



eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2005

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2005

EDUSKUNNALLE

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on toiminut vuonna 2005 allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio*. Olen toiminut oikeusasiamiehenä 1.1.2002 alkaen. Eduskunta valitsi minut 1.12.2005 tähän tehtävään uudelleen nelivuotiskaudeksi 1.1.2006–31.12.2009. Tehtävää hoitaessani olen virkavapaana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virastani.

Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet varatuomari *Ilkka Rautio* 30.9.2005 saakka ja hänen jälkeensä oikeustieteen tohtori *Jukka Lindstedt*, jonka eduskunta valitsi 22.9.2005 tähän tehtävään nelivuotiskaudeksi 1.10.2005–30.9.2009. Toisena apulaisoikeusasiamiehenä on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen*, jonka eduskunta valitsi 28.2.2006 uudelleen apulaisoikeusasiamieheksi nelivuotiskaudeksi 1.4.2006–31.3.2010. Jääskeläinen on toiminut apulaisoikeusasiamiehenä 1.4.2002 alkaen. Tehtävää hoitaessaan hän on virkavapaana valtiosyyttäjän virastaan Valtakunnansyyttäjänvirastosta. Lindstedt on puolestaan virkavapaana oikeusministeriön lainsäädäntöneuvoksen määräaikaisesta virkasuhteesta.

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

Eduskunnalle nyt annettava kertomus vuodelta 2005 sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, katsauksen kertomusvuoden toimintaan, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, jakson telepakkokeinojen käytön valvonnasta sekä asiaryhmittäisen kuvauksen laillisuusvalvonnasta.

Näissä katsauksissa kuvataan esillä olleita kysymyksiä, viranomaistoiminnassa ja julkisten tehtävien hoidossa esiintyneitä puutteita sekä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kannanottoja. Yleiskatsauksiin sisältyy lisäksi joitakin keskeisiä tietoja laillisuusvalvontaan vaikuttavista, jo toteutetuista tai suunnitelluista lainsäädännöllisistä muutoksista sekä tarkastustoiminnasta.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2005.

Helsingissä 8.3.2006

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Jussi Pajujoja*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle	3	3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	35
1. PUHEENVUOROT	11	Perus- ja ihmisoikeuksista yleisesti	35
Riitta-Leena Paunio	11	Perusoikeudet	35
Pitäisikö perusoikeusloukkaukset hyvittää?	11	Ihmisoikeudet	36
Petri Jääskeläinen	15	Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtia	36
Holhoustoimen edunvalvonnassa olevien oikeusturva	15	Kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumia	36
Jukka Lindstedt	19	Huomioita Suomen ihmisoikeustilanteesta	37
Viranomaisten kasvavat valtuudet	19	Valitukset Suomea vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa	37
2. OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO V. 2005	23	Perus- ja ihmisoikeuksista laillisuusvalvonnassa	39
Instituutio, sen tila ja haasteet	23	Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto sekä lapsen oikeudet (PL 6 §)	39
Tehtävät ja työnjako	23	Yhdenvertaisuus	39
Toimintamuodot	23	Syrjintäkielto	40
Perus- ja ihmisoikeudet painopisteenä	24	Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun ja vaikuttamiseen itseään koskevista asioista	40
Työtilanne ja sen haasteet	25	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)	41
Apulaisoikeusasiamiehelle sijainen	26	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen	41
Vuoden 2005 toiminta	26	Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö	43
Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	26	Liikkumisvapaus (PL 9 §)	44
Ratkaisut	27	Yksityiselämän suoja (PL 10 §)	44
Suurimmat asiaryhmät	29	Kotirauha	45
Tarkastukset	29	Perhe-elämän suoja	45
Asiakaspalvelu	30	Viestintäsalaisuus	45
Viestintä	30	Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	46
Kanslia	31	Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)	47
Vuoden tapahtumia	31	Sananvapaus	47
Oikeusasiamies Suomessa 85 vuotta	31	Julkisuus	47
Itämeren maiden laillisuusvalvojat Helsingissä	32	Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)	49
Kansainvälisiä kokouksia ja seminaareja	32	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)	49
Ulkomaisia vieraita	33	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)	50
Kotimaisia tapaamisia	33		
Esitelmiä	34		

Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)	50	Arviointia	82
Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	50	Lopuksi	84
Oikeus perustoimeentulon turvaan	51	Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	85
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	51	Peitetoiminta	85
Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)	52	Valeosto	85
Oikeusturva (PL 21 §)	52	Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	85
Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin	53	Valvonta	86
Asian käsittelyn joutuisuus	56	Valvontatiedot vuodelta 2005	86
Käsittelyn julkisuus	59	Arviointia	87
Asianosaisen kuuleminen	59	Lopuksi	89
Päätösten perusteleminen ja virkakielen selkeys	60	5. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	91
Asioiden asianmukainen käsittely	61	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	91
Muita hyvän hallinnon edellytyksiä	63	Yleiskatsaus	91
Neuvonta- ja palveluvollisuus	63	Tuomioistuinlaitos kertomusvuonna	91
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	65	Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta	93
Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	65	Tuomioistuinten tarkastukset 2005	95
Virkamiesten käytös	67	Ratkaisuja	95
Yhteenveto	67	Syyteoikeuden vanhentuminen kärkeoikeudessa	95
4. TELEPAKKOKEINOT, PEITETOIMINTA JA MUU POLIISIIN SALAINEN TIEDONHANKINTA	69	Riita-asian käsittelyn viivästyminen	97
Salaiset tiedonhankintakeinot	69	Asiakirjojen salassapito vangitsemisasiassa	98
Telepakkokeinot	70	Suljetusta käsittelystä ja aineiston salassapidosta päättäminen	100
Telepakkokeinojen erityisluonteesta	70	Syyttäjälaitos	104
Pakkokeinoista päättäminen	70	Yleiskatsaus	104
Telepakkokeinot laillisuusvalvonnassa	70	Syyttäjälaitoksen kehittämistoimia	104
Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja	71	Syyttäjälaitokseen kohdistuva laillisuusvalvonta	105
Telepakkokeinojen valvontajärjestelmän toimivuus ja telekuunteluluvan ulottuvuus	71	Tarkastustoiminta	106
Käräjätuomarin menettely televalvontalupia myönnettäessä	72	Syyttäjälaitoksen tarkastukset 2005	106
Pakkokeinolupien määräaikaisten laskeminen	74	Ratkaisuja	107
Telekuuntelun soveltamisala	74	Lisätutkinnan suorittaminen ennen syyteharkinnan päättämistä	107
Asianajosalaisuus teknisessä kuuntelussa	74	Käsittelyn viivästyminen Valtakunnansyyttäjänvirastossa	107
Kesämökin tekninen kuuntelu	76	Epäillyn asemaan asettaminen ja esitutkinnan päättäminen	108
Televalvonta kadonneen henkilön etsimiseksi	76		
Tarkastukset	78		
Valvontatiedot vuodelta 2005	78		

