallintoon nojautuva perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.

Mahdollisten ohjeiden tarve

Kuntien ja kuntalaisten kannalta asuintonttien luovutuksessa on kysymys erittäin tärkeästä asiasta. Tämän vuoksi AOA lähetti kannanottonsa myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko asiassa mahdollisesti tarvetta laatia ohjeita kunnille.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 6.9.2007, dnrot 1255*, 2300* ja 3205/4/05*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kuntaliitto tiedotti AOA:n päätöksistä kunnille. Koska kyse oli kuntien ja kuntalaisten kannalta tärkeästä asiasta, Kuntaliitto julkaisi päätösratkaisut kokonaisuudessaan sekä laati koosteen seikoista, joihin apulaisoikeusasiamies oli ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota.

Maksuhäiriömerkintä asukasvalintaperusteena

Kantelija arvosteli VVO-yhtymä Oyj:n (VVO) menettelyä aravavuokra-asuntojen asukasvalinnoissa. Kantelija epäili, että hakijat, joilla oli maksuhäiriömerkintä, sijoitettiin asuntojonon viimeiseksi riippumatta heidän asunnontarpeestaan.

AOA totesi, että hakijoiden asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella määräytyvästä etusijajärjestyksestä ei voida poiketa hakijan luottotiedoissa olevan maksuhäiriömerkinnän perusteella. Yksittäisissä valintatilanteissa on tietenkin mahdollista, että jollakin muulla hakijalla on sellainen peruste, jonka nojalla asukasvalintaperusteista tai etusijajärjestyksestä voidaan poi-

keta. Mikäli näin ei ole, asunto on annettava etusijajärjestyksen mukaiselle hakijalle, vaikka tällä olisi maksuhäiriömerkintä, paitsi jos vuokranmaksun laiminlyönnin vaaraa voidaan Valtion asuntorahaston (ARA) asukasvalintaoppaassa ja AOA:n aikaisemmissa 31.8.2004 antamissa kannanotoissa (499/2/02 ja 1507/4/04, ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 269–270) mainitut vuokrasaatavan turvaamiseen tähtäävät toimenpiteetkin huomioon ottaen pitää todellisena ja perusteltuna.

AOA:n mukaan vuoden 2006 syyskuun alussa voimaan tulleen aravarajoituslain muutoksen (716/2006) jälkeen nyt lain tasolla säädettyjen asukasvalintaperusteiden merkitys on entisestään korostunut. Aravarajoituslain mukaan asukkaiden valinta aravavuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukasvalintaperusteita ovat lain mukaan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Hakijan luottotiedossa oleva maksuhäiriömerkintä ei ole lain mukainen asukasvalintaperuste, joka voitaisiin ottaa huomioon asetettaessa hakijat laissa tarkoitettuun etusijajärjestykseen. Tästä ei AOA:n mielestä voine olla epäselvyyttä.

Laissa on erikseen säädetty *asukasvalintaperusteista* ja *etusijajärjestyksestä poikkeamisesta. Asukasvalintaperusteista* voidaan lain mukaan poiketa terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Poikkeamisen on oltava asukasvallinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnallisesti, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon kannalta perusteltua.

Asukasvalinnassa voidaan yksittäistapauksissa poiketa *etusijajärjestyksestä*, jos se on perusteltua huomioon ottaen hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne.

Valtioneuvoston asetuksessa (731/2006) säädetään tarkemmin laissa säädetyistä asukasvalintaperusteista, etusijajärjestykseen asettamisesta ja asukasvalintaperusteista poikkeamisesta. Lain esitöistä ja valtioneuvoston asetuksesta ei saa tukea sille, että maksuhäiriöt voisivat olla asukasvalintaperusteista tai etusijajärjestyksestä poikkeamisen perusteena.

AOA piti ongelmallisena sitä ARA:n lausunnossa viitattua mahdollisuutta, että maksuhäiriö voitaisiin ottaa huomioon asukasrakenteeseen liittyvässä harkinnassa. Maksuhäiriöiden taustalla olevien velkasuhteiden laatu, maksuhäiriöiden syyt, vakavuus, toistuvuus ja muut sellaiset seikat vaihtelevat niin suuresti, että pelkästään maksuhäiriömerkintöjen perusteella ei ainakaan yleisesti ole oikeutettua tehdä henkilöstä sellaisia sosiaalisia johtopäätöksiä, joilla voisi olla merkitystä asukasrakenteen kannalta.

AOA kiinnitti vastaisen varalle VVO:n huomiota esittämäänsä käsitykseen maksuhäiriöiden huomioimisesta asukasvalinnoissa. Hän lähetti päätöksensä ARA:lle tiedoksi ja huomioon otettavaksi asukasvalintaa koskevassa ohjauksessa ja valvonnassa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 26.4.2007, dnro 1429/4/05*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

ARA tiedotti 27.8.2007 AOA:n päätöksestä ja kehotti aravavuokra-asuntojen asukasvalinnassa toimimaan päätöksen ja Asuntorahaston asukasvalintaoppaan luvun 5.6. mukaisesti.

Lainvastaiset asukasvalintaperusteet

Hartolan kunnan omistaman kiinteistöyhtiön hallituksen päättämien vuokrausperusteiden mukaan vuokralle valittavalla piti olla säännöllisiä työ- tai eläketuloja, joilla hakijan oli osoitettava vuokranmaksukykynsä.

AOA:n mukaan vaatimus oli lainvastainen, jos sitä sovellettiin arava-rajoituslain alaiseen kunnan vuokra-asuntokantaan. Jos kysymys oli kunnan kokonaan rahoittamista tai muutoin sellaisista vuokra-asunnoista, joiden asukasvalintaa ei säätele mikään lakiin perustuva normisto, kunta voi vapaammin päättää myös asukasvalintaperusteista. Jos kunta haluaa soveltaa tähän asuntokantaan erilaisia asukasvalintaperusteita kuin

aravarajoituslain alaiseen asuntokantaan, on asukasvalinnat niihin tehtävä selkeästi erikseen, jotta noudatettujen valintaperusteiden lainmukaisuudesta voidaan varmistua.

AOA saattoi käsityksensä kiinteistöosakeyhtiön hallituksen ja kunnanhallituksen tietoon sekä pyysi niitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti on antanut aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 3.8.2007, dnro 446/4/06*, esittelijä Mikko Sarja

Hartolan kaupunki ilmoitti ryhtyvänsä toimenpiteisiin asukasvalintaperusteiden saattamiseksi lainmukaiseksi.

Romuajoneuvolain virheellinen soveltaminen

Kantelijan autoon oli kaupungin toimesta laitettu siirtokehotus, jonka mukaan auto oli siirrettävä kehotuksessa mainittuun määräpäivään mennessä. Kun näin ei ollut tapahtunut, auto oli siirretty kaupungin varastoon. Sittemmin auto oli myyty kaupungin tiemestarin päätöksellä.

AOA katsoi tiemestarin menetelleen romuajoneuvolain vastaisesti, kun hän oli katsonut auton omistusoikeuden siirtyneen kaupungille kolmen kuukauden kuluttua auton varastolle siirtämisestä. Määräaikaa, jonka kuluttua auton omistusoikeus siirtyy kunnalle, ei kuitenkaan ole romu-ajoneuvolaissa sidottu aikaan, jonka ajoneuvo on kaupungin varastolla.

Kun asiassa ei ollut pystytty esittämään, että auton omistusoikeus olisi lain mukaisesti siirtynyt kaupungille, asiassa ei myöskään ollut laillisia edellytyksiä auton myymiselle. Näin ollen auton myyminen loukkasi kantelijan perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa.

AOA antoi tiemestarille huomautuksen romuajoneuvolain vastaisesta menettelystä. Lisäksi hän esitti kaupungin harkittavaksi, olisiko asiassa aihetta suorittaa kantelijalle vahingonkorvausta ja pyysi kaupunkia ilmoittamaan 31.12.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös oli mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 4.9.2007, dnro 1022/4/06*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Kaupungin teknisen keskuksen johtaja ilmoitti, että kantelija oli ottanut yhteyttä kaupungin lakimieheen ja ilmoittanut, ettei hän ollut halukas sovittelemaan asiaa kaupungin kanssa, vaan vie asian käräjäoikeuteen.

4.16 OPETUS

Opetusalaan luokitellaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Opetusalan laillisuusvalvonta kuului oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan lähinnä AOA *Jukka Lindstedtille.* Myös OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen* ratkaisivat eräitä opetusalan kanteluita. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* toimi asiaryhmän pääesittelijänä.

4.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Joulukuussa 2007 julkistetun raportin pohjalta keskusteltiin jälleen Suomen kansainvälisessä katsannossa hyvästä oppimismenestyksestä, kun Suomen koululaiset osoittivat taas erinomaisen osaamisensa PISA-tutkimuksessa.

Marraskuussa 2007 koulumaailmaa synkensi ampumistapaus Tuusulan Jokelan koulukeskuksessa. Median toimintaa traagisen tapahtuman yhteydessä arvosteltiin.

Opetushallituksen tehtävistä ja roolista valmistui lokakuussa selvitysmiehen raportti. Selvitysmies Timo Lankinen valittiin Opetushallituksen uudeksi pääjohtajaksi vuoden 2008 alusta lukien.

Opetusalan lainuudistuksista olivat merkittävimpiä opintotukilain muutos ja siihen liittyvä opintorahan korotus 15 prosentilla. Kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä säädettiin uusi laki. Yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia muutettiin siten, että korkeakoulujen ulkomaille suuntautuva tutkintoon johtava tilauskoulutus tehtiin mahdolliseksi. Hallitus päätti marraskuussa 2007, että tekijänoikeuksien hallinnon sijaintipaikaksi jää opetusministeriö (OPM).

4.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Opetusalan kantelut koskivat muun muassa peruskoulujen, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta ja taiteen tukemista.

Ratkaisujen määrä oli vuonna 2007 lähes sama kuin edellisvuonna. Ratkaistuista 99 kantelusta 14 koski perusopetusta, 15 yliopistoja ja muita korkeakouluja, 7 ammattikorkeakouluja, 10 opetusministeriötä, 4 ylioppilastutkintoa ja loput 49 muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita. Toimenpiteisiin johti yhteensä 18 asiaa; niissä annettiin 14 ohjaavaa ja neljä moittivaa käsitystä. Lääninhallituksiin tehdyt kantelut lisääntyivät ja julkisuudessa keskusteltiinkin koulumaailman juridisoitumisesta esimerkiksi koulukiusaamistapauksissa.

Oikeusasiamiehen esittämään käsitykseen johtaneet kantelut koskivat muun muassa lääninhallituksen menettelyä kanteluasian valmistelussa ja salassapidossa (1008/4/05), koulukiusaamisen selvittelyä peruskoulussa (3061/4/05), yliopiston valintakoelautakunnan menettelyä (3127/4/05), koulutoimenjohtajan esteellisyyttä ja peruskoulun oppilaan koulunkäyntiasian käsittelyä (3826/4/05*), kaupunginkirjaston antamaa asiakaspalvelua (4063/4/06*) ja peruskoulun oppilaan turvallista oppimisympäristöä (403/4/07).

AOA esitti (355/2/06*) peruskouluun ilmoittautumisessa Tampereella käytetyn lomakkeen selkeyttämistä. Lisäksi AOA saattoi (1009/2/07*) OPM:n tietoon kirjaston käyttösääntöjen tulkinnanvaraisuuden, jotta se otettaisiin mahdollisesti huomioon tulevassa lainvalmistelussa. AOA esitti (2745/4/06) sosiaali- ja terveysministeriölle aikuiskoulutustuesta annetun lain 6 §:n muuttamista, jotta Koulutusrahasto voisi myöntää tukea myös steinerpedagogisiin jatko-opintoihin. Kantelun (1122/4/05) tutkinnan yh-teydessä AOA esitti OPM:lle, että yliopistojen ja korkeakoulujen perusteettomia määräaikaisia virkasuhteita vähennettäisiin.

AOA oli vuonna 2006 esittänyt (326/4/06) harkittavaksi, tulisiko perusopetuslakia muuttaa ottamaan huomioon myös tilanteet, joissa perheellä ei ole käytettävissään autoa eikä kunta järjestä kuljetusta esikouluun. OPM vastasi kesäkuussa 2007, että lain tarkentamisen tai muuttamisen tarvetta ei ole olemassa. OPM:n mukaan esiopetukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja syitä opetukseen osallistumattomuuteen ei ole selvitetty. Lain mukaisten edellytysten täyttyessä opetuksen järjestäjän tulee myöntää oppilaalle

joko maksuton kuljetus tai vaihtoehtoisesti riittävä avustus oppilaan kuljettamista tai saattamista varten.

4.16.3 TARKASTUKSET

Opetusalalla ei tehty tarkastuksia vuonna 2007. Opetushallituksessa marraskuussa 2006 tehdyn tarkastuksen pohjalta tutkittavaksi otettujen, Opetushallituksen sisäistä hallintoa koskevien kolmen oman aloitteen ja neljän erillisen kantelun selvittämistä ja tutkimista jatkettiin.

4.16.4 RATKAISUJA

Tekijänoikeuslain muutoksen valmistelun ongelmallisuus

AOA katsoi, että OPM:n olisi ollut perusteltua eriyttää eri virkamiehille tekijänoikeuslain muutoksen valmistelutehtävät ja jäsenyys sellaisten organisaatioiden johtokunnissa, jotka liittyvät läheisesti tekijänoikeuden haltijoita edustaviin järjestöihin.

Kantelut koskivat sitä, että OPM:n viestintäkulttuuriyksikön johtaja oli hoitanut keskeisiä tekijänoikeuslain muutoksen valmisteluun liittyviä tehtäviä ja oli ollut samaan aikaan Esittävän säveltaiteen edistämiskeskuksen (ESEK) ja Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskuksen (AVEK) johtokuntien jäsenenä. Kanteluissa virkamiehen epäiltiin olleen esteellinen osallistumaan lain valmisteluun.

Päätöksen mukaan OPM ja viestintäkulttuuriyksikön johtaja eivät menetelleet lainvastaisesti, sillä hallintolain esteellisyyssäännöksiä ei sovelleta lainvalmistelutehtäviin. Kuitenkin lainvalmistelutehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta oli ongelmallista, että johtaja lainmuutosta valmistellessaan oli samanaikaisesti jäsenenä mainituissa johtokunnissa. Tällainen tilanne ei ole ollut omiaan ylläpitämään yleisön luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen.

OPM oli 1980-luvulta lähtien pyynnöstä nimittänyt edustajansa ESEK:n johtokuntaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenyys ei perustunut säädöksiin, mutta sitä oli pidetty kulttuuripoliittisesti tarpeellisena. Yhteiskunnalliset olot ja käsitykset muun muassa hyvästä hallinnosta ovat kuitenkin ajan myötä muuttuneet, ja viranomaistoiminnalta edellytetään nykyisin entistä painokkaammin puolueettomuutta.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 5.10.2007, dnrot 2732*–2734/4/05*, 2747/4/05*, 409* ja 414/4/06*, esittelijä Jouni Toivola

Uusia ylioppilaita suosiva opiskelijavalinta rikkoi yliopistolakia

AOA katsoi, että ylioppilaita ei voida jakaa opiskelijavalinnoissa eri ryhmiin eikä heihin voida soveltaa erilaisia valintaperusteita. Yliopistojen uusia ylioppilaita suosiva käytäntö opiskelijavalinnoissa ei ole yliopistolain vaatimusten mukainen.

Yliopistot ovat yleensä jakaneet yliopistoon pyrkivät ylioppilaat eri ryhmiin sen mukaan, milloin hakijat ovat suorittaneet ylioppilastutkinnon. Nuoremmat hakijat ovat saaneet pisteitä ylioppilastutkinnon arvosanoista ja valintakokeesta (yhteispisteryhmä), kun taas vanhemmat hakijat on valittu pelkästään valintakokeiden perusteella (valintakoeryhmä). AOA totesi, että yliopistolain mukaan hakijoita voidaan jakaa ryhmiin vain erilaisen koulutustaustan perusteella. Hän piti selvänä, että eri vuosina suoritettuja ylioppilastutkintoja ei voida pitää "erilaisena koulutustaustana".

Yliopistot ovat yleensä antaneet uusille ylioppilaille myös lisäpisteitä opiskelijavalinnoissa. OPM:n ohjeen mukaan uutena ylioppilaana pidetään hakuvuoden keväällä tai edellisen vuoden syksyllä ylioppilastutkinnon suorittaneita. Yliopistolain mukaan samaan valintaryhmään kuuluviin hakijoihin on kuitenkin sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. AOA:n mielestä on vaikea nähdä, että uusien ylioppilaiden lisäpisteissä olisi kysymys muusta kuin erilaisten valintaperusteiden soveltamisesta uusiin ja vanhoihin ylioppilaisiin, joiden siis tulee kuulua samaan valintaryhmään.

AOA:n tutkittavana olivat kantelut Kuopion yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan ja Helsingin yliopiston humanistisen tiedekunnan opiskelijavalinnoista vuonna 2005 ja sen jälkeen. Myös muissa yliopistoissa ja tiedekunnissa oli muodostunut varsin yleiseksi käytännöksi jakaa ylioppilaat eri ryhmiin ja suosia uusia ylioppilaita lähtö- ja/tai lisäpisteillä.

Käytäntö johtui ilmeisesti siitä, että ennen 1.8.2005 voimaan tullutta yliopistolain muutosta lakia tulkittiin niin, että hakijat voitiin jakaa erillisiin ryhmiin paitsi erilaisen koulutustaustan perusteella, myös "muusta siihen verrattavasta perustellusta syystä". Kun lakia muutettiin, eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin vaati nimenomaisesti poistettavaksi tämän mahdollisuuden, koska sitä ei voitu sovittaa yhteen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. AOA:n mukaan vaikutti siltä, että yliopistot ja OPM eivät olleet täysin tiedostaneet lainmuutoksen merkitystä.

Koulutuspoliittisten tavoitteiden mukaan yliopistojen opintoaikoja nopeutetaan ja siirtymisaikaa toiselta asteelta korkeakoulutukseen lyhennetään opiskelijavalintajärjestelmää kehittämällä. OPM:n kehittämissuunnitelmassa tavoitteeksi oli asetettu, että vuonna 2008 vähintään 55 prosenttia uusista opiskelijoista on samana vuonna toisen asteen koulutuksen päättäneitä. Yliopistojen tulossopimuksissa oli tavoitteeksi asetettu, että tulossopimuskauden 2004–2006 loppuun mennessä vähintään 50 % uusista opiskelijoista on saman vuoden ylioppilaita.

OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa koulutuspoliittisiin tavoitteisiin eikä puuttua yliopistoille kuuluvan opiskelijavalinnan perusteisiin sinänsä. AOA:n mielestä uusien opiskelijoiden ikärakenteen nuorentaminen lähtöpisteja lisäpistejärjestelmän avulla oli kuitenkin osoittautunut varsin ongelmalliseksi hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. AOA piti ongelmallisena myös sitä, jos yliopistot joutuvat OPM:n asettamien tulostavoitteiden saavuttamiseksi noudattamaan sellaisia valintamenettelyjä, jotka loukkaavat opiskelijoiden yliopistolaissa edellytettyä yhdenvertaisuutta.

AOA pyysi OPM:tä saattamaan hänen päätöksensä tiedoksi kaikille yliopistoille ja otettavaksi huomioon opiskelijavalintoja kehitettäessä. AOA totesi, että jos yliopistolain nykyinen sääntely ei sovellu yleisiin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin, OPM:n tulisi valmistella esitys lain muuttamiseksi ja saattaa siten muutostarpeet ja niiden hyväksyttävyys eduskunnan arvioitaviksi. Hän pyysi OPM:tä ilmoittamaan 31.3.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 24.10.2007, dnrot 862 ja 1348*/4/05, esittelijä Jorma Kuopus

OPM lähetti 7.11.2007 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille kirjeen kevään 2008 opiskelijavalintojen muuttamiseksi siten, että yliopistot eivät enää anna uusille ylioppilaille lisäpisteitä. Jos ylioppilastutkinnon perusteella on mahdollisuus saada lähtöpisteitä, kaikilla ylioppilastutkinnon suorittaneilla tulee tutkinnon suoritusvuodesta riippumatta olla mahdollisuus lähtöpisteiden saamiseen.

Yliopisto voi päättää siitä, millaisen painoarvon se antaa opiskelijavalinnoissa eri vuosina suoritettujen ylioppilastutkintojen eri arvosanoille. Painoarvojen tulee kuitenkin perustua ylioppilastutkinnon ainekohtaisiin ja tosiasiallisiin muutoksiin. Tällöin esimerkiksi aine-reaalin arvosanalle voitaisiin antaa erilainen painoarvo kuin aikaisemman reaalikokeen arvosanalle. Lisäksi Opetushallitus antoi lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten opinto-ohjaajille 27.11.2007 ohjeistuksen muutoksista yliopistojen valintaperusteisiin.

Kouvolan käännöstieteen laitoksen lakkauttaminen

AOA piti Helsingin yliopiston konsistorin päätöstä Kouvolan käännöstieteen laitoksen lakkauttamisesta sikäli lainvastaisena, että yliopisto ei ollut voinut päättää laitoksen lakkauttamisesta vastoin Helsingin yliopistosta annetun lain voimaanpanosta annetun lain säännöstä. Sen mukaan "yliopiston humanistisessa tiedekunnassa on Kouvolan kääntäjänkoulutuslaitos, jollei asetuksella toisin säädetä". Säännöksellä oli nimenomaisesti haluttu turvata laitoksen säilyminen.

Konsistorin päätös voitiin kuitenkin nähdä periaatepäätöksenä, jonka toimeenpano jää riippumaan mahdollisesti toteutettavasta lainsäädäntötoimenpiteestä. Konsistori oli myös toiminut OPM:ltä saamansa ohjauksen mukaisesti. Näistä syistä AOA tyytyi saattamaan esittämänsä käsitykset Helsingin yliopiston tietoon. Samalla hän kiinnitti OPM:n huomiota siihen, että sen Helsingin yliopistolle tämän asian valmistelussa antama ohjaus oli ollut lainvastainen.

AOA pyysi Helsingin yliopistoa ja OPM:tä ilmoittamaan 29.2.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne aikovat ryhtyä päätöksen johdosta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 5.12.2007,
dnro 4/4/07*, esittelijä Jorma Kuopus

OPM ilmoitti 4.2.2008, että ministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain voimaanpanosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Lainmuutoksella poistettaisiin lain viittaus Kouvolan kääntäjänkoulutuslaitokseen. Siten organisaatiosta päättäminen jäisi yliopiston itsehallinnon ja päätöksenteon varaan.

4.17 KIELIASIAT

Kieliasiat koskevat perustuslain 17 §:ssä turvattua oikeutta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuutta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamista. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa.

Kieliasiat kuuluvat AOA *Jukka Lindstedtin* ratkaistaviin asioihin. Asiayhteydestä riippuen niitä voivat ratkaista myös OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen.* Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi myös oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa ja soveltamista. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. OM valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. OM:tä tukee seurantatehtävien hoitamisessa kieliasiain neuvottelukunta.

4.17.1 LAILLISUUSVALVONTA

Kieliasioita ratkaistiin 32. Näistä suurin osa (19) koski ruotsinkielistä palvelua. Esimerkiksi Tullihallitus menetteli kielilain vastaisesti, kun palvelunumeron eräs nauhoite oli vain suomeksi (633/4/07* s. 151). Kaksikielistä poliisilaitosta moitittiin yhtäältä siitä, että kantelija ei ollut voinut saada hakemusasioitaan hoidettua äidinkielellään, ja toisaalta siitä, että aktiivisiin toimenpiteisiin ruotsinkielisen palvelun parantamiseksi oli ryhdytty vasta kielilain oltua voimassa jo liki neljä vuotta, vaikka palvelu olisi tullut turvata jo aiemman kielilain aikana (1914/4/07*).

Elintarviketurvallisuusvirasto puolestaan menetteli virheellisesti, kun ruotsinkieliseen sähköpostiviestiin oli vastattu suomeksi (1593/4/06*). Yleisradio Oy:n tietoon taas saatettiin käsitys, että yhtiöllä olisi tullut olla paremmat valmiudet tiedottaa molemmilla kansalliskielillä henkilöstön ulosmarssin aiheuttamasta ohjelmatoiminnan keskeytyksestä ja hätäilmoitusten antamistavasta, koska Yleisradio on ruotsinkielistä julkisen palvelun tehtävää hoitava kielilainsäädännön soveltamisalaan kuuluva valtionyhtiö (2662/4/05).

Kielitaitovaatimuksista katsottiin, että Helsingin kaupungin liikennelaitos ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun metron ja raitiovaunun kuljettajille oli asetettu vain suomen kielen taitoa koskeva kelpoisuusvaatimus (544 ja 1581/4/06). Muissa ratkaisuissa oli kyse muun muassa terveystietojen saamisesta omalla äidinkielellä, ruotsinkieliseen hammashuoltoon pääsystä, oikeudenkäyntikielestä, Kansaneläkelaitoksen ruotsinkielisistä etuusohjeista ja lastensuojelulain mukaisessa tapaamisessa käytetystä kielestä.

Suomen kielen asemaa koski neljä ratkaisua. Eräälle kaksikieliselle kunnalle annettiin huomautus, koska johtosäännön muutosta ei ollut kielilain edellyttämällä tavalla annettu suomeksi ja koska valtuuston pöytäkirja oli laadittu vain ruotsiksi (1345/4/05* ja 2995/4/06). Muissa ratkaisuissa oli kyse pakkausmerkintöjen kielestä ja opiskelijoiden kielitaitovaatimuksista.

Neljä ratkaisua koski saamen kielen asemaa. Näissä oli kyse saamenkielisen päivähoitopaikan saamisesta (2), kunnanhallituksen lausuntoehdotuksen kielestä ja saamenkielisten lomakkeiden puuttumisesta rangaistusmääräyksen antamiseen liittyvistä asiakirjoista. Viimeksi mainitussa asiassa AOA Lindstedt saattoi havaitsemansa puutteet sisäasiainministeriön (SM) ja OM:n tietoon ja pyysi niitä ilmoittamaan 1.9.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne olivat asiassa ryhtyneet (3905* ja 3906/2/07*). Muutamissa asioissa oli kyse myös englannin (4) ja venäjän (1) käytöstä viranomaisessa. Nämä eivät johtaneet enempiin toimenpiteisiin.

Vuoden aikana kieliasioissa ei tehty erikseen tarkastuksia. Nyt, kuten yleensäkin, hallinnonalakohtaisilla tarkastuksilla kiinnitettiin kuitenkin huomiota hallinnon asiakkaan oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä.

4.17.2 RATKAISUJA

Ulkoasiainministeriön hakuilmoitus oli kielilain vastainen

AOA katsoi ulkoasiainministeriön (UM) menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli julkaissut sanomalehdessä vain englannin kielellä työpaikkailmoituksen, jolla oli haettu henkilöstöä YK:n alaisten järjestöjen palvelukseen. Ilmoituksen mukaan kaikki yhteydenotot tuli toimittaa UM:öön ja hakuohjeet tehtäviin oli saatavissa UM:n verkkosivuilta. Ilmoituksen loppuun oli tavallaan allekirjoittajaksi merkitty UM, joskin ilmoituksen oikeassa yläkulmassa oli myös YK:n tunnus.

AOA:n mukaan työpaikkailmoitus on tyypillinen yleisölle suunnattu ilmoitus. Ratkaisevaa oikeudellista merkitystä ei ollut sillä, että työntekijöitä ei ollut haettu ministeriön omaan palvelukseen. Ratkaisevaa oli se, että ilmoituksen oli tosiasiallisesti antanut julkaistavaksi UM, ilmoitus oli julkaistu UM:n nimissä ja ilmoitus oli suunnattu yleisölle. Kaksikielisenä viranomaisena UM on velvollinen käyttämään ilmoituksissaan sekä suomea että ruotsia, kun taas vieraiden kielten käyttäminen on vapaaehtoista eikä niillä voida syrjäyttää kansalliskieliä. Ilmoituksessa ei siten voitu tarkoituksenmukaisuussyistä käyttää vain englantia, vaikka rekrytointi tapahtuikin kansainvälisten järjestöjen palvelukseen. AOA saattoi käsityksensä kielilain tulkinnasta UM:n tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 15.6.2007,
dnro 3588/4/05, esittelijä Mikko Sarja

Ympäristövaikutusten arviointiselosteen kääntäminen

AOA:n mukaan ympäristökeskuksella ei ollut kielilaista johtuvaa velvoitetta kääntää ympäristövaikutusten arvioimismenettelystä annetun lain (YVA-laki) mukaista ympäristövaikutusten arviointiselostusta kokonaisuudessaan toiselle kotimaiselle kielelle ja laittaa sitä nähtäville molemmilla kansalliskielillä, vaikka hankkeen vaikutusalueella olisi myös kaksikielisiä kuntia. Arviointiselostus ei ole viranomaisen yleisöä varten laatima asiakirja, vaan sen on laatinut ympäristövaikutuksia omaavasta hankkeesta vastaava taho omassa asiassaan.

YVA-lain tavoitteiden ja ihmisten perustuslaissa turvatun osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden yhdenvertainen toteutuminen arviointiselostusten välityksellä on kuitenkin käytännössä mahdollista vain, jos henkilöllä on mahdollisuus myös tosiasiallisesti saada riittävästi ympäristöään koskevaa tietoa ymmärtämällään kielellä. Tästä näkökulmasta AOA piti suomenkielisestä 132-sivuisesta arviointiselostuksesta laadittua 7-sivuista ruotsinkielistä tiivistelmää hankkeen laajuus ja merkitys huomioon ottaen vaatimattomana, joskaan ei lainvastaisena.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 29.1.2007,
dnro 1007/4/05*, esittelijä Mikko Sarja

Käsittelykielen vaihtaminen vakuustakavarikkoasiassa

Kaksikielinen käräjäoikeus oli määrännyt keskusrikospoliisin suomenkielisestä hakemuksesta kantelijan omaisuutta hukkaamiskieltoon ja sittemmin vakuustakavarikkoon. Käräjäoikeus oli käsitellyt asiaa kolme kertaa varaamatta kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi, koska hänen olinpaikkaansa ei ollut saatu selville. Tiedossa oli ollut, että kantelija oli Ruotsin kansalainen. Asian käsittelykielenä oli ollut suomi. Ennen neljättä käsittelyä kantelijan asiamies oli ilmoittanut käräjäoikeudelle, että asia voidaan luultavasti käsitellä ruotsin kielellä. Neljäs ja viides käsittely oli kuitenkin pidetty suomeksi. Hovioikeus puolestaan katsoi, että kantelijan etu ja oikeudet edellyttivät asian käsittelemistä ruotsin kielellä. Käräjäoikeuden kuudes käsittely oli kuitenkin pidetty yhä suomeksi. Hovioikeus puolestaan oli jälleen päättänyt käsitellä asian ruotsiksi, ja pian tämän jälkeen käräjäoikeuskin oli muuttanut käsittelykielen ruotsiksi.

AOA katsoi, että ensimmäisissä käsittelyissä käsittelykieli oli voinut olla hakijan ja kuultavana olleen suomalaisen osakeyhtiön käyttämä kieli. Sen sijaan ongelmallista oli yhtäältä se, missä määrin hovioikeuden

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio alusti 5.2.2007 aiheesta Kansalaisen näkökulma eduskunnan juhlaseminaarissa, jonka teemana oli Elävä kaksikielisyys – Levande tvåspråkighet.

Kuva: Vesa Lindqvist, eduskunta

päätös käsittelykielestä sitoi käräjäoikeutta, ja toisaalta se, että käräjäoikeus oli perustellut päätöksensä käsittelykielestä kielen vaihtamisen kiellolla vielä senkin jälkeen, kun hovioikeus oli ensimmäisen kerran todennut vastaajan edun ja oikeuden edellyttävän ruotsinkielistä käsittelyä.

Se, että asian käsittelykieli oli alun perin ollut suomi viranomaisen aloitteesta, ei AOA:n mukaan voinut ohittaa henkilölle kuuluvia kielellisiä oikeuksia. Kun vastaajan kieli oli tullut käräjäoikeuden tietoon, ei ollut kyse kielletystä käsittelykielen vaihtamisesta, vaan tuomioistuimen olisi tullut oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteuttamisesta. Kun vielä hovioikeus oli vaihtanut asian käsittelykielen vastaajan oikeuksien ja etujen takia, asiaa ei sen jälkeisessä käräjäoikeuskäsittelyssä ollut voitu käsitellä suomeksi vastoin vastaajan nimenomaista vaatimusta loukkaamatta hänen kielellisiä oikeuksiaan.