Poliisi	109		
Yleiskatsaus	109	Varojen tilitys velkojille ennen ulosottovalituksen ratkaisua	155
Poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta	109	Kansaneläkelaitoksen ulosottoon antamien tietojen virheellisyys	156
Hallinnonalan oikeustila	110		
Lainsäädäntöä koskevia kannanottoja	110	Sotilasasiat ja puolustushallinto	157
Tarkastustoiminta	111	Yleiskatsaus	157
Poliisihallinnon tarkastukset 2005	112	Toimintaympäristön muutoksia	157
Ratkaisuja	112	Sotilasasioita koskevat kantelut	158
Törkeää vakoilua koskevan asian tutkinta	112	Lääkintähuolto	159
Vapautensa menettäneiden oikeudet ja olot	114	Palvelusturvallisuus	159
Esitutinnan kesto	116	Naiset puolustusvoimissa	160
Kotietsintä	118	Tasa-arvosuunnitelma	160
Henkilön vapautta koskevia ratkaisuja	121	Tarkastustoiminta	160
Päätökset esitutkinnassa	124	Sotilaskuripito- ja vahingonkorvausasiat	161
Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta	127	Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tarkastukset 2005	162
Julkisuus ja tiedottaminen	128	Ratkaisuja	162
Rikosilmoituksen kirjaaminen	130	Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen virka-apu	162
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	131	Siviilipalvelushakemuksen käsittelyn viivästyminen	164
Muita tapauksia	134	Varusmiehen oikeus kannella oikeusasiamiehelle	164
Vankeinhoito	140	Puolustusministeriön menettely palvelussuhdeasiassa	165
Hallinnonalan oikeustila	140	Varusmiehen tapaturmailmoituksen huolimaton käsittely	165
Vankien määrä	140	Puolustusvoimien lääkärripula	166
Vankeinhoitoon kohdistuva laillisuusvalvonta	141	Asepalvelusta suorittavan naisen kohtelu	167
Vankeinhoidon tarkastukset 2005	142	Panssariprikaatin kasarmirakennuksen homeongelma	168
Ratkaisuja	143	Siviilipalvelusmiesten henkilötietojen luovuttaminen puolustusvoimille	169
Terveystenhuolto	143	Tulli	170
Tapaamiset	146	Yleistä	170
Hyvä hallinto vankeinhoidossa	148	Autovero ja muut tullin kantamat verot	170
Turvaamistoimenpiteet ja vangin tarkastaminen	149	Käsittelyajat	171
Vankien kohtelu	150	Muut asiat	171
Ulosotto ja muut maksukyvyyttömyysmenettelyt	152	Tarkastustoiminta	171
Yleiskatsaus	152	Ratkaisuja	172
Keskeisiä lainsäädäntöuudistuksia	152	Tullin menettely nuuskan haltuunotossa	172
Laillisuusvalvonta ulosottoasioissa	152	Tullitarkastuksen edellytykset	173
Ulosottoitoimen tarkastukset 2005	153		
Ratkaisuja	154		
Asiakkaiden yhdenvertaisuus talous- ja velkaneuvonnassa	154		

Ulkomaalaisasiat	175	Lapsen oikeudet	200
Yleiskatsaus	175	Yleiskatsaus	200
Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikka	175	Tapahtumia lapsen oikeuksien edistämiseksi	200
Laillisuusvalvonta ulkomaalaisasioissa	176	Oikeusasiamiehen omat aloitteet	200
Ratkaisuja	177	Tarkastukset	201
Hallinto-oikeuden päätöksen noudattaminen Ulkomaalaisvirastossa	177	Ratkaisuja lapsen oikeuksia koskeissa asioissa	201
Sosiaalihuolto	178	Huolto- ja tapaamisoikeus	201
Yleiskatsaus	178	Lastensuojelu	201
Sosiaalihuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta	179	Lapsen vanhemman tai huoltajan asema	203
Toimeentulotuki	179	Hyvää hallintomenettelyä koskevat havainnot	204
Vammaispalvelut	183	Adoptiomenettelyyn liittyvät asiat	204
Päivähoito	185	Poliisiasiat	205
Omaishoidon tuki	187	Koulua koskevat asiat	205
Muut sosiaalipalvelut	187	Terveystuella koskevat asiat	205
Tarkastustoiminta	188	Muut asiat	206
Sosiaalihuollon tarkastukset 2005	189	Ratkaisuja	206
Terveystuella	190	Lapsen oikeus psykiatriseen osastohoitoon	206
Yleiskatsaus	190	Lapsen oikeus perusopetukseen pidennettynä oppivelvollisuutena	209
Terveystuella kohdistuva laillisuusvalvonta	190	Edunvalvonta	211
Kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus	190	Yleistä	211
Oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun	191	Ratkaisuja	211
Potilaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	192	Holhustoimen edunvalvontapalveluiden riittävyys Helsingissä	211
Mielenterveyspotilaan asema	192	Sosiaalivakuutus	214
Potilasasiakirjamerkinnot ja potilastietojen luovuttaminen	193	Yleiskatsaus	214
Menettelyn asianmukaisuus	194	Havaintoja toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmästä	214
Asiakasmaksut	195	Laillisuusvalvonta toimeentuloturva-asioissa	215
Tarkastustoiminta	195	Tarkastustoiminta	218
Terveystuella tarkastukset 2005	196	Sosiaalivakuutuksen tarkastukset 2005	218
Ratkaisuja	196	Työvoima ja työttömyysturva	219
Karsastuspotilaan hoito	196	Yleiskatsaus	219
Sairaankuljetusmaksun lainvastainen periminen	198	Lainsäädäntö	219
		Laillisuusvalvonta	219

Ratkaisuja	221	Tarkastus- ja tutustumiskäynti Verohallituksessa	239
Virheellinen neuvonta työmarkkinatukiasiassa	221	Ajoneuvohallintokeskusta koskevia kanteluja	240
Yleiset kunnallisasiat	223	Ratkaisuja	240
Yleiskatsaus	223	Verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuus	240
Kunnallishallinnon perusteista	223	Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun maksullisuus	243
Kunta- ja palvelurakennusuudistushanke	223	Ajoneuvoverotuksen puhelin-neuvonnan ulkoistaminen	244
Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta	224	Verovirkamiesten nimien ilmoittaminen	247
Ratkaisuja	226	Ympäristöasiat	249
Harkintavallan käyttö kulttuuriavustusten jaossa	226	Yleiskatsaus	249
Opetus	229	Ratkaisuja	250
Yleiskatsaus	229	Vrouw Marian hyllyn suojelu	250
Laillisuusvalvonta	229	Liikkumisesteettömän rakentamisen vastainen rakennuslupa	251
Opetusalan uudistuksia	229	Liikkumisesteettömästä rakentamisesta poikkeaminen rakennuslupa-asiassa	252
Tarkastustoiminta	230	Liikkumisesteen aiheuttanut hissin peruskorjaus	252
Ratkaisuja	230	Lainvastainen menettely rakennuslupa-asiassa	253
Opintomaksut muussa yliopistossa suoritettavista opinnoista	230	Yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen vastaiset rakennusluvut	254
Lausunnon antajan puolueettomuus nimitysasiassa	231	Ympäristöministeriön menettely valtionavustusasiassa	255
Terveystietojen kerääminen ammattiopistoon hakevilta	231	Maa- ja metsätalous	256
Puhalluskokeen ottaminen opettajalta työnantajan läsnä ollessa	232	Yleiskatsaus	256
Kieliasiat	233	Lainsäädännön ja toiminta-ympäristön muutoksia	256
Yleiskatsaus	233	Laillisuusvalvonta maa- ja metsä-taloutta koskevissa asioissa	257
Lainsäädäntö	233	Tarkastustoiminta	258
Laillisuusvalvonta	234	Ratkaisuja	258
Tarkastustoiminta	234	Viivästys valvontapöytäkirjan toimittamisessa viljelijälle	258
Ratkaisuja	235	Liikenne ja viestintä	260
Postileimojen kaksikielisyys	235	Yleiskatsaus	260
Liikenneopasteiden kaksikielisyys	235	Lainsäädäntömuutoksia ja tulevaisuuden näkymiä	260
Sortti-aseman ruotsinkielinen asiakaspalvelu	236	Laillisuusvalvonta	261
Verotus	237		
Yleiskatsaus	237		
Verohallintoa koskevat kantelut	237		