Ei ole olemassa säännöksiä siitä, voiko hovioikeus määrätä käsittelykielestä käräjäoikeutta sitovasti. Kun vastaajan kielelliset oikeudet ovat osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä ja kun hänellä tulisi olla käytössään tehokas oikeussuojakeino perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi, hovioikeuden ratkaisulle olisi tullut käräjäoikeudessa antaa painava tulkintavaikutus. Asian olosuhteissa tai asianosaistahossa ei nimittäin ollut tapahtunut muutoksia sen jälkeen, kun hovioikeus oli ottanut kielikysymykseen kantaa. AOA saattoi kielilain tulkinnasta ja rikosasian vastaajan kielellisten oikeuksien toteuttamisesta esittämänsä käsitykset käräjätuomarin ja käräjäoikeuden tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös Helsingin hovioikeudelle, OM:lle ja SM:lle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 12.6.2007,
dnro 354/4/06*, esittelijä Pasi Pölönen

4.18 VEROTUS

Asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin maahantuonnin yhteydessä kantama autoverotus on tilastoitu tullin asiaryhmään. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

Verotusta varten on valtiovarainministeriön (VM) alainen verohallinto. Siihen kuuluvat Verohallitus ja yhdeksän verovirastoa, joiden yksikköinä ovat verotoimistot. Ministeriö toimii veropolitiikan asiantuntijana ja vastaa verolainsäädännön valmistelusta. Verohallinnon tehtävänä on toimittaa verotus mahdollisimman oikein ja tasapuolisesti. Lisäksi veroja ja maksuja kerää Ajoneuvohallintokeskus (AKE). Se toimittaa autoverotuksen, kun ajoneuvon rakennetta, käyttötarkoitusta tai omistusta muutetaan siten, että muutoksen johdosta on kannettava autoveroa. Lisäksi AKE toimittaa ajoneuvoverotuksen.

Säännönmukaisen verotuksen veroilmoitusmenettely muuttui merkittävästi vuoden 2006 alusta voimaan tulleella lailla (1079/2005), kun palkan- ja eläkkeensaajien, liikkeen- ja ammatinharjoittajien sekä maataloudenharjoittajien verotuksissa siirryttiin esitäytettyihin veroilmoituksiin. Vuoden 2007 alussa tuli puolestaan voimaan verohallintolain muuttamisesta annettu laki (1101/2006). Sen nojalla Verohallitus voi aiempaa laajemmin siirtää määräyksillään tietyn verovelvollisten ryhmän verotusta koskevan toimivallan toiselle verovirastolle, jos verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos toimivallan siirto on tarpeen verohallinnon töiden ja tehtävien jaon edistämiseksi. Lain esitöiden mukaan muutoksen tarkoituksena oli, että kaikissa verovirastoissa siirrytään vuoden 2008 alkuun mennessä asiakasryhmäjaottelun mukaiseen toimintaorganisaation. Samalla kun verotustehtäviä kootaan nykyistä suurempiin verotoimistoyksiköihin, turvataan asiakaspalvelun saatavuus paikallistasolla verohallinnon omilla tai eri hallinnonalojen palvelupisteillä.

Vuoden 2007 marraskuussa eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 148/2007 vp) laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan verohallinnon organisaatiota uudistettavaksi siten, että Verohallituksesta ja yhdeksästä verovirastosta muodostetaan VM:n alainen Verohallinto- viranomainen, jonka virka-alueena on koko maa. Samalla myös veronsaajien oikeudenvalvonnan tehtävät koottaisiin hoidettavaksi valtakunnallisesti yhdessä Verohallinnon yksikössä, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikössä. Ehdotuksen mukaan lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääasiallisesti toukokuun alusta 2008 lukien.

4.18.1 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ratkaistiin runsaat sata kappaletta. Kantelujen määrään vaikuttaa verolainsäädännön vaikeaselkoisuus ja verotuksen massaluonne, jossa suuri määrä veroasioita käsitellään lyhyen ajan kuluessa. Toisaalta verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi toimenpideratkaisujen määrä ei ole perinteisesti ollut kovin suuri.

Yksityishenkilöiden kantelut verotuksesta kohdistuivat valtaosaltaan veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden päätöksiin ja niiden perusteluihin. Useissa kanteluissa eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan toimitettua verotusta. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi muuttaa eikä kumota veroviranomaisten eikä riippumattomien hallintotuomioistuinten päätöksiä. Kanteluvastauksissa pyrittiin selvittämään oikeusasiamiehen toimivaltaa sekä selostamaan verotus- ja oikeuskäytäntöä. Monissa kanteluissa oli kysymys oikaisuvaatimus- tai muiden asioiden käsittelyajasta verovirastoissa.

Yhtiöiden sekä niiden osakkaiden ja työntekijöiden kanteluissa arvosteltiin erityisesti verotarkastuksia ja tarkastuskertomusten perusteella toimitettuja jälkiverotuksia. Usein kantelijoiden pyrkimyksenä oli vaikuttaa verovirastossa tai tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisuun. Oikeusasiamies ei kuitenkaan vakiintuneen käytännön mukaan puutu sellaiseen asiaan, joka on jo saatettu toimivaltaisen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi.

Ajoneuvoverotusta koskevissa kanteluissa arvosteltiin muun ohella veronmaksun laiminlyönnistä seuraavaa

käyttökieltoa ja ajoneuvoverolain muutosta, jolla lisäistuimilla varustetut pakettiautot verotetaan ajoneuvoverotuksessa tietyin ehdoin henkilöautoon sovellettavien veroperusteiden mukaisesti. Annetuissa vastauksissa selostettiin ajoneuvoverolain säännöksiä ja niiden taustalla olevia lain esitöiden perusteluja.

Eläkkeiden lähdeverotus

Useissa kanteluissa arvosteltiin erityisesti eläkkeiden lähdeverotusta. Rajoitetusti verovelvollisten verottamisesta annetun lain (lähdeverolain) mukainen Suomesta maksettujen eläkkeiden verokanta oli ollut 35 %. Rajoitetusti verovelvollisten eläkkeensaajien verotuskohtelua muutettiin lailla 856/2005 siten, että ulkomailla asuvien eläkkeensaajien suomalaista eläkettä verotetaan samalla tavalla kuin Suomessa asuvien eläkettä. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2006 toimitettavassa verotuksessa.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) pyysi 20.12.2004 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, oliko yhteisölainsäädäntö esteenä sille, että Suomessa rajoitetusti verovelvolliselta perittiin täältä maksetusta eläkkeestä 35 prosentin suuruinen lähdevero, joka ylitti sen veron, joka verovelvolliselta olisi peritty Suomessa yleisesti verovelvollisena. Yhteisöjen tuomioistuimen annettua asiaan 9.11.2006 ratkaisun C-520/04 KHO antoi 25.5.2007 päätöksen (KHO 2007:34). Sen mukaan valittajana olleen verovelvollisen ainoat tulot olivat verovuonna olleet Suomesta. Hänelle määrätty lähdevero oli ollut korkeampi kuin ne maksut, jotka hänelle olisi määrätty, jos hän olisi ollut täällä yleisesti verovelvollinen. KHO katsoi yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun perusteella, ettei rajoitetusti verovelvolliselle valittajalle voitu määrätä täällä lähdeveroa eläkkeestä enempää kuin hän olisi joutunut maksamaan, jos hän olisi ollut täällä yleisesti verovelvollinen. Tämän vuoksi KHO kumosi hallinto-oikeuden ja veroviraston päätökset ja palautti asian verovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO:n päätöksen jälkeen Verohallitus antoi 1.6.2007 tiedotteen ja menettelytapaohjeet lähdeveron palautuksen hakemiseksi. Useat kantelijat kiirehtivät lähdeveron palautushakemustensa käsittelyä. Pääkaupunkiseudun verotoimistosta saadun tiedon mukaan palautushakemuksia oli vireillä noin 4 000 kappaletta. Hakemusten suuren määrän johdosta niiden käsittely edellyttää viranhaltijoiden vapauttamista tähän tehtävään. Vuoden 2006 säännönmukaisen verotuksen toimittamisesta ja vuoden 2008 alun verokorttimuutoksista johtuvien kiireiden vuoksi hakemusten käsittely on siirtynyt vuoden 2008 alkupuolelle. Kantelijoille annetuissa vastauksissa selostettiin asian käsittelyvaiheita ja Verohallituksen menettelytapaohjetta palautusten hakemiselle.

Ruotsista eläkettä saavien verotus

Saapuneiden kantelujen perusteella epätietoisuus erityisesti Ruotsista maksettavien eläkkeiden verotuksesta ja sairausvakuutusmaksun perimisestä oli edelleen ilmeinen. KHO oli jo vuonna 2003 antamassaan ratkaisussa (KHO 2003:27) todennut, että Suomi oli voinut yleisesti verovelvollisena verotettavan henkilön verotuksessa sisällyttää Ruotsista saadun eläketulon verotusperusteeseen ja vähentää tulojen perusteella suoritettavasta Suomen verosta sen tuloveron osan, joka jakautui Ruotsista saadulle eläketulolle.

KHO antoi 27.12.2006 päätöksen (KHO 2006:99), jossa se totesi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta pyytämänsä ennakkoratkaisun (C-50/05) perusteella, että kun valittajana ollut henkilö ei ollut osoittanut, että hän olisi Ruotsissa suorittanut sairausvakuutusmaksua tai hänen Ruotsissa saamastaan eläkkeestä olisi pidätetty sairausvakuutusmaksu ja näitä maksuja olisi siten todellisuudessa jo aikaisemmin suoritettu, hänelle oli voitu määrätä sairausvakuutusmaksu Suomessa ja Ruotsissa maksettujen eläketulojen yhteismäärän perusteella. Samana päivänä antamassaan toisessa julkaisemattomassa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus palautti asian verovirastolle uudelleen käsittelyyn sen selvittämiseksi, mikä merkitys tuossa asiassa oli asianomaisen KHO:lle esittämillä ruotsalaisilla verolipuilla, joista ilmeni sairausvakuutusmaksua perityn Ruotsissa eräinä vuosina.

Näiden KHO:n ratkaisujen vuoksi ja sen johdosta, että Suomessa asuu noin 25 000 paluumuuttajaa, jotka saavat eläkettä myös Ruotsista, Verohallitus lähetti vuoden 2007 alussa Ruotsin verohallinnolle virka-apu-

pyynnön, jossa pyydettiin tietoja paluumuuttajien työskentelyaikanaan maksamista sairausvakuutusmaksuista. Ruotsin verohallinnolta saadun lausunnon johdosta Verohallitus pyysi asiassa vielä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) lausunnon. Näiden selvitysten perusteella voitiin todeta, ettei Ruotsissa työskentelyaikana kerätyillä sairausvakuutusmaksuilla katettu henkilön omia eläkeaikaisia sairaanhoitokustannuksia. Tämän vuoksi ei ollut estettä ottaa huomioon Ruotsin eläkettä sairausvakuutusmaksun maksuperusteena.

Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin KHO:n ratkaisuja, Pohjosmaisen verosopimuksen (SopS 26/1997) ja tuloverolain määräyksiä sekä Verohalli-tuksen Ruotsin verohallinnolta ja STM:ltä saamia selvityksiä.

4.18.2 RATKAISUJA

Suullinen käsittely veronkorotusasiassa

AOA totesi päätöksessään, että veronkorotusta koskevan valituksen käsitteleminen merkitsee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun rikossyytteen käsittelemistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntö on ollut varsin selvää ainakin vuodesta 2002 lähtien siinä, että suuret veronkorotukset rinnastuvat rikosoikeudelliseen sanktioon riippumatta siitä, että kansallisessa lainsäädännössä, kuten Suomessa, veronkorotuksia ei ymmärrettäisi rikosoikeudellisena vaan hallinnollisena menettelynä.

EIT:n ratkaisulinja ei ole kuitenkaan ennen vuonna 2006 annettua *Jussila v. Suomi* -tuomiota ollut selvä vähäiseksi luokiteltavien veronkorotusten kohdalla eikä kaikkien prosessuaalisten kysymysten, kuten juuri asianosaisen vaatiman suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuden, suhteen. Nyttemmin EIT on vahvistanut, että suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeellisuutta veronkorotusasioissa on arvioitava tapauskohtaisesti tiettyjen kriteereiden valossa.

Kanteluasiassa hallinto-oikeuskäsittely sijoittui vuosille 2003–2004 eli eräänlaiseen EIT:n oikeuskäytännön muutosvaiheeseen. AOA katsoi hallinto-oikeuden menetelleen vuonna 2004 vallinneen tavanomaisen käytännön mukaisesti, eikä katsonut hallinto-oikeuden ylittäneen tai käyttäneen väärin sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Kantelijan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin rikosasiassa olisi kuitenkin AOA:n mielestä edellyttänyt kantelijan vaatiman suullisen käsittelyn järjestämistä.

AOA viittasi päätöksessään ruotsalaista veronkorotusmenettelyä koskevaan EIT:n tuomioon vuodelta 2002. Sen seurauksena Ruotsissa toteutettiin lakimuutos, jolla veronkorotuksen kohteeksi joutuneelle turvattiin oikeus saada pyynnöstään suullinen käsittely asiaa käsittelevissä tuomioistuimissa. AOA esitti oikeusministeriön (OM) harkittavaksi, tulisiko rikoksesta epäillylle kuuluvien oikeuksien toteutuminen turvata laissa nykyistä täsmällisemmin rikosasiana ymmärrettävissä veronkorotusprosesseissa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 12.6.2007,
dnro 736/4/06*, esittelijä Pasi Pölönen

OM ilmoitti 20.12.2007, että kysymys hallintolainkäyttölain menettelysäännösten uudistamistarpeista suhteessa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön tulee harkittavaksi 1.10.2007 asetetussa hallintolainkäyttötoimikunnassa. OM pyrkii yleisesti edistämään tuomareiden tietämystä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä järjestämällä aihealueesta säännönmukaisesti koulutusta.

KHO antoi 5.10.2007 kaksi ennakkoratkaisua (KHO 2007:67 ja 2007:68) suullisen käsittelyn järjestämisestä, kun hallinto-oikeudessa käsiteltiin verovalitusasiaa. Näissä ratkaisuissa KHO piti lähtökohtana sitä, että verovelvollisen veronkorotusta koskevan valitusasian yhteydessä esittämää suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa pyyntöä hallintolainkäyttölain mukaisesti ratkaistaessa oli otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva EIT:n oikeuskäytäntö. Näin ollen ratkaisun, jolla suullinen käsittely jätettiin hallintolainkäyttölain nojalla toimittamatta, tuli olla myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen.

Arvonlisäverosta vastuussa olevaa ei kuultu

AOA katsoi, että arvonlisäverolakia tulisi täydentää menettelysäännöksillä, joilla asianosaisen kuuleminen ja hänen tiedoksisaantinsa verovastuusta voidaan turvata tyydyttävällä tavalla tilanteessa, jossa kiinteistön yhteisomistuksen perusteella molemmat puolisot tai toinen puoliso merkitään verosta vastuussa olevaksi ja toinen verovelvolliseksi.

Kantelija ei ollut lainkaan tietoinen siitä, että hänet oli hänen ja hänen puolisonsa kiinteistön yhteisomistuksen perusteella rekisteröity arvonlisäverosta vastuussa olevaksi tai että kysymyksessä oleva arvonlisävero oli maksuunpantu hänelle.

Verohallinnon arvonlisäverolain säännöksiin perustuvan yleisesti noudattaman käytännön mukaan verosta vastuussa olevan osalta ei edellytetä kuulemista ennen rekisteröimistä tai veron maksuunpanoa eikä myöskään päätöksen tiedoksiantoa. Tiedoksianto tapahtuu verovelvolliselle eli verotusta varten perustettavalle yhtymälle tai tässä tapauksessa sille puolisolle, joka merkitään verovelvolliseksi. AOA totesi, että verovirasto ei menetellyt lainvastaisesti. Tilannetta ei kuitenkaan voitu pitää tyydyttävänä muiden asianosaisten eli verosta vastuussa olevien kannalta.

Verotusta varten luotu yksikkö eli yhtymä on kirjalliseen tai suulliseen sopimukseen perustuvaa yhteistoimintaa. Yhtymä ei muodosta erillistä omaisuuspiiriä, joten sen osakkaat omistavat siihen luettavan omaisuuden murto-osin. Yhtymä ei myöskään ole erillinen oikeushenkilö. Kiinteistöyhtymät syntyvät usein itsestään sen perusteella, että useat henkilöt yhdessä omistavat kiinteistön, jota käytetään, viljellään tai annetaan vuokralle yhteiseen lukuun. Kiinteistöyhtymän muodostumiseksi riittää tosiasiallinen tilanne eli se voi syntyä tahdosta riippumatta tai tahdonvastaisestikin, kun vähintään kaksi henkilöä omistaa kiinteistön yhdessä eikä sen hallintaa ja hyväksikäyttöä ole heidän kesken selvästi jaettu.

Verotuskäytännössä oli kuitenkin menetelty siten, että yhtymää ei ollut muodollisesti perustettu, vaan nyt kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa verovelvolliseksi oli merkitty toinen puoliso ja toinen verosta vastuussa olevaksi. Se, kumpi puoliso merkittiin verovelvolliseksi ja jota siis asiassa kuultiin ja jolle päätös annettiin tiedoksi, määräytyi sen mukaan kumpi oli asiassa toiminut aktiivisesti tai kumpi esim. puolisoiden yhteisestä päätöksestä haluttiin merkitä verovelvolliseksi. Verosta vastuussa oleva puoliso, joka siis tässä tapauksessa ei edes välttämättä aktiivisesti toimi yhteisesti omistetulla alkutuotantoa harjoittavalla kiinteistöllä, joutui verovastuuseen ilman, että häntä oli kuultu tai ilman, että hän oli saanut asiaa koskevaa päätöstä tiedokseen. Näin hän ei voinut säädetyssä määräajassa valittaa joko rekisteröintiä tai maksuunpanoa koskevasta päätöksestä.

Veronkorotusasian käsittely kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan, vaikka verotusprosessi ei itsessään siihen kuulu. Tähän nähden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeinen periaate kuulemisesta saattaa arvonlisäverolain yhtymän sääntelyn erityisen ongelmalliseen valoon juuri jälkiverotuksena veronkorotuksineen maksuunpannun arvonlisäveron osalta.

AOA:n mielestä arvonlisäverotuksessa verovelvolliseksi merkitsemistä koskeva sääntely on puutteellista myös verotuksen lainalaisuusvaatimuksen kannalta. Verohallitus tulee lausuntonsa mukaan selvittämään, millä toimenpiteillä verohallinto voisi varmistua siitä, että vastuuvelvolliset saisivat ajantasaisen tiedon maksuunpanosta ja maksamattomista veroista oikeuksiensa valvomiseksi. Verohallituksesta sittemmin saadun tiedon mukaan siellä on parhaillaan tekeillä asiakasrekisteröintiä koskeva työmenetelmäohje, johon tullaan sisällyttämään myös kuulemista koskeva ohjaus. AOA piti ohjeistusta tärkeänä täydennyksenä siihen arvonlisäverolain 193 a §:ssä omaksuttuun hallintolaista poikkeavaan sääntelyyn, jossa ei velvoiteta antamaan päätöstä tiedoksi muille kuin verovelvollisille. AOA saattoi käsityksensä lainsäädännön puutteellisuudesta mahdollisia toimenpiteitä varten VM:n tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 20.3.2007, dnro 2277/4/05*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VM ilmoitti 19.12.2007, että verohallinto on uudistanut asiakasrekisteröintiä koskevaa työmenettelyohjettaan ja sisällyttänyt siihen myös kuulemista koskevan

ohjauksen. Menettelyohjeen mukaan puolisoista ei muodosteta alv-yhtymää, vaan asiakas valitsee, kumpi puolisoista on varsinainen yrittäjä. Alv-rooli merkitään varsinaiselle yrittäjälle ja alv-verovastuu toiselle puolisolle. Puolisoista muodostetaan alv-yhtymä vain poikkeustapauksissa. Puolisoa on kuultava ennen alv-verovastuuseen merkintää, jos asiakirjoista (esimerkiksi molemmat puolisot ovat allekirjoittaneet Y-lomakkeen) tai muuten ei ilmene, että puoliso on tietoinen tulevasta verovastuusta.

Tämän työmenettelyohjeen uudistamisen lisäksi puolisolle tullaan lähettämään kirje vastuuvelvolliseksi asettamisesta ensi vuoden alusta alkaen. Verohallinnon on myös tarkoitus vuonna 2010 uudistaa asiakasrekisteröintijärjestelmäänsä. Uudistuksen jälkeen kaikille vastuuvelvollisille tulostuu automaattisesti tieto vastuumerkinnästä.

Ajoneuvon käyttö estettiin lainvastaisesti

Kantelija kuljetti henkilöautoaan, josta liikennetietojärjestelmän mukaan oli ajoneuvovero maksamatta. Liikkuvan poliisin partio antoi hänelle rangaistusvaatimuksen. Kantelijalla ei ollut tuolloin tietoa siitä, oliko vero maksettu. Myöhemmin todettiin, että vero oli maksettu muutamaa päivää aikaisemmin, joten tekopäivänä ajoneuvo ei ollut käyttökiellossa. Komisario teki tällä perusteella esitutkinnan päätöksen, jonka mukaan asiassa ei tapahtunut rikosta ja rangaistusvaatimus poistettiin.

Kantelija teki AKE:lle vahingonkorvausvaatimuksen, jossa hän vaati AKE:a korvaamaan hänelle aiheutuneet kulut yhteensä 20 euroa. AKE hylkäsi vaatimuksen.

AOA totesi, että ajoneuvoverolain mukaan ajoneuvo on käyttökiellossa eikä sitä saa käyttää liikenteessä, jos veroa tai sen erääntynyttä osaa ei ole suoritettu määräajassa. Jos erääntynyt vero on suoritettu määräajan jälkeen, ajoneuvo on käyttökiellossa veron eräpäivää seuraavasta päivästä veron maksupäivään. Näissä tilanteissa selvittämisvelvollisuus siitä, onko vero valvontahetkellä suorittamatta ja onko ajoneuvo tosiasiallisesti käyttökiellossa, on valvontaviranomaisella. Verovelvolliselle ei tule aiheutua haitallisia seuraamuksia siitä, että tieto hänen erääntyneestä määräajan jälkeen maksamastaan ajoneuvoverosta ei ole välittynyt tietoliikennejärjestelmään. Kun kantelijan ajoneuvon käyttö estettiin, ajoneuvo ei ollut enää käyttökiellossa, koska vero oli jo maksettu. Koska ajoneuvo ei ollut käyttökiellossa, ei myöskään ole ollut laillisia edellytyksiä estää ajoneuvon käyttöä eikä antaa ajoneuvoverorikkomusta koskevaa rangaistusvaatimusta. Kantelijan ajoneuvon käyttö estettiin siten lainvastaisesti.

Ajoneuvon käyttökieltoa koskeva epätietoisuus johtuu siitä, että voimassa olevassa ajoneuvoverolaissa käyttökieltoa ei ole kytketty ajoneuvoja koskevan rekisterin tietoihin, kuten aiemmassa laissa. Laillisuusvalvonnan ja yksilön oikeusturvan kannalta on olennaista, että kenenkään ajoneuvon käyttöä ei lainvastaisesti estetä eikä ketään aiheettomasti epäillä ajoneuvoverorikkomuksesta käyttökieltoa koskevan epätietoisuuden takia. AKE:n selvityksen ja sen kantelijan vahingonkorvausvaatimukseen antaman päätöksen perusteella AKE:lla näyttäisi olleen virheellinen käsitys ajoneuvon käytön estämisen edellytyksistä ajoneuvoverolain 58 §:n mukaan.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset AKE:n tietoon. Hän pyysi AKE:a ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kantelijan tapauksen johdosta ja miten vastaisuudessa voidaan vastaavanlaisissa tapauksissa varmistaa se, että ajoneuvon käyttöä ei lainvastaisesti estetä. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös VM:lle tiedoksi ja pyysi sitä ilmoittamaan, antavatko päätöksessä esitetyt näkökohdat mahdollisesti aihetta lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 14.6.2007, dnro 1256/4/05*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

VM ilmoitti, että se katsoo AKE:n 31.10.2007 antaman ilmoituksen tavoin, että ajoneuvoverolakiin on perusteltua sisällyttää selventävä säännös siitä, että ajoneuvoveron maksamattomuudesta aiheutuva käyttökielto päättyy silloin, kun tieto maksusta on välittynyt ajoneuvoliikennerekisteriin. VM katsoo niin ikään AKE:n tavoin, että on perusteltua muuttaa ajoneuvoverolakia myös niin, että lain 59 §:n 2 ja 3 momenttia sovelletaan valvontaviranomaisen suorittamaan liikennevalvontaan.

4.19 YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva. Ympäristöasiat kuuluivat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin ja pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen.*

4.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ympäristöoikeudellisessa toimintaympäristössä ei tapahtunut laillisuusvalvonnan kannalta olennaisia muutoksia. Lainsäädännössä ehkä olennaisimmat muutokset liittyivät 1.3.2007 voimaan tulleisiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksiin, joilla pyrittiin edistämään asuntotuotantoa ja nopeuttamaan kaavoitusta. Muutosten jälkeen riittävän asuntotuotannon edellytysten edistäminen mainitaan laissa yhtenä tärkeänä suunnittelutavoitteena. Muutoksilla rajoitetaan myös valitusmahdollisuuksia asemakaava- ja rakennuslupa-asioissa. Rajoitukset koskevat lähinnä jatkovalituksia.

Yleiskaavassa jo ratkaistua asiaa ei enää saa käyttää valitusperusteena valitettaessa asemakaavasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rakennusluvasta ja katusuunnitelmasta ei enää saa tehdä jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisella perusteella, joka on jo ratkaistu asemakaavassa. Vähäisistä asemakaavan muutoksista saavat enää valittaa vain ne kuntalaiset, joihin päätös välittömästi vaikuttaa (asianosaiset). Rakennus- ja toimenpidelupia sekä katusuunnitelmia koskeviin jatkovalituksiin sovelletaan valituslupamenettelyä, jos hallinto-oikeus ei ole muuttanut kunnan päätöstä.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppisiä eli oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Se ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Monesti oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty loppuun.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Kantelut liittyvät kuitenkin usein vielä vireillä olevaan asiaan, jossa on käytettävissä lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet. Oikeusasiamies ei voi siinä vaiheessa yleensä puuttua näihin asioihin.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtaikaa usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia viranomaiskäsittelyjä. Tarkastelu ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Muun muassa nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita. Pieniä virheitä havaitaan silloinkin kun varsinaisia laittomuuksia tai vakavia perusoikeusloukkauksia ei ole. Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on ollut huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

Rakennuslupa-, rakennusvalvonta-, kaavoitus- ja jätehuoltoasiat olivat jälleen yleisimpiä kanteluiden kohteita. Niiden osuus oli noin kolmannes ratkaisuista. Kaavoitusasioissa kanneltiin etenkin yleis- ja maakuntakaavoituksesta.

Jätehuoltoasioissa nousivat esiin muutokset kuntien jätteenkuljetusjärjestelmissä ja jätehuollon palvelutehtävien siirtäminen kuntien omistamille yhtiöille. Moni kunta siirtyi sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Asukkaiden ja jätteenkuljetusyritysten välisten mahdollisesti hyvin-

kin pitkäaikaisten sopimussuhteiden katkeaminen koettiin epäoikeudenmukaiseksi. Entistä laajemmin käyttöön otetut kuntien EKO-maksut aiheuttivat edelleen tyytymättömyyttä. AOA ei kuitenkaan havainnut kanteluissa lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Eräässä kantelussa kunta oli ottanut käyttöön EKO-maksun ja siirtänyt jätehuollon ja sen laskutuksen kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle. Kiinteistönomistaja kanteli, kun hän oli saanut jätemaksulaskun yhtiöltä, jonka kanssa hän ei ollut tehnyt mitään sopimuksia. Kantelija ilmoitti, ettei hän tarvitse näitä palveluita. AOA:n mukaan kyse oli kunnan jätemaksusta ja sellaisista jätehuollon palveluista, joista perittiin maksu jo sillä perusteella, että ne olivat käytettävissä (2920/4/07).

AOA arvosteli kuntien rakennusvalvontaviranomaisia muun muassa viivästyksistä lupahakemusten käsittelyssä (mm. 3153/4/05) ja siitä, että valvonta-asioita ei viedä valvontaviranomaisen ratkaistavaksi, vaan tyydytään rakennustarkastajan antamiin kehotuksiin (mm. 2591/4/05*). Eräässä tapauksessa talousrakennusten rakentamisessa oli käytetty ilmoitusmenettelyä, vaikka sen salliva rakennusjärjestys ei ollut vielä voimassa (3801/4/05). AOA arvosteli myös lääninhallitusta teiden sulkulupia (rallilupia) koskevissa asioissa (664/4/05* s. 230 ja 3112/4/06). Lisäksi AOA kiinnitti kunnan vesi- ja viemärilaitoksen huomiota oikea-aikaiseen ja riittävään tiedottamiseen veden laatua koskevissa häiriötilanteissa (3629/4/05). AOA:n kannanotto ympäristövaikutusten arviointiselostuksen kääntämisestä ruotsin kielelle on esitetty Kieliasiat-jaksossa s. 220 (1007/4/05*).

4.19.3 TARKASTUKSET

AOA teki tutustumiskäynnin Suomen ympäristökeskukseen (SYKE). AOA:lle esiteltiin yleisesti SYKE:n toimintaa ja tulevaisuuden näkymiä. Tilaisuudessa keskusteltiin SYKE:n mahdollisuuksista toimia lausunnonantajana ympäristökanteluissa ja SYKE:n järjestämästä koulutuksesta, johon myös oikeusasiamiehen kanslian virkamiehet voisivat osallistua.

4.19.4 RATKAISUJA

Valvonnan laiminlyönti maa-aineslupa-asiassa

Kirkkonummen kunta oli myöntänyt maanomistajalle kallion louhintaan maa-ainesluvan, jonka lupaehdon mukaan louhinta tuli tapahtua vaiheittain, eikä vaiheesta saanut siirtyä seuraavaan vaiheeseen ennen kunkin vaiheen loppuunsaattamista. Toisen lupaehdon mukaan maisemointi- ja jälkihoitotyöt tuli myös suorittaa jo louhinnan aikana niin, että kunkin vaiheen jälkeen alue oli lopullisessa muodossaan. Louhintaa sekä maisemointi- ja jälkihoitotöitä ei kuitenkaan ollut suoritettu vaiheittain lupaehtojen mukaisesti. Toiminnanharjoittaja oli siirtynyt uusille osa-alueille ennen edellisten loppuun louhimista. Syyksi toiminnanharjoittaja oli esittänyt sen, että vaiheittainen louhinta ei ollut työteknisesti mahdollista osa-alueiden pienuuden vuoksi. Maisemointi- ja jälkihoitotöitä ei puolestaan ollut suoritettu, koska osa-alueilla oli vielä jäljellä otettavaa kiviainesta.

AOA:n mukaan toiminnanharjoittajalla olisi ollut mahdollista hakea lupaehdoista poikkeamiseen lupaa. Poikkeaminen olisi tullut käsitellä luvan muuttamista koskevassa järjestyksessä. Tällöin asianosaisilla (naapureilla) olisi ollut mahdollisuus tulla kuulluksi ja tarvittaessa saattaa päätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

Maa-aineslain mukaisena valvontaviranomaisena toiminut lupa- ja valvontajaosto ja kunnan ympäristöpäällikkö eivät olleet asianmukaisesti huolehtineet louhinnan vaiheittaisuutta koskevan lupaehdon noudattamisen valvonnasta. AOA antoi tästä laiminlyönnistä lupa- ja valvontajaostolle ja ympäristöpäällikölle huomautuksen. Sen sijaan oli epäselvää, oliko osa-alueiden maisemointi- ja jälkihoitotyötä koskeva velvoite vielä edes syntynyt, kun lupapäätöksen mukaan louhittavaa kiviainesta oli jäljellä, ja voitiinko jaostoa ja ympäristöpäällikköä erikseen moittia siitä, että nämä eivät olleet puuttuneet maisemointi- ja jälkihoitotöiden suorittamatta jättämiseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 21.12.2007, dnro 502/4/05, esittelijä Erkki Hännikäinen

Rakennuslupaviranomaisen varmistettava naapureiden asianmukainen kuuleminen

Kantelija arvosteli Mäntsälän kunnan rakennustarkastajaa rakennuslupa-asiassa siitä, että häntä ja hänen puolisoaan ei ollut kuultu naapurina, vaikka he osaomistajina omistivat suurimman osan naapurikiinteistöstä. Hakija oli kuullut vain yhtä naapurikiinteistön osaomistajista puhelimitse ja merkinnyt tämän esittämän huomautuksen kuulemislomakkeelle.