Ratkaisuja	262	Liite 4	280
Saaristoliikenteen		Lausunnot ja kuulemiset	280
liikennemaksujen eriarvoisuus	262	Lausunnot	280
Taksiluvan peruuttaminen	263	Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	282
Liittymälupahakemuksen käsittely	264		
Muut asiat	265	Liite 5	283
Kuvaamisluvan vaatiminen liikenneasemilla	265	Tarkastukset	283
Asiakirjapyyntöön vireillepanotapa	267	Liite 6	285
LIITTEET	269	Kanslian henkilökunta vuonna 2005	285
Liite 1	269	Liite 7	287
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä		Kanslian yhteiset	
koskevat säännökset (11.6.1999/731)	269	koulutustilaisuudet vuonna 2005	287
Laki eduskunnan		Liite 8	288
oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	270	Puheet ja esitelmät	288
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin		Asiahakemisto	290
ja eduskunnan oikeusasiamiehen			
tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	274		
Eduskunnan oikeusasiamiehen			
johtosääntö (5.3.2002/209)	275		
Liite 2	276		
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja			
apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	276		
Liite 3	277		
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	277		

KÄYTETYT LYHENTEET

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

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

1. Puheenvuorot

RIITTA-LEENA PAUNIO

Pitäisikö perusoikeusloukkaukset hyvittää?

Ihmisoikeuksien suojelemiseen katsotaan kuuluvan oleellisena osana julkisen vallan vastuu ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Loukkaukset tulee mahdollisuuksien mukaan estää, ne tulee selvittää, virheet tunnistaa ja niiden seuraamukset hyvittää kansallisella tasolla. Näkemys on korostunut viime vuosina Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä sen soveltaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Myös Euroopan yhteisöjen oikeuden kautta valtion vahingonkorvausvastuun merkitys on kasvanut.

Myös kansalliset perusoikeusloukkaukset pitäisi mielestäni hyvittää. Vastaukseni otsikon kysymykseen on siis myönteinen. Vaikeampi on sen sijaan vastata siihen kysymykseen, mitkä loukkaukset tulisi hyvittää, miten tämä voisi tapahtua ja voisiko oikeusasiamiehellä laillisuusvalvojana olla jokin rooli perusoikeusloukkausten hyvittämisessä. Pohdin näitä kysymyksiä tässä puheenvuorossani.

ESIMERKKINÄ OIKEUDENKÄYNNIN VIIPYMINEN

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas kansallinen oikeussuojakeino. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on asettanut valtioiden toiminnalle tässä suhteessa viime vuosina aikaisempaa tiukempia vaatimuksia.

Oikeudenkäyntimenettelyn viivästykset ovat olleet ihmisoikeustuomioistuimessa paljon esillä. Kansallisia oikeussuojakeinoja on arvioitu muun muassa juuri



näissä asioissa ihmisoikeustuomioistuimen soveltaessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa. Sen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tätä artiklaa on tulkittu siten, että myös monet hallinto-oikeudelliset oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat sen soveltamisalan piiriin.

Vuonna 2000 ihmisoikeustuomioistuin edellytti ensimmäisen kerran (Kudla v. Puola), että kansallisen oikeusjärjestelmän tulee tarjota tehokkaat oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viipymistä vastaan. Se totesi tämän myös Suomea vastaan antamassaan tuomiossa (Kangasluoma v. Suomi).

Suomessa korkein oikeus onkin eräissä ratkaisuisaan ottanut kantaa oikeudenkäyntimenettelyn keston hyvitukseen. Se on ennakkoratkaisussaan (KKO 2005:73) todennut, että ihmisoikeussopimuksen edellyttämänä tehokkaana oikeussuojakeinona tulee kysymykseen jälkikäteinen hyvittäminen, koska tehokkaita prosessia jouduttavia oikeussuojakeinoja ei ole käytettävissä, ja että hyvitys voidaan toteuttaa ottamalla viivästys huomioon asian lopputuloksessa. Tämä voi ratkaisun mukaan tapahtua rangaistuksen mittaamisessa tehtävin vähennyksin, muuttamalla rangaistuslajia lievemmäksi, jättämällä tuomitsematta rangaistukseen ja joskus syytteiden hylkäämisellä.

Rikosoikeudenkäynnissä hyvittäminen voidaan siis toteuttaa ottamalla viivästys huomioon selvällä ja mitattavalla tavalla asian lopputuloksessa. Sen sijaan riita-asiassa tuomioistuin ei voi tämänhetkisen kansallisen oikeuskäytännön mukaan hylätä kannetta oikeudenkäynnin pitkän keston perusteella. Tiedossani ei ole, että hallintolainkäyttömenettelyssä olisi käsitelty oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämistä.

VAHINGONKORVAUS EI KORVAA PERUSOIKEUSLOUKKAUKSEN HYVITYSTÄ

Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta tuottava hyvitys voi olla myös rahallista korvausta ihmisoikeusloukkauksesta. Myös valtion vahingonkorvausvastuu kansallisen vahingonkorvauslainsäädäntömme mukaan merkitsee vahingon rahallista korvaamista.

Ihmisoikeussopimukseen perustuva hyvittäminen ei kuitenkaan edellytä – kuten kansallinen vahingonkorvauslakimme, että joku olisi tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut vahingon. Ihmisoikeussopimukseen perustuvalla hyvittämisellä on tuntematon myös se vahingonkorvauslain edellytys, että niissä tapauksissa, joissa vahinko on aiheutettu julkista valtaa käyttäen, korvausta suoritetaan vain silloin, kun tehtävän suorittamiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu (ns. standardisäännös). Ihmisoikeussopimukseen perustuva hyvitys käsittää niin aineelliset kuin aineettomat seuraukset. Vahingonkorvaus sen sijaan käsittää ensisijaisesti hyvityksen henkilö- ja esine-

vahingoista ja vain erittäin painavista syistä – silloin, kun vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädettyllä teolla tai julkista valtaa käyttäen – se käsittää hyvityksen sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- ja esinevahinkoihin. Henkinen kärsimys saattaa tulla korvatuksi erittäin rajoitetusti.

Perustuslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä. Myös tämä perustuslain säännös lähtee siitä, että oikeudenloukkaus on seurausta virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä.

Kansalliseen lainsäädäntöömme sisältyy kuitenkin jo eräitä ihmisoikeusloukkauksen hyvittämistä koskevia tai siihen rinnastettavia säännöksiä. Esimerkiksi syyttömästi vangitulle tai tuomitulle maksetaan erityisen lain mukaan valtion varoista korvausta vapauden menetyksen johdosta. Hyvitystä suoritetaan tällöin aiheutuneesta vapauden menetyksestä aiheutuneista kuluista ja kärsimyksestä. Myös esim. yhdenvertaisuuslakiin ja tasa-arvolakiin sisältyy hyvitysmahdollisuus syrjinnän kiellon rikkomisesta, joihin liittyy käänteinen todistustaakka käsiteltäessä syrjintäväitteitä tasa-arvon tai yhdenvertaisuuden perusteella.

OIKEUDENKÄYNNIN VIIPYMISEN OHELLA ON MUITAKIN LOUKKAUKSIA, JOITA PITÄISI HYVITTÄÄ

Kansallinen perustuslakimme turvaa perusoikeuksina Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kansainvälisinä ihmisoikeuksina turvatut oikeudet. Perustuslakimme turvaa kuitenkin paljon sitä laajemmin monia perustavanlaatuisia oikeuksia. Joidenkin oikeuksien kohdalla se myös antaa parempaa ja syvällisempää suojaa kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus. Muun muassa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon se turvaa ihmisoikeussopimusta kattavammin.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eräs keskeinen tekijä on asian käsittelyn joutuisuus. Mutta myös hallinnon joutuisuus on ihmisten oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää. Hallintomenettelyssä päätetään monista ihmisten elämän keskeisistä kysymyksistä, välttämättömästä toimeentulosta, perustoimeentuloa turvaavista etuuksista, yksityiselämän ja perhe-elämän suojasta jne. Kaikissa näissä ja monissa muissa asioissa asian viivytyksetön käsittely on ensisijaisen tärkeää.

Tärkeätä on myös se, että ihmisillä on oikeus ylipäätän-
sä saada asiansa käsiteltyksi ja oikeus saada oikeuk-
siaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuim-
en tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväk-
si. Viranomaisten passiivisuus päätöksenteossa jättää
ihmiset vaille oikeusturvaa. Oikeusturvaa koskevaan
perusoikeuteen kuuluu keskeisesti se, että yksityinen
ihminen saa asiansa käsiteltyksi viranomaisessa. Hy-
vään hallintoon kuuluu myös oikea ja virheetön neu-
vonta, päätösten asianmukainen perustelevuus, lain-
mukainen julkisuus päätöksenteossa jne.

Oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeuk-
sien toteutumisen ongelmat ovat arkipäivää eduskun-
nan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Näiden
perusoikeuksien loukkaukset, puutteet ja epäkohdat
toistuvat vuodesta toiseen. Otan ne esille tässä yhtey-
dessä siitä syystä, että ne ovat oikeusasiamiehen lail-
lisuusvalvonnassa niin keskeisiä. Esimerkkini ei kui-
tenkaan merkitse sitä, etteivät muut perusoikeudet
ja niiden loukkaukset olisi tässä suhteessa yhtä lailla
huomionarvoisia.

PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMISEEN KUULUU MYÖS LOUKKAUSTEN HYVITTÄMINEN

Mielestäni on niin, että ainoastaan riittävän tehokkaat
oikeussuojakeinot perusoikeusloukkauksia vastaan
voivat johtaa vaikuttaviin tuloksiin. Eräs tällainen kei-
no on rahallinen hyvittäminen.

Käsitykseni mukaan perustuslain 22 §:n perusoikeuk-
sien turvaamisveloitteeseen voidaan hyvin katsoa so-
pivan velvoite perusoikeusloukkauksien hyvittämiseen.
Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tämä perus- ja

ihmisoikeuksien turvaamiseen velvoittava säännös
edellyttää julkiselta vallalta lainsäädäntötoimia, voi-
mavarojen kohdentamista sekä perus- ja ihmisoikeus-
myönteistä laintulkintaa, jotta perus- ja ihmisoikeudet
toteutuvat käytännössä. Olen aina itse kannanotoissa-
ni lähtenyt siitä, että myös riittävä valvonta on välttä-
mätöntä. Mielestäni tapahtuneiden loukkausten hyvit-
täminen kuuluisi luontevana jatkona tähän.

Nähdäkseni suomalainen järjestelmä ei kuitenkaan
tarjoa nykyisellään tehokasta ja kattavaa oikeussuojaa
perusoikeusloukkauksen hyvityksen muodossa. Olen
peräankuultanut eräissä yhteyksissä sitä, että perus-
ja ihmisoikeuksien aktiivinen toteuttaminen edellyttäi-
si valtiovalalta sellaista kaikki hallinnonalat kattavaa
strategiaa, joka lähtisi liikkeelle nimenomaan perusoi-
keuksien turvaamisesta ja niistä käytännön toimista,
joilla tämä toteutetaan. Tällaista strategiaa Suomessa
ei ole. Ruotsissa on havaintojeni mukaan juuri käyn-
nistetty tämänlaatuinen työ. Meidän maassamme esi-
merkiksi oikeusministeriön oikeuspolitiikkastrategia
on hallinnonalansa mukaisesti ensisijaisesti lainkäy-
tön, oikeudenhoidon ja rangaistuksen täytäntöönpa-
non politiikkaa.

Tällaiseen kokonaisvaltaiseen strategiaan sopisi hyvin
myös perusoikeuksien loukkaamisen hyvittämisestä
lähtevä tarkastelu. Tämä olisi erinomaisen tärkeää si-
tä periaatteellisesta syystä, että perusoikeuksien toteut-
taminen on julkisen vallan velvollisuus. Se olisi tärkeä-
tä myös siitä syystä, että ihmisoikeusloukkausten hy-
vittämällä on huomattava merkitys ihmisoikeuksien
suojelussa. Mikäli kansallisesti ei ole mahdollisuutta
tällaiseen hyvittämiseen, sitä on haettava kansainväli-
sillä foorumeilla. Se ei voi olla kenenkään etu.

Oikeusasiamiehen käytettävissä olevat keinot ovat pe-
rusoikeusloukkauksen tilanteessa virkasyyte, huomau-
tus, käsitys tai esitys. Virkasyytteessä on kyse virkamie-
hen virkarikosvastuun toteuttamisesta. Huomautus ja
käsitys tähtäävät viranomaisen toiminnan kehittämi-
seen tavalla, jossa perusoikeudet tulevat otetuksi huo-
mioon aikaisempaa paremmin. Esitys puolestaan pyr-
kii lainsäädännön aukkojen ja puutteiden korjaami-
seen. Oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus teh-
dä esitys päätöksen tai tuomion purkamiseksi. Sen si-
jaan on katsottu, että mahdollisesta vahingonkorvaus-

vastuusta hän ei voi lausua eikä määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Esityksiä korvausten maksamisesta on tosin vuosikymmenten saatossa tehty joitakin ja nämä ovat johtaneet oikeusasiamiehen puoleen kääntyneiden kantelijoiden kannalta hyvinkin hyvään lopputulokseen.

Kun perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on oikeusasiamiehen tehtävässä saanut korostuneen sijan perusoikeusuudistuksen jälkeen, pidän perusteltuna sitä, että oikeusasiamies voisi tämän tehtävän puitteissa tehdä suosituksia tai esityksiä perusoikeusloukkauksien hyvittämiseksi. Hyvityksenä oikeusasiamiehen huomautus tai muu moite tai toisaalta viranomaisen anteeksipyyntö eivät aina riitä. Viranomaisen on syytä varautua myös perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Holhoustoimen edunvalvonnassa olevien oikeusturva

Yhteiskunnassa on useita ihmisryhmiä, joiden oikeusturva on eri syistä haavoittuva. Otan tässä esille erään tällaisen, havaintojeni mukaan vähälle huomiolle jääneen ihmisryhmän, nimittäin holhoustoimen edunvalvonnassa olevat.

MISTÄ EDUNVALVONNASSA ON KYSYMYS?

Holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta asioistaan.

Jos alaikäinen on ilman edunvalvojaa tai jos täysi-ikäinen on heikentyneen terveydentilan tai muun vastavan syyn vuoksi kykenemätön huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, tuomioistuin voi määrätä hänelle edunvalvojan. Edunvalvoja voidaan määrätä hoitamaan myös yksittäistä asiaa, esimerkiksi tiettyä tehtävää tai jotakin oikeustointa. Pidän tässä puheenvuorossa silmällä lähinnä sellaisia tapauksia, joissa edunvalvoja on määrätty toistaiseksi.