Asiassa oli jäänyt epäselväksi, oliko rakennustarkastajalla ennen luvan myöntämistä ollut tieto naapurikiinteistön kaikista omistajista ja siitä, minkä tyyppisestä yhteisomistuksesta oli kysymys. Yhteisomistussuhteen laadulla oli merkitystä harkittaessa, tuliko rakennuslupahakemuksesta antaa erikseen tieto jokaiselle yhteisomistajalle huomautuksen tekemistä varten. AOA:n mukaan tieto tuli antaa jokaiselle osaomistajalle, jos kysymys oli määräosaisesta yhteisomistussuhteesta. Jos taas kysymyksessä oli esimerkiksi jakamaton kuolinpesä, tieto voitiin hallintolain mukaan toimittaa sille, jonka hallussa pesä oli, tai pesänhoitajalle. Jos kuolinpesä on usean osakkaan yhteisessä hallinnossa, tieto voidaan toimittaa yhdelle heistä ja tämän oli ilmoitettava tiedoksisaannista muille.

AOA totesi myös, että jos rakennusluvan hakija itse esittää selvityksen naapurien kuulemisesta käyttäen esitäytettyä kuulemislomaketta, rakennuslupaviranomaisen tuli edellyttää, että hakija hankkii lomakkeeseen naapurikiinteistön omistajan tai omistajien allekirjoitukset. Mäntsälässä käytetyssä kuulemislomakkeessa oli valmiiksi täytettynä teksti, jossa naapuri ilmaisi, että hän oli tutustunut lupahakemukseen ja siihen liittyviin suunnitelmiin, jotka oli päivätty tietylle päivämäärälle. Tällöin naapurin allekirjoitus oli osaltaan osoituksena siitä, että kuuleminen oli toimitettu asianmukaisesti.

Hakija oli kuullut kiinteistön yhtä yhteisomistajaa puhelimitse ja itse merkinnyt tiedot kuulemisesta lomakkeelle hankkimatta tämän allekirjoitusta, mitä ei voitane pitää riittävänä selvityksenä kuulemisesta. Tosin rakennustarkastaja kertomansa mukaan oli varmistanut puhelimitse, että lomakkeessa esitetyt tiedot kuulemisesta pitivät paikkansa.

AOA saattoi käsityksensä kuulemismenettelystä Mäntsälän kunnan rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 24.5.2007, dnro 3026/4/05*, esittelijä Jouni Toivola

Rakennusvalvonta-asiassa on oikeus saada valituskelpoinen päätös

Kantelija oli esittänyt kirjeissään Tampereen ympäristö- ja rakennuslautakunnalle yksilöidyn pyynnön ja vaatimuksen rakennusvalvontatoimenpiteisiin ryhtymisestä naapurin rakennushankkeen johdosta. AOA katsoi, että kaupungin rakennusvalvontayksikkö oli menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut saattanut asiaa ympäristö- ja rakennuslautakunnan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi lautakunnan valituskelpoisella päätöksellä. AOA ei ottanut kantaa siihen, minkä sisältöinen päätös lautakunnan olisi tässä tapauksessa tullut antaa. AOA saattoi käsityksensä virheellisestä menettelystä ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja rakennusvalvontayksikön tietoon.

Kantelija oli ensin tiedustellut Tampereen kaupungin rakennustarkastajalta, mihin toimenpiteisiin tämä aikoi ryhtyä hänen naapurinsa rakennushankkeen johdosta, kun rakennushanke hänen mielestään oli korkeustasojen osalta toteutettu rakennusluvan vastaisesti. Sitten kantelija osoitti kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnalle kahdesti kirjeen, joissa hän muun muassa pyysi kaupunkia tekemään päätöksen rakentajan velvoittamiseksi palauttamaan rakennushanke rakennusluvan mukaiseksi. Kantelija sai kaupungin ympäristölakimiehen allekirjoittaman vastauskirjeen, jossa tämä totesi, että rakennuksen lattiatason poikkeama rakennusluvasta ei antanut aihetta toimenpiteisiin ja että asian käsittely ympäristö- ja rakennuslautakunnassa ei ollut tuolla hetkellä tarpeen.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa rakennusvalvonta-asiana puuttua hallintopakkoa käyttäen säännösten tai määräysten vastaiseen rakentamistoimenpiteeseen. Rakennustoimenpiteestä haittaa kärsivällä naapurilla on oikeus saattaa asia vireille rakennusvalvontaviranomaisessa. Tällöin naapuri voi

pyytää tai vaatia rakennusvalvontaviranomaista ryhtymään toimenpiteisiin lainvastaisena pitämänsä rakennushankkeen johdosta.

Rakennusvalvontaviranomaisen tulee käsitellä asia ja antaa siinä valituskelpoinen päätös. Näin naapurilla on mahdollisuus saada hallintotuomioistuimen oikeudellisesti sitova päätös siitä, onko asiassa kysymys sellaisesta säännösten tai määräysten vastaisesta rakennustoimenpiteestä, johon rakennusvalvontaviranomaisen tulee puuttua maankäyttö- ja rakennuslain nojalla.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.4.2007, dnro 2591/4/05*, esittelijä Jouni Toivola

Ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa

Kantelija arvosteli Länsi-Suomen lääninhallitusta siitä, että vuonna 2005 järjestettyä Tommi Mäkisen talvirallia koskevasta teiden sulkulupahakemuksesta ei ollut kuultu suljettavaan tieosuuteen liittyvien yksityisteiden hoitokuntia. Lisäksi hän arvosteli muun muassa sitä, että rallin järjestäjä ei ollut lupaehtojen mukaisesti ilmoittanut asukkaille, että heille on järjestettävä kulkuoikeus myös rallin aikana. Lisäksi kantelija arvosteli lainsäädäntöä siitä, että ralli voidaan järjestää, vaikkei tien sulkulupapäätös ole vielä lainvoimainen.

AOA kiinnitti sisäasiainministeriön ja Länsi-Suomen lääninhallituksen huomiota siihen, että asianosaisen kuuleminen on hallintolain mukaan pääsääntö, josta voidaan poiketa vain hallintolaissa mainituin perustein, ja että lääninhallituksen olisi tullut varata kaikille asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi tien sulkemista koskevan lupahakemuksen johdosta. Lisäksi lääninhallituksen tai paikallispoliisin olisi syytä valvoa, että rallin järjestäjät ilmoittavat teiden sulkemisesta lupaehtojen edellyttämällä tavalla ja että ne tiedottavat siitä, että asukkailla on tarvittaessa kulkuoikeus myös erikoiskokeiden aikana.

AOA mukaan hyvän hallinnon perusteet on jatkossa otettava huomioon siten, että lupapäätökset tehdään ja annetaan tiedoksi riittävän ajoissa ennen rallia, jotta asianosaisille jää täysi valitusaika. Ralli on nimittäin mahdollista järjestää, vaikka päätöksestä on vielä valitusaikaa jäljellä, koska lupapäätös on lain mukaan täytäntöön pantavissa odottamatta päätöksen lainvoimaisuutta. Lääninhallituksen lupapäätöksen tiedoksiantotapa ei myöskään täyttänyt tiedoksiannolle asetettuja vaatimuksia, koska lääninhallitus ei ollut ilmoittanut päätöksestä hallintolaissa säädetyllä tavalla. AOA kiinnitti lääninhallituksen huomiota lainmukaiseen tiedoksiantoon. Lääninhallitusten ja poliisilaitosten tulisi AOA:n mukaan kiinnittää nykyistä voimakkaammin huomiota siihen, että asianosaisille perustuslaissa taatut oikeusturvan takeet toteutuvat myös käytännössä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.9.2007, dnro 664/4/05*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Myönteisen rakennuslupapäätöksen perustelutarve

Mikkelin rakennustarkastaja ei ollut perustellut hevostallirakennuksen rakennuslupaa koskevaa lupapäätöstään. Naapurit olivat katsoneet, että hevostallista aiheutui haittoja ympäristölle ja naapureille, ja he olivat vastustaneet luvan myöntämistä.

AOA:n mukaan rakennuspaikkaan rajoittuvan naapurikiinteistön omistajaa oli pääsääntöisesti pidettävä rakennuslupa-asiassa asianosaisena. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa luvan hakijan ja naapurikiinteistöjen omistajien etujen välillä ilmenee ristiriitaisuutta, rakennusluvan myöntämisessä ei ollut kysymys esimerkiksi sellaisen vaatimuksen hyväksymisestä, joka ei koske toista asianosaista. Ei voitu myöskään katsoa, että perusteleminen olisi jostain muusta syystä ollut ilmeisen tarpeetonta.

Kahden naapurikiinteistön omistajat olivat muistutuksissaan esittämillään perusteilla vastustaneet luvan myöntämistä. AOA katsoi, että rakennustarkastajan olisi tullut perustella rakennuslupapäätöksensä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 10.9.2007, dnro 3153/4/05, esittelijä Jouni Toivola

Varhaisen vuorovaikutuksen laiminlyönti kaavaa valmisteltaessa

Kantelija arvosteli Rautalammin kuntaa muun muassa siitä, että se oli valmistellut rantaosayleiskaavan muutoksen noudattamatta valmisteluvaiheen vuorovaikutusta ja kaavan vireille tulosta ilmoittamista koskevia säännöksiä.

AOA:n mukaan yksi maankäyttö- ja rakennuslain keskeisimmistä tavoitteista oli ollut suunnitteluprosessiin kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmaksi. Kaavoituksen vireille tulosta oli ilmoitettava ja kaavoituksen sisällöstä, vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä oli entistä määrätietoisemmin, laajemmin ja riittävän aikaisessa vaiheessa keskusteltava ns. varhaisen vuorovaikutuksen periaatteen mukaisesti kaikkien osallisten kesken.

Kunta oli menetellyt lainvastaisesti, kun se oli laiminlyönyt noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen säännöksiä rantaosayleiskaavan muutosta valmisteltaessa. AOA antoi kunnanhallitukselle huomautuksen. Jäljennös AOA:n päätöksestä lähetettiin tiedoksi Pohjois-Savon ympäristökeskukselle, jonka maankäyttö- ja rakennuslain mukaan on alueellaan erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa maankäytön suunnittelussa otetaan muun muassa huomioon kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.4.2007,
dnro 3145/4/05*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Suomen ympäristökeskuksen lausunnon viivästyminen

Mikkelin kihlakunnan poliisilaitos oli pyytänyt Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) lausuntoa epäiltyä ympäristörikosta koskevassa asiassa. SYKE oli antanut lausuntonsa vasta noin kahden vuoden kuluttua, mikä oli osaltaan pitkittänyt esitutkintaa lähes neljään vuoteen.

Esitutkintaa koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä AOA kiinnitti SYKE:n ylitarkastajan ja ympäristökeskuksen huomiota lausuntoasioiden viivytyksettömän käsittelyn tärkeyteen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 16.2.2007,
dnro 2604/4/06, esittelijä Juha Haapamäki

4.20 MAA- JA METSÄTALOUS

Asiaryhmään tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat sekä eläinten hyvinvointia ja elintarviketurvallisuutta koskevat asiat. Nämä asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

4.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Maaseutuvirasto aloitti toimintansa toukokuussa 2007. Maaseutuvirastosta annetun lain (666/2006) mukaan virasto hoitaa Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten toimenpiteiden, yhteisön rahoittamien maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja näitä täydentävien kansallisten toimenpiteiden toimeenpanotehtäviä. Virasto muun muassa ohjaa, neuvoo ja kouluttaa työvoima- ja elinkeinokeskuksia (TE-keskus) ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia tukihallintoon liittyvissä asioissa.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukijärjestelmiä koskeviin säädöksiin tuli useita muutoksia. Maataloustukien muutoksenhaussa luovuttiin hallinnon sisäisestä valitusmenettelystä. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätökseen haetaan muutosta tekemällä oikaisuvaatimus TE-keskukselle.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtämistä hallinto-oikeuksiin selvittänyt työryhmä antoi mietintönsä tammikuussa 2007. Työryhmä ehdotti, että valitukset, jotka koskevat maatalouden tilatukijärjestelmää ja ennen vuotta 2007 käyttöön otettuja tukimuotoja, käsiteltäisiin ensi asteena Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Rovaniemen hallinto-oikeuteen ehdotettiin keskitettäväksi porotaloutta, luontaiselinkeinoja ja kolttatukia koskevat muutoksenhaut. Muut valituslautakunnassa käsiteltävät muutoksenhakuasiat ehdotettiin hajautettavaksi kaikkiin alueellisesti toimivaltaisiin hallinto-oikeuksiin.

Maatalouden tukien julkisuus oli puhututtanut vuonna 2006. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle esityksen laiksi maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä (HE 161/2007 vp). Esityksen mukaan lakia sovellettaisiin maatalous-, elintarvike- ja maaseutuelinkeinohallinnon laatimiin asiakirjoihin ja rekistereihin. Rekisteritietojen julkisuuteen sovellettaisiin jatkossa pääsääntöisesti julkisuuslakia ja henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia. Voimassa oleva laki maaseutuelinkeinorekisteristä ei enää vastaa perustuslain, julkisuuslain ja henkilötietolain asettamia vaatimuksia. Lisäksi EY:n komissio oli antanut säädöksiä, joiden mukaan tukitietojen julkisuutta tuli lisätä.

Pääministeri *Matti Vanhasen* toinen hallitus linjasi hallitusohjelmassaan, että kiinteistöjen kirjaamisjärjestelmä uudistetaan ja kirjaamisasiat siirretään Maanmittauslaitokselle (MML). MMM asetti kesäkuussa ohjausryhmän, joka koordinoi kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtoa käräjäoikeuksista MML:een. MMM:n asettaman selvitysmiehen raportti maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamisesta valmistui joulukuussa.

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelun kohteina olivat useimmiten edellisvuosien tapaan maanmittaukseen ja maatalouden tukiin liittyvät asiat. Kanteluissa oli kysymys esimerkiksi toimitusmiesten menettelystä eri kiinteistötoimituksissa ja yksityistietoimituksissa, maatalouden tukien valvonnasta ja tukihakemusten käsittelystä TE-keskuksissa, suden metsästyksestä, eläinsuojelutarkastuksista ja metsälain valvonnasta. Kantelut koskivat muun muassa MMM:tä, MML:sta, TE-keskusten maaseutuosastoja ja kalatalousyksiköitä, kunnaneläinlääkäreitä, Elintarviketurvallisuusvirastoa, metsäkeskuksia ja Metsähallitusta. Metsäkeskukset ja Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä.

Osassa kannanotoista oli kysymys hyvästä hallinnosta tai kielellisistä oikeuksista. Viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien huomiota kiinnitettiin asioiden joutuisan käsittelyn lisäksi tiedusteluun vastaamiseen, selkeään ja ymmärrettävään tiedotta-

miseen, asianosaisen kuulemiseen, päätösten perustelemiseen sekä virkamieheltä edellytettävään asialliseen käytökseen.

4.20.3 RATKAISUJA

Tuen maksaminen viivästyi

AOA antoi Uudenmaan TE-keskuksen maaseutuosastolle huomautuksen vastaisen varalle yritystoiminnan rahoitustukea koskevan maksamishakemuksen käsittelyn viivästymisestä. TE-keskus ratkaisi asian noin kolmen ja puolen vuoden kuluttua siitä, kun hakija oli täydentänyt hakemustaan. Hakemuksen kokonaiskäsittelyaika TE-keskuksessa oli yli viisi vuotta.

TE-keskus oli pyytänyt hakijaa täydentämään hakemustaan. Kun hakija ei ollut toimittanut täydennystä asetetussa määräajassa, TE-keskuksen olisi AOA:n mielestä tullut joko uudistaa täydennyspyyntö tai ratkaista hakemus käytettävissään olleen selvityksen perusteella. Hakija täydensi hakemustaan vasta yli yhden vuoden ja kolmen kuukauden kuluttua määräajan päättymisestä, ja hakemuksen käsittely aloitettiin, mutta se jäi kesken inhimillisen virheen vuoksi. Myös asian käsittelyn seuranta oli ollut tässä tapauksessa TE-keskuksessa puutteellista. Tämä teki AOA:n mukaan mahdolliseksi sen, että hakemuksen käsittely viivästyi kahdessa vaiheessa. AOA kiinnitti samalla yleisesti Uudenmaan TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota tukihakemuksiin annettavien päätösten riittävään ja huolelliseen perustelemiseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 17.10.2007, dnro 2339/4/05, esittelijä Mirja Tamminen

Kuuleminen yksityisoikeudellista sopimusta tehtäessä

AOA katsoi, että perustuslain 21 §:ään nojautuvia hyvän hallinnon perusperiaatteita on noudatettava myös silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisen piirissä tehdään yksityisoikeudellisia sopimuksia. Metsähallitus oli vuokrannut kansallispuistossa sijaitsevan latukahvilan toiseksi korkeimman vuokratarjouksen tehneelle henkilölle. Korkeimman tarjouksen tehneelle henkilölle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi asiakaspalautteesta, jota Metsähallitus oli saanut tämän pitämän latukahvilan palvelun laadusta. Palaute kuitenkin vaikutti siihen, ettei hänen tarjoustaan hyväksytty.

Metsähallitus on valtion liikelaitos, joka harjoittaa liiketoimintaa Metsähallituksesta annetussa laissa säädettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä ovat muun muassa eräät luonnonsuojelutehtävät ja luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen. Julkisten hallintotehtävien hoitamista varten Metsähallituksessa on julkisten hallintotehtävien yksikkö, Metsähallituksen luontopalvelut. Latukahvilan vuokraamista koskeva asia oli käsitelty julkisten hallintotehtävien yksikössä ja se liittyi luonto- ja retkeilypalvelujen tuottamiseen, joka on oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva julkinen tehtävä. Latukahvilaa koskeva vuokrasopimus on kuitenkin luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, jonka toisena osapuolena oli Metsähallitus.

Yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemiseen ei sovelleta hallintolain säännöksiä. Yksityisoikeudellista oikeustointa edeltää kuitenkin usein päätös oikeustoimeen ryhtymisestä tai oikeustoimen sisällöstä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 72/2002 vp) mukaan tällainen päätöksenteko muodostaa oikeustoimen tekemisestä erillisen vaiheen, jossa sovelletaan hallintolain säännöksiä. Tässä tapauksessa Metsähallitus ei ollut tehnyt erillistä päätöstä oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen sisällöstä.

Hallintosopimusta tehtäessä on hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Latukahvilan vuokrasopimuksessa ei ollut kysymys hallintosopimuksesta.

AOA:n mukaan myös silloin, kun yksityisoikeudellisia sopimuksia tehdään julkisen hallintotehtävän hoitamisen piirissä, on kuitenkin noudatettava viime kädessä perustuslain 21 §:ään nojautuvia hyvän hallinnon pe-

riaatteita siten, että niiden henkilöiden oikeuksia ei loukata, joita sovittava asia koskee. Yksi hyvän hallinnon kulmakivi on kuulemisperiaate. AOA:n mielestä korkeimman tarjouksen tehneelle yrittäjälle olisi tullut ennen asian ratkaisemista varata tilaisuus tulla kuulluksi hänen toiminnastaan saadun asiakaspalautteen johdosta. Metsähallituksen harkinnassa oli sinänsä, miten se arvioi tehtyjä tarjouksia ja kenen kanssa se päätti tehdä sopimuksen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 16.3.2007, dnro 238/4/05, esittelijä Mirja Tamminen

Kiinteistörekisterin rasitetiedoissa puutteita

AOA totesi, että maanmittausviranomaisten antamien kiinteistörekisterin otteiden rasitetiedoissa on hyvän hallinnon kannalta ongelmallisia puutteita. Nykyisessä tilanteessa on AOA:n mukaan syytä huolehtia ainakin siitä, etteivät ne, jotka pyytävät otetta tai tietoja kiinteistörekisteristä, saa harhaanjohtavaa kuvaa rekisterin luotettavuudesta rasitteita koskevilta osin. AOA:n mielestä kiinteistörekisterin otteista tulisi ilmetä, missä suhteessa ne mahdollisesti ovat puutteellisia.

Kantelussa arvosteltiin sitä, että monissa tapauksissa osa tiettyyn kiinteistöön kohdistuvista rasitteista, erityisesti ennen 1970-lukua perustetuista tierasitteista, ei ilmene kiinteistörekisterin otteesta. Saadun selvityksen perusteella puutteet kiinteistörekisteritiedoissa johtuvat pääasiassa siitä, että eri puolilla maata on rasitteiden kirjaamisessa aiempien vuosikymmenten kuluessa noudatettu erilaisia käytäntöjä. Maanmittaushallinnossa oli meneillään kiinteistörekisterin perusparannushanke, josta ei tosin ollut odotettavissa nopeaa apua puutteiden korjaamisessa.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään MML:n keskushallinnolle siinä tarkoituksessa, että se harkitsisi toimenpiteitä asian johdosta. AOA pyysi MML:n keskushallintoa ilmoittamaan 31.12.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 30.5.2007, dnro 1305/4/05, esittelijä Jouni Toivola

MML:n keskushallinto ilmoitti ottavansa huomioon AOA:n suosituksen kiinteistörekisterin otteesta ilmenevien tietojen lisäämisestä ja parantamisesta. Nykyisin rekisterissä on yksityiskohtaisia tietoja asianomaisesta kiinteistöstä, mutta rekisteriin tullaan lisäämään myös kiinteistöjärjestelmää kokonaisuudessaan koskevia tietoja esimerkiksi siitä, kuinka kattava rekisteri on ja että rasitetietojen ajantasaisuus voi olla erilainen maan eri osissa. Lisättävät tiedot tullaan muotoilemaan siten, ettei asiakas saa virheellistä kuvaa rekisterin luotettavuudesta. MML:n keskushallinnon mukaan edellä tarkoitetut tiedot on tarkoitus lisätä kiinteistörekisteriin niin pian kuin se teknisesti on mahdollista. Tämä edellyttää kuitenkin suhteellisen suuria muutoksia tietojärjestelmään. MML:n keskushallinto korosti myös sitä, että itse rasitetietoja koskevia kiinteistörekisterin puutteita ei ole käytännössä mahdollista korjata aivan lähitulevaisuudessa.

Maaoikeuden jäsenten käytös

AOA saattoi Hämeenlinnan käräjäoikeuden käräjätuomarin ja maaoikeusinsinöörin tietoon käsityksensä heidän käyttäytymisensä epäasianmukaisuudesta. Kantelija arvosteli käräjätuomarin ja maaoikeusinsinöörin käyttäytymistä maaoikeuden istunnossa ja katselmuksessa. Arvostelu kohdistui etenkin heidän esittämiinsä, kantelijan asiattomina pitämiin lausahduksiin ja kantelijan liian tuttavalliseksi kokemaan kanssakäymiseen kantelijan vastapuolen kanssa.

AOA katsoi, että joitakin käräjätuomarin lausahduksia voitiin pitää lausumien kohteena olleiden näkökulmasta arvioituna loukkaavina. Lisäksi maaoikeusinsinöörin nauhoituslaitteiden toimimattomuuteen liittyvä huomautus "Ei näitä nauhoja kukaan koskaan kuuntele" oli asiaton ja omiaan luomaan asianosaisissa epäluottamusta oikeudenkäynnin asianmukaiseen toteuttamiseen.

AOA piti varsin huolestuttavana myös maaoikeusinsinöörin selvityksestä ilmenevää suhtautumista siihen, millainen kuva maaoikeuden istunnosta saattoi hänen käsityksensä mukaan muodostua istuntoon osallistuvalle. Maaoikeusinsinöörin mukaan oli luonnollista, että maaoikeudessa usein esiintyvien asiamiesten kans-

sa keskusteltiin ehkä jokunen sana muustakin kuin tiukasti itse asiasta. Selvityksessään maaoikeusinsinööri toi esiin, että sellainen henkilö, joka osallistui maaoikeuden istuntoon ehkä vain kerran elämässään, saattoi kokea sen "yhteenpelaamiseksi", vaikka siitä ei ollutkaan kysymys.

AOA kiinnitti samassa asiassa käräjätuomarin huomiota tuomion laatimiseen niin, että siitä ilmenee luettelo todistelutarkoituksessa kuulluista henkilöistä ja muista esitetyistä todisteista.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 30.10.2007, dnro 3105/4/05, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Muita ratkaisuja

MMM oli ilmoittanut keväällä 2005, että se käynnistää metsänkäyttöä koskevan säädöskokonaisuuden perustuslainmukaisuuden arvioinnin mahdollisimman pian. Metsälain ja sen nojalla annettujen säädösten osalta selvitystä ei ollut tehty. Koska MMM:n arvion mukaan metsälakiin sisältyvät valtuutussäännökset alemmanasteisteisten säännösten antamisesta eivät kaikilta osin näyttäneet täyttävän valtuuttavalta lailta edellytettäviä perustuslain 80 §:n vaatimuksia, AOA kiirehti selvitystyön suorittamista (543/4/05).

MMM ilmoitti 22.2.2008, että se on aloittanut virkatyönä metsälain tarkistamista koskevan esivalmistelutyön. MMM:n mukaan metsälain kokonaisuudistusta ei ole mahdollista toteuttaa siten, että uudistustyössä tarkasteltaisiin yksinomaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia. MMM:n metsäosastolla on vireillä myös muita säädöshankkeita, jotka on otettava huomioon metsälakia koskevan säädöshankkeen organisoinnissa. MMM ilmoitti, että se toimittaa AOA:lle tiedoksi metsälain ja sen nojalla annettujen säädösten perustuslainmukaisuuden arviointia koskevat toimenpiteensä ja suunnitelmansa viimeistään 15.11.2008.

Uudenmaan TE-keskuksen kalatalousyksikkö oli tiedottanut mahdollisuudesta hakea tukea valikoiviin hylkeenkestäviin pyydyksiin lähettämällä kirjeen ammattikalastajille, joita tukitoimi koski. AOA piti kirjettä jossain määrin vaikeaselkoisena ja osin puutteellisena. Elinkeinokalatalouden tukijärjestelmän monimutkaisuuden takia on tärkeää, että tiedottaminen elinkeinokalatalouden tuista ja tukimenettelystä on selkeää ja ymmärrettävää. TE-keskuksen kirjeen tietojen puutteellisuus ja tukijärjestelmän monimutkaisuus olivat saattaneet aiheuttaa väärinkäsityksiä niiden kalastajien keskuudessa, jotka olivat TE-keskuksen tiedottamisen varassa. Tiedottamisen riittävyyden ja tuen hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi olisi ollut perusteltua, että maa- ja metsätalousministeriö olisi antanut TE-keskuksille yksityiskohtaisemmat ohjeet tiedottamisesta (361/4/05*).

Metsähallitus oli antanut kirjallisen päätöksen kesäaikaista maastoliikennelupaa koskevaan hakemukseen seuraavan vuoden tammikuussa noin kahdeksan kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus oli saapunut Metsähallitukseen. AOA katsoi, ettei asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, koska jo päätöksen antamista edeltäneenä kesänä oli tiedossa, että lupaa ei myönnetä. Luvan hakijan kannalta ei aina ole riittävää edes se, että hän saa hakemukseensa ratkaisun ennen haetun lupakauden alkamista. Jos luvan hakija katsoo olevansa oikeussuojan tarpeessa, hänen kannaltaan on tärkeää, että hän saa lupaa koskevan asiansa mahdollisimman nopeasti muutoksenhakuviranomaisen ratkaistavaksi (3468/4/05).

AOA katsoi, että toimitusinsinööri oli menetellyt lohkomistoimituksessa virheellisesti, kun tämä ei ollut käynyt kiinteistön ja siihen rajoittuvan vesijätön välistä rajaa. Osin tämän vuoksi lohkottujen kiinteistöjen ulottuvuutta ja pinta-alaa ei ollut voitu määritellä toimituksessa tarkasti. Lopetetussa lohkomistoimituksessa havaittujen mittausvirheiden korjaaminen ei myöskään ollut tapahtunut kaikilta osin kiinteistönmuodostamislain virheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti. AOA piti asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeänä, että heitä kuullaan ennen virheen korjaamista asianmukaisesti ja että päätökset tehdyistä korjauksista kirjataan selkeästi (1527/4/05).

4.21 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Jukka Lindstedtille*. Asiaryhmän pääesittelijä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Valtioneuvoston maaliskuussa 2004 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti Suomessa siirryttiin 1.9.2007 yksinomaan digitaalisiin televisiolähetyksiin. Kaapelitelevisioyrityksille annettiin kuitenkin keväällä lupa muuntaa digitaaliset lähetykset analogisiksi helmikuun loppuun 2008 saakka. Jo sitä ennen taloyhtiöille oli alkuvuodesta annettu lupa muuntaa digitaaliset lähetykset analogisiksi keskusdigisovittimien avulla. Siirtyminen kokonaan digitaalisiin televisiolähetyksiin herätti vilkasta keskustelua. Oikeusasiamiehelle tehtiin asiasta lukuisia kanteluita.

Vuoden aikana vahvistettiin uusi ratalaki (110/2007), jolla säädellään muun muassa rautateiden suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja lakkauttamista. Tieliikelaitos päätettiin muuttaa osakeyhtiöksi. Tieliikelaitoksesta tuli 1.1.2008 lukien valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka toimialana on rakennusalan palvelutoiminta ja siihen liittyvät palvelut ja tuotteet (1126/2007). Elokuun alussa tuli voimaan uusi taksilaki (956/2007), jonka tarkoituksena on vähentää taksipulaa ja perustaa ja parantaa toiminnan laatua. Myös taksiluvan saamisen edellytykset kiristyivät. Rautatieliikenteen tarkastusmaksutoiminta päätettiin siirtää 1.1.2008 lukien Rautatievirastolta Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle (YTV) (1053/2007).

Vuoden alussa tuli voimaan laki lapsipornografian estotoimista (1068/2006). Lain mukaan poliisi voi luovuttaa Internetin lapsipornosivuja koskevia luetteloita teleyrityksille. Sivuille pääsyn estäminen tapahtuu teleyritysten vapaaehtoisin toimin.

Tieliikenteessä kuoli kertomusvuonna 377 ihmistä eli noin 47 enemmän kuin vuotta aiemmin. Liikenne- ja viestintäministeriön asettamassa työryhmässä selvitettiin keinoja parantaa turvallisuutta liikenteessä, kun iäkkäiden kuljettajien määrä kasvaa voimakkaasti lähivuosina.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut joskus vaikeaa muun muassa posti- ja teletoiminnassa sekä yleisradiotoiminnassa. Julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perus- ja ihmisoikeuksia puoltaa tämän julkisen tehtävän suhteellisen laajaa tulkintaa.

Liikennettä ja viestintää koskevia asioita ratkaistiin 85. Ne koskivat muun muassa Viestintäviraston, Ilmailulaitoksen, Merenkulkulaitoksen, Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE), Tiehallinnon ja Ratahallinnon menettelyä sekä televisiomaksujen suuruutta, autojen rekisteröintiä, television vaaliohjelmia ja postinjakelua. Digiuudistukseen liittyvät kantelut koskivat muun muassa digilähetysten näkyvyysalueita ja teknisiä ongelmia sekä kaapeli- ja muiden talouksien eriarvoista kohtelua.

OA Paunio katsoi Yleisradio Oy:n toimineen puoluelain soveltamisalan puitteissa ja käyttäneen siihen sisältyvää harkintavaltaa vaaliohjelmia järjestettäessä syrjäyttämättä kansanvaltaisuuden, yhdenvertaisuuden ja osallistumisoikeuden turvaamisen lähtökohtia. OA viittasi puoluelain säännökseen, jonka mukaan Yleisradion vaaliohjelmissa voidaan puolueiden tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua toteutettaessa ottaa huomioon ohjelmalliset näkökohdat. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisina näkökohtina voidaan ottaa huomioon ainakin puolueen suuruus ja puolueen parlamentaarinen asema (319, 417, 1023 ja 1767/4/07*).