Normaalisti edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, vaan edunvalvojan tehtävänä on tukea päämiestä ja hoitaa tämän asioita yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos täysi-ikäinen on kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa, tuomioistuin voi rajoittaa hänen toimintakelpoisuuttaan esimerkiksi päättämällä, että hänellä ei ole kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita tiettyä omaisuuttaan. Jos nämä toimenpiteet eivät ole riittäviä turvaamaan henkilön etua, tuomioistuin voi julistaa hänet vajaavaltaiseksi.

Edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Täysi-ikäi-



selle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota hänen huollon tarpeensa ja olojensa kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen on pidettävä asianmukaisena.

Holhoustoimilain keskeisin periaate on ihmisarvon kunnioittaminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että kun päätetään toimintakyvyltään vajavaisen henkilön suojaamisesta holhousoikeudellisin toimenpitein, tulee lähtökohtana pitää hänen ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa loukkaamattomuutta. Etusijalla ovat tällöin päämiehen edut ja hänen osallistumismahdollisuuksiensa turvaaminen häntä koskevassa päätöksenteossa. Näistä syistä esimerkiksi päämiehen omaa toimintakelpoisuutta ja itsemääräämisoikeutta ei saa rajoittaa enempää kuin hänen etujensa suojaamiseksi on tarpeen.

Toiselta puolen edunvalvonnalla juuri turvataan päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi päämiehen omaisuuden suoja, oikeusturva ja usein myös oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon voivat käytännössä olla edunvalvojan toimenpiteiden varassa. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja myös edistää päämiehensä yhdenvertaisuutta muiden ihmisten kanssa, jotka kykenevät itse asioistaan huolehtimaan.

YKSITYINEN JA YLEINEN EDUNVALVONTA

Edunvalvojaksi voidaan holhoustoimilain mukaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Edunvalvoja voi olla esimerkiksi päämiehen sukulainen tai muu hänelle läheinen yksityinen henkilö. Lain mukaan valtio on kuitenkin velvollinen huolehtimaan siitä, että edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä yleisiä edunvalvoja. Tästä edunvalvontapalveluiden järjestämisestä huolehtivat maistraatit. Kunta vastaa edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Jos kunta ei tuota edunvalvontapalveluja, maistraatin on huolehdittava siitä, että muu tehtävään sopiva julkinen tai yksityinen yhteisö tuottaa palvelut.

Edunvalvonnassa on kaikkiaan noin 60 000 henkilöä. Heistä noin puolet on yleisessä edunvalvonnassa. Yleiset edunvalvojat hoitavat julkista tehtävää ja he kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Sen sijaan yksityisten edunvalvojien valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Yksityisten edunvalvojien toimintaan oikeusasiamies voi puuttua vain valvomalla, että maistraatti täyttää sille kuuluvan valvontatehtävän asianmukaisesti.

Näistä syistä yksityistä edunvalvontaa koskevia asioita tulee vain harvoin oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Eräässä tapauksessa olen ottanut kantaa maistraatin käytäntöön, jonka mukaan yli 65-vuotiaasta henkilöä ei pidetty sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään. Käsitykseni mukaan esimerkiksi puoliso voi sanottua korkeammasta iästään huolimatta usein olla kykenevä ja läheisenä ihmisenä myös paras vaihtoehto edunvalvojaksi ja turvaamaan päämiehen edun toteutumisen holhoustoimilain tarkoittamalla tavalla. Tämän vuoksi kaavamaisen ikärajan asettaminen edunvalvojalle on ristiriidassa perustuslain ikä syrjinnän kiellon ja perhe-elämän suojan kanssa.

EDUNVALVONNAN ONGELMIA

Yleisen edunvalvonnan keskeinen epäkohta on päämiesten suuri lukumäärä edunvalvojaa kohden. Kun esimerkiksi sisäasiainministeriön asettaman holhous-

toimen yhteistyöryhmän suosituksen mukaan yhdellä edunvalvojalla tulisi olla korkeintaan 150 päämiestä, eräissä kunnissa päämiehiä on voinut olla jopa kolminkertainen määrä. Tästä aiheutuu monenlaisia ongelmia.

Yleiset edunvalvojat eivät entuudestaan tunne päämiehiään. Tämä puolestaan merkitsee, että edunvalvojan on tutustuttava kuhunkin päämieheensä ja tämän asioihin voidakseen huolehtia tehtävästään asiaan kuuluvalla tavalla. Edunvalvojan tulee toimia yhteistöminnassa päämiehensä kanssa, ja heidän välillään tulee olla luottamuksellinen suhde.

Jos yhdellä edunvalvojalla on satoja päämiehiä, on selvää, että yksilöllinen päämiehen olosuhteisiin perehtyminen ei ole mahdollista. Pahimmillaan edunvalvoja ei ole lainkaan tavannut kaikkia päämiehiään saati että edunvalvoja ja päämies voisivat säännöllisesti tavata toisiaan. Tämä on mielestäni jyrkässä ristiriidassa asianmukaisen edunvalvonnan perusedellytysten kanssa.

Kun edunvalvojan määrääminen johtuu juuri siitä, että päämies ei ole kyennyt itse hoitamaan asioitaan, edunvalvojan tehtävien hoitaminen tulisi voida aloittaa välittömästi ja tehokkaasti. Edunvalvojan määräämisen taustalla voi olla myös epäily henkilön taloudellisesta hyväksikäytöstä.

Pidän hyvin huolestuttavana sitä, että kaikkien uusien päämiesten asioiden alkuselvittelyä ei kyetä tekemään heti edunvalvonnan alettua. Tämä viivästyttää mahdollisten epäkohtien ilmituloa ja on omiaan vaikeuttamaan kaikkea myöhempää asioiden hoitoa. Päämiehen perustoimeentulon turvan kannalta myös esimerkiksi erilaiset sosiaalihuollon tai sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat etuushakemukset tulisi voida saat-
taa vireille mahdollisimman joutuisasti. Pidemmälläkin tähtäimellä edunvalvojien työaika kuluu välttämättömiä juoksevien asioiden hoitamisessa, kun taas vaativampien asioiden hoitaminen viivästyy.

Jäljempänä tässä toimintakertomuksessa on esitetty niitä ongelmia, joita Helsingin holhoustoimen edunvalvontatoimistossa on ollut, mutta on syytä korostaa, että vastaavia ongelmia on lukuisissa muissakin kunnissa.

Eräissä tilanteissa edunvalvonnan järjestämiseen on havaittu liittyvän epäselvyyttä. Näin on esimerkiksi silloin, kun tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan eristämisestä ja sitomisesta pitäisi mielenterveyslain mukaan ilmoittaa edunvalvojalle, mutta edunvalvoja on määrätty yksinomaan potilaan taloudellisten asioiden hoitamista varten. Epäselvyyttä on ilmenyt myös siinä, onko potilaalle määrättävä edunvalvoja näitä tilanteita varten, jos hänellä ei ole edunvalvojaa. Oikeusasiamies on tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen mielenterveyslain täsmentämiseksi.

EDUNVALVONNAN VALVONTA

Edunvalvojien toimintaa valvovat maistraatit. Valvontaa varten edunvalvojan on annettava maistraatille luettelo päämiehen omaisuudesta, vuosittain vuosiliiri ja tehtävän lakatessa päätöstili. Saatuaan vuosiliirin tai päätöstiliin maistraatin on viipymättä tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat ja onko tili oikein laadittu.

Maistraatin valvonnalla on erittäin suuri merkitys, sillä holhoustoimilain mukaisessa järjestelmässä esimerkiksi sukulaisilla ei ole oikeutta saada tietoja edunvalvonnassa olevan asioista ilman tämän suostumusta. Mikäli päämies ei kykene tahtoaan tässä suhteessa ilmaisemaan, tämä perinteinen perheyhteydestä juontuva kontrollimekanismi ei toimi.

Yleisten edunvalvojien työtilanteen takia omaisuusluetteloita ei aina kyetä laatimaan ja luovuttamaan maistraatille lain määräämässä kolmen kuukauden määräajassa edunvalvonnan alkamisesta eikä vuosiliirikään kyetä aina antamaan määräajassa, vaan määräajan pidentämisspynnöistä maistraatille on eräissä kunnissa muodostunut pääsääntö. Kuten edunvalvojat, myös monet maistraatit kärsivät voimavarojen puutteesta, jolloin myös tilintarkastukset voivat viivästyä. Pahimmillaan saman päämiehen tilejä on voinut olla tarkastamatta kahdeltakin perättäiseltä tilivuodelta.

Pidän tällaista tilannetta erittäin epätydyttävänä. Päämiehen etu vaatii, että tilit annetaan ajallaan ja tarkastetaan ripeästi, jotta mahdolliset epäselvyydet, puutteellisuudet tai lainvastaisuudet tulevat ilmi mahdolli-

simman hyvissä ajoin. Toisaalta myös edunvalvojan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän saa tilintarkastuksen myötä informaatiota ja palautetta tekemästään työstä, jotta hän voi tarvittaessa muuttaa toimintatapojaan. Edunvalvonta tapahtuu virkavastuulla, ja päämiehelle aiheutuneista vahingoista voi seurata myös korvausvastuu.

Oikeusasiamiehen mahdollisuudet puuttua yksittäisiin edunvalvontoihin rajoittuvat lähinnä kantelun kautta vireille tuleviin asioihin. Edunvalvonnasta kantelevat useimmiten edunvalvonnassa olevat itse, mutta jonkin verran myös heidän sukulaisensa tai muut läheisensä. Kun edunvalvonnassa olevat eivät useinkaan kykene itse oikeuksiaan peräänkuuluttamaan, kanteluiden määrä jää käytännössä pieneksi. Kertomusvuonna vireille tuli 35 edunvalvontaa koskevaa kantelua.

Edunvalvonnassa olevan henkilön tekemän kantelun tavallisin aihe on hänen käyttöönsä annettavien varojen määrä. Holhoustoimilain mukaan päämiehen valintaan on jätettävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Käyttövarojen määrää koskeva erimielisyys edunvalvojan ja päämiehen välillä synnyttää oikeudellisesti vaikeasti ratkaistavan ristiriitatilanteen.

Päämiehen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen on käytännössä johtanut siihen, että edunvalvonnassa olevan henkilön toimintakelpoisuuden rajoittaminen on äärimmäisen harvinaista. Tämä tarkoittaa sitä, että päämiehellä on edunvalvojan ohella oikeus itse vallita omaisuuttaan ja tehdä oikeustoimia. Toisaalta päämiehen etujen suojaamiseksi edunvalvojat kuitenkin tosiasiallisesti rajoittavat tätä toimintakelpoisen päämiehen oikeutta esimerkiksi siten, että päämiehelle ei anneta hänen haluamaansa määrää käyttövaroja. Olen pitänyt tätä sikäli ongelmallisena, että toimintakelpoisuuden rajoittaminen kuuluu yksinomaan tuomioistuimen toimivaltaan.

Näistä syistä olen katsonut, että ilmeisissä ja jatkuvasti toistuvissa ristiriitatilanteissa edunvalvojan tulisi saatua tuomioistuimen tutkittavaksi kysymys päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, jotta edunvalvojan toimivaltuudet olisivat oikeudelliselta kannalta ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta asianmukaisella tavalla järjestettyjä.

JULKISEN VALLAN VASTUU

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Mielestäni edunvalvontapalveluiden järjestämisessä tämä julkisen vallan vastuu on erityisen korostunut, koska edunvalvonnassa on kyse sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene oikeuksistaan huolehtimaan.

Yleisen edunvalvonnan suurin ongelma on päämiesten liian suuri lukumäärä edunvalvojaa kohti, jolloin holhoustoimilain mukainen yksilöllinen päämiehen oikeuksista ja eduista huolehtiminen ei käytännössä voi toteutua. Tämän vuoksi olen esittänyt sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko yleisten edunvalvojien määrästä suhteessa päämiesten määrään säätää laissa tai millä muulla tavalla yleisten edunvalvontapalveluiden riittävän tuottamisen kriteerit voitaisiin lain tasolla turvata.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä holhoustoimilain mukaisen yleisen edunvalvonnan järjestämis- ja rahoitusvastuu on suunniteltu siirrettäväksi kunnilta valtiolle. Tämä uudistus poistaisi sen yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisen tilanteen, että yleisten edunvalvontapalveluiden riittävyys vaihtelee kunnittain. Toisaalta valtion rahoitusvastuu ei vielä sinällään takaa palveluiden riittävyyttä, kuten maistraattien holhoustoimen resurssiongelmat osoittavat.

Oikeusasiamiehen kansliassa edunvalvonta-asioihin on pyritty kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota muun muassa siten, että edunvalvonnasta on muodostettu oma asiaryhmänsä, jolle on nimetty pääesittelijä. Näillä toimenpiteillä on parannettu kokonaiskuvan saamista edunvalvonnan ongelmista ja luotu edellytykset asiaryhmän seurannalle. Lisäksi kuntien edunvalvontatoimistoihin sekä maistraatteihin on tehty tarkastus- ja perehtymiskäyntejä.

Edunvalvonta ansaitsee nykyistä suuremman huomion julkisen vallan taholta. Jokainen meistä voi jossakin elämänsä vaiheessa olla edunvalvonnan tarpeessa.

JUKKA LINDSTEDT

Viranomaisten laajenevat valtuudet

Kansalaisten huoli turvattomuudesta tulee säännöllisesti esiin eri yhteyksissä. Esimerkiksi syksyllä 2005 tehdyssä kyselyssä rikollisuutta pidettiin yhtenä tärkeimmistä Suomessa ratkaisua vaativista kysymyksistä, toki silti paljon vähäisempänä ongelmana kuin esimerkiksi työttömyyttä. Valtaosa suomalaisvastaajista katsoi, että rikollisuuden ja varsinkin terrorismin torjunnasta tulisi ensisijaisesti päättää EU:ssa. Suomessa syksyllä 2005 tehdyssä toisessa kyselyssä puolet vastaajista yhtyi väittämään ”Mitkään voimatoimet eivät ole liian kovia terrorismin kitkemiseksi”.

Rikollisuuden ja terrorismin torjunta sekä kansallisin että kansainvälinen toimenpitein onkin tärkeää. Kansainvälistymisen vuoksi Suomessa on yhä enemmän otettava huomioon muidenkin maiden turvallisuustilanne. Asialla on kuitenkin kääntöpuolensa. Tiukentuva kriminaalipolitiikka sekä kansainväliset ja kansalliset terrorismin vastaiset toimet ovat usein ongelmallisia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

KRIMINAALIPOLITIIKAN MUUTOKSISTA

Usein esitetyn arvion mukaan kriminaalipolitiikka Suomessa on viime vuosina kiristynyt. Se on ilmennyt laajenneina kriminalisointeina, tiukennettuina rangaistusasteikkoina, vankimäärän kasvuna ja poliisin toimivaltuuksien lisäämisellä.