AOA arvioi katsastusaseman menettelyä rekisteröitäessä autoa uuden omistajan nimiin. Ajoneuvo oli voimassa olevan ohjeistuksen mukaan mahdollista rekisteröidä helposti omiin nimiin väärennetyllä luovutuskirjalla ja ilmoittamalla rekisteröintitodistuksen ilmoitusosa kadonneeksi. AOA piti kohtuullisena, että luovutuksen laillisuutta pyrittäisiin selvittämään ainakin epäilyttäviltä vaikuttavissa tilanteissa ja saattoi tämän käsityksensä AKE:n tietoon. Se ilmoittikin tiukentaneensa 23.10.2007

päivätyllä ohjeella menettelyä silloin, kun joku muu kuin rekisteriin merkitty omistaja tekee rekisteröintitodistuksen katoamisilmoitusta (2564/4/05*).

Eräässä kantelussa arvosteltiin menettelyä puututtaessa Helsinki-Vantaan lentoasemalla työskentelevien ajoneuvolupiin. Päätöksiin ei kantelun mukaan ollut valitusoikeutta. Tapauksen jälkeen voimaan tulleen uuden ilmailulain ja sen perustelujen mukaan tällaiseen päätökseen olisi tullut olla mahdollisuus hakea oikaisua, mutta ajoneuvolupia koskevaa käytäntöä ei ollut kuitenkaan muutettu uuden lain mukaiseksi. AOA saattoi tämän käsityksensä Ilmailulaitoksen tietoon. Ilmailulaitoksen myöhemmin lähettämän ilmoituksen mukaan uudistettavaan ohjeistukseen sisältyy ajolupiin puuttumista koskeva muutos. Asiassa tehdään kirjallinen päätös, johon voi hakea oikaisua (2145/4/05*).

AOA kiinnitti myös Suomen Posti Oy:n huomiota huolellisuuteen postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa. Kantelijan osoitteeseen oli toistuvista huomautuksista huolimatta jaettu edellisen asukkaan postia (345/4/07).

4.21.3 RATKAISUJA

Ilmailulaitoksen päätös ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet

Kantelijayhtiö (A) pyysi tutkimaan, olivatko Ilmailulaitoksen Lentoturvallisuushallinnon (LTH) virkamiehet syyllistyneet hyvän hallinnon vastaiseen menettelyyn, toimivallan ylitykseen tai harkintavallan väärinkäyttöön, kun Lentoturvallisuushallinto päätti apulaisjohtajan 3.1.2005 allekirjoittamalla päätöksellä antaa kilpailijayhtiölle (B) pelastushelikopteritoimintaa koskevan poikkeusluvan.

LTH:n aikaisemmassa päätöksessä keväällä 2004 poikkeusluvan edellytykseksi oli yksiselitteisesti asetettu se, että lentoyritysten tuli tilata uudet helikopterit ja esittää tilausvahvistukset LTH:lle viimeistään 1.10.2004 mennessä. Tähän päätökseen viitaten LTH oli 15.10.2004 aluksi hylännyt kilpailijayhtiö B:n poikkeuslupahakemuksen ja 18.11.2004 myös ratkaisusta tehdyn oikaisuvaatimuksen.

Apulaisjohtaja oli vielä 30.12.2004 hallinto-oikeuteen antamassaan, erään kolmannen yhtiön (C) poikkeuslupa-asiaa koskevassa vastineessa korostanut, että viranomaisen oli kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja että viranomaisen toimien oli suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

AOA:n mukaan LTH oli ollut toimivaltainen myöntämään B:lle poikkeusluvan, jollainen oli aiemmin myönnetty myös kantelijayhtiö A:lle. LTH:n mukaan ilmailumääräyksissä ei ollut rajoitettu viranomaisen harkintavaltaa poikkeuksen tarpeesta.

AOA:n mukaan harkintavaltaa rajoittivat kuitenkin viranomaista velvoittavat yleiset hallinnolliset periaatteet kuten yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen muutu siten, että muutos vaikuttaisi yksityisen oikeuteen negatiivisesti. Päätöksen perusteluista tai annetusta selvityksestä ei ollut saatavissa selkeää vastausta siihen, mikä oli muutamassa päivässä saanut LTH:n muuttamaan kantaansa ja niin vakuuttuneeksi poikkeuksen tarpeesta, että se oli heti uuden hakemuksen tekopäivänä ratkaissut asian lopulta B:n kannalta myönteisesti.

Ilmailumääräysten sanamuodoltaan väljät edellytykset myöntää poikkeuslupia jättivät viranomaiselle varsin laajan harkintavallan ja mahdollisuuden käyttää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. AOA:n mielestä ei ollut osoitettavissa, että LTH olisi kantelun kohteena olevan myönteisen päätöksen tehdessään ylittänyt harkintavaltansa. AOA saattoi Ilmailuhallinnon tietoon käsityksensä siitä, että LTH:n tekemä myönteinen poikkeuslupapäätös oli kuitenkin ollut ristiriidassa keskeisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden, erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen kanssa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 21.5.2007, dnro 170/4/05, esittelijä Raino Marttunen

Kaukojunissa annettavien tarkastusmaksujen oikeusturvaongelmat

Kantelija arvosteli VR:n kaukoliikenteessä leimaamattomien matkalippujen johdosta annettavia tarkastusmaksuja. Kantelijan mukaan matkalipun takaosassa oleva maininta tarkastusmaksusta koski vain lähiliikennettä. Syyt matkalipun leimaamattomuuteen saattoivat olla hyvin erilaisia ja myös lipun leimaajasta johtuvia.

AOA:n mielestä kokonaan ilman lippua matkustavia henkilöitä ja matkustajia, joiden etukäteen lunastama lippu todetaan leimaamattomaksi, ei voinut rinnastaa täysin keskenään ainakaan kaukojunaliikenteessä. Kun henkilö oli etukäteen varta vasten lunastanut junalipun tiettyä matkaa varten, lähtökohtana ei voinut ilman muuta pitää, että hän pyrki välttymään sen leimaamiselta saadakseen sen hinnan myöhemmin takaisin tai matkustaakseen lipulla uudelleen.

Lipun takaosassa oleva maininta tarkastusmaksusta leimaamattoman lipun johdosta oli merkitty lähiliikenne-otsikon alle niin, että sen saattoi ymmärtää koskevan vain pääkaupunkiseudun liikennettä. Kantelijakin oli asian ymmärtänyt tällä tavoin. AOA:n mukaan myöskään kaukojunien eteisissä olevaa tekstiä ei voinut pitää tässä suhteessa selkeänä.

Koska oli kyse sanktioluonteisesta julkisoikeudellisesta seuraamuksesta, tuli myös matkustajan oikeusturva ottaa riittävästi huomioon. Tarkastajan velvollisuutena oli selvittää asia riittävästi ja asianmukaisesti. Lainsäätäjän tarkoitus oli AOA:n arvion mukaan ollut, että vain tietoisesti lippunsa leimaamatta jättäneet olivat velvollisia suorittamaan tarkastusmaksun.

Nykyinen käytäntö oli AOA:n mukaan hyvin summaarinen ja matkustajalla oli kovin suuri näyttövelvollisuus syyttömyydestään. Myös tarkastusmaksun antamishetkellä vallinneet tapahtumaolosuhteet olivat ainakin AOA:n tutkimissa yksittäistapauksissa jääneet riittävästi dokumentoimatta. Tämä oli osaltaan vaarantanut tarkastusmaksun saaneen mahdollisuuden hakea tehokkaasti muutosta. Esimerkiksi matkustajan velvollisuus leimata itse lippunsa olisi AOA:n mukaan selkeyttänyt tilannetta merkittävästi.

AOA:n mielestä tarkastusmaksutoiminnassa oli todettavissa matkustajien oikeusturvaan liittyviä ongelmia varsinkin sellaisilla kaukojunien matkustajilla, joiden liput olivat jääneet leimaamatta. AOA saattoi tämän käsityksensä Rautatieviraston tietoon. Rautatievirastoa pyydettiin ilmoittamaan AOA:n kannanotosta myös YTV:lle, jolle junaliikenteen matkalippujen tarkastustoiminta on siirtynyt vuoden 2008 alusta. YTV:tä pyydettiin ilmoittamaan 31.3.2008 mennessä, antoiko päätös aihetta tarkastusmaksutoimintaa koskeviin muutoksiin.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 21.12.2007, dnro 3558/4/05, esittelijä Raino Marttunen

YTV ilmoitti 28.3.2008, että lipuntarkastajien toimintaohjetta tarkistetaan AOA:n kannanoton johdosta ja muutokset otetaan huomioon lipuntarkastajien koulutuksessa. Uuden ohjeen mukaan syyt leimaamattomalla lipulla matkustamiseen kaukojunissa tutkitaan tapauskohtaisesti. Vilpittömässä mielessä olleelle matkustajalle ei määrätä tarkastusmaksua, vaan hänelle annetaan opastusta oikeaan menettelyyn tulevaisuudessa. Summaarisesta menettelystä pyritään pääsemään eroon ja tapauskohtaiset erityisolosuhteet pyritään ottamaan huomioon entistä paremmin. Tapauksen dokumentointia painotetaan enemmän ja tarkastusmuistion täyttämistä edellytetään aina, kun tapauksen ratkaisu vaatii harkintavaltaa. Lisäksi muun muassa junalippujen kääntöpuolen teksti tullaan uusimaan siten, että tarkastusmaksun saamisen mahdollisuus myös kaukoliikenteessä tulee selvästi esille.

4.22 MUUT ASIAT

4.22.1 RATKAISUJA

Esitutkinnan aloittamisoikeus ja -kynnys ministerivastuuasiassa

OA tutki omana aloitteenaan, ovatko ylimmät laillisuusvalvojat toimivaltaisia määräämään esitutkintaa toimitettavaksi Tasavallan presidentin tai valtioneuvoston jäsenen virkatoimien johdosta (ns. ministerivastuuasiassa), ja onko poliisilla itsenäistä toimivaltaa päättää esitutkinnan aloittamisesta näissä asioissa.

OA:n mukaan ylimpien laillisuusvalvojien oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi ministerivastuuasiassa jää nykyisessä oikeustilassa tulkinnanvaraiseksi. Sekä oikeutta puoltavia että vastustavia argumentteja voidaan esittää. Oikeuden olemassaolon puolesta puhuu erityisesti ylimpiä laillisuusvalvojia koskevien lakien sanamuodonmukainen, vakiintunut ja looginen tulkinta.

Lain mukaan ylimmillä laillisuusvalvojilla on oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa. Valtioneuvoston jäsenet kuuluvat nimenomaisesti tähän valvontavaltaan. Tämä ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta on vakiintunut eikä sen ole todettu lakanneen perustuslain tai ministerivastuulain säännöksissä tai näiden esitöissä. Kun toimivalta kuuluu poliittisesti riippumattomalle laillisuusvalvojalle, sen voidaan nähdä lisäävän menettelyä kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Kun ylimmät laillisuusvalvojat toimituttavat esitutkinnan sen sijaan, että asiaa selvitettäisiin esimerkiksi kanteluna, voidaan turvata mahdollisen syyteasian tehokas käsittely ja ehkäistä ennakolta hyödyntämiskieltotilanteiden synty. Lisäksi tällainen menettely turvaa osaltaan sitä, että rikoksesta epäilty ei joudu todistamaan itseään vastaan eli että hänen oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu.

Oikeutta vastustavat argumentit ovat luonteeltaan systeemiargumentteja ja siten edellistä implisiittisempiä. Perustuslain ja ministerivastuulain säätämisen tarkoituksena voidaan katsoa olleen, että ministerivastuuasioiden käsittelyssä siirrytään yksinomaan ja tyhjentävästi mainituissa laeissa säädettyyn menettelyyn. Tuon menettelyn mukaisesti esitutkinnan käynnistäminen ministerivastuuasioissa olisi yksinomaan perustuslakivaliokunnan käsissä. Voidaan myös ajatella, että pelkästään laillisuusvalvonnalliset tarpeet eivät edellytä esitutkinnan käynnistämismahdollisuutta, vaan että tällainen tarve tulee vasta syyttäjäroolin myötä. Toisin kuin ennen perustuslain säätämistä, ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole enää syyttäjäroolia ministerivastuuasioissa.

OA piti vallitsevaa tulkinnanvaraisuutta oikeudellisessa tilassa epätyydyttävänä. Mahdollisesti yllättäen eteen tulevien ministerivastuuasioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän selvittämisen turvaamiseksi on tärkeää, että tutkintamenettelyt sekä eri viranomaisten keskinäiset toimivaltasuhteet ovat selvät ja kaikkien toimijoiden tiedossa. OA:n mukaan ministerivastuuasioiden tutkintajärjestelyitä koskevaa lainsäädäntöä olisikin perusteltua täsmentää siten, että laista kävisi selvästi ilmi, onko eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla toimivaltaa määrätä näissä asioissa esitutkintaa suoritettavaksi.

OA:n mukaan olisi myös perusteltua harkita, tulisiko laissa säätää nykyistä tarkemmin ministerivastuuasian esitutkinnan käynnistämisen edellytyksistä ja kysymyksestä esitutkintaviranomaisten itsenäisestä toimivallasta käynnistää esitutkinta ministerivastuuasiassa. OA saattoi esityksensä valtioneuvoston tietoon.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 20.12.2007, dnro 876/2/05*, esittelijä Pasi Pölönen

Vaalivirkailijoiden käyttäytyminen ennakkoäänestyspaikalla

Kantelija arvosteli vuoden 2006 presidentinvaalien ennakkoäänestyksen toteuttamista Pattayalla, Thaimaassa. Hän väitti, että vaalihuoneistossa vaalitoimitsija "toitotti" useaan kertaan Tarja Halosen nimeä ja mainitsi samalla, että "tietysti häntä äänestetään". Kantelijan mielestä vaaleihin liittyneet järjestelyt loukkasivat äänestäjien oikeusturvaa.

Vaalilain 56 §:n mukaan ennakkoäänestyspaikassa tai sen välittömässä läheisyydessä ei saa äänestysaikana pitää puheita, julkipanna tai jakaa painettuja tai kirjoitettuja kehotuksia eikä muutoinkaan vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa äänestäjien vaalivapauteen. Oikeusministeriön (OM) vaaliohjeen (Vaaliohjeet, Ennakkoäänestys ulkomailla 2006, s. 29) mukaan "vaalitoimitsijan on huolehdittava siitä, että järjestys ennakkoäänestyspaikassa ja sen välittömässä läheisyydessä säilyy moitteettomana ja vaalitoimitus sujuu häiriöttä. Ennakkoäänestyspaikassa saapuvilla olevien on noudatettava niitä määräyksiä, joita vaalitoimitsija harkitsee tarpeelliseksi antaa."

Äänestyspaikalla mukana olleet vaalitoimitsijat kiistivät yrittäneensä puhein tai muilla keinoin vaikuttaa Pattayan ennakkoäänestyksessä äänestäjien vaalivapauteen. Asiassa ei ollutkaan syytä epäillä vaalitoimitsijoiden yrittäneen vaalilaissa tarkoitetulla tavalla vaikuttaa äänestäjien vaalivapauteen.

Saadun selvityksen perusteella vaalitoimitsijat mainitsivat kuitenkin Tarja Halosen nimen tuttaviensa kanssa käytyjen keskustelujen aikana ilman tarkoitusta vaikuttaa äänestäjien käyttäytymiseen. Vaikka äänestystilanteen ja vaalitoimitsijoiden käymien keskustelujen luonteen arvioiminen jälkikäteen on vaikeaa, näytti kyse olleen lähinnä oman tehtävän luonteeseen liittyvästä ajattelemattomuudesta ja ymmärtämättömyydestä. Menettely oli joka tapauksessa OA:n mielestä vaalitoimitsijalle sopimatonta.

Vaalitoimitsijoiden tehtävänä on huolehtia äänestäjien vaalivapauden toteutumisesta. Heidän tulee valvoa, että ennakkoäänestyspaikassa ei pidetä äänestäjien ratkaisuihin mahdollisesti vaikuttavia puheita ja että äänestäjät käyttäytyvät asianmukaisesti. Heidän tulee itse pidättyä kaikesta sellaisesta, joka saatetaan kokea vaaleja tai vaalivapauden toteutumista häiritseväksi.

OA kiinnitti vastaisen varalle Pattayan ennakkoäänestyspaikassa vaaleista vastuussa olleen vaalivirkailijan huomiota siihen, että vaalitoimitsijan on huolehdittava siitä, että järjestys ennakkoäänestyspaikassa ja sen välittömässä läheisyydessä säilyy moitteettomana ja vaalitoimitus sujuu häiriöttä. Vaalitoimisijan on itse pidättäydyttävä äänestäjien läsnä ollessa ehdokkaita koskevista keskusteluista ennakkoäänestyksen aikana. Hän kiinnitti myös Bangkokin suurlähetystön huomiota ratkaisussa esitettyihin näkökohtiin.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 22.2.2007, dnro 402/4/06*, esittelijä Jari Pirjola

Valokuvaaminen äänestyspaikalla

Lehtikirjoituksessa käsiteltiin vaalivirkailijoiden menettelyä eduskuntavaaleissa 2007. Kirjoittaja ihmetteli, miksi hän ei saanut kuvata poikaansa äänestämässä. AOA otti asian tutkittavaksi omana aloitteena. Vaalilautakunnan puheenjohtaja kertoi selvityksessään muun muassa, että kuvaustilanne tuli yllättäen. Koska ruuhkan takia ei ollut aikaa selvittää, mitä henkilö olisi halunnut kuvata, puheenjohtaja katsoi parhaaksi kieltää valokuvaamisen kokonaan.

OM:n lausunnon mukaan äänestyspaikalla tapahtuvaa valokuvausta tai filmaamista ei ole nimenomaisesti kielletty. Perinteisesti esimerkiksi tiedotusvälineet ovat kuvanneet äänestyspaikoilla. Tällöin on ollut itsestään selvää, että valokuvaus ei mitenkään saa vaarantaa vaalisalaisuutta, vaalivapautta eikä myöskään järjestystä äänestyspaikalla. Yleensä tiedotusvälineet ovat ottaneet etukäteen yhteyttä vaalilautakuntaan tai kunnan keskusvaalilautakuntaan ja sopineet kuvausajankohdista. OM:n mukaan yksityishenkilönkin valokuvaus voidaan sallia sellaisessa tilanteessa, jossa vaalilautakunta arvioi, että kuvaaminen ei vaaranna vaalisalaisuutta, vaalivapautta eikä äänestystoimituksen sujuvuutta ja järjestystä äänestyspaikalla. OM painottaa sitä, että asian täytyy voida jäädä vaalilautakunnan harkintaan. Joskus voi olla ruuhkaa niin paljon, että valokuvaus häiritsisi äänestystoimituksen kulkua. Joskus taas voi olla niin hiljaista, että kuvaus voidaan hyvinkin sallia.

AOA katsoi, että vaalilautakunnan puheenjohtaja oli ottaen huomioon äänestyshuoneessa vallinneen tilanteen voinut olla antamatta lupaa valokuvan ottoon äänestyspaikalla. Hän ei näin ollen menetellyt asiassa virheellisesti.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 23.10.2007, dnro 1107/2/07*, esittelijä Henrik Åström

Laitoksessa asuvan osoitetiedot

AOA piti epäkohtana sitä, että vanhainkodissa tai muussa laitoksessa olevan henkilön osoitetiedot voitiin muuttaa väestörekisterissä laitoksen ilmoituksen perusteella ilman, että henkilö itse saa tietoa muutoksesta. Tämä voi johtaa siihen, että henkilön tietämättä hänen osoitteensa ei enää ole viranomaisten tai muidenkaan saatavilla rekisteristä.

AOA:n tutkittavana olleessa asiassa kantelijan vanhainkotiin muuttaneen äidin osoitetiedot olivat hävinneet veroviranomaisen rekisteristä. Äidin kotiosoitteeseen ei enää ollut toimitettu kiinteistöverolippua, minkä vuoksi vero oli jäänyt määräajassa maksamatta. Tämä johtui siitä, että Helsingin verotoimiston rekisterissä ei laitoksen tekemän ilmoituksen jälkeen enää ollut äidin osoitetta, vaan kantelijan äidin kohdalla rekisteriin oli kirjautunut merkintä "osoite tuntematon". Kantelijan äidille koitui ylimääräisiä menoja veron maksun myöhästymisestä.

Väestötietolain mukaan hoito-, huolto- ja rangaistuslaitosten on ilmoitettava henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan tarkistamista varten rekisteritoimistolle laitoksessa ilmoitushetkellä yli kolme kuukautta olleista henkilöistä. Väestötietolain mukaan laitoksen maistraatille ilmoittamat tiedot voidaan luovuttaa ainoastaan asianomaisille viranomaisille.

Väestörekisterikeskus (VRK) katsoi, että se voi luovuttaa tietoja hoito-, huolto- ja rangaistuslaitoksessa olevista vain niille viranomaisille, joilla virkatehtäviensä perusteella on tai voi olla tietoa henkilön laitoksessa olosta. Tällaisiksi se ei laske esimerkiksi veroviranomaisia. Tulkinta perustuu henkilöä koskevien arkaluonteisten tietojen suojaamiseen sekä yksityisyyden suojaan henkilön perusoikeutena. AOA piti tätä tulkintaa sinänsä asianmukaisena.

Sen sijaan AOA piti tarpeellisena, että maistraatit ilmoittaisivat laitoksessa oleville henkilöille siitä, että laitos on tehnyt maistraatille väestötietolaissa tarkoitetun ilmoituksen ja sen johdosta tietoa henkilön osoitteesta ei enää luovuteta väestötietojärjestelmästä. Ilmoituksessa tulisi olla myös ohjaus siitä, miten hän voi ilmoittaa postiosoitteen maistraatille ja näin varmistaa oikeiden osoitetietojen välittymisen väestötietojärjestelmästä.

AOA esitti VRK:lle, että se ohjeistaa maistraatteja tiedottamismenettelyssä. Lisäksi AOA esitti sisäasiainministeriölle, että väestötietolain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnitettäisiin huomiota AOA:n päätöksessä esitettyihin näkökohtiin laitosilmoitusten kirjaamisesta väestötietojärjestelmään ja tietojen luovuttamisesta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 25.4.2007, dnro 419/4/05*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VRK ilmoitti, että se on laatinut asiasta muistion ja tiedotteen ja toimittanut ne kaikille maistraateille 27.9.2007.

Viraston ylitarkastaja yksityisenä oikeudenkäyntiasiamiehenä

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) ylitarkastaja toimi viraston ylijohtajan ja lupapäällikön oikeudenkäyntiasiamiehenä asianomistajan heitä vastaan ajamassa rikosjutussa.

AOA arvioi oikeudenkäymiskaaren, hallintolain ja valtion virkamieslain oikeusohjeiden nojalla STTV:n ylitarkastajan toimintaa yksityisenä oikeudenkäyntiasiamiehenä tässä hänen virkatehtäviinsä kuulumattomassa oikeudenkäynnissä, jonka taustalla olivat anniskelulupaa koskeva hallinto- ja hallintolainkäyttöprosessi sekä rikosprosessi. Juuri näihin prosesseihin ylitarkastaja oli merkittävällä tavalla osallistunut hallintovirkamiehenä. Tämä saattoi aiheuttaa epäilyjä hänen kelpoisuudestaan oikeudenkäyntiasiamiehenä. Yksityisenä oikeudenkäyntiasiamiehenä toimiminen puolestaan vaaransi luottamusta hänen tasapuolisuuteensa virkatehtävän hoidossa ainakin jutun kantajiin nähden. AOA piti ylitarkastajan asiamiestehtävän hyväksyttävyyttä varsin ongelmallisena virkamiesoikeudelliselta kannalta.

Lisäksi AOA arvioi STTV:n ylijohtajan ja osastopäällikön menettelyä asiassa. He päättivät ja määräsivät, että ylitarkastaja toimi tässä virkatehtäviinsä kuulumattomassa oikeudenkäynnissä ylijohtajan ja lupapäällikön yksityisesti valtuuttamana oikeudenkäyntiasiamiehenä

virka-ajalla ja viraston työvälineitä käyttäen. Tehtävä palveli ylijohtajan ja lupapäällikön yksityistä etua eikä kysymys ollut viraston ylimmälle johdolle kuuluvasta virkamiehen työajan käyttöön liittyvästä direktio-oikeudesta. AOA:n mukaan ylijohtaja ja osastopäällikkö ylittivät toimivaltansa. AOA:n mielestä myös ylitarkastajan olisi pitänyt ymmärtää, ettei hän voi hoitaa ylijohtajan ja lupapäällikön yksityistä, henkilökohtaista etua palvelevaa oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävää virka-ajalla ja viraston välineitä käyttäen.

Lopuksi AOA totesi, että ylitarkastaja ei olisi saanut käyttää yksityisessä oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävässä virkanimikettään eikä muita viraston ulkoisia tunnusmerkkejä. Niiden käyttö antoi virheellisen kuvan hänen roolistaan asiassa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 25.9.2007, dnro 1513/4/05*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kansalaissodan uhrien jälkikäteinen siunaaminen ei ollut lainvastaista

AOA katsoi, että kansalaissodassa menehtyneiden, kirkkoon kuulumattomien ja joukkohautoihin haudattujen vainajien siunaaminen jälkikäteen ei loukannut uskonnonvapautta. Oikeusasiamiehelle jätetyssä kantelussa pyydettiin tutkimaan Tampereen hiippakunnan piispan menettelyä, kun tämä oli toukokuussa 2006 Hämeenlinnan työväenyhdistyksen pyynnöstä siunannut Ahveniston hautausmaalle joukkohautoihin haudatut, kansalaissodassa menehtyneet vainajat. Kantelija katsoi menettelyn loukanneen vainajien vakaumusta, kun siinä samalla mahdollisesti siunattiin myös useita uskontokuntia ja kansallisuuksia edustavia vainajia ilman jokaisen vainajan tai heidän omaisensa suostumusta.

AOA:n mukaan kirkkoon kuulumattomien vainajien siunaaminen ei loukannut vainajien uskonnonvapautta, sillä vallitsevan tulkinnan mukaan vainajat eivät ole perusoikeuksien kohteita. Heihin tulee kuitenkin kulttuurimme normien mukaisesti suhtautua kunnioittavasti. Asiaa on AOA:n mukaan arvioitava lähtökohtaisesti kirkkoon kuulumattomien vainajien siunaamista koskevan kirkkojärjestyksen säännöksen perusteella. Sen mukaan kirkollinen hautaan siunaaminen voi olla mahdollista muun muassa omaisten pyynnöstä, mikäli vainaja ei ole sitä nimenomaisesti kieltänyt.

AOA näki asiassa useita tulkinnanvaraisia puolia. Ensinnäkin, voisiko omaisten mielipiteellä olla ratkaisevaa merkitystä jälkikäteen tapahtuvan joukkosiunauksen yhteydessä, kun itse hautauksesta on kulunut liki yhdeksänkymmentä vuotta? Mikäli näin olisi, kuinka monen omaisen mielipidettä olisi tiedusteltava, ja kenen mielipide olisi ratkaiseva, mikäli he olisivat asiasta eri mieltä? Lisäksi omaisten mielipiteiden kartoittamista vaikeuttaisi se, että ei ole varmaa tietoa siitä, keitä vainajia kussakin joukkohaudassa lepää.

Vuonna 1918 voimassa olleiden säännösten perusteella vainajat olisi tullut siunata. Näin ollen olisi ongelmallista myös, jos tuolloin siunausta mahdollisesti halunnut jäisi tänään siunaamatta, koska hänen jälkeläisensä ei antaisi siihen suostumustaan tai koska omaisia ei ole tai koska vainajan tosiasiallinen hautapaikka ei ole tiedossa.

Toisaalta on selvää, että joukkohautoihin haudattujen ja jälkikäteen siunattujen joukossa voi olla vainajia, jotka eivät eläessään olleet kuuluneet – tai jotka eivät olisi halunneet kuulua – mihinkään uskontokuntaan tai jotka kuuluivat muihin kansallisuuksiin. Ei voida myöskään selvittää luotettavasti, kuinka moni nyt siunatuista olisi eläessään suhtautunut kielteisesti kirkolliseen siunaamiseen. Ahveniston joukkosiunauksen yhteydessä ei edes väitetty, että joku omainen olisi ilmaissut vastustavansa siunausta sillä perusteella, että vainajien joukossa olisi ollut hänen luotettavalla tavalla yksilöitävissä oleva omaisensa, joka olisi todennettavissa olevalla tavalla ilmaissut kielteisen kantansa kirkolliseen siunaamiseen.

AOA katsoi, ettei tällaista historialliseen tapahtumaan vahvasti kytkeytynyttä ja luonteeltaan poikkeuksellista toimitusta voida arvioida voimassa olevan kirkkolainsäädännön pohjalta. Sellaisten vainajien jälkikäteistä joukkosiunausta, joiden henkilöllisyys ja määrä ei ole täsmällisesti tiedossa, voidaan pitää ennen muuta symbolisena eleenä, eräänlaisena sovinnon ilmaisuna tai hyvityksenä lähinnä sille, että kirkko ei ollut toiminut vuoden 1918 tapahtumien johdosta tuolloin voimassa olleen kirkkolainsäädännön mukaisesti.

Kirkolle on perustuslaissa turvattu itsenäinen asema kirkkolain säätämistä ja kirkon pyhiä toimituksia koskevissa kysymyksissä. Vaikka joukkosiunaus saattaa herättää voimakkaita tunteita, oikeusasiamiehen tehtävä on arvioida asiaa vain oikeudellisesti. Kun otetaan huomioon se tulkinnanvaraisuus, joka liittyy nykyisen kirkkojärjestyksen soveltamiseen kansalaissodassa kuolleiden jälkikäteiseen siunaamiseen ja se harkintavalta, minkä tämä säännös jättää papille, AOA:n johtopäätös on, ettei asiassa ilmennyt oikeudellisia perusteita moittia piispan menettelyä.

AOA Jukka Lindstedtin vastaus 12.11.2007,
dnro 1473/4/06*, esittelijä Mikko Sarja

LIITE 1

SUOMEN PERUSTUSLAIN OIKEUSASIAMIESTÄ KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET (11.6.1999/731)

38 §
Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin laillа tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §
Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §
Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §
Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §
Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

117 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LAKI EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHESTÄ
(14.3.2002/197)

1 LUKU

LAILLISUUSVALVONTA

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §
Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitetusta asiasta.

3 §
Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

4 §
Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §
Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §
Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §
Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §
Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §
Valvottavan kuuleminen

Jos on syytää olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §
Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

11 §
Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

2 LUKU

EDUSKUNNALLE ANNETTAVA KERTOMUS JA SELVITYS SIDONNAISUUKSISTA

12 §
Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)
Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

OIKEUSASIAMIESTÄ SEKÄ APULAISOIKEUSASIAMIEHIÄ JA APULAISOIKEUSASIAMIEHEN SIJAISTA KOSKEVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (24.8.2007/804)

14 §
Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänään olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §
Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä.

16 § (24.8.2007/804)
Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §
Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

18 §
Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §
Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)
Vuosiloma

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

4 LUKU

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET

20 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

5 LUKU

VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

22 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §
Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

LAKI VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN JA EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVIEN JAOSTA (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamislaissa tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ

(5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §
Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä

2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §
Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §
Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §
Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

LIITE 2

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JA APULAISOIKEUSASIAMIESTEN VÄLINEN TYÖNJAKO

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita
- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- sosiaalihuoltoa
- sosiaalivakuutusta
- terveydenhuoltoa sekä
- lapsen oikeuksia.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- rikoksentekijän luovuttamista
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- oikeusapua
- oikeusrekistereitä ja muuta rekisterihallintoa
- edunvalvontaa
- alue- ja paikallishallintoa
- ympäristöhallintoa
- maa- ja metsätaloutta
- verotusta sekä
- tullia.

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- puolustuslaitosta, rajavartiolaitosta ja siviilipalvelusta
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- palo- ja pelastustointa
- saamelaisasioita
- ulkomaalaisasioita
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- kirkkoa
- vaaliasioita
- kielilainsäädäntöä
- Ahvenanmaan itsehallintoa sekä
- valtiovarainhallintoa.

LIITE 3

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

Lausunnot

Oikeusministeriölle

- oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä 2006:21 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (398/5/07*)
- Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston jäsenen ja varajäsenen nimeämiseksi (862/5/07*)
- rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä 2007:3 (1252/5/07*)
- oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen ja laajojen asioiden käsittelyn kehittäminen -työryhmän mietinnöstä 2007:2 Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen (1524/5/07*)
- työryhmämietinnöstä 2007:4 Oikeusapulainsäädännön muutostarpeet (1678/5/07*)
- tuomarinvastuun toteuttaminen -työryhmän mietinnöstä 2007:8 (2584/5/07*)
- EU:n perusoikeusviraston toimintakehyksestä (2835/5/07)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamisesta sosiaalihuollon valvonnan koordinointiin -työryhmän mietinnöstä 2006:84 (864/5/07*)
- sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen -työryhmän ehdotuksesta (2932/5/07*)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (CERD) 17.–19. määräaikaisraporttien laatimista varten (1830/5/07*)
- YK:n yleissopimuksesta vammaisten henkilöiden oikeuksista (2632/5/07*)

Liikenne- ja viestintäministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi ajoneuvojen siirrosta (2951/5/07)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta, jolla saatetaan voimaan tunnistamistietojen tallentamisesta annettu direktiivi 24/2006/EY (3138/5/07)

Työministeriölle

- Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän ehdotuksesta ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi (3321/5/07*)

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Perustuslakivaliokunnassa

OA *Paunio* 1.2. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen 2005 asiantuntijalausunnoista, OA *Paunio* 15.5. lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta LJL 1/2007 vp Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

AOA *Lindstedt* 9.2. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen 2005 asiantuntijalausunnoista, AOA *Lindstedt* 13.9. hallituksen esityksestä HE 37/2007 vp asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

AOA *Jääskeläinen* 7.11. valtioneuvoston selvityksestä E 88/2007 vp ehdotuksesta neuvoston päätökseksi asetuksen (EY) N:o 168/2007 täytäntöönpanosta monivuotisen toimintakehyksen hyväksymiseksi Euroopan unionin perusoikeusvirastolle vuosiksi 2007–2012 ja oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2006; kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja ns. Pariisin periaatteiden osalta

Lakivaliokunnassa

AOA *Jääskeläinen* 23.1. hallituksen esityksestä HE 261/2006 vp laeiksi vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta

Hallintovaliokunnassa

AOA *Jääskeläinen* 2.2. ministeriön selvityksestä MINS 11/2006 vp Hallintolain täytäntöönpanosta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

OA *Paunio* 16.1. hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 252/2006 vp lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnassa

Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* 14.11. hallituksen esityksestä HE 48/2007 vp laeiksi viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnassa

Esittelijäneuvos *Raino Marttunen* 21.9. hallituksen esityksestä HE 37/2007 vp asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

LIITE 4

TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

Käsiteltävänä olleet asiat

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat			*6 065*
Vuonna 2007 vireille tulleet asiat		3 857	
– kantelut oikeusasiamiehelle	3 397		
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	39		
– omat aloitteet	49		
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	39		
– muut kirjoitukset	333		
Vuodelta 2006 siirtyneet asiat		1 592	
Vuodelta 2005 siirtyneet asiat		611	
Vuodelta 2004 siirtyneet asiat		5	
Ratkaistut asiat			*3 963*
Kantelut		3 544	
Omat aloitteet		44	
Lausunto- ja kuulemispyynnöt		38	
Muut kirjoitukset		337	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			*2 065*
Vuodelta 2007		1 418	
Vuodelta 2006		639	
Vuodelta 2005		8	
Muut käsitellyt asiat			*177*
Tarkastukset [1]		69	
Kanslian hallintoasiat		108	

[1] Tarkastuspäiviä 50

Ratkaistut asiat viranomaisittain

Kanteluasiat			*3 544*
Sosiaaliviranomaiset		700	
– sosiaalihuolto	424		
– sosiaalivakuutus	276		
Poliisiviranomaiset		572	
Terveydenhuoltoviranomaiset		374	
Vankeinhoitoviranomaiset		348	
Tuomioistuimet		239	
– yleiset tuomioistuimet	199		
– erityistuomioistuimet	3		
– hallintotuomioistuimet	37		
Työvoimaviranomaiset		155	
Kunnalliset viranomaiset		143	
Ympäristöviranomaiset		130	
Veroviranomaiset		107	
Opetusviranomaiset		99	
Ulosottoviranomaiset		91	
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		85	
Maa- ja metsätalousviranomaiset		79	
Syyttäjäviranomaiset		60	
Ulkomaalaisviranomaiset		57	
Edunvalvontaviranomaiset		50	
Ylimmät valtionelimet		35	
Sotilasviranomaiset		32	
Kirkolliset viranomaiset		19	
Tulliviranomaiset		13	
Julkiset oikeusavustajat		10	
Muut valvottavat viranomaiset		126	
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		20	
Omat aloitteet			*44*
Poliisiviranomaiset		9	
Terveydenhuoltoviranomaiset		7	
Vankeinhoitoviranomaiset		6	
Sosiaaliviranomaiset		5	
– sosiaalihuolto	3		
– sosiaalivakuutus	2		
Opetusviranomaiset		3	
Tuomioistuimet		2	
– yleiset tuomioistuimet	2		
Edunvalvontaviranomaiset		2	
Sotilasviranomaiset		2	
Syyttäjäviranomaiset		2	
Kunnalliset viranomaiset		1	
Ylimmät valtionelimet		1	
Muut valvottavat viranomaiset		4	
Ratkaistut asiat yhteensä			*3 588*

Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa

Kantelut		*3 544*
Toimeenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 586)		
– huomautus	39	
– käsitys	502	
– esitys	15	
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	30	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 2 147)		
– virheellistä menettelyä ei todettu	521	
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 626	
Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 811)		
– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	83	
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	461	
– ei yksilöity	99	
– siirto oikeuskanslerille	8	
– siirto valtakunnansyyttäjälle	10	
– siirto muulle viranomaiselle	14	
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	45	
– raukesi muulla perusteella	91	
Omat aloitteet		*44*
– syyte	1	
– huomautus	2	
– käsitys	17	
– esitys	11	
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	2	
– lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	4	
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	4	
– raukesi muulla perusteella	3	

LIITE 5

TARKASTUKSET

Tuomioistuimet

Helsingin käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Hämeenlinnan käräjäoikeus
Tuusulan käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)

Syyttäjälaitos

Keski-Uudenmaan kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
Lapin syyttäjänvirasto

Poliisihallinto

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen johtokeskus
Keski-Uudenmaan kihlakunnan poliisilaitos
Keskusrikospoliisi
Lapin lääninhallituksen poliisiosasto
Rovaniemen kihlakunnan poliisilaitos
Sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikkö

Vankeinhoito

Hämeenlinnan vankilan äiti-lapsi -osasto
Jokelan vankila
Juuan vankila
Konnunsuon vankila
Kriminaalihuoltolaitoksen Kaakkois-Suomen aluetoimiston Lappeenrannan yksikkö
Oulun vankila
Pelson vankila
Pelson vankilan Kestilän avovankilaosasto
Pohjois-Suomen aluevankila
Pohjois-Suomen aluevankilan sijoittajayksikkö
Pyhäselän vankila
Sukevan vankila
Sukevan vankilan Iskolan avovankilaosasto
Vanajan vankilan äiti-lapsi -osasto
Ylitornion vankila

Ulosottotoimi

Lappeenrannan kihlakunnan ulosottovirasto

Puolustusvoimat

Helsingin sotilaslääninkutsuntatilaisuus
Ilmavoimien Teknillinen Koulu
Lapin Ilmatorjuntarykmentti
Lapin Lennosto
Pioneerirykmentti
Porin Prikaati
Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus
Pääesikunnan tutkintaosasto
Satakunnan Lennosto
Tykistöprikaati
Viestirykmentti

Tullilaitos

Itäinen tullipiiri (Lappeenrannan ja Nuijamaan tullit)
Tullihallitus

Ulkomaalaishallinto

Kajaanin vastaanottokeskus
Ulkomaalaisviraston turvapaikkayksikön Kainuun tulosalue

Sosiaalihuolto

Eskoon sosiaalipalvelukeskus
Kasvun yhteisöjen Koivikon ja Sairilan koulukodit
Kokkolan Ensi- ja turvakoti ry:n Ensikoti Iida
Kymenlaakson erityishuollon kuntayhtymän Kuusaan kuntoutuskeskus ja palvelukodit
Mikkelin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi
Mikkelin kaupungin terveyskeskussairaalan vuodeosasto
Mikkelin kaupungin vanhainkoti Pankaranta

Nuorisokoti Nummela
Olarinluoman vastaanottokoti
Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän Myrskylän vanhustenhuollon palvelukeskus
Ruotsinpyhtään vanhainkodit Taasiakoti ja Emil-koti
Yksityinen Graanin palvelutalo

Terveydenhuolto

Itä-Suomen lääninhallituksen Kuopion alueellisen palveluyksikön sosiaali- ja terveysosasto
Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän psykiatrian tulosalue
Niuvanniemen sairaala

Edunvalvonta

Vantaan kaupungin edunvalvontatoimisto
Vantaan maistraatin holhoustoimen yksikkö

Sosiaalivakuutus

If Vahinkovakuutusyhtiö Oy
Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma
Kelan Pohjois-Karjalan vakuutuspiiri
Kelan yhteyskeskuksen Pohjois-Karjalan yksikkö
Tapiola-ryhmä

Muut tarkastuskohteet

Suomen ympäristökeskus
Tietosuojavaltuutetun toimisto

LIITE 6

KANSLIAN HENKILÖKUNTA

Kansliapäällikkö (määräaikainen)
Pajuoja, Jussi, OTT

Esittelijäneuvokset
Kuopus, Jorma, OTT, VT
Kallio, Eero, OTK, VT
Marttunen, Raino, OTK, VT
Haapkylä, Lea, OTK, VT
Länsisyrjä, Riitta, OTK, VT

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit
Åström, Henrik, OTK, VT (osa-aikainen)
Ojala, Harri, OTK, VT
Haapamäki, Juha, OTK, VT
Hännikäinen, Erkki, OTK
Tamminen, Mirja, OTK, VT
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, OTK
Linnakangas, Aila, OTK, VTK
Aantaa, Tuula, OTK, VT
Kurki-Suonio, Kirsti, OTT
(virkavapaalla 31.5. saakka)
Stoor, Håkan, OTL, VT
(virkavapaalla 1.5. alkaen)

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri (määräaikainen)
Lindström, Ulla-Maija, OTK

Oikeusasiamiehensihteerit
Muukkonen, Kari, OTK, VT
Lindström, Ulla-Maija, OTK
Toivola, Jouni, OTK
Pölönen, Pasi, OTT, VT
Verronen, Minna, OTK, VT
Pirjola, Jari, OTL, FM (virkavapaalla 1.3.–30.6.)
Rita, Anu, OTK, VT
Niemelä, Juha, OTK, VT
Eteläpää, Mikko, OTK, VT
Suhonen, Iisa, OTK, VT
Sarja, Mikko, OTL, VT
Arjola-Sarja, Terhi, OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, OTK, VT
Holman, Kristian, HTM

Oikeusasiamiehensihteerit (määräaikaiset)
Nieminen, Liisa, OTT, VTM
Kumpula, Anne, OTL, VT (14.10. saakka)
Nykänen, Eeva, OTK (5.3.–30.6.)
Myllynpää, Arja, OTK, VT (1.5. alkaen)

Neuvontalakimiehet
Wirta, Pia, VT (virkavapaalla)
Rouhiainen, Petri, VT (virkavapaalla)

Neuvontalakimiehet (määräaikaiset)
Romakkaniemi, Jaana, OTK, VT
Aumala, Petteri, OTK, VT

Tiedottajat
Helkama, Ilta, FK
Tuomisto, Kaija, YTK (1.10. alkaen)

Tarkastajat
Huttunen, Kari
Laakso, Reima

Notaarit
Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, HN (virkavapaalla 4.3. saakka)
Koskiniemi, Taru, HN
Tuominen, Eeva-Maria, VN

Notaarit (määräaikaiset)
Suutarinen, Pirkko, VN
Nurminen, Marja, VN (31.3. saakka)

Arkistonhoitaja
Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Arkistonhoitaja (määräaikainen)
Kaukolinna, Mikko (8.3.–8.5.)

Kirjaaja
Kataja, Helena

Apulaiskirjaaja
Karhu, Päivi

Osastosihteerit
Ahola, Päivi
Stern, Mervi
Forsell, Anu

Osastosihteeri (määräaikainen)
Salminen, Virpi (30.9. saakka)

Toimistosihteerit
Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
(virkavapaalla 3.1.–27.12.)
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa
(virkavapaalla 3.9.–30.11.)

Toimistosihteeri (määräaikainen)
Kaukolinna, Mikko
Hokkanen, Pirjo (3.1. alkaen)

ASIAHAKEMISTO

ADOPTIO
- maakohtaiseen kiintiöön valitseminen lapseksiottamispalvelussa (1044/4/06*) 188

AHVENANMAA
- rikosjuttujen esitutkinnan joutuisuudessa ongelmia Ahvenanmaalla (2670/2/05) 113
- poliisi menetteli virheellisesti rikos-epäilystä tiedottaessaan (1408/4/05*) 119

AIKUISKOULUTUS
- esitys aikuiskoulutustuen myöntä-miseksi myös steinerpedagogisiin jatko-opintoihin (2745/4/06) 215

AJOKIELTO
- ei perustetta väliaikaiselle ajokiellolle (456* ja 353/4/06) 120
- väliaikaiseen ajokieltoon määrääminen (4301/4/06*) 120

AJONEUVOHALLINTOKESKUS
- ajoneuvon käyttö estettiin lainvastaisesti (1256/4/05*) 226
- ajoneuvojen rekisteröintijärjestelyjen kehittämistarpeet (2564/4/05*) 236

AJONEUVON REKISTERÖINTI
- ajoneuvojen rekisteröintijärjestelyjen kehittämistarpeet (2564/4/05*) 236

AJONEUVOVERO
- ajoneuvon käyttö estettiin lainvastaisesti (1256/4/05*) 226

ALAIKÄINEN
- alaikäisten säilöönotto yön yli (1748*, 1749* ja 1750/4/06*) 187
- asianosaisten osoitetietojen antaminen (2173/4/06*) 187
- alaikäisen lapsen turvallisuuden takaaminen (1803/4/06*) 187

AMPUMA-ASE
- ampuma-aseluvan käsittely poliisiviranomaisessa (2307/4/07*) 121

APUVÄLINE
- lääkinnällisenä kuntoutuksena myönnettävän apuvälineen saaminen (602 ja 2916/4/05) 170

ARKISTOINTI
- asiakirjojen arkistoimatta jättäminen ja salassapitomääräyksen antaminen (4111/2/06*) 94

ARVONLISÄVERO
- arvonlisäverosta vastuussa olevaa ei kuultu (2277/4/05*) 225

ASIAKASMAKSU
- yhdenvertaisuus kuljetuspalveluista perittävissä maksuissa (3009/4/05) 162
- asiakasta neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilöpäätös pyydettäessä (3418/4/05*) 182

ASIAKASPALVELU
- kaupunginkirjaston asiakaspalvelu (4063/4/06*) 215
- poliisilaitoksen ruotsinkielinen asiakaspalvelu (1914/4/07*) 219

ASIAKIRJA
- tietopyynnön epääminen virheellisellä perusteella (555/4/07*) 93
- asiakirjojen arkistoimatta jättäminen ja salassapitomääräyksen antaminen (4111/2/06*) 94
- tuomioistuimen pääkäsittelyn äänitettä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika (3605/4/06*) 98
- selvitys- ja lausuntopyynnön antamisen laiminlyönti sekä kantelu-asiakirjojen kadottaminen (1340/4/05*) 120

- esitutkintapöytäkirjan toimittamisen laiminlyönti asianosaiselle julkisuuslain mukaisessa määräajassa (1357/4/07* ja 3207/4/05) 121
- toimeentulotuen myöntämistä koskevien ohjeiden luovuttaminen (195/4/06) 164
- asianosaisen tietojensaantioikeus ja päätöksenteko asiakirjojen antamisessa (72/4/05) 165
- sähköisen asiakirjan tiedoksisaanti (1780/4/05*) 166
- huolellisuus asiakirjojen keskeisissä muotovaatimuksissa elatustukihakemuksesta tiedotettaessa (3844*, 3845* ja 3855/4/05*) 187
- holhoustilien luovuttamisasiakirjan otsikko oli harhaanjohtava (2215/4/05*) 195
- määräajan asettaminen asiakirjan täydennyspyynnölle (2033/4/06*) 198
- asiakirjojen huolellinen käsittely (2597/4/05) 205

ks. myös julkisuus

ASIAMIES
- virkamiehen toiminta yksityisenä oikeudenkäyntiasiamiehenä (1513/4/05*) 241

ASIANOMISTAJA
- asianomistajan jättäminen kutsumatta pääkäsittelyyn (977/4/07*) 94

ASIANOSAINEN
- asianosaisen kirjeeseen vastaaminen (3844/4/05*) 94
- asianosaisten osoitetietojen antaminen (2173/4/06*) 115, 187
- asianosaisen esteellisyys rikosasian tutkinnassa (1748/4/06*) 118
- esitutkintapöytäkirjan toimittamisen laiminlyönti asianosaiselle julkisuuslain mukaisessa määräajassa (1357/4/07* ja 3207/4/05) 121
- asianosaisen tietojensaantioikeus ja päätöksenteko asiakirjojen antamisessa (72/4/05) 165
- ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa (664/4/05*) 230

ASIAVIRHE
- toimeentulotuen perusosan alentaminen (1567/4/05) 159

ASUKASVALINTA
- maksuhäiriömerkintä asukasvalintaperusteena (1429/4/05) 212
- lainvastaiset asukasvalintaperusteet (446/4/06*) 213

ASUMINEN
- huostaanotetun lapsen sijoittaminen tukiasuntoon (2761/4/05) 185
- kuntien omakotitonttien myynnin perusteet (1255*, 2300* ja 3205/4/05*) 211
- maksuhäiriömerkintä asukasvalintaperusteena (1429/4/05) 212
- lainvastaiset asukasvalintaperusteet (446/4/06*) 213

ASUMISTUKI
- asumisen tarpeen arvioiminen (1782/4/07*) 195
- tietojen luovuttaminen asumistukiasiassa (2926/4/06*) 200

AVUSTAJA
- lakiin perustumattoman yhteydenpitokiellon antaminen tutkintavangin ja hänen avustajansa välille (2570/4/05*) 117
- avustajan lähettämien kirjeiden toimittaminen tutkintavangille viivästyi (3073/4/06*) 117

DIREKTIIVI
- direktiiviin perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely (1046/4/06*) 153

DNR-PÄÄTÖS
- potilaslain säännös potilaan jättämisestä elvyttämättä (ns. DNR-päätös) tulkinnanvarainen (1794/2/07*) 173

EDUNVALVONTA
- Espoon kaupungin edunvalvontapalveluiden riittävyys (2552/2/06*) 192
- edunvalvoja jätti selvittämättä päämiehen mielipiteen (168/4/06*) 193
- päämiehen kuuleminen edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvitettäessä (1691/4/06*) 193
- prosessiedunvalvojan määrääminen (2368/4/06*) 193
- yhdenvertaisuus kuulemisessa (2158/4/07) 193

- käyttövarojen antaminen päämiehelle tavarana (1993/4/06*) 193
- päämiehen oikeus käyttää käyttövarojaan (4042/4/06*) 194
- käyttövarat laitoshoidon aikana (2232/4/05*) 194
- käyttövarojen määrän arviointi (1664, 1691, 1779, 2192 ja 3257/4/07) 194
- määräajan asettaminen edunvalvojan väliaikaista määräystä koskevaan hakemukseen (341/2/06) 194
- maistraatti viivytteli vuositilien tarkastuksessa (1311/4/06*) 194
- maistraatti pyysi lääkärinlausuntoa väärästä henkilöstä (1815/4/06*) 194
- lupa-asian käsittely ei ollut hyvän hallinnon mukaista (2178/4/06*) 195
- muistutus vuositilistä oli epätäsmällinen (3992/4/05*) 195
- päätöksestä puuttui valituskielto (2515/4/07) 195
- holhoustilien luovuttamisasiakirjan otsikko oli harhaanjohtava (2215/4/05*) 195
- asumisen tarpeen arvioiminen (1782/4/07*) 195
- kuolleen päämiehen omaisuuden luovuttaminen (1408/4/06*) 195
- lahjojen ostaminen päämiehen varoilla (2402/4/05) 196

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES
- oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus (1936/4/06*) 208

EHDONALAINEN VAPAUS
- rangaistusajan laskeminen vankitietojärjestelmässä (3349/2/06) 126

ELATUSTURVA
- elatustukivelan vapauttamista koskevan asian käsittelyaika (1092 ja 680/4/06 sekä 549/4/07) 186, 187
- huolellisuus asiakirjojen keskeisissä muotovaatimuksissa elatustukihakemuksesta tiedotettaessa (3844*, 3845* ja 3855/4/05*) 187

ELINTARVIKETURVALLISUUS
- sähköpostiviestin käsittelykieli (1593/4/06*) 219

ELÄKE
- eläkkeen maksaminen väärälle pankkitilille (947/4/05) 199
- virheellisten ennakkotietojen antaminen eläkeiän täyttymisestä (178/4/06) 199
- akijan tiedusteluun vastaaminen ennen eläkepäätöksen antamista (524/4/06) 199

ELÄKELAITOS
- palautusasian pitkä käsittelyaika eläkelaitoksessa (950/4/05*) 198
- määräajan asettaminen asiakirjan täydennyspyynnölle (2033/4/06*) 198
- hakijan tiedusteluun vastaaminen ennen eläkepäätöksen antamista (524/4/06) 199
- eläkelaitoksen menettely henkilötietojen suojauksessa (2678/4/06*) 200

ERILLÄÄN PITÄMINEN
- tutkintavangin erillään pitäminen (1406/2/05) 126

ERISTÄMINEN
- poliisin toiminta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä (1836/2/07*) 105
- vangin eristämisen näyttökynnys ja eristämispäätösten perustelemine (935/4/05) 132
- vangin eristämisen jatkaminen (3017/4/05) 132
- päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa (3285/4/04*) 181

ESITUTKINTA
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja syyteharkinta (2669/2/05*) 101
- suppean esitutkinnan edellytykset ja poliisimiesten esteellisyys (1748*, 1749* ja 1750/4/06*) 110
- kaksi ylikonstaapelia syytteeseen esitutkinnan viivästymisestä (3927/2/05) 111
- rikosjuttujen esitutkinnan joutuisuudessa ongelmia Ahvenanmaalla (2670/2/05) 113
- syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa (1799/4/05) 113
- esitutkintapäätökset perusteltiin puutteellisesti (2342* ja 3879/4/06* sekä 901*, 1713*, 2058*, 2450* ja 3684/4/06; myös 1064/4/07*) 114
- rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen vaikutus esitutkinnan toimittamiseen (3554/2/05*) 114
- poliisin harkintavalta esitutkinnan käynnistämättä jättämisessä pantasuden ampumisen johdosta (1666/4/05*) 115

- esitutkinnan suorittaminen (975/4/06*) 115
- esitutkinnan toimittamatta jättämisen edellytykset (1805/4/06) 115
- esitutkinnan päättämisestä toimittamatta asiaa syyttäjälle (432/4/06*) 115
- asianosaisten osoitetietojen antaminen (2173/4/06*) 115, 187
- henkilöntarkastuksen perusteet kyseenalaiset (3326/4/05*) 116
- poliisin velvollisuus ilmoittaa kuulustelussa epäillylle puolustajan määräämisen edellytykset (3748/4/05) 117
- esitutkinnan puutteellisuus (3929/4/05, 2715 ja 4283/4/06) 117
- esitutkintapöytäkirjan merkinnät olivat puutteellisia (334/4/05 ja 433/4/06*) 118
- poliisin yksiselitteinen kielenkäyttö kuulustelussa esitutkinnan tuloksista (368 ja 2519/4/05*) 118
- huolellisuus esitutkinta-aineiston käsittelyssä (1941/4/06*) 118
- tutkintapyynnön siirtäminen poliisirikoksena tutkittavaksi (181/4/05 ja 1970/4/07*) 118, 119
- poliisi menetteli virheellisesti rikosepäilystä tiedottaessaan (1408/4/05*) 119
- poliisirikosasian esitutkinta viivästyi (3193/4/05*) 119
- esitutkintapöytäkirjan toimittamisen laiminlyönti asianosaiselle julkisuuslain mukaisessa määräajassa (1357/4/07* ja 3207/4/05) 121
- palvelusturvallisuutta koskeva esitutkinta viivästyi (802/4/05*) 147
- auton tarkastus vai kotietsintä (2519/4/05*) 151
- poliisin esitutkintaa varten pyytämä lausunto antaminen viivästyi (2604/4/06) 231
- esitutkinnan aloittamisoikeus ja -kynnys ministerivastuuasiassa (876/2/05*) 239

ESTEELLISYYS

- suppean esitutkinnan edellytykset ja poliisimiesten esteellisyys (1748*, 1749* ja 1750/4/06*) 110
- asianosaisen esteellisyys rikosasian tutkinnassa (1748/4/06*) 118
- puolustusvoimien työaikasopimuksen virheellinen tulkinta (1774/4/05*) 145
- koulutoimenjohtajan esteellisyys ja peruskoulun oppilaan koulunkäyntiasian käsittely (3826/4/05*) 215

ETSINTÄKUULUTUS

- etsintäkuulutuksen peruuttaminen (3580/4/06*) 110

HAASTEMIES

- haastemiehen käyttäytyminen (852/4/07*) 93

HAMMASHUOLTO

- vangin hammashuolto (2573/4/05) 135
- jatko-opiskelijoiden hammashoidon rajaaminen (3760/4/05*) 170
- potilaan hoito yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (782/4/05) 172
- hoitotakuu ei toteutunut Helsingin kaupungin hammashoidossa (713*, 776* ja 785/4/07* sekä 1202/4/07*) 179
- asiakasta neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilöpäätös pyydettäessä (3418/4/05*) 182

HENKILÖKOHTAINEN VAPAUS

- tutkintavangin vapauttamista koskeva lainsäädäntö puutteellinen (1987/2/06*) 125

HENKILÖNTARKASTUS

- henkilöntarkastuksen perusteet kyseenalaiset (3326/4/05*) 116

HENKILÖTIEDOT

- henkilötunnuksen käyttö asumistukiasiassa (3229/4/06*) 200
- eläkelaitoksen menettely henkilötietojen suojauksessa (2678/4/06*) 200
- henkilötietojen käsittely kuntien verkkotiedottamisessa (441/2/05*) 209

HOITOSUUNNITELMA

- hoitosuunnitelman laatiminen (2326/4/05) 171

HOITOTAKUU

- maksusitoumuksen ja lähetteen antaminen yksityissektorille viivästyi (3691/4/05) 169
- leikkaukseen pääsy viivästyi (1362/4/06*) 169
- potilaan hoidon tarpeen arviointi viivästyi (76/4/06*) 170
- odotusajat HUS:n syömishäiriöyksikköön lainvastaisen pitkät (3822/4/06*) 178

- hoitotakuu ei toteutunut Helsingin kaupungin hammashoidossa (713*, 776* ja 785/4/07* sekä 1202/4/07*) 179

HOITOTARVIKE
- neuvontavelvollisuus jakelun piiriin kuuluvista hoitotarvikkeista (315/4/05*) 176

HOITOTUKI
- toimeentulotukilain vastainen kansaneläkkeen hoitotuen tuloksi lukeminen (3009/4/05) 158
- toimeentulotukilaskelman toistuvat lainvastaisuudet (3977/4/05*) 158

HOVIOIKEUS
- käsittelykielen vaihtaminen vakuustakavarikkoasiassa (354/4/06*) 220

HUKKAAMISKIELTO
- käsittelykielen vaihtaminen vakuustakavarikkoasiassa (354/4/06*) 220

HUOLELLISUUS
- asianomistajan jättäminen kutsumatta pääkäsittelyyn (977/4/07*) 94
- huolellisuus esitutkinta-aineiston käsittelyssä (1941/4/06*) 118
- kirjallisiin tiedusteluihin vastaaminen (1528 ja 2610/4/05*) 145
- huolellisuus yksityisen perhehoidon toimeksiantosopimusten laadinnassa (2278/4/05) 185
- huolellisuus asiakirjojen keskeisissä muotovaatimuksissa elatustukihakemuksesta tiedotettaessa (3844*, 3845* ja 3855/4/05*) 187
- vakuutusyhtiö ei toimittanut ennakonpidätystä maksamastaan korvauksesta (212/4/06*) 199
- huolellisuus päätöksenteossa (236/4/05) 204
- asiakirjojen huolellinen käsittely (2597/4/05) 205
- starttirahapäätökseen tehtävät merkinnät (1770/4/06) 205
- huolellisuus postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa (345/4/07) 237

HUOLTAJA
- huoltajan kuuleminen (2883/4/05) 185
- kirjallisen huoltosuunnitelman toimittaminen huoltajalle viivästyi (1027/4/05) 185

HUOLTO JA TAPAAMISOIKEUS
- selvitykset lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa viipyivät (38/2/05*, 88/4/05* ja 1051/4/05*) 188

ks. myös tapaamisoikeus

HUOLTOSUUNNITELMA
- kirjallisen huoltosuunnitelman toimittaminen huoltajalle viivästyi (1027/4/05) 185

HUOSTAANOTTO
- yhteydenpidon rajoittaminen huostaan otettujen lasten ja heidän läheistensä välillä (682/4/05*, 2278/4/05 ja 1201/4/06*) 185
- yhteydenpidon rajoittamista lapsen ja hänen vanhempansa välillä koskevan päätöksen tekeminen (3634/4/06) 185
- huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ja äidinkielen huomioon ottaminen sijoituksessa (3904/4/06* ja 347/4/07*) 185
- huostaanotetun lapsen sijoittaminen tukiasuntoon (2761/4/05) 185
- huostaanotettujen lasten kotiuttaminen (2461/4/04*) 186

HYVÄ HALLINTO
- hallintokantelun käsitteleminen (1099/4/07*) 121
- ampuma-aseluvan käsittely poliisiviranomaisessa (2307/4/07*) 121
- vankien keskinäinen kirjeenvaihto sisäpostin välityksellä (1621/4/05*) 136
- poistumisluvan ehtojen kirjaaminen (575/4/07) 137
- valvomatonta tapaamista koskevien hakemusten käsitteleminen yhdessä (3601/4/05) 137
- oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn vankilassa (1316/4/05) 137
- vangin omaisuuden haltuun saaminen viivästyi (4369/4/06) 137
- vangin neuvonta muutoksenhaussa (4369/4/06) 137

- ulosottopidätyksen määrää koskevaan ehdotukseen vastaaminen (1714/4/06) 140
- kunnallisten maksujen maksumuistutusmenettely (2699/4/05*) 143
- kirjallisiin tiedusteluihin vastaaminen (1528 ja 2610/4/05*) 145
- asiakkaan pelkän etunimen käyttö toimeentulotukipäätöksissä (3072/4/05*) 160
- kuuleminen ennen perhehoitosopimuksen irtisanomista ja oikeus saada valituskelpoinen päätös toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta (1780/4/05*) 163
- neuvontavelvollisuus omien potilastietojen saamisessa (3136/4/05) 176
- asiakasta neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilöpäätös pyydettäessä (3418/4/05*) 182
- kirjallisen huoltosuunnitelman toimittaminen huoltajalle viivästyi (1027/4/05) 185
- maakohtaiseen kiintiöön valitseminen lapseksiottamispalvelussa (1044/4/06*) 188
- lupa-asian käsittely ei ollut hyvän hallinnon mukaista (2178/4/06*) 195

HYVÄ HOITO
- leikkauksen siirtäminen potilaan ylipainon perusteella (3013/4/05) 171
- hoitosuunnitelman laatiminen (2326/4/05) 171
- psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan ulkoilu (1944/4/07) 171
- aikuispsykiatrian sairaansijamäärän riittämättömyys ja aikuispsykiatrian akuuttiosastojen ylikuormitus (909/4/05*) 171
- päihtyneen seuranta terveyskeskuksessa ja poliisin säilössä (2573/2/04*) 172
- päihtyneen ja itsetuhoisen henkilön valvonta ja hoidon järjestäminen (632/4/06*) 172
- potilaan tiedonsaantioikeus (76/4/06*) 172

HYVÄKSIKÄYTTÖEPÄILY
- viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämisessä (855/4/05, 537/4/05 ja 26/4/06*) 190