Tällainen kehitys vaikuttaa myös oikeusasiamiehen työhön. Vankien olojen valvonta on yksi oikeusasiamiehen keskeisistä tehtävistä. Poliisiin kohdistuvassa valvonnassa puolestaan pakkokeinot ovat paljon esillä. Oikeusasiamies saa vuosittain viranomaisilta kertomukset salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen kuten esimerkiksi telekuuntelun ja peitetoiminnan käytöstä. Oikeusasiamies kiinnittää myös tarkastuksilla ja muutenkin erityistä huomiota poliisin salaisiin keinoihin. Perinteisemmät pakko- ja tutkintakeinot puolestaan tulevat usein kantelujen kautta oikeusasiamiehen arvioitavaksi.



Tiukentuneen kriminaalipolitiikan taustalla on monia syitä. Vaikka suomalainen rikollisuustilanne ei ole muuttunut kokonaisuutena merkittävästi, huumausainerikollisuus on lisääntynyt ja rikollisuus on aikaisempaa järjestäytyneempää. Kansalaisten turvallisuuden tarve vaikuttaa myös lisääntyneen. Merkityksensä on silläkin, että tiedotusvälineiden mielenkiinto kirjoittaa rikoksista on kasvanut. Uusia rangaistussäännöksiä säädetään myös sen vuoksi, että ns. yhteisölliset oikeushyvät ovat aikaisempaa tärkeämpiä. Rikosoikeus ei suojaa enää vain terveyden ja omaisuuden kaltaisia perinteisiä oikeushyviä, vaan rikosoikeudella halutaan nykyään torjua myös esimerkiksi ympäristön tuhoamista ja syntyperään tai sukupuoleen perustuvaa syrjintää.

Keskeinen asiaan vaikuttaa kansainvälistyminen. Rikosoikeuden uhkakuvia ei tarkastella enää vain kotimaisesta näkökulmasta, vaan vähintään EU:n näkökulmasta ja usein sitäkin laajemmalla tasolla. Eri maiden rangaistussäännöksiä halutaan yhtenäistää. Ainakin EU:ssa yhtenäistämisen lähtökohta vaikuttaa olevan se, että lievemmän kriminaalipolitiikan maat joutuvat tiukentamaan säännöksiään. Poliisin ja muiden viranomaisten kansainvälinen yhteistyö puolestaan edellyttää viranomaisten käytössä olevien keinojen yhtenäistämistä.

Kansainvälisen yhteistyön vuoksi Suomessa on kiinnitettävä huomiota sellaisiin rikoksiin, joita ei meillä juuri esiinny. Toisaalta samalla voidaan toimia niin, etteivät tällaiset rikokset meillä jatkossakaan yleistyi. Tällainen keskeinen kansainvälisen huomion kohde on viime vuosina ollut terrorismi. Sen torjunta on ollut yhteistyön aihe niin Yhdistyneissä kansakunnissa, Euroopan neuvostossa kuin Euroopan unionissakin. Yhdysvaltojen toiminnassa terrorismin vastaiset toimet ovat koko politiikan tärkein kysymys.

TERRORISMIN VASTAISIA TOIMIA SUOMESSA

Suomessa valtioneuvosto vahvisti syyskuussa 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelman. Terrorismin torjunnan osalta ohjelmassa viitattiin kansainväliseen yhteistyöhön ja tarpeeseen vaikuttaa terrorismia synnyttäviin tekijöihin. Ennalta estävän työn tärkeyttä ja korkeaa kansallista torjuntavalmiutta painotettiin. Yleensä arvioitiin, että Suomeen ei kohdistu suoraa terrorismin uhkaa, mutta terroritekojen mahdollisuutta ei voi kuitenkaan sulkea kokonaan pois. Terrorismiin ja sen torjuntaan on kiinnitetty huomiota myös valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, sekä vuodelta 2004.

Suomessa terrorismin vastaiset toimet ovat olleet varsin maltillisia, mutta eivät silti ongelmattomia. Rikoslakiin on lisätty uusi luku terrorismirikoksista. Uusia säännöksiä oli paikoitain vaikea sovittaa vakiintuneisiin rikoslakimme muotoiluihin. Poliisin käytettävissä olevia pakko- ja tutkintakeinoja on laajennettu koskemaan myös terrorismia. Viime vuonna voimaan tulleella poliisilain muutoksella poliisin käytettävissä olevia tiedonhankintakeinoja laajennettiin. Periaatteessa tärkeää oli telekuuntelun mahdollistaminen jo ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa. Tämä laajennus koski lähinnä terrorismin torjuntaa.

Rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmää on laajennettu koskemaan myös terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä. Vuonna 2005 voimaan tullessa uudessa rajavartiolaitos on varauduttu siihen, että rajavartiolaitos voi antaa poliisille apua terrorismin torjunnassa. Varsin paljon keskustelua herätti puolustusvoimien virka-apua koskeva lainmuutos, joka myös tuli voimaan viime vuonna. Eduskunnassa täsmennettiin alkuperäistä ehdotusta, joka koski puo-

lustusvoimien virka-apua poliisille terrorismin torjumiseksi. Täsmennykset olivatkin tarpeen, sillä sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua sivullisten perusoikeuksiin, jopa hengen suojaan.

On hyvä, että tarvittavia lainmuutoksia on tehty ja valmisteltu rauhallisissa oloissa, ilman yhteyttä mihinkään ajankohtaiseen Suomessa tapahtuneeseen tekoon. Yhdysvalloissa syksyllä 2001 tehdyt terrori-iskut ja niitä seuranneet eri tahojen esittämät toimenpite vaatimukset kyllä herättivät Suomen viranomaiskoneistossa jonkin verran hämmennystä. Myös ns. jauhokirjeet työllistivät viranomaisia. Mitään mainittavia viranomaisten ylilyöntejä terrori-iskun jälkitunneissa ei Suomessa kuitenkaan tapahtunut.

Viranomaistoimet olisivat saattaneet olla sekä tiukkuudeltaan että valmistelun tasoltaan toisenlaisia, jos kyseessä olisi ollut Suomeen kohdistunut terrori-isku. Kriisitilanteessa lainvalmisteluun ei voitaisi varata hyvään lopputulokseen vaadittavaa aikaa ja valmistelutyövoimaa. Kiihtyneissä tunneissa tehtävissä lainmuutoksissa yksilön oikeusturva voisi vaarantua. Suomessa tästä on kokemusta viimeksi viime sotien ajalta.

TERRORISMIN TORJUNTA, IHMISOIKEUDET JA OIKEUSTURVA

Terrorismin vastaisten toimien ihmisoikeuksille aiheuttamia ongelmia on jouduttu selvittämään niinkin lähellä kuin Ruotsissa. Ruotsalaisia on ollut vankeina Guantánamon vankileirissä ja Abu Ghraibin vankilassa. Ruotsalaisten varoja on jäädytetty terrorismiepäilyjen vuoksi. Maaliskuussa 2005 antamallaan päätöksellä Ruotsin oikeusasiamies osoitti maansa turvallisuuspoliisille erityisen painavaa arvostelua sen toiminnasta – tai pikemmin toimimattomuudesta – tilanteesta, jossa kaksi terrorismista epäiltyä egyptiläistä kuljetettiin yhdysvaltalaisen toimesta Ruotsista Egyptiin.