HÄLYTYSJÄRJESTELMÄ
- sellihälytykseen reagoiminen (1668/4/05) 129

HÄTÄKESKUSLAITOS
- hätäkeskusten ja poliisin ohjeita täsmennettävä päihtyneen henkilön avuntarpeen arvioinnissa (529/4/06*) 180

HÄÄTÖ
- häätöön liittyvää saatavaa koskeva vireilletuloilmoitus (2596/4/06*) 140

ILMAILULAITOS
- Ilmailulaitoksen ajoneuvolupia koskevan ohjeistuksen muutostarve (2145/4/05*) 237
- Ilmailulaitoksen päätös ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (170/4/05) 237

ILMOITUSVELVOLLISUUS
- varattomuusesteestä ilmoittaminen (1282/4/06) 140

IRTISANOMINEN
- kuuleminen ennen perhehoitosopimuksen irtisanomista ja oikeus saada valituskelpoinen päätös toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta (1780/4/05*) 163

ISYYS
- isyyden tunnustamisen vastaanottaminen maistraatissa (3245/4/06) 188

ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS
- potilaslain säännös potilaan jättämisestä elvyttämättä (ns. DNR-päätös) tulkinnanvarainen (1794/2/07*) 173
- lepositeisiin sidotun psykiatrisen potilaan seuranta (1608/4/07) 173
- prosessiedunvalvojan määrääminen (2368/4/06*) 193

ITSEOIKAISU
- päätöksentekomenettelyn virheellisyys itseoikaisuasiassa (1097/4/06) 140

JOHTOSÄÄNTÖ
- kunta valmisteli johtosäännön puutteellisesti ja laiminlöi laatia asiakirjoja suomeksi (1345/4/05* ja 2995/4/06) 219

JOUKKOLIIKENNE
- joukkoliikenteen kuljettajien kielitaitovaatimukset (544 ja 1581/4/06) 219

JULKINEN OIKEUSAVUSTAJA
- laiminlyönti valvoa tyytymättömyyden ilmoittamisen määräaikaa (811/4/07*) 94

ks. myös oikeusapu

JULKINEN TEHTÄVÄ
- kuuleminen yksityisoikeudellista sopimusta tehtäessä (238/4/05) 233
- huolellisuus postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa (345/4/07) 237

JULKISUUS
- telekuunteluaineiston julkisuuskysymysten ongelmallisuus (2519/4/05*) 79
- tietopyynnön epääminen virheellisellä perusteella (555/4/07*) 93
- esitutkintapöytäkirjan toimittamisen laiminlyönti asianosaiselle julkisuuslain mukaisessa määräajassa (1357/4/07* ja 3207/4/05) 121
- toimeentulotuen myöntämistä koskevien ohjeiden luovuttaminen (195/4/06) 164
- nimettömän ilmiannon käsittely työvoimapoliittisessa asiassa (3562/4/05*) 205
- kunta laiminlöi kopiotaksan saattamisen julkisuuslain mukaiseksi (3701/4/05*) 210

JÄSENMAKSU
- työttömyyskassan jäsenmaksun palauttaminen (3300* ja 3315/4/05) 205

JÄTEHUOLTO
- jätemaksulaskutuksen siirtäminen kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle (2920/4/07) 228

KALASTUS
- tiedottaminen elinkeinokalatalouden tuista (361/4/05*) 235

KANSALAISUUS
- kansalaisuushakemuksen käsittelyaika (3868/4/06) 152

KANSANELÄKE
- toimeentulotukilain vastainen kansaneläkkeen hoitotuen tuloksi lukeminen (3009/4/05) 158

KANSANELÄKELAITOS
- asumistukihakemuksen käsittely viivästyi (2744/4/06*) 198
- laitoskuntoutusta koskevan hakemuksen käsittely (906/4/06*) 198
- kuntoutusrahan maksuesteen poistaminen viivästyi (2677/4/06*) 199
- vahingonkorvausvaatimuksen käsittely viivästyi (2853/4/07) 199
- eläkkeen maksaminen väärälle pankkitilille (947/4/05) 199
- hakijan esittämien erityiskustannuksien huomioon ottaminen eläkkeensaajien hoitotukiasiassa (1647/4/06) 199
- selvittämisvelvollisuus sairauspäiväraha-asiassa (270/4/06*) 199
- hakijan terveystietoja sisältäneen päätöksen lähettäminen työnantajalle Kelalta (2480/4/05*) 200
- tietojen luovuttaminen asumistukiasiassa (2926/4/06*) 200
- henkilötunnuksen käyttö asumistukiasiassa (3229/4/06*) 200
- vammaisten etuushakemuksia hylätty aikaisempaa enemmän (2898/4/05*) 201
- työmarkkinatuen maksaminen viipyi (3756/4/06) 204
- huolellisuus päätöksenteossa (236/4/05) 204
- muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekeminen työmarkkinatukihakemuksesta (451/4/05) 204

KANTELU
- terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajat (3290/4/06) 175

KATSELMUS
- maaoikeuden jäsenten käytös (3105/4/05) 234

KELPOISUUS
- kielitaidon mainitseminen hakuilmoituksessa (2284/4/06) 205
- joukkoliikenteen kuljettajien kielitaitovaatimukset (544 ja 1581/4/06) 219

KIELIASIA
- tullin puhelinneuvonta oli kielilain vastaista (633/4/07*) 151
- asiakastietoihin kirjaaminen ja kirjaamiseen käytetty kieli (1785/4/05) 186
- oikeus äidinkielen käyttöön valvotuissa tapaamisissa (2591/4/06) 186
- poliisilaitoksen ruotsinkielinen asiakaspalvelu (1914/4/07*) 219
- sähköpostiviestin käsittelykieli (1593/4/06*) 219
- tiedottaminen ohjelmatoiminnan keskeytyksestä ja hätäilmoitusten antamistavasta (2662/4/05) 219
- joukkoliikenteen kuljettajien kielitaitovaatimukset (544 ja 1581/4/06) 219
- kunta valmisteli johtosäännön puutteellisesti ja laiminlöi laatia asiakirjoja suomeksi (1345/4/05* ja 2995/4/06) 219
- saamenkielisten lomakkeiden puuttuminen rangaistusmääräysmenettelystä (3905* ja 3906/2/07*) 219
- ulkoasiainministeriön hakuilmoitus oli kielilain vastainen (3588/4/05) 220
- ympäristövaikutusten arviointiselosteen kääntäminen (1007/4/05*) 220
- käsittelykielen vaihtaminen vakuustakavarikkoasiassa (354/4/06*) 220

KIINNIOTTO
- poliisin toiminta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä (1836/2/07*) 105
- kiinniotolle ei pystytty osoittamaan laillisia perusteita (2905* ja 3417/4/06* sekä 2940*, 3070* ja 3832/4/06*) 109, 110
- kiinnioton perusteet (3824/4/06*) 110
- kiinniotosta ilmoittaminen (2941/4/06) 110
- kiinnioton kirjaaminen (1853 ja 3379/4/05*) 111

KIINTEISTÖTIETOJÄRJESTELMÄ
- kiinteistörekisterin rasitetiedoissa puutteita (1305/4/05) 234

KIRJAAMINEN
- kiinnioton kirjaaminen (1853 ja 3379/4/05*) 111
- rikosilmoituksen kirjaaminen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* ja 474/4/07*) ja siirtäminen viivästyivät (1634/4/06*) 111
- poistumisluvan ehtojen kirjaaminen (575/4/07) 137
- asiakastietoihin kirjaaminen ja kirjaamiseen käytetty kieli (1785/4/05) 186
- työvoimatoimikunnan laiminlyönnit puhelimitse hankittujen tietojen kirjaamisessa (385/4/06*) 204
- työsuojeluilmoituksen kirjaaminen tarkastuspöytäkirjaan (764/4/06) 205

KIRJEENVAIHTO
- vankien keskinäinen kirjeenvaihto sisäpostin välityksellä (1621/4/05*) 136

KIRJOITUSVIRHE
- lohkomistoimituksen mittausvirheet (1527/4/05) 235

KIRKKO
- kansalaissodan uhrien jälkikäteinen siunaaminen ei ollut lainvastaista (1473/4/06) 242

KOKOONTUMISVAPAUS
- mielenosoituksen siirtäminen ja kirjallinen siirtämispäätös (3417/4/05*) 108

KOTIETSINTÄ
- kotietsintä väärässä asunnossa (3519/4/06*) 115
- kotietsinnän käsite (988/2/06) 116
- kotietsinnästä ei laadittu pöytäkirjaa (2024/4/07) 116
- asunnon haltijan läsnäolo kotietsinnässä (2579/4/06*) 116
- omaisuuden suojaaminen kotietsinnän yhteydessä (4016/4/06*) 116

KOTIRAUHA
- poliisin toimenpiteet koiran haukunnan johdosta (1099/4/07*) 116

KOTISAIRAANHOITO
- potilaan ja omaisten kohtelu hoitotilanteessa (1552/4/05*) 171

KOULUKIUSAAMINEN
- koulukiusaamisen selvittely peruskoulussa (3061/4/05) 215

KULJETUSPALVELU
- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyaika (156/4/06) 160
- vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelupäätöksen tekeminen (3296/4/05*) 161
- yhdenvertaisuus kuljetuspalveluista perittävissä maksuissa (3009/4/05) 162

KULTTUURITOIMI
- kaupunginkirjaston asiakaspalvelu (4063/4/06*) 215
- kirjaston käyttösääntöjen tulkinnanvaraisuus (1009/2/07*) 215

KUNNALLISHALLINTO
- kunta valmisteli johtosäännön puutteellisesti ja laiminlöi laatia asiakirjoja suomeksi (1345/4/05* ja 2995/4/06) 219

KUNTA-ASIA
- kunnallisten maksujen maksumuistutusmenettely (2699/4/05*) 143
- maksuperinnän viivästymisen seuraamukset (853/4/07) 143
- hoitotakuu ei toteutunut Helsingin kaupungin hammashoidossa (713*, 776* ja 785/4/07* sekä 1202/4/07*) 179
- oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus (1936/4/06*) 208
- henkilötietojen käsittely kuntien verkkotiedottamisessa (441/2/05*) 209
- kunta laiminlöi kopiotaksan saattamisen julkisuuslain mukaiseksi (3701/4/05*) 210
- kuntien omakotitonttien myynnin perusteet (1255*, 2300* ja 3205/4/05*) 211
- lainvastaiset asukasvalintaperusteet (446/4/06*) 213
- romuajoneuvolain virheellinen soveltaminen (1022/4/06*) 214
- jätemaksulaskutuksen siirtäminen kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle (2920/4/07) 228
- rakennuslupahakemuksen käsittely viivästyi (3153/4/05) 228
- tiedottaminen veden laatua koskevissa häiriötilanteissa (3629/4/05) 228
- rakennuslupaviranomaisen varmistettava naapureiden asianmukainen kuuleminen (3026/4/05*) 229
- oikeus saada valituskelpoinen päätös rakennusvalvonta-asiassa (2591/4/05*) 229
- myönteisen rakennuslupapäätöksen perustelutarve (3153/4/05) 230
- varhaisen vuorovaikutuksen laiminlyönti kaavaa valmisteltaessa (3145/4/05*) 231

KUNTOUTUS
- lääkinnällisenä kuntoutuksena myönnettävän apuvälineen saaminen (602 ja 2916/4/05) 170
- laitoskuntoutusta koskevan hakemuksen käsittely (906/4/06*) 198
- kuntoutusrahan maksuesteen poistaminen viivästyi (2677/4/06*) 199

KUOLEMANSYYN SELVITTÄMINEN
- ruumiinavauslausunnon ja kuolintodistuksen laatiminen viivästyivät (3170/4/06 ja 3192/4/05*) 175

KUOLINPESÄ
- kuolleen päämiehen omaisuuden luovuttaminen (1408/4/06*) 195

KUULEMINEN
- lääkkeen määrääminen ja potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen (1033* ja 1061/4/05* sekä 54/4/06*) 133
- lapsen kuuleminen ulosottoasiassa (2393/4/05*) 141
- kuuleminen ennen perhehoitosopimuksen irtisanomista ja oikeus saada valituskelpoinen päätös toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta (1780/4/05*) 163
- huoltajan kuuleminen (2883/4/05) 185
- lapsen perusopetusta koskevan hallintovalituksen käsittely (1008/4/05) 187
- edunvalvoja jätti selvittämättä päämiehen mielipiteen (168/4/06*) 193
- päämiehen kuuleminen edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvitettäessä (1691/4/06*) 193
- prosessiedunvalvojan määrääminen (2368/4/06*) 193
- yhdenvertaisuus kuulemisessa (2158/4/07) 193
- arvonlisäverosta vastuussa olevaa ei kuultu (2277/4/05*) 225
- rakennuslupaviranomaisen varmistettava naapureiden asianmukainen kuuleminen (3026/4/05*) 229

- ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa (664/4/05*) 230
- kuuleminen yksityisoikeudellista sopimusta tehtäessä (238/4/05) 233

KUULUSTELU
- poliisin velvollisuus ilmoittaa kuulustelussa epäillylle puolustajan määräämisen edellytykset (3748/4/05) 117
- esitutkintapöytäkirjan merkinnät olivat puutteellisia (334/4/05 ja 433/4/06*) 118
- poliisin yksiseliteinen kielenkäyttö kuulustelussa esitutkinnan tuloksista (368 ja 2519/4/05*) 118

KÄSITTELYAIKA
- lainhuutohakemuksen käsittelyaika (1485/4/06) 93
- julkista hankintaa koskevan valituksen käsittelyaika (484/4/07) 93
- vapaudenmenetyksen laillisuutta koskevan valitusasian käsittelyaika (1934/4/05*) 93
- tuomioistuimen pääkäsittelyn äänitettä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika (3605/4/06*) 98
- kansalaisuushakemuksen käsittelyaika (3868/4/06) 152
- toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat (458/4/06* sekä 1805 ja 1807/4/05) 156, 157
- toimeentulotukipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika (2057/4/06* ja 2567/4/05) 157
- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyaika (156/4/06) 160
- terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajat (3290/4/06) 175
- psykoterapeutti-nimikkeen rekisteröintiä koskevan hakemuksen käsittelyaika (2023, 3488 ja 3679/4/05) 175
- korvaushakemuksen käsittelyaika (3281/4/05*) 175
- psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan valituksen käsittelyaika (1934/4/05*) 175
- elatustukivelan vapauttamista koskevan asian käsittelyaika (1092 ja 680/4/06 sekä 549/4/07) 186, 187
- viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämisessä (855/4/05, 537/4/05 ja 26/4/06*) 190
- palautusasian pitkä käsittelyaika eläkelaitoksessa (950/4/05*) 198
- palautuspäätöksen käsittelyaika vakuutuslaitoksessa (1928/4/06) 198
- valitusasian käsittelyaika vakuutusoikeudessa (2504/4/05) 198

ks. myös viivästys

KÄSITTELYKIELI
- sähköpostiviestin käsittelykieli (1593/4/06*) 219
- käsittelykielen vaihtaminen vakuustakavarikkoasiassa (354/4/06*) 220

KÄYTTÄYTYMINEN
- haastemiehen käyttäytyminen (852/4/07*) 93
- maaoikeuden jäsenten käytös (3105/4/05) 234
- vaalivirkailijoiden käyttäytyminen ennakkoäänestyspaikalla (402/4/06*) 239

KÄYTTÖVARAT
- käyttövarojen antaminen päämiehelle tavarana (1993/4/06*) 193
- päämiehen oikeus käyttää käyttövarojaan (4042/4/06*) 194
- käyttövarat laitoshoidon aikana (2232/4/05*) 194
- käyttövarojen määrän arviointi (1664, 1691, 1779, 2192 ja 3257/4/07) 194

KÄÄNNYTTÄMINEN
- ulkomaalaisen käännyttäminen (3918/4/05) 153

LAHJOITUSKIELTO
- kuolleen päämiehen omaisuuden luovuttaminen (1408/4/06*) 195
- lahjojen ostaminen päämiehen varoilla (2402/4/05) 196

LAILLISUUSPERIAATE
- rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tuomiolauselmajärjestelmässä (4313/2/06*) 98

LAINHUUTO
- lainhuutohakemuksen käsittelyaika (1485/4/06) 93

LAINVOIMA

- tuomari hyväksyi tyytymättömyyden ilmoituksen lainvoimaiseen päätökseen (552/4/06*) 95

LAITOSHOITO

- käyttövarat laitoshoidon aikana (2232/4/05*) 194

LAPSI

- lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien sijoittaminen avolaitokseen (1256/2/06*) 127
- lapsen kuuleminen ulosottoasiassa (2393/4/05*) 141
- puheterapiaan pääsy viivästyi (2515/4/05) 170
- huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ja äidinkielen huomioon ottaminen sijoituksessa (3904/4/06* ja 347/4/07*) 185
- lapsen valvottujen tapaamisten järjestämisestä päättäminen (3535/4/06*) 186
- oikeus äidinkielen käyttöön valvotuissa tapaamisissa (2591/4/06) 186
- "pelikiellon" käyttäminen rangaistuskeinona (3826/4/05*) 187
- lapsen perusopetusta koskevan hallintovalituksen käsittely (1008/4/05) 187
- maakohtaiseen kiintiöön valitseminen lapseksiottamispalvelussa (1044/4/06*) 188
- selvitykset lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa viipyivät (38/2/05*, 88/4/05* ja 1051/4/05*) 188
- viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämisessä (855/4/05, 537/4/05 ja 26/4/06*) 190
- yhdenvertaisuus kuulemisessa (2158/4/07) 193

LASTENSUOJELU

- yhteydenpidon rajoittaminen huostaan otettujen lasten ja heidän läheistensä välillä (682/4/05*, 2278/4/05 ja 1201/4/06*) 185
- yhteydenpidon rajoittamista lapsen ja hänen vanhempansa välillä koskevan päätöksen tekeminen (3634/4/06) 185
- huoltajan kuuleminen (2883/4/05) 185
- kirjallisen huoltosuunnitelman toimittaminen huoltajalle viivästyi (1027/4/05) 185
- huostaanotetun lapsen sijoittaminen tukiasuntoon (2761/4/05) 185
- huolellisuus yksityisen perhehoidon toimeksiantosopimusten laadinnassa (2278/4/05) 185
- huostaanotettujen lasten kotiuttaminen (2461/4/04*) 186
- lastenvalvojaa epäiltiin esteelliseksi neuvottelemaan toisen vanhemman kanssa tapaamisoikeutta koskevasta sopimuksesta ja antamaan siitä ohjausta (2512/4/06) 186

LAUSUNTO

- lausunto rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä 2007:3 (1252/5/07*) 91
- lausunto oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä 2006:21 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (398/5/07*) 92
- lausunto tuomarinvastuun toteuttaminen -työryhmän mietinnöstä 2007:8 (2584/5/07*) 92
- lausunto kokonaiskestotyöryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen 2007:2 (1524/5/07*) 92
- lausunto oikeusapulainsäädännön muutostarpeita koskevasta työryhmämietinnöstä 2007:4 (1678/5/07*) 92
- taksiluvan hakijoista annetun lausunnon sisältö (2242/4/05) 122
- poliisin esitutkintaa varten pyytämä lausunto antaminen viivästyi (2604/4/06) 231

ks. myös luettelo annetuista lausunnoista (liite 4)

LIIKENNE

- kaukojunissa annettavien tarkastusmaksujen oikeusturvaongelmat (3558/4/05) 238

LIIKKUMISVAPAUS

- lääninhallituksen menettely teiden sulkulupia (rallilupia) koskevissa asioissa (3112/4/06) 228
- ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa (664/4/05*) 230

LUOTTAMUKSEN SUOJA

- muistutus vuositilistä oli epätäsmällinen (3992/4/05*) 195
- Ilmailulaitoksen päätös ja yleiset hallintooikeudelliset periaatteet (170/4/05) 237

LÄHESTYSMISKIELTO
- lähestymiskieltotuomion tiedoksi antaminen poissa olleelle vastaajalle (2297/4/07) 93
- alueellisen toimivallan varmistaminen lähestymiskieltoasiassa (1745/4/06) 94

LÄÄKE
- lääkkeen määrääminen ja potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen (1033* ja 1061/4/05* sekä 54/4/06*) 133
- vartijan toimenpiteet vangin valikoidessa hänelle määrättyjä lääkkeitä (2589/4/05*) 135
- terveyskeskukselle kuuluva hoito (1050/4/06*) 170

LÄÄKÄRINLAUSUNTO
- maistraatti pyysi lääkärinlausuntoa väärästä henkilöstä (1815/4/06*) 194

LÄÄNINHALLITUS
- terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajat (3290/4/06) 175
- lapsen perusopetusta koskevan hallintovalituksen käsittely (1008/4/05) 187
- kanteluasian valmistelu ja salassapito lääninhallituksessa (1008/4/05) 215
- lääninhallituksen menettely teiden sulkulupia (rallilupia) koskevissa asioissa (3112/4/06) 228
- ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa (664/4/05*) 230

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ
- metsälakiin sisältyvät valtuutussäännökset (543/4/05) 235

MAANKÄYTTÖ JA RAKENTAMINEN
- varhaisen vuorovaikutuksen laiminlyönti kaavaa valmisteltaessa (3145/4/05*) 231

MAANMITTAUSHALLINTO
- kiinteistörekisterin rasitetiedoissa puutteita (1305/4/05) 234

MAANMITTAUSTOIMITUS
- lohkomistoimituksen mittausvirheet (1527/4/05) 235

MAASTA POISTAMINEN
- maasta poistettavan terveydentilan tutkiminen (832/4/06) 152

MAATALOUDEN TUET
- yritystoiminnan rahoitustukea koskevan maksamishakemuksen käsittely viivästyi (2339/4/05) 233

MAISTRAATTI
- isyyden tunnustamisen vastaanottaminen maistraatissa (3245/4/06) 188
- päämiehen kuuleminen edunvalvonnan jatkamisen tarvetta selvitettäessä (1691/4/06*) 193
- määräajan asettaminen edunvalvojan väliaikaista määräystä koskevaan hakemukseen (341/2/06) 194
- maistraatti viivytteli vuositilien tarkastuksessa (1311/4/06*) 194
- maistraatti pyysi lääkärinlausuntoa väärästä henkilöstä (1815/4/06*) 194

MAKSUHÄIRIÖ
- maksuhäiriömerkintä asukasvalintaperusteena (1429/4/05) 212

MAKSUT
- kunnallisten maksujen maksumuistutusmenettely (2699/4/05*) 143
- maksuperinnän viivästymisen seuraamukset (853/4/07) 143
- kunta laiminlöi kopiotaksan saattamisen julkisuuslain mukaiseksi (3701/4/05*) 210

METSÄ
- metsälakiin sisältyvät valtuutussäännökset (543/4/05) 235

METSÄHALLITUS
- kuuleminen yksityisoikeudellista sopimusta tehtäessä (238/4/05) 233
- maastoliikennelupahakemuksen käsittely viivästyi (3468/4/05) 235

METSÄSTYS JA RIISTANHOITO
- poliisin harkintavalta esitutkinnan käynnistämättä jättämisessä pantasuden ampumisen johdosta (1666/4/05*) 115

MIELENOSOITUS
- poliisin toiminta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä (1836/2/07*) 105
- mielenosoituksen siirtäminen ja kirjallinen siirtämispäätös (3417/4/05*) 108
- toistaiseksi voimassa oleva päätös mielenosoituspaikan siirtämisestä (2402/4/06*) 109
- kiinniotolle ei pystytty osoittamaan laillisia perusteita (2905* ja 3417/4/06* sekä 2940*, 3070* ja 3832/4/06*) 109,110

MINISTERI
- esitutkinnan aloittamisoikeus ja -kynnys ministerivastuuasiassa (876/2/05*) 239

MUISTUTUS
- muistutukseen vastaaminen viivästyi (502/4/06*) 175
- muistutus vuositilistä oli epätäsmällinen (3992/4/05*) 195

MUUTOKSENHAKU
- vangin neuvonta muutoksenhaussa (4369/4/06) 137
- muutoksenhakuohjauksen antaminen varattomuusesteestä tehdystä ratkaisusta (1375/4/05) 140
- asiakasta neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilöpäätös pyydettäessä (3418/4/05*) 182
- muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekeminen työmarkkinatukihakemuksesta (451/4/05) 204
- Ilmailulaitoksen ajoneuvolupia koskevan ohjeistuksen muutostarve (2145/4/05*) 237

MUUTTOILMOITUS
- asumisen tarpeen arvioiminen (1782/4/07*) 195

MÄÄRÄAIKA
- lähestymiskieltotuomion tiedoksi antaminen poissa olleelle vastaajalle (2297/4/07) 93
- laiminlyönti valvoa tyytymättömyyden ilmoittamisen määräaikaa (811/4/07*) 94
- esitutkintapöytäkirjan toimittamisen laiminlyönti asianosaiselle julkisuuslain mukaisessa määräajassa (1357/4/07* ja 3207/4/05) 121
- määräajan asettaminen edunvalvojan väliaikaista määräystä koskevaan hakemukseen (341/2/06) 194
- määräajan asettaminen asiakirjan täydennyspyynnölle (2033/4/06*) 198
- vakuutuslaitokset eivät noudattaneet valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja (1574/4/05*, 256*, 674, 2830*, 3871*, 4146/4/06* ja 251/4/07) 202

NEUVONTA
- vangin neuvonta muutoksenhaussa (4369/4/06) 137
- ulosoton määrän rajoittamista koskeva neuvonta ja rajoittamisen huomioon ottaminen viran puolesta (2862/4/06) 140
- toimeentulotuen maksatuksessa tapahtuneesta muutoksesta ilmoittaminen (2371/4/05) 158
- toimeentulotuen myöntäminen lapsen tapaamisesta aiheutuviin kuluihin (2371/4/05) 158
- neuvontavelvollisuus asiakirjapyynnön epäämisen yhteydessä (1783/4/05*) 175
- potilastietoihin liittyvien lokitietojen antaminen (1433/4/05*) 176
- neuvontavelvollisuus jakelun piiriin kuuluvista hoitotarvikkeista (315/4/05*) 176
- neuvontavelvollisuus omien potilastietojen saamisessa (3136/4/05) 176
- asiakasta neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilöpäätös pyydettäessä (3418/4/05*) 182
- vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuus liikennevakuutuksen bonusten siirron yhteydessä (2013/4/06*) 199
- käännöstieteen laitoksen lakkauttaminen (4/4/07*) 217
- laitoksessa asuvan osoitetiedot (419/4/05*) 241

ks. myös palveluperiaate ja puhelinneuvonta

OHJEISTUS
- virtsanäytteen antamista koskeva ohjeistus (1658/4/06) 132
- vartijan toimenpiteet vangin valikoidessa hänelle määrättyjä lääkkeitä (2589/4/05*) 135
- virka-auton käyttöä koskevan ohjeistuksen soveltaminen (98/4/05) 145
- vammaispalvelun toimintaohjeen puutteellisuus (929/4/05) 160
- Ilmailulaitoksen ajoneuvolupia koskevan ohjeistuksen muutostarve (2145/4/05*) 237

OIKAISUMENETTELY
- toimeentulotukipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika (2057/4/06* ja 2567/4/05) 157

OIKEUDENKÄYNTI
- lausunto oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä 2006:21 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (398/5/07*) 92
- lausunto kokonaiskestotyöryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen 2007:2 (1524/5/07*) 92

OIKEUSAPU
- lausunto oikeusapulainsäädännön muutostarpeita koskevasta työryhmämietinnöstä 2007:4 (1678/5/07*) 92
- laiminlyönti valvoa tyytymättömyyden ilmoittamisen määräaikaa (811/4/07*) 94
- asianosaisen kirjeeseen vastaaminen (3844/4/05*) 94

ks. myös julkinen oikeusavustaja

OIKEUSHALLINTO
- oikeushallinnon puhelinpalvelun maksullisuus (483* ja 510/4/07*) 96

OIKEUSREKISTERIT
- rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tuomiolauselmajärjestelmässä (4313/2/06*) 98
- poliisin rekisteritietojen oikeellisuus (1421/2/04) 122

OIKEUSSUOJAKEINO
- lausunto oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä 2006:21 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (398/5/07*) 92

OLESKELULUPA
- oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi (2755/4/06) 152
- direktiiviin perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely (1046/4/06*) 153

OMAISHOITO
- omaishoidon tuen hoitopalkkion yhteensovittaminen vakuutuskorvauksen kanssa (932/4/06) 162

OMAISUUDEN HALTUUNOTTO
- psykiatrisen potilaan omaisuuden haltuunotto (578/4/05*) 173
- päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa (3285/4/04*) 181

OMAISUUDEN SUOJA
- omaisuuden suojaaminen kotietsinnän yhteydessä (4016/4/06*) 116
- romuajoneuvolain virheellinen soveltaminen (1022/4/06*) 214

OMAKOTITONTTI
- kuntien omakotitonttien myynnin perusteet (1255*, 2300* ja 3205/4/05*) 211

OPETUSTOIMI
- ”pelikiellon” käyttäminen rangaistuskeinona (3826/4/05*) 187
- kanteluasian valmistelu ja salassapito lääninhallituksessa (1008/4/05) 215

OPISKELIJA
- jatko-opiskelijoiden hammashoidon rajaaminen (3760/4/05*) 170
- uusia ylioppilaita suosiva opiskelijavalinta rikkoi yliopistolakia (1348* ja 862/4/05) 216

OPPILAS
- koulutoimenjohtajan esteellisyys ja peruskoulun oppilaan koulunkäyntiasian käsittely (3826/4/05*) 215
- peruskoulun oppilaan turvallinen oppimisympäristö (403/4/07) 215

OSTOPALVELU
- kriisi- ja päivystyspalveluita kunnalle järjestäneen yhdistyksen työntekijän salassapitovelvollisuus (1955/4/05*) 176
- terveydenhuollon ostopalveluita tuottavan yrityksen osakkeiden omistajan puolueettomuus hankinta-asian valmistelussa (3261/4/05*) 177

PALKKATURVA
- palkkaturvapäätöksen perusteleminen TE-keskuksessa (3212/4/05) 205

PALO- JA PELASTUSTOIMI
- potilaan ja omaisten kohtelu hoitotilanteessa (1552/4/05*) 171

PALVELUNANTAJA
- maakohtaiseen kiintiöön valitseminen lapseksiottamispalvelussa (1044/4/06*) 188

PALVELUPERIAATE
- potilaan tiedonsaantioikeus (76/4/06*) 172
- neuvontavelvollisuus jakelun piiriin kuuluvista hoitotarvikkeista (315/4/05*) 176

ks. myös neuvonta ja puhelinneuvonta

PALVELUSTURVALLISUUS
- palvelusturvallisuutta koskeva esitutkinta viivästyi (802/4/05*) 147

PERHE-ELÄMÄN SUOJA
- huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ja äidinkielen huomioon ottaminen sijoituksessa (3904/4/06* ja 347/4/07*) 185
- oikeus äidinkielen käyttöön valvotuissa tapaamisissa (2591/4/06) 186
- lahjojen ostaminen päämiehen varoilla (2402/4/05) 196

PERHEHOITO
- kuuleminen ennen perhehoitosopimuksen irtisanomista ja oikeus saada valituskelpoinen päätös toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta (1780/4/05*) 163

PERINTÄ
- kunnallisten maksujen maksumuistutusmenettely (2699/4/05*) 143
- maksuperinnän viivästymisen seuraamukset (853/4/07) 143

ks. myös takaisinperintä

PERUSOIKEUDET
ks. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta (luku 3.1) 35

PERUSOPETUS
- lapsen perusopetusta koskevan hallintovalituksen käsittely (1008/4/05) 187
- koulukiusaamisen selvittely peruskoulussa (3061/4/05) 215
- koulutoimenjohtajan esteellisyys ja peruskoulun oppilaan koulunkäyntiasian käsittely (3826/4/05*) 215
- peruskoulun oppilaan turvallinen oppimisympäristö (403/4/07) 215
- peruskouluun ilmoittautumisessa käytetyn lomakkeen selkeyttäminen (355/2/06*) 215

PERUSTEETON ETU
- puolustusvoimien työaikasopimuksen virheellinen tulkinta (1774/4/05*) 145

PERUSTELEMINEN
- syyttämättäjättämispäätöksen perusteleminen työsuojelurikosasiassa (509/4/05*) 101
- esitutkintapäätökset perusteltiin puutteellisesti (2342* ja 3879/4/06* sekä 901*, 1713*, 2058*, 2450* ja 3684/4/06; myös 1064/4/07*) 114
- vangin eristämisen näyttökynnys ja eristämispäätösten perusteleminen (935/4/05) 132
- tullauspäätös oli puutteellinen ja tullimiehen tulee kertoa nimensä (3496/4/06*) 150
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen (3683/4/05) 158, 159
- starttirahapäätöksen perusteleminen (1083/4/06* ja 3983/4/06*) 205
- palkkaturvapäätöksen perusteleminen TE-keskuksessa (3212/4/05) 205
- myönteisen rakennuslupapäätöksen perustelutarve (3153/4/05) 230

PIDÄTTÄMINEN
- pidätetyn kohtelu (1312/4/06) 110

POISTUMISLUPA
- poistumisluvan ehtojen kirjaaminen (575/4/07) 137

POLIISI
- telekuunteluaineiston julkisuuskysymysten ongelmallisuus (2519/4/05*) 79
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja syyteharkinta (2669/2/05*) 101
- poliisin toiminta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä (1836/2/07*) 105
- mielenosoituksen siirtäminen ja kirjallinen siirtämispäätös (3417/4/05*) 108

- toistaiseksi voimassa oleva päätös mielen-osoituspaikan siirtämisestä (2402/4/06*) 109
- säilöönottoon ei ollut perusteita (2888* ja 2890/4/06*) 109
- kiinniotolle ei pystytty osoittamaan laillisia perusteita (2905* ja 3417/4/06* sekä 2940*, 3070* ja 3832/4/06*) 109, 110
- suppean esitutkinnan edellytykset ja poliisimiesten esteellisyys (1748*, 1749* ja 1750/4/06*) 110
- kiinnioton perusteet (3824/4/06*) 110
- etsintäkuulutuksen peruuttaminen (3580/4/06*) 110
- kiinniotosta ilmoittaminen (2941/4/06) 110
- tutkintavangin oikeus ulkoiluun (1378/4/06*) 110
- pidätetyn kohtelu (1312/4/06) 110
- säilöönotetun terveydentilan tarkistuttaminen (960/4/05*) 110
- kiinnioton kirjaaminen (1853 ja 3379/4/05*) 111
- rikosilmoituksen kirjaaminen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* ja 474/4/07*) ja siirtäminen viivästyivät (1634/4/06*) 111
- kaksi ylikonstaapelia syytteeseen esitutkinnan viivästymisestä (3927/2/05) 111
- rikosjuttujen esitutkinnan joutuisuudessa ongelmia Ahvenanmaalla (2670/2/05) 113
- syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa (1799/4/05) 113
- esitutkintapäätökset perusteltiin puutteellisesti (2342* ja 3879/4/06* sekä 901*, 1713*, 2058*, 2450* ja 3684/4/06; myös 1064/4/07*) 114
- rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen vaikutus esitutkinnan toimittamiseen (3554/2/05*) 114
- poliisin harkintavalta esitutkinnan käynnistämättä jättämisessä pantasuden ampumisen johdosta (1666/4/05*) 115
- esitutkinnan suorittaminen (975/4/06*) 115
- esitutkinnan toimittamatta jättämisen edellytykset (1805/4/06) 115
- esitutkinnan päättämisestä toimittamatta asiaa syyttäjälle (432/4/06*) 115
- asianosaisten osoitetietojen antaminen (2173/4/06*) 115, 187
- kotietsintä väärässä asunnossa (3519/4/06*) 115
- kotietsinnästä ei laadittu pöytäkirjaa (2024/4/07) 116
- asunnon haltijan läsnäolo kotietsinnässä (2579/4/06*) 116
- omaisuuden suojaaminen kotietsinnän yhteydessä (4016/4/06*) 116
- poliisin toimenpiteet koiran haukunnan johdosta (1099/4/07*) 116
- henkilöntarkastuksen perusteet kyseenalaiset (3326/4/05*) 116
- takavarikoidun esineen palauttaminen (1841/4/05*) 117
- lakiin perustumattoman yhteydenpitokiellon antaminen tutkintavangin ja hänen avustajansa välille (2570/4/05*) 117
- avustajan lähettämien kirjeiden toimittaminen tutkintavangille viivästyi (3073/4/06*) 117
- poliisin velvollisuus ilmoittaa kuulustelussa epäillylle puolustajan määräämisen edellytykset (3748/4/05) 117
- esitutkinnan puutteellisuus (3929/4/05, 2715 ja 4283/4/06) 117
- esitutkintapöytäkirjan merkinnät olivat puutteellisia (334/4/05 ja 433/4/06*) 118
- poliisin yksiselitteinen kielenkäyttö kuulustelussa esitutkinnan tuloksista (368 ja 2519/4/05*) 118
- huolellisuus esitutkinta-aineiston käsittelyssä (1941/4/06*) 118
- asianosaisen esteellisyys rikosasian tutkinnassa (1748/4/06*) 118
- tutkintapyynnön siirtäminen poliisirikoksena tutkittavaksi (181/4/05 ja 1970/4/07*) 118, 119
- kiireelliset toimenpiteet poliisirikosasian esitutkinnassa (1565/4/06*) 119
- poliisi menetteli virheellisesti rikosepäilystä tiedottaessaan (1408/4/05*) 119
- ei perustetta väliaikaiselle ajokiellolle (456* ja 353/4/06) 120
- väliaikaiseen ajokieltoon määrääminen (4301/4/06*) 120
- selvitys- ja lausuntopyynnön antamisen laiminlyönti sekä kanteluasiakirjojen kadottaminen (1340/4/05*) 120
- hallintokantelun käsitteleminen (1099/4/07*) 121
- esitutkintapöytäkirjan toimittamisen laiminlyönti asianosaiselle julkisuuslain mukaisessa määräajassa (1357/4/07* ja 3207/4/05) 121
- ampuma-aseluvan käsittely poliisiviranomaisessa (2307/4/07*) 121
- poliisin rekisteritietojen oikeellisuus (1421/2/04) 122
- taksiluvan hakijoista annetun lausunnon sisältö (2242/4/05) 122
- poliisin puolueettomuus (744/4/06*) 123

- auton tarkastus vai kotietsintä (2519/4/05*) 151
- ulkomaalaisen käännyttäminen (3918/4/05) 153
- päihtyneen seuranta terveyskeskuksessa ja poliisin säilössä (2573/2/04*) 172
- hätäkeskusten ja poliisin ohjeita täsmennettävä päihtyneen henkilön avuntarpeen arvioinnissa (529/4/06*) 180
- alaikäisten säilöönotto yön yli (1748*, 1749* ja 1750/4/06*) 187
- alaikäisen lapsen turvallisuuden takaaminen (1803/4/06*) 187
- viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämisessä (855/4/05, 537/4/05 ja 26/4/06*) 190
- poliisilaitoksen ruotsinkielinen asiakaspalvelu (1914/4/07*) 219
- poliisin esitutkintaa varten pyytämä lausunto antaminen viivästyi (2604/4/06) 231

POLIISIRIKOS

- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja syyteharkinta (2669/2/05*) 101
- kotietsinnän käsite (988/2/06) 116
- tutkintapyynnön siirtäminen poliisirikoksena tutkittavaksi (181/4/05 ja 1970/4/07*) 118, 119
- kiireelliset toimenpiteet poliisirikosasian esitutkinnassa (1565/4/06*) 119
- poliisi menetteli virheellisesti rikosepäilystä tiedottaessaan (1408/4/05*) 119
- poliisirikosasian esitutkinta viivästyi (3193/4/05*) 119

POSTIPALVELU

- huolellisuus postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa (345/4/07) 237

POTILAS

- maksusitoumuksen ja lähetteen antaminen yksityissektorille viivästyi (3691/4/05) 169
- leikkaukseen pääsy viivästyi (1362/4/06*) 169
- potilaan hoidon tarpeen arviointi viivästyi (76/4/06*) 170
- kaihipotilaiden hoidon tarpeen arviointiin lähettäminen yksityissektorille (521/4/05) 170
- glaukoomapotilaiden hoito ja seuranta (1613/4/05) 170
- lääkinnällisenä kuntoutuksena myönnettävän apuvälineen saaminen (602 ja 2916/4/05) 170
- potilaan ja omaisten kohtelu hoitotilanteessa (1552/4/05*) 171
- leikkauksen siirtäminen potilaan ylipainon perusteella (3013/4/05) 171
- vanhuksen hoidon tarpeen arviointi viivästyi (141/4/06*) 171
- hoitosuunnitelman laatiminen (2326/4/05) 171
- psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan ulkoilu (1944/4/07) 171
- aikuispsykiatrian sairaansijamäärän riittämättömyys ja aikuispsykiatrian akuuttiosastojen ylikuormitus (909/4/05*) 171
- päihtyneen ja itsetuhoisen henkilön valvonta ja hoidon järjestäminen (632/4/06*) 172
- potilaan hoito yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (782/4/05) 172
- potilaslain säännös potilaan jättämisestä elvyttämättä (ns. DNR-päätös) tulkinnanvarainen (1794/2/07*) 173
- hoitajan läsnäolo psykiatrisen potilaan puhelinkeskustelujen aikana on katsottava yhteydenpidon rajoittamiseksi (3913/4/06*) 173
- lepositeisiin sidotun psykiatrisen potilaan seuranta (1608/4/07) 173
- psykiatrisen potilaan omaisuuden haltuunotto (578/4/05*) 173
- puutteelliset potilasasiakirjamerkinnät (2828/2/07*, 101/4/05*, 995/4/05, 26/4/06*, 3397/4/05, 2730/4/05 ja 2235/4/05) 173, 174
- tietojen saaminen omista potilasasiakirjoista (1783/4/05* ja 1694/4/06*) 174
- muistutukseen vastaaminen viivästyi (502/4/06*) 175
- neuvontavelvollisuus asiakirjapyynnön epäämisen yhteydessä (1783/4/05*) 175
- potilastietoihin liittyvien lokitietojen antaminen (1433/4/05*) 176
- neuvontavelvollisuus jakelun piiriin kuuluvista hoitotarvikkeista (315/4/05*) 176
- neuvontavelvollisuus omien potilastietojen saamisessa (3136/4/05) 176
- potilaan tarkkailuun ottavan lääkärin puolueettomuus (996/4/05) 177
- odotusajat HUS:n syömishäiriöyksikköön lainvastaisen pitkät (3822/4/06*) 178
- hoitotakuu ei toteutunut Helsingin kaupungin hammashoidossa (713*, 776* ja 785/4/07* sekä 1202/4/07*) 179
- päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa (3285/4/04*) 181

POTILASASIAKIRJA

- lääkkeen määrääminen ja potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen (1033* ja 1061/4/05* sekä 54/4/06*) 133
- potilaslain säännös potilaan jättämisestä elvyttämättä (ns. DNR-päätös) tulkinnanvarainen (1794/2/07*) 173
- puutteelliset potilasasiakirjamerkinnät (2828/2/07*, 101/4/05*, 995/4/05, 26/4/06*, 3397/4/05, 2730/4/05 ja 2235/4/05) 173, 174
- tietojen saaminen omista potilasasiakirjoista (1783/4/05* ja 1694/4/06*) 174
- neuvontavelvollisuus asiakirjapyynnön epäämisen yhteydessä (1783/4/05*) 175
- potilastietoihin liittyvien lokitietojen antaminen (1433/4/05*) 176
- neuvontavelvollisuus omien potilastietojen saamisessa (3136/4/05) 176

POTILASVAKUUTUSKESKUS

- korvaushakemuksen käsittelyaika (3281/4/05*) 175

PSYKIATRINEN SAIRAALAHOITO

- psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan ulkoilu (1944/4/07) 171
- aikuispsykiatrian sairaansijamäärän riittämättömyys ja aikuispsykiatrian akuuttiosastojen ylikuormitus (909/4/05*) 171
- hoitajan läsnäolo psykiatrisen potilaan puhelinkeskustelujen aikana on katsottava yhteydenpidon rajoittamiseksi (3913/4/06*) 173
- lepositeisiin sidotun psykiatrisen potilaan seuranta (1608/4/07) 173
- psykiatrisen potilaan omaisuuden haltuunotto (578/4/05*) 173
- psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan valituksen käsittelyaika (1934/4/05*) 175
- potilaan tarkkailuun ottavan lääkärin puolueettomuus (996/4/05) 177

PUHELINNEUVONTA

- oikeushallinnon puhelinpalvelun maksullisuus (483* ja 510/4/07*) 96
- tullin puhelinneuvonta oli kielilain vastaista (633/4/07*) 151

ks. myös neuvonta ja palveluperiaate

PUHELINSALAISUUS

- hoitajan läsnäolo psykiatrisen potilaan puhelinkeskustelujen aikana on katsottava yhteydenpidon rajoittamiseksi (3913/4/06*) 173

PUOLUEETTOMUUS

- poliisin puolueettomuus (744/4/06*) 123
- terveydenhuollon ostopalveluita tuottavan yrityksen osakkeiden omistajan puolueettomuus hankinta-asian valmistelussa (3261/4/05*) 177
- potilaan tarkkailuun ottavan lääkärin puolueettomuus (996/4/05) 177
- lastenvalvojaa epäiltiin esteelliseksi neuvottelemaan toisen vanhemman kanssa tapaamisoikeutta koskevasta sopimuksesta ja antamaan siitä ohjausta (2512/4/06) 186
- tekijänoikeuslain muutoksen valmistelun ongelmallisuus (2732*–2734/4/05*, 2747/4/05*, 409* ja 414/4/06*) 216

PUOLUSTUSVOIMAT

- joukko-osaston lomakäytännön yhdenmukaisuus (3238/4/05) 145
- yhteistoimintamenettelyn asianmukaisuus puolustusvoimissa (1782/4/05) 145
- virka-auton käyttöä koskevan ohjeistuksen soveltaminen (98/4/05) 145
- puolustusvoimien työaikasopimuksen virheellinen tulkinta (1774/4/05*) 145
- menettelyvirhe viran hakuprosessissa puolustusvoimissa (2271/4/05) 145
- kirjallisiin tiedusteluihin vastaaminen (1528 ja 2610/4/05*) 145
- palvelusturvallisuutta koskeva esitutkinta viivästyi (802/4/05*) 147
- epäasianmukaisesti toteutettu järjestäytymisharjoitus (1904* ja 1905/2/05*) 148

ks. myös varusmies

PÄIHTYNEEN VALVONTA

- päihtyneen seuranta terveyskeskuksessa ja poliisin säilössä (2573/2/04*) 172
- päihtyneen ja itsetuhoisen henkilön valvonta ja hoidon järjestäminen (632/4/06*) 172
- hätäkeskusten ja poliisin ohjeita täsmennettävä päihtyneen henkilön avuntarpeen arvioinnissa (529/4/06*) 180

- päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa (3285/4/04*) 181

PÄÄKÄSITTELY

- pääkäsittelyn nauhoittaminen (4211/4/06) 93
- asianomistajan jättäminen kutsumatta pääkäsittelyyn (977/4/07*) 94
- tuomioistuimen pääkäsittelyn äänitettä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika (3605/4/06*) 98

PÄÄTÖKSENTEKO

- mielenosoituksen siirtäminen ja kirjallinen siirtämispäätös (3417/4/05*) 108
- päätöksentekomenettelyn virheellisyys itseoikaisuasiassa (1097/4/06) 140
- vammaispalvelupäätöksen tekeminen (2046/4/05*) 161
- vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelupäätöksen tekeminen (3296/4/05*) 161
- asianosaisen tietojensaantioikeus ja päätöksenteko asiakirjojen antamisessa (72/4/05) 165
- päätöksestä puuttui valituskielto (2515/4/07) 195
- huolellisuus päätöksenteossa (236/4/05) 204

PÖYTÄKIRJA

- kotietsinnästä ei laadittu pöytäkirjaa (2024/4/07) 116
- tarkastuspöytäkirjan laatiminen viivästyi työsuojelupiirissä (1262/4/05) 205
- työsuojelutarkastusta koskevan pöytäkirjan laatimatta jättäminen (3070/4/05) 205
- työsuojeluilmoituksen kirjaaminen tarkastuspöytäkirjaan (764/4/06) 205
- kunta valmisteli johtosäännön puutteellisesti ja laiminlöi laatia asiakirjoja suomeksi (1345/4/05* ja 2995/4/06) 219

RAKENTAMINEN

- rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen vaikutus esitutkinnan toimittamiseen (3554/2/05*) 114
- rakennuslupahakemuksen käsittely viivästyi (3153/4/05) 228
- rakennustarkastajan antamiin kehotuksiin tyytyminen (2591/4/05*) 228
- ilmoitusmenettelyn käyttäminen (3801/4/05) 228
- rakennuslupaviranomaisen varmistettava naapureiden asianmukainen kuuleminen (3026/4/05*) 229
- oikeus saada valituskelpoinen päätös rakennusvalvonta-asiassa (2591/4/05*) 229
- myönteisen rakennuslupapäätöksen perustelutarve (3153/4/05) 230

RANGAISTUSAIKA

- rangaistusaikalaskelman oikaiseminen (623/4/05) 137

RANGAISTUSVAATIMUS

- lausunto rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä 2007:3 (1252/5/07*) 91
- saamenkielisten lomakkeiden puuttuminen rangaistusmääräysmenettelystä (3905* ja 3906/2/07*) 219

RAUTATIEVIRASTO

- kaukojunissa annettavien tarkastusmaksujen oikeusturvaongelmat (3558/4/05) 238

REKISTERIHALLINTO

- laitoksessa asuvan osoitetiedot (419/4/05*) 241

RIKESAKKO

- lausunto rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä 2007:3 (1252/5/07*) 91

RIKOSILMOITUS

- rikosilmoituksen kirjaaminen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* ja 474/4/07*) ja siirtäminen viivästyivät (1634/4/06*) 111

RIKOSSEURAAMUSVIRASTO

- rangaistusajan laskeminen vankitietojärjestelmässä (3349/2/06) 126
- virtsanäytteen antamista koskeva ohjeistus (1658/4/06) 132
- vartijan toimenpiteet vangin valikoidessa hänelle määrättyjä lääkkeitä (2589/4/05*) 135
- rangaistusaikalaskelman oikaiseminen (623/4/05) 137

ROMUAJONEUVO
- romuajoneuvolain virheellinen soveltaminen (1022/4/06*) 214

SAAMELAISUUS
- saamenkielisten lomakkeiden puuttuminen rangaistusmääräysmenettelystä (3905* ja 3906/2/07*) 219

SAATTOHOITO
- potilaan ja omaisten kohtelu hoitotilanteessa (1552/4/05*) 171

SAIRAUSPÄIVÄRAHA
- selvittämisvelvollisuus sairauspäiväraha-asiassa (270/4/06*) 199

SALASSAPITOVELVOLLISUUS
- asiakirjojen arkistoimatta jättäminen ja salassapitomääräyksen antaminen (4111/2/06*) 94
- keskusteleminen vangin asioista sivullisen kanssa (57 ja 253/4/06) 138
- salassapitovelvollisuuden rikkominen toimeentulotuen takaisinperintää koskevassa asiassa (1266/4/05) 164
- sosiaalitoimen asiakkuus on salassa pidettävä tieto (1266/4/05 ja 43/4/07) 164
- sairauspoissaolon syyn salassapito (2990/4/05) 176
- kriisi- ja päivystyspalveluita kunnalle järjestäneen yhdistyksen työntekijän salassapitovelvollisuus (1955/4/05*) 176
- kanteluasian valmistelu ja salassapito lääninhallituksessa (1008/4/05) 215

SANANVAPAUS
- Bodom-juttua arvostelleen syyttäjän sananvapaus (2793/4/05*) 101
- kovakantisten kirjojen hallussapito- ja hankintakielto vankilassa (60/4/06*) 130

SELVITTÄMISVELVOLLISUUS
- selvittämisvelvollisuus sairauspäiväraha-asiassa (270/4/06*) 199

SITOMINEN
- lepositeisiin sidotun psykiatrisen potilaan seuranta (1608/4/07) 173

SOSIAALIHUOLTO
- toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat (458/4/06* sekä 1805 ja 1807/4/05) 156, 157
- toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano viivästyi (679/4/06) 157
- hallinto-oikeuden palauttaman asian uudelleen käsittely viivästyi (2567/4/05) 157
- toimeentulotukipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika (2057/4/06* ja 2567/4/05) 157
- toimeentulotuen perusosan alentaminen (567/4/05) 157
- toimeentulotuen suhde seurakunnan diakoniatyöhön (186/4/07 ja 3140/4/05) 157
- työmarkkinatuen jaksottaminen jälkikäteen (2263/4/05*) 158, 159
- toimeentulotukilain vastainen kansaneläkkeen hoitotuen tuloksi lukeminen (3009/4/05) 158
- toimeentulotukilaskelman toistuvat lainvastaisuudet (3977/4/05*) 158
- toimeentulotuen maksatuksessa tapahtuneesta muutoksesta ilmoittaminen (2371/4/05) 158
- toimeentulotuen myöntäminen lapsen tapaamisesta aiheutuviin kuluihin (2371/4/05) 158
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen (3683/4/05) 158, 159
- vuokravelan lyhentäminen toimeentulotuella (2371/4/05) 159
- toimeentulotuen perusosan alentaminen (1567/4/05) 159
- hyvän kielenkäytön vaatimus toimeentulotukipäätöksessä (562/4/06) 159
- asiakkaan pelkän etunimen käyttö toimeentulotukipäätöksissä (3072/4/05*) 160
- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyaika (156/4/06) 160
- vammaispalvelun toimintaohjeen puutteellisuus (929/4/05) 160
- vammaispalvelupäätöksen tekeminen (2046/4/05*) 161
- vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelupäätöksen tekeminen (3296/4/05*) 161
- yhdenvertaisuus kuljetuspalveluista perittävissä maksuissa (3009/4/05) 162
- omaishoidon tuen hoitopalkkion yhteensovittaminen vakuutuskorvauksen kanssa (932/4/06) 162

- kuuleminen ennen perhehoitosopimuksen irtisanomista ja oikeus saada valituskelpoinen päätös toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta (1780/4/05*) 163
- salassapitovelvollisuuden rikkominen toimeentulotuen takaisinperintää koskevassa asiassa (1266/4/05) 164
- sosiaalitoimen asiakkuus on salassa pidettävä tieto (1266/4/05 ja 43/4/07) 164
- toimeentulotuen myöntämistä koskevien ohjeiden luovuttaminen (195/4/06) 164
- asianosaisen tietojensaantioikeus ja päätöksenteko asiakirjojen antamisessa (72/4/05) 165
- sähköisen asiakirjan tiedoksisaanti (1780/4/05*) 166
- vanhuksen hoidon tarpeen arviointi viivästyi (141/4/06*) 171
- yhteydenpidon rajoittaminen huostaan otettujen lasten ja heidän läheistensä välillä (682/4/05*, 2278/4/05 ja 1201/4/06*) 185
- yhteydenpidon rajoittamista lapsen ja hänen vanhempansa välillä koskevan päätöksen tekeminen (3634/4/06) 185
- huoltajan kuuleminen (2883/4/05) 185
- huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ja äidinkielen huomioon ottaminen sijoituksessa (3904/4/06* ja 347/4/07*) 185
- huostaanotetun lapsen sijoittaminen tukiasuntoon (2761/4/05) 185
- huolellisuus yksityisen perhehoidon toimeksiantosopimusten laadinnassa (2278/4/05) 185
- huostaanotettujen lasten kotiuttaminen (2461/4/04*) 186
- asiakastietoihin kirjaaminen ja kirjaamiseen käytetty kieli (1785/4/05) 186
- lapsen valvottujen tapaamisten järjestämisestä päättäminen (3535/4/06*) 186
- lastenvalvojaa epäiltiin esteelliseksi neuvottelemaan toisen vanhemman kanssa tapaamisoikeutta koskevasta sopimuksesta ja antamaan siitä ohjausta (2512/4/06) 186
- elatustukivelan vapauttamista koskevan asian käsittelyaika (1092 ja 680/4/06 sekä 549/4/07) 186, 187
- selvitykset lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa viipyivät (38/2/05*, 88/4/05* ja 1051/4/05*) 188

SOSIAALIVAKUUTUS

- palautusasian pitkä käsittelyaika eläkelaitoksessa (950/4/05*) 198
- palautuspäätöksen käsittelyaika vakuutuslaitoksessa (1928/4/06) 198
- valitusasian käsittelyaika vakuutusoikeudessa (2504/4/05) 198
- työtapaturmakorvaushakemuksen käsittely viivästyi vakuutuslaitoksessa (3288/4/05) 198
- määräajan asettaminen asiakirjan täydennyspyynnölle (2033/4/06*) 198
- asumistukihakemuksen käsittely viivästyi (2744/4/06*) 198
- laitoskuntoutusta koskevan hakemuksen käsittely (906/4/06*) 198
- kuntoutusrahan maksuesteen poistaminen viivästyi (2677/4/06*) 199
- vahingonkorvausvaatimuksen käsittely viivästyi (2853/4/07) 199
- eläkkeen maksaminen väärälle pankkitilille (947/4/05) 199
- hakijan esittämien erityiskustannuksien huomioon ottaminen eläkkeensaajien hoitotukiasiassa (1647/4/06) 199
- selvittämisvelvollisuus sairauspäiväraha-asiassa (270/4/06*) 199
- virheellisten ennakkotietojen antaminen eläkeiän täyttymisestä (178/4/06) 199
- vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuus liikennevakuutuksen bonusten siirron yhteydessä (2013/4/06*) 199
- hakijan tiedusteluun vastaaminen ennen eläkepäätöksen antamista (524/4/06) 199
- liikennevakuutusmaksun maksaminen käteisellä (1669/4/05*) 199
- vakuutusyhtiö ei toimittanut ennakonpidätystä maksamastaan korvauksesta (212/4/06*) 199
- hakijan terveystietoja sisältäneen päätöksen lähettäminen työnantajalle Kelalta (2480/4/05*) 200
- tietojen luovuttaminen asumistukiasiassa (2926/4/06*) 200
- henkilötunnuksen käyttö asumistukiasiassa (3229/4/06*) 200
- eläkelaitoksen menettely henkilötietojen suojauksessa (2678/4/06*) 200
- päätöksen antaminen asiantuntijalääkärin lausuntoa koskevaan pyyntöön (2484/4/06*) 200

- vammaisten etuushakemuksia hylätty aikaisempaa enemmän (2898/4/05*) 201
- vakuutuslaitokset eivät noudattaneet valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja (1574/4/05*, 256*, 674, 2830*, 3871*, 4146/4/06* ja 251/4/07) 202

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS
- poliisin esitutkintaa varten pyytämä lausunto antaminen viivästyi (2604/4/06) 231

SUOSTUMUS
- toimeentulotuen perusosan alentaminen (1567/4/05) 159

SUULLINEN KÄSITTELY
- suullinen käsittely veronkorotusasiassa (736/4/06*) 224

SYYTEHARKINTA
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja syyteharkinta (2669/2/05*) 101
- esitutkinnan päättämisestä toimittamatta asiaa syyttäjälle (432/4/06*) 115

SYYTEOIKEUS
- syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa (1799/4/05) 113

SYYTTÄJÄ
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja syyteharkinta (2669/2/05*) 101
- syyttämättäjättämispäätöksen perusteleminen työsuojelurikosasiassa (509/4/05*) 101
- kielenkäytön asiallisuus valituskirjelmän sanamuotoja valittaessa (1938/4/06) 101
- Bodom-juttua arvostelleen syyttäjän sananvapaus (2793/4/05*) 101
- kotietsinnän käsite (988/2/06) 116

SYYTTÄMÄTTÄ JÄTTÄMINEN
- yyttämättäjättämispäätöksen perusteleminen työsuojelurikosasiassa (509/4/05*) 101

SÄHKÖPOSTI
- ulosottopidätyksen määrää koskevaan ehdotukseen vastaaminen (1714/4/06) 140
- sähköisen asiakirjan tiedoksisaanti (1780/4/05*) 166
- sähköpostiviestiin vastaaminen (866/4/05) 205
- sähköpostiviestin käsittelykieli (1593/4/06*) 219

SÄILÖÖNOTTO
- säilöönottoon ei ollut perusteita (2888* ja 2890/4/06*) 109
- säilöönotetun terveydentilan tarkistuttaminen (960/4/05*) 110
- alaikäisten säilöönotto yön yli (1748*, 1749* ja 1750/4/06*) 187

SÄÄDÖSVALMISTELU
- tekijänoikeuslain muutoksen valmistelun ongelmallisuus (2732*–2734/4/05*, 2747/4/05*, 409* ja 414/4/06*) 216

TAKAISINPERINTÄ
- salassapitovelvollisuuden rikkominen toimeentulotuen takaisinperintää koskevassa asiassa (1266/4/05) 164

ks. myös perintä

TAKAVARIKKO
- takavarikoidun esineen palauttaminen (1841/4/05*) 117

TAKSILUPA
- taksiluvan hakijoista annetun lausunnon sisältö (2242/4/05) 122

TAPAAMISKIELTO
- lainvastainen tapaamiskielto (1389/2/05) 129

TAPAAMISOIKEUS
- lastenvalvojaa epäiltiin esteelliseksi neuvottelemaan toisen vanhemman kanssa tapaamisoikeutta koskevasta sopimuksesta ja antamaan siitä ohjausta (2512/4/06) 186

ks. myös huolto ja tapaamisoikeus

TAPAAMISTILAT
- vankilan tapaamistilat (3870/2/05) 128

TARKASTUSMAKSU
- kaukojunissa annettavien tarkastusmaksujen oikeusturvaongelmat (3558/4/05) 238

TARKKAILULAUSUNTO
- potilaan tarkkailuun ottavan lääkärin puolueettomuus (996/4/05) 177

TE-KESKUS
- palkkaturvapäätöksen perusteleminen TE-keskuksessa (3212/4/05) 205
- yritystoiminnan rahoitustukea koskevan maksamishakemuksen käsittely viivästyi (2339/4/05) 233
- tiedottaminen elinkeinokalatalouden tuista (361/4/05*) 235

TEKIJÄNOIKEUS
- tekijänoikeuslain muutoksen valmistelun ongelmallisuus (2732*–2734/4/05*, 2747/4/05*, 409* ja 414/4/06*) 216

TELEKUUNTELU
- telekuunteluaineiston julkisuuskysymysten ongelmallisuus (2519/4/05*) 79

TELEPAKKOKEINO
- telekuunteluaineiston julkisuuskysymysten ongelmallisuus (2519/4/05*) 79

TERVEYDENHUOLLON AMMATTIHENKILÖ
- psykoterapeutti-nimikkeen rekisteröintiä koskevan hakemuksen käsittelyaika (2023, 3488 ja 3679/4/05) 175
- kriisi- ja päivystyspalveluita kunnalle järjestäneen yhdistyksen työntekijän salassapitovelvollisuus (1955/4/05*) 176

TERVEYDENHUOLLON OIKEUSTURVAKESKUS (TEO)
- psykoterapeutti-nimikkeen rekisteröintiä koskevan hakemuksen käsittelyaika (2023, 3488 ja 3679/4/05) 175

TERVEYDENHUOLTO
- säilöönotetun terveydentilan tarkistuttaminen (960/4/05*) 110
- lääkkeen määrääminen ja potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen (1033* ja 1061/4/05* sekä 54/4/06*) 133
- maasta poistettavan terveydentilan tutkiminen (832/4/06) 152
- maksusitoumuksen ja lähetteen antaminen yksityissektorille viivästyi (3691/4/05) 169
- leikkaukseen pääsy viivästyi (1362/4/06*) 169
- potilaan hoidon tarpeen arviointi viivästyi (76/4/06*) 170
- kaihipotilaiden hoidon tarpeen arviointiin lähettäminen yksityissektorille (521/4/05) 170
- glaukoomapotilaiden hoito ja seuranta (1613/4/05) 170
- vammaisen henkilön kotihoidon palvelutarpeen arviointi (555/4/06) 170
- terveyskeskukselle kuuluva hoito (1050/4/06*) 170
- puheterapiaan pääsy viivästyi (2515/4/05) 170
- lääkinnällisenä kuntoutuksena myönnettävän apuvälineen saaminen (602 ja 2916/4/05) 170
- potilaan ja omaisten kohtelu hoitotilanteessa (1552/4/05*) 171
- leikkauksen siirtäminen potilaan ylipainon perusteella (3013/4/05) 171
- vanhuksen hoidon tarpeen arviointi viivästyi (141/4/06*) 171
- hoitosuunnitelman laatiminen (2326/4/05) 171
- psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan ulkoilu (1944/4/07) 171
- aikuispsykiatrian sairaansijamäärän riittämättömyys ja aikuispsykiatrian akuuttiosastojen ylikuormitus (909/4/05*) 171
- päihtyneen seuranta terveyskeskuksessa ja poliisin säilössä (2573/2/04*) 172
- päihtyneen ja itsetuhoisen henkilön valvonta ja hoidon järjestäminen (632/4/06*) 172
- potilaan hoito yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (782/4/05) 172
- potilaan tiedonsaantioikeus (76/4/06*) 172
- potilaslain säännös potilaan jättämisestä elvyttämättä (ns. DNR-päätös) tulkinnanvarainen (1794/2/07*) 173
- hoitajan läsnäolo psykiatrisen potilaan puhelinkeskustelujen aikana on katsottava yhteydenpidon rajoittamiseksi (3913/4/06*) 173
- lepositeisiin sidotun psykiatrisen potilaan seuranta (1608/4/07) 173
- psykiatrisen potilaan omaisuuden haltuunotto (578/4/05*) 173
- puutteelliset potilasasiakirjamerkinnät (2828/2/07*, 101/4/05*, 995/4/05, 26/4/06*, 3397/4/05, 2730/4/05 ja 2235/4/05) 173, 174
- tietojen saaminen omista potilasasiakirjoista (1783/4/05* ja 1694/4/06*) 174

- terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajat (3290/4/06) 175
- psykoterapeutti-nimikkeen rekisteröintiä koskevan hakemuksen käsittelyaika (2023, 3488 ja 3679/4/05) 175
- korvaushakemuksen käsittelyaika (3281/4/05*) 175
- ruumiinavauslausunnon ja kuolintodistuksen laatiminen viivästyivät (3170/4/06 ja 3192/4/05*) 175
- muistutukseen vastaaminen viivästyi (502/4/06*) 175
- psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan valituksen käsittelyaika (1934/4/05*) 175
- neuvontavelvollisuus asiakirjapyynnön epäämisen yhteydessä (1783/4/05*) 175
- potilastietoihin liittyvien lokitietojen antaminen (1433/4/05*) 176
- neuvontavelvollisuus jakelun piiriin kuuluvista hoitotarvikkeista (315/4/05*) 176
- neuvontavelvollisuus omien potilastietojen saamisessa (3136/4/05) 176
- sairauspoissaolon syyn salassapito (2990/4/05) 176
- terveydenhuollon ostopalveluita tuottavan yrityksen osakkeiden omistajan puolueettomuus hankinta-asian valmistelussa (3261/4/05*) 177
- potilaan tarkkailuun ottavan lääkärin puolueettomuus (996/4/05) 177
- odotusajat HUS:n syömishäiriöyksikköön lainvastaisen pitkät (3822/4/06*) 178
- hoitotakuu ei toteutunut Helsingin kaupungin hammashoidossa (713*, 776* ja 785/4/07* sekä 1202/4/07*) 179
- hätäkeskusten ja poliisin ohjeita täsmennettävä päihtyneen henkilön avuntarpeen arvioinnissa (529/4/06*) 180
- päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa (3285/4/04*) 181
- viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämisessä (855/4/05, 537/4/05 ja 26/4/06*) 190

TIEDOKSIANTO

- lähestymiskieltotuomion tiedoksi antaminen poissa olleelle vastaajalle (2297/4/07) 93
- tiedoksianto-osoite ulosotossa (3451 ja 3807/4/06) 139
- hakijan terveystietoja sisältäneen päätöksen lähettäminen työnantajalle Kelalta (2480/4/05*) 200
- arvonlisäverosta vastuussa olevaa ei kuultu (2277/4/05*) 225
- ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa (664/4/05*) 230

TIEDONSAANTI

- neuvontavelvollisuus asiakirjapyynnön epäämisen yhteydessä (1783/4/05*) 175

TIEDONSAANTIOIKEUS

- potilaan tiedonsaantioikeus (76/4/06*) 172
- potilaslain säännös potilaan jättämisestä elvyttämättä (ns. DNR-päätös) tulkinnanvarainen (1794/2/07*) 173

TIEDOTTAMINEN

- poliisi menetteli virheellisesti rikosepäilystä tiedottaessaan (1408/4/05*) 119
- huolellisuus asiakirjojen keskeisissä muotovaatimuksissa elatustukihakemuksesta tiedotettaessa (3844*, 3845* ja 3855/4/05*) 187
- henkilötietojen käsittely kuntien verkkotiedottamisessa (441/2/05*) 209
- tiedottaminen ohjelmatoiminnan keskeytyksestä ja hätäilmoitusten antamistavasta (2662/4/05) 219
- tiedottaminen veden laatua koskevissa häiriötilanteissa (3629/4/05) 228
- tiedottaminen elinkeinokalatalouden tuista (361/4/05*) 235

TIETOJENSAANTIOIKEUS

- asianosaisen tietojensaantioikeus ja päätöksenteko asiakirjojen antamisessa (72/4/05) 165
- oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus (1936/4/06*) 208

TIETOSUOJA

- sosiaalitoimen asiakkuus on salassa pidettävä tieto (1266/4/05 ja 43/4/07) 164
- sairauspoissaolon syyn salassapito (2990/4/05) 176
- hakijan terveystietoja sisältäneen päätöksen lähettäminen työnantajalle Kelalta (2480/4/05*) 200

- tietojen luovuttaminen asumistukiasiassa (2926/4/06*) 200
- henkilötunnuksen käyttö asumistukiasiassa (3229/4/06*) 200
- eläkelaitoksen menettely henkilötietojen suojauksessa (2678/4/06*) 200
- henkilötietojen käsittely kuntien verkkotiedottamisessa (441/2/05*) 209

TILINTARKASTUS

- maistraatti viivytteli vuositilien tarkastuksessa (1311/4/06*) 194
- muistutus vuositilistä oli epätäsmällinen (3992/4/05*) 195

TOIMEENTULOTUKI

- toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat (458/4/06* sekä 1805 ja 1807/4/05) 156, 157
- toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano viivästyi (679/4/06) 157
- hallinto-oikeuden palauttaman asian uudelleen käsittely viivästyi (2567/4/05) 157
- toimeentulotukipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika (2057/4/06* ja 2567/4/05) 157
- toimeentulotuen perusosan alentaminen (567/4/05) 157
- toimeentulotuen suhde seurakunnan diakoniatyöhön (186/4/07 ja 3140/4/05) 157
- toimeentulotukilain vastainen kansaneläkkeen hoitotuen tuloksi lukeminen (3009/4/05) 158
- toimeentulotukilaskelman toistuvat lainvastaisuudet (3977/4/05*) 158
- toimeentulotuen maksatuksessa tapahtuneesta muutoksesta ilmoittaminen (2371/4/05) 158
- toimeentulotuen myöntäminen lapsen tapaamisesta aiheutuviin kuluihin (2371/4/05) 158
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen (3683/4/05) 158, 159
- vuokravelan lyhentäminen toimeentulotuella (2371/4/05) 159
- toimeentulotuen perusosan alentaminen (1567/4/05) 159
- hyvän kielenkäytön vaatimus toimeentulotukipäätöksessä (562/4/06) 159
- asiakkaan pelkän etunimen käyttö toimeentulotukipäätöksissä (3072/4/05*) 160
- salassapitovelvollisuuden rikkominen toimeentulotuen takaisinperintää koskevassa asiassa (1266/4/05) 164
- toimeentulotuen myöntämistä koskevien ohjeiden luovuttaminen (195/4/06) 164

TOIMIVALTA

- alueellisen toimivallan varmistaminen lähestymiskieltoasiassa (1745/4/06) 94
- kiireelliset toimenpiteet poliisirikosasian esitutkinnassa (1565/4/06*) 119
- poliisi menetteli virheellisesti rikosepäilystä tiedottaessaan (1408/4/05*) 119
- lapsen valvottujen tapaamisten järjestämisestä päättäminen (3535/4/06*) 186

TULLI

- tullauspäätös oli puutteellinen ja tullimiehen tulee kertoa nimensä (3496/4/06*) 150
- auton tarkastus vai kotietsintä (2519/4/05*) 151
- tullin puhelinneuvonta oli kielilain vastaista (633/4/07*) 151

TUOMARI

- lausunto tuomarinvastuun toteuttaminen -työryhmän mietinnöstä 2007:8 (2584/5/07*) 92

TUOMIOISTUIN

- lausunto rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä 2007:3 (1252/5/07*) 91
- lausunto oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä 2006:21 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (398/5/07*) 92
- lausunto kokonaiskestotyöryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen 2007:2 (1524/5/07*) 92
- lausunto oikeusapulainsäädännön muutostarpeita koskevasta työryhmämietinnöstä 2007:4 (1678/5/07*) 92
- lainhuutohakemuksen käsittelyaika (1485/4/06) 93
- julkista hankintaa koskevan valituksen käsittelyaika (484/4/07) 93
- vapaudenmenetyksen laillisuutta koskevan valitusasian käsittelyaika (1934/4/05*) 93
- pääkäsittelyn nauhoittaminen (4211/4/06) 93
- lähestymiskieltotuomion tiedoksi antaminen poissa olleelle vastaajalle (2297/4/07) 93
- haastemiehen käyttäytyminen (852/4/07*) 93

- asianomistajan jättäminen kutsumatta pääkäsittelyyn (977/4/07*) 94
- alueellisen toimivallan varmistaminen lähestymiskieltoasiassa (1745/4/06) 94
- asiakirjojen arkistoimatta jättäminen ja salassapitomääräyksen antaminen (4111/2/06*) 94
- tuomari hyväksyi tyytymättömyydenilmoituksen lainvoimaiseen päätökseen (552/4/06*) 95
- rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tuomiolauselmajärjestelmässä (4313/2/06*) 98
- tuomioistuimen pääkäsittelyn äänitettä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika (3605/4/06*) 98
- psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan valituksen käsittelyaika (1934/4/05*) 175
- prosessiedunvalvojan määrääminen (2368/4/06*) 193
- suullinen käsittely veronkorotusasiassa (736/4/06*) 224
- maaoikeuden jäsenten käytös (3105/4/05) 234

TUOTEVALVONTAKESKUS
- virkamiehen toiminta yksityisenä oikeudenkäyntiasiamiehenä (1513/4/05*) 241

TUTKINNANJOHTAJA
- esitutkinnan toimittamatta jättämisen edellytykset (1805/4/06) 115

TUTKINTAVANKEUS
- tutkintavangin oikeus ulkoiluun (1378/4/06*) 110
- pidätetyn kohtelu (1312/4/06) 110
- lakiin perustumattoman yhteydenpitokiellon antaminen tutkintavangin ja hänen avustajansa välille (2570/4/05*) 117
- avustajan lähettämien kirjeiden toimittaminen tutkintavangille viivästyi (3073/4/06*) 117
- tutkintavangin vapauttamista koskeva lainsäädäntö puutteellinen (1987/2/06*) 125
- vankilan tulo-osaston tutkintavankien toimintojen puute (3862/2/05) 126
- tutkintavangin erillään pitäminen (1406/2/05) 126
- vankilan tilanpuute esteenä valvomattoman tapaamisen järjestämiselle (3312/4/06) 131

TYYTYMÄTTÖMYYDEN ILMOITTAMINEN
- lähestymiskieltotuomion tiedoksi antaminen poissa olleelle vastaajalle (2297/4/07) 93
- laiminlyönti valvoa tyytymättömyyden ilmoittamisen määräaikaa (811/4/07*) 94
- tuomari hyväksyi tyytymättömyyden ilmoituksen lainvoimaiseen päätökseen (552/4/06*) 95

TYÖSUOJELU
- syyttämättäjättämispäätöksen perusteleminen työsuojelurikosasiassa (509/4/05*) 101

TYÖSUOJELUPIIRI
- tarkastuspöytäkirjan laatiminen viivästyi työsuojelupiirissä (1262/4/05) 205
- työsuojelutarkastusta koskevan pöytäkirjan laatimatta jättäminen (3070/4/05) 205
- työsuojeluilmoituksen kirjaaminen tarkastuspöytäkirjaan (764/4/06) 205
- virheellinen viittaus työsuojelupiirin tarkastajan vastauksessa (3854/4/05) 205
- sähköpostiviestiin vastaaminen (866/4/05) 205

TYÖTTÖMYYSKASSA
- työttömyyskassan jäsenmaksun palauttaminen (3300* ja 3315/4/05) 205

TYÖTTÖMYYSTURVA
- työmarkkinatuen jaksottaminen jälkikäteen (2263/4/05*) 158, 159
- työmarkkinatuen maksaminen viipyi (3756/4/06) 204
- muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekeminen työmarkkinatukihakemuksesta (451/4/05) 204

TYÖVOIMATOIMISTO
- työvoimapoliittisen lausunnon antaminen viivästyi (271/4/05 ja 3024/4/05*) 204
- työvoimatoimikunnan laiminlyönnit puhelimitse hankittujen tietojen kirjaamisessa (385/4/06*) 204
- nimettömän ilmiannon käsittely työvoimapoliittisessa asiassa (3562/4/05*) 205
- asiakirjojen huolellinen käsittely (2597/4/05) 205
- työllistymisohjelman laatiminen työvoimatoimistossa viivästyi (2469/4/05) 205

- työnhakijaksi rekisteröityminen (2762/4/05) 205
- työvoimatoimiston menettely työvoimakoulutukseen valinnassa (1355/4/06) 205
- starttirahapäätöksen perusteleminen (1083/4/06* ja 3983/4/06*) 205
- starttirahapäätökseen tehtävät merkinnät (1770/4/06) 205
- kielitaidon mainitseminen hakuilmoituksessa (2284/4/06) 205

TÄYTÄNTÖÖNPANO
- toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano viivästyi (679/4/06) 157

ULKOASIAINHALLINTO
- ulkoasiainministeriön hakuilmoitus oli kielilain vastainen (3588/4/05) 220

ULKOILUOIKEUS
- tutkintavangin oikeus ulkoiluun (1378/4/06*) 110

ULKOMAALAINEN
- maasta poistettavan terveydentilan tutkiminen (832/4/06) 152
- ulkomaalaisen käännyttäminen (3918/4/05) 153

ULKOMAALAISVIRASTO
- oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi (2755/4/06) 152
- kansalaisuushakemuksen käsittelyaika (3868/4/06) 152

ULOSOTTO
- ulosmittauskelpoisuuden selvittäminen (564/4/05 ja 2296/4/06*) 139
- tiedoksianto-osoite ulosotossa (3451 ja 3807/4/06) 139
- ulosoton määrän rajoittamista koskeva neuvonta ja rajoittamisen huomioon ottaminen viran puolesta (2862/4/06) 140
- ulosottopidätyksen määrää koskevaan ehdotukseen vastaaminen (1714/4/06) 140
- häätöön liittyvää saatavaa koskeva vireilletuloilmoitus (2596/4/06*) 140
- muutoksenhakuohjauksen antaminen varattomuusesteestä tehdystä ratkaisusta (1375/4/05) 140
- varattomuusesteestä ilmoittaminen (1282/4/06) 140
- päätöksentekomenettelyn virheellisyys itseoikaisuasiassa (1097/4/06) 140
- lapsen kuuleminen ulosottoasiassa (2393/4/05*) 141
- kuolintieto ulosoton tietojärjestelmässä (2439/4/05) 142
- toimivalta vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn suostumiseen (1984/4/06) 142

USKONNONVAPAUS
- kansalaissodan uhrien jälkikäteinen siunaaminen ei ollut lainvastaista (1473/4/06) 242

VAALIASIAT
- tietopyynnön epääminen virheellisellä perusteella (555/4/07*) 93
- yksityishenkilön suorittaman valokuvaamisen kieltäminen äänestyspaikalla (1107/2/07*) 93
- puolueiden kohtelu vaaliohjelmissa (319, 417, 1023 ja 1767/4/07*) 236
- vaalivirkailijoiden käyttäytyminen ennakkoäänestyspaikalla (402/4/06*) 239

VAHINGONKORVAUS
- vahingonkorvausvaatimuksen käsittely viivästyi (2853/4/07) 199

VAKUUSTAKAVARIKKO
- käsittelykielen vaihtaminen vakuustakavarikkoasiassa (354/4/06*) 220

VAKUUTUSLAITOS
- palautuspäätöksen käsittelyaika vakuutuslaitoksessa (1928/4/06) 198
- työtapaturmakorvaushakemuksen käsittely viivästyi vakuutuslaitoksessa (3288/4/05) 198
- vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuus liikennevakuutuksen bonusten siirron yhteydessä (2013/4/06*) 199
- liikennevakuutusmaksun maksaminen käteisellä (1669/4/05*) 199
- vakuutusyhtiö ei toimittanut ennakonpidätystä maksamastaan korvauksesta (212/4/06*) 199
- vakuutuslaitokset eivät noudattaneet valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja (1574/4/05*, 256*, 674, 2830*, 3871*, 4146/4/06* ja 251/4/07) 202

VAKUUTUSOIKEUS
- valitusasian käsittelyaika vakuutusoikeudessa (2504/4/05) 198

VALITUSKIELTO
- päätöksestä puuttui valituskielto (2515/4/07) 195

VALOKUVAAMINEN
- yksityishenkilön suorittaman valokuvaamisen kieltäminen äänestyspaikalla (1107/2/07*) 93
- valokuvaaminen äänestyspaikalla (1107/2/07*) 240

VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO
- Bodom-juttua arvostelleen syyttäjän sananvapaus (2793/4/05*) 101

VALTIOKONTTORI
- virheellisten ennakkotietojen antaminen eläkeiän täyttymisestä (178/4/06) 199

VALTIONYHTIÖ
- tiedottaminen ohjelmatoiminnan keskeytyksestä ja hätäilmoitusten antamistavasta (2662/4/05) 219

VALVOMATON TAPAAMINEN
- vangin valvomaton tapaaminen (364/4/07) 131
- vankilan tilanpuute esteenä valvomattoman tapaamisen järjestämiselle (3312/4/06) 131
- valvomatonta tapaamista koskevien hakemusten käsitteleminen yhdessä (3601/4/05) 137

VALVONTA
- valvonnan laiminlyönti maa-aineslupa-asiassa (502/4/05) 228

VALVOTTU TAPAAMINEN
- lapsen valvottujen tapaamisten järjestämisestä päättäminen (3535/4/06*) 186
- oikeus äidinkielen käyttöön valvotuissa tapaamisissa (2591/4/06) 186

VAMMAISPALVELU
- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyaika (156/4/06) 160
- vammaispalvelun toimintaohjeen puutteellisuus (929/4/05) 160
- vammaispalvelupäätöksen tekeminen (2046/4/05*) 161
- vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelupäätöksen tekeminen (3296/4/05*) 161
- yhdenvertaisuus kuljetuspalveluista perittävissä maksuissa (3009/4/05) 162
- vammaisen henkilön kotihoidon palvelutarpeen arviointi (555/4/06) 170
- vammaisten etuushakemuksia hylätty aikaisempaa enemmän (2898/4/05*) 201

VANHENTUMINEN
- syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnassa (1799/4/05) 113

VANHUSTENHUOLTO
- vanhuksen hoidon tarpeen arviointi viivästyi (141/4/06*) 171

VANKEINHOITO
- tutkintavangin vapauttamista koskeva lainsäädäntö puutteellinen (1987/2/06*) 125
- vankilan tulo-osaston tutkintavankien toimintojen puute (3862/2/05) 126
- tutkintavangin erillään pitäminen (1406/2/05) 126
- rangaistusajan laskeminen vankitietojärjestelmässä (3349/2/06) 126
- lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien sijoittaminen avolaitokseen (1256/2/06*) 127
- vankilan tapaamistilat (3870/2/05) 128
- lainvastainen tapaamiskielto (1389/2/05) 129
- sellihälytykseen reagoiminen (1668/4/05) 129
- vangin asuttaminen samaan selliin tupakoitsijan kanssa (379/4/06) 129
- sellin tuuletusikkunan sulkeminen (108/4/06) 130
- vangin peseytyminen ja hygienia (2918/4/07) 130
- kovakantisten kirjojen hallussapito- ja hankintakielto vankilassa (60/4/06*) 130
- vangin valvomaton tapaaminen (364/4/07) 131
- vankilan tilanpuute esteenä valvomattoman tapaamisen järjestämiselle (3312/4/06) 131

- vangin eristämisen näyttökynnys ja eristämispäätösten perustelemi-nen (935/4/05) 132
- vangin eristämisen jatkaminen (3017/4/05) 132
- virtsanäytteen antamista koskeva ohjeistus (1658/4/06) 132
- lääkkeen määrääminen ja potilas-asiakirjamerkintöjen tekeminen (1033* ja 1061/4/05* sekä 54/4/06*) 133
- vangin yksityisyyden suoja lääkärin vastaan-otolla (1302* ja 1456/4/05* sekä 1643/4/05*) 134
- vangin hammashuolto (2573/4/05) 135
- vartijan toimenpiteet vangin valikoidessa hänelle määrättyjä lääkkeitä (2589/4/05*) 135
- vankien keskinäinen kirjeenvaihto sisäpostin välityksellä (1621/4/05*) 136
- poistumisluvan ehtojen kirjaaminen (575/4/07) 137
- valvomatonta tapaamista koskevien hake-musten käsitteleminen yhdessä (3601/4/05) 137
- oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn vankilassa (1316/4/05) 137
- vangin omaisuuden haltuun saaminen viivästyi (4369/4/06) 137
- vangin neuvonta muutoksenhaussa (4369/4/06) 137
- rangaistusaikalaskelman oikaiseminen (623/4/05) 137
- keskusteleminen vangin asioista sivullisen kanssa (57 ja 253/4/06) 138
- mahdollisuus puhelinpankin käyttöön (961/4/05) 138

VANKITIETOJÄRJESTELMÄ (VATI)
- rangaistusajan laskeminen vankitietojärjestelmässä (3349/2/06) 126

VAPAUDENMENETEYS
- vapaudenmenetyksen laillisuutta koskevan valitusasian käsittelyaika (1934/4/05*) 93

VARUSMIES
- joukko-osaston lomakäytännön yhdenmukaisuus (3238/4/05) 145
- palvelusturvallisuutta koskeva esitutkinta viivästyi (802/4/05*) 147
- epäasianmukaisesti toteutettu järjes-täytymisharjoitus (1904* ja 1905/2/05*) 148
ks. myös puolustusvoimat

VELKAJÄRJESTELY
- toimivalta vapaaehtoiseen velka-järjestelyyn suostumiseen (1984/4/06) 142

VEROTUS
- suullinen käsittely veron-korotusasiassa (736/4/06*) 224

VIIVÄSTYS
- lausunto oikeussuojakeinotyöryh-män mietinnöstä 2006:21 Oikeus-suojakeinot oikeudenkäynnin viivä-stymistä vastaan (398/5/07*) 92
- rikosilmoituksen kirjaaminen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* ja 474/4/07*) ja siirtäminen viivästyivät (1634/4/06*) 111
- kaksi ylikonstaapelia syytteeseen esitutkinnan viivästymisestä (3927/2/05) 111
- rikosjuttujen esitutkinnan joutuisuudessa ongelmia Ahvenanmaalla (2670/2/05) 113
- avustajan lähettämien kirjeiden toimitta-minen tutkintavangille viivästyi (3073/4/06*) 117
- poliisirikosasian esitutkinta viivästyi (3193/4/05*) 119
- vangin omaisuuden haltuun saaminen viivästyi (4369/4/06) 137
- maksuperinnän viivästymisen seuraamukset (853/4/07) 143
- palvelusturvallisuutta koskeva esitutkinta viivästyi (802/4/05*) 147
- oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi (2755/4/06) 152
- toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano viivästyi (679/4/06) 157
- hallinto-oikeuden palauttaman asian uudelleen käsittely viivästyi (2567/4/05) 157
- maksusitoumuksen ja lähetteen antami-nen yksityissektorille viivästyi (3691/4/05) 169
- leikkaukseen pääsy viivästyi (1362/4/06*) 169
- potilaan hoidon tarpeen arviointi viivästyi (76/4/06*) 170
- puheterapiaan pääsy viivästyi (2515/4/05) 170
- vanhuksen hoidon tarpeen arviointi viivästyi (141/4/06*) 171
- ruumiinavauslausunnon ja kuolin-todistuksen laatiminen viivästyivät (3170/4/06 ja 3192/4/05*) 175
- muistutukseen vastaaminen viivästyi (502/4/06*) 175

- kirjallisen huoltosuunnitelman toimittaminen huoltajalle viivästyi (1027/4/05) 185
- selvitykset lasten huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa viipyivät (38/2/05*, 88/4/05* ja 1051/4/05*) 188
- maistraatti viivytteli vuositilien tarkastuksessa (1311/4/06*) 194
- työtapaturmakorvaushakemuksen käsittely viivästyi vakuutuslaitoksessa (3288/4/05) 198
- asumistukihakemuksen käsittely viivästyi (2744/4/06*) 198
- kuntoutusrahan maksuesteen poistaminen viivästyi (2677/4/06*) 199
- vahingonkorvausvaatimuksen käsittely viivästyi (2853/4/07) 199
- työmarkkinatuen maksaminen viipyi (3756/4/06) 204
- työvoimapoliittisen lausunnon antaminen viivästyi (271/4/05 ja 3024/4/05*) 204
- työllistymisohjelman laatiminen työvoimatoimistossa viivästyi (2469/4/05) 205
- tarkastuspöytäkirjan laatiminen viivästyi työsuojelupiirissä (1262/4/05) 205
- rakennuslupahakemuksen käsittely viivästyi (3153/4/05) 228
- poliisin esitutkintaa varten pyytämä lausunto antaminen viivästyi (2604/4/06) 231
- yritystoiminnan rahoitustukea koskevan maksamishakemuksen käsittely viivästyi (2339/4/05) 233
- maastoliikennelupahakemuksen käsittely viivästyi (3468/4/05) 235

ks. myös käsittelyaika

VIRANHAKU

- menettelyvirhe viran hakuprosessissa puolustusvoimissa (2271/4/05) 145

VIRKA-APU

- viranomaisyhteistyön puutteet lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn selvittämisessä (855/4/05, 537/4/05 ja 26/4/06*) 190

VIRKAKIELI

- kielenkäytön asiallisuus valituskirjelmän sanamuotoja valittaessa (1938/4/06) 101
- hyvän kielenkäytön vaatimus toimeentulotukipäätöksessä (562/4/06) 159
- asiakkaan pelkän etunimen käyttö toimeentulotukipäätöksissä (3072/4/05*) 160

VIRKASUHDE

- esitys yliopistojen ja korkeakoulujen perusteettomien määräaikaisten virkasuhteiden vähentämiseksi (1122/4/05) 215

VIRKASYYTE

- kaksi ylikonstaapelia syytteeseen esitutkinnan viivästymisestä (3927/2/05) 111

YHDENVERTAISUUS

- lapsensa kanssa vankilassa olevien vankien sijoittaminen avolaitokseen (1256/2/06*) 127
- kovakantisten kirjojen hallussapito- ja hankintakielto vankilassa (60/4/06*) 130
- puolustusvoimien työaikasopimuksen virheellinen tulkinta (1774/4/05*) 145
- yhdenvertaisuus kuljetuspalveluista perittävissä maksuissa (3009/4/05) 162
- yhdenvertaisuus kuulemisessa (2158/4/07) 193
- työvoimatoimiston menettely työvoimakoulutukseen valinnassa (1355/4/06) 205
- kuntien omakotitonttien myynnin perusteet (1255*, 2300* ja 3205/4/05*) 211
- uusia ylioppilaita suosiva opiskelijavalinta rikkoi yliopistolakia (1348* ja 862/4/05) 216
- puolueiden kohtelu vaaliohjelmissa (319, 417, 1023 ja 1767/4/07*) 236
- Ilmailulaitoksen päätös ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (170/4/05) 237

YHTEISTOIMINTAMENETTELY

- yhteistoimintamenettelyn asianmukaisuus puolustusvoimissa (1782/4/05) 145

YHTEYDENPITO

- lakiin perustumattoman yhteydenpitokiellon antaminen tutkintavangin ja hänen avustajansa välille (2570/4/05*) 117
- hoitajan läsnäolo psykiatrisen potilaan puhelinkeskustelujen aikana on katsottava yhteydenpidon rajoittamiseksi (3913/4/06*) 173
- yhteydenpidon rajoittaminen huostaan otettujen lasten ja heidän läheistensä välillä (682/4/05*, 2278/4/05 ja 1201/4/06*) 185
- yhteydenpidon rajoittamista lapsen ja hänen vanhempansa välillä koskevan päätöksen tekeminen (3634/4/06) 185

- huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ja äidinkielen huomioon ottaminen sijoituksessa 3904/4/06* ja 347/4/07*) 185

YKSITYISELÄMÄN SUOJA
- vangin yksityisyyden suoja lääkärin vastaanotolla (1302* ja 1456/4/05* sekä 1643/4/05*) 134
- aikuispsykiatrian sairaansijamäärän riittämättömyys ja aikuispsykiatrian akuuttiosastojen ylikuormitus (909/4/05*) 171
- sairauspoissaolon syyn salassapito (2990/4/05) 176
- henkilötietojen käsittely kuntien verkkotiedottamisessa (441/2/05*) 209

YKSITYISOIKEUDELLINEN SOPIMUS
- kuuleminen yksityisoikeudellista sopimusta tehtäessä (238/4/05) 233

YLEISRADIO OY
- tiedottaminen ohjelmatoiminnan keskeytyksestä ja hätäilmoitusten antamistavasta (2662/4/05) 219
- puolueiden kohtelu vaaliohjelmissa (319, 417, 1023 ja 1767/4/07*) 236

YLIOPISTO
- yliopiston valintakoelautakunnan menettely (3127/4/05) 215
- esitys yliopistojen ja korkeakoulujen perusteettomien määräaikaisten virkasuhteiden vähentämiseksi (1122/4/05) 215
- uusia ylioppilaita suosiva opiskelijavalinta rikkoi yliopistolakia (1348* ja 862/4/05) 216
- käännöstieteen laitoksen lakkauttaminen (4/4/07*) 217

YLIOPPILAIDEN TERVEYDENHUOLTOSÄÄTIÖ (YTHS)
- jatko-opiskelijoiden hammashoidon rajaaminen (3760/4/05*) 170

YMPÄRISTÖ
- ympäristövaikutusten arviointiselosteen kääntäminen (1007/4/05*) 220
- jätemaksulaskutuksen siirtäminen kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle (2920/4/07) 228
- rakennuslupahakemuksen käsittely viivästyi (3153/4/05) 228
- rakennustarkastajan antamiin kehotuksiin tyytyminen (2591/4/05*) 228
- ilmoitusmenettelyn käyttäminen (3801/4/05) 228
- lääninhallituksen menettely teiden sulkulupia (rallilupia) koskevissa asioissa (3112/4/06) 228
- tiedottaminen veden laatua koskevissa häiriötilanteissa (3629/4/05) 228
- valvonnan laiminlyönti maa-aineslupa-asiassa (502/4/05) 228
- rakennuslupaviranomaisen varmistettava naapureiden asianmukainen kuuleminen (3026/4/05*) 229
- oikeus saada valituskelpoinen päätös rakennusvalvonta-asiassa (2591/4/05*) 229
- ralliluvissa puutteita asianosaisten kuulemisessa ja tiedottamisessa (664/4/05*) 230
- myönteisen rakennuslupapäätöksen perustelutarve (3153/4/05) 230
- varhaisen vuorovaikutuksen laiminlyönti kaavaa valmisteltaessa (3145/4/05*) 231
- poliisin esitutkintaa varten pyytämä lausunto antaminen viivästyi (2604/4/06) 231

ÄÄNESTÄMINEN
- vaalivirkailijoiden käyttäytyminen ennakkoäänestyspaikalla (402/4/06*) 239
- valokuvaaminen äänestyspaikalla (1107/2/07*) 240

ÄÄNITE
- tuomioistuimen pääkäsittelyn äänitettä koskevan asiakirjapyynnön käsittelyaika (3605/4/06*) 98

ÄÄNITTÄMINEN
- pääkäsittelyn nauhoittaminen (4211/4/06) 93

ISSN 0356-2999
Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2008
Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo
Taitto: Päivi Ahola ja Virpi Salminen

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FI - 00102 Eduskunta
puhelin (09) * 4321
telefax (09) 432 2268
eoa-kirjaamo@eduskunta.fi
http://www.oikeusasiamies.fi