Kansainvälisten järjestöjen edellyttämät ja toisaalta joidenkin valtioiden yksipuolisesti toteuttamat toimet voivat vaikuttaa Suomeen ja suomalaisiinkin. Kansainvälisen terrorisminvastaisen yhteistyön vuoksi Suomikin joutuu panemaan täytäntöön kansainvälisissä järjestöissä päätetyt toimet, niihin jääneistä puutteista ja ongelmakohdista huolimatta. Esimerkiksi luotaessa syksyllä 2001 YK:ssa pikaisesti järjestelmä epäiltyjen

terroristien varojen jäädyttämiseksi poikettiin syyttömyysolettamasta. Myös jätettiin turvaamatta valitusmahdollisuus ”mustalle listalle” joutuville, joiden omaisuus voidaan jäädyttää.

Keskeinen terrorismin torjunnan vaarantama perusoikeus vaikuttaa olevan yksityisyys. Sähköiden viestinnän valvontaa pyritään lisäämään, ja esimerkiksi lentomatkustajien tiedot ovat viranomaisten mielenkiinnon kohteena. Näiltäkin osin paineet valvonnan tehostamiseksi ovat kansainvälisiä.

Vaikka terrorismin torjuntaan liittyviä vakavia oikeusturvaongelmia ei Suomessa ehkä tulisikaan esiintymään, terrorismin torjuntatoimilla voi olla vähintään välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksille sekä oikeusturvalla Suomessakin. Niitä voidaan kuvata seuraavasti.

Terrorismin vastaisella ”sodalla” siinä muodossa kuin monet maat sitä harjoittavat on ollut haitallinen merkitys kansainvälisen oikeuden kannalta – toivottavasti kuitenkin vain väliaikaisesti. Vakavimmissa tapauksissa ”sodassa” on rikottu monia kansainvälisiä ihmisoikeuksia, kuten oikeutta saada vapaudenriiston laillisuus tutkituksi ja jopa kidutuksen kieltä. Se, että tilanne on jatkunut tällaisena jo useita vuosia eikä korjausta ole tapahtunut, heikentää kansainvälisen oikeusjärjestelmän uskottavuutta ja alentaa kynnystä uusiin loukkauksiin.

Terrorismin vastaisen kamppailun nimissä toteutetaan toimia, joiden todellinen tarkoitus on muu. Voitaisiin puhua terrorismi-sanan väärinkäytöstä. Vakavimmillaan tämä on esimerkiksi itsenäisyyspyrkimysten tukahduttamista, miehityksen jatkamista tai omien kansalaisten sortamista terrorismin vastaiseen sotaan vedoten. Tästä on kansainvälisiä esimerkkejä.

Lievempi ”väärinkäytön” muoto on terrorismi-käsitteen laajentaminen koskemaan sellaisiakin rikoksia, joihin se ei oikeastaan vaikuta rikoslain määritelmän mukaan soveltuvan. Tällaisia puheenvuoroja on Suomessakin välillä esitetty, ei tosin poliisin taholta.

Myöskään EU:n tasolla tällainen käsitteiden sekoittaminen ei ole vierasta. Osana ns. terrorismipakettia, johon syyskuussa 2001 pikaisesti poliittisesti sitouduttiin, EU:ssa hyväksyttiin säännökset rikoksentehtäjien luovuttamisesta jäsenvaltioiden välillä – ns. eurooppa-

lainen pidätysmääräys. Toisissa oloissa laajan hankkeen toteutuminen olisi kestänyt pidempään ja ollut vaikeampaa. Nyt hanke toteutui nopeasti terrorismipakettien osana, vaikka hankkeessa ei kovin paljon edes ollut kysymys terrorismin torjunnasta.

Terrorismin torjuntaan liittyvät rangaistus- ja pakkokeinot säännökset voivat välillisesti vaikuttaa koventuviin vaatimuksiin uusista rangaistusasteikoista. Saattaa myös olla, että terrorismia käytetään yhtenä perusteenä, jos poliisin taholta esitetään uusia vaatimuksia laajemmista valtuuksista. Viime aikoina onkin tuotu esiin näkemyksiä järjestäytyneen rikollisuuden ja toisaalta terrorismin torjunnan yhteisistä piirteistä. Laajentuvat toimivaltuudet olisivat luultavasti salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja, joiden suuntaan poliisin toiminta on muutenkin viime vuosina merkittävästi siirtynyt.

Monet salaisista keinoista ovat jo periaatteessa ongelmallisia, kuten suunniteltu peitetoimintaan osallistuvan poliisin oikeus tehdä rikoksia. Poliisitoiminnan liukumien salaiseen suuntaan vaikeuttaa myös sen laillisuusvalvontaa. Toimenpiteiden kohteena olevat eivät juuri voi kannella salaisista keinoista. Oikeusasiamiehellä on toki muitakin mahdollisuuksia seurata tällaisia keinoja.

On myös käytännössä havaittu, että tarkasta sääntelystä huolimatta poliisin saamiin uusiin valtuuksiin liittyy nopeasti soveltamisongelmia ja laajennustarpeita. Lisäpainetta valtuuksien laajentamiseen tuo jatkuva tekninen kehitys.

Laajemmilla viranomaisvaltuuksilla on taipumus jäädä pysyviksi. Vaikka terrorismitilanne maailmassa helpottuisi, eri maissa käyttöön otettuja terrorisminvastaisia erityisvaltuuksia tuskin purettaisiin. Niiden tarpeellisuutta voidaan aina perustella sillä, että juuri niiden ansiosta terrorismiuhka on väistynyt. Siksi harkinnan on oltava tarkkaa viranomaisvaltuuksia laajennettaessa. Suomalaiset toimet ovat olleet maltillisia, ja myös kansainväliset toimet vaikuttavat nykyään harkitummilta kuin esimerkiksi vuonna 2001.

Silti on syytä tarkkaan seurata, miten viranomaisvaltuuksien laajentaminen vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksiin.

2. Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2005

INSTITUUTIO, SEN TILA JA HAASTEET

Tehtävät ja työnjako

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin laillisuusvalvoja. Hänen tehtävänä on valvoa julkisten tehtävien hoitamista ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista niiden hoitamisessa. Pyrkimyksenä on muun muassa varmistaa, että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjestelmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat asianmukaisesti. Tarkoitus on myös antaa eduskunnalle mahdollisuus oikeusasiamiehen havaintojen pohjalta arvioida lainkäytön ja hallinnon toimintaa.

Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet ja muut viranomaiset. Viranomaisten ja virkamiesten lisäksi oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvat muutkin henkilöt ja yhteisöt, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Sen sijaan oikeusasiamies ei tutki eduskunnan lainsäädäntötyötä eikä kansanedustajien toimintaa, ei myöskään valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia. Perustuslain mukaan oikeusasiamies päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan.

Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii valtiovallan perinteisen kolmijaon ulkopuolella. Hänen valinnsa, toimivallasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa. Lähemmin toiminnasta säädetään laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Säännökset ovat tämän kertomuksen liitteenä (liite 1 s. 269).

Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohella myös kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Heidän toimikautensa on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää työnjaosta heidän välillään. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies. OA Paunio käsittelee asiat, jotka

koskevat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä sekä muun muassa sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa yleisemminkin sekä lapsen oikeuksia. AOA Jääskeläinen käsittelee muun muassa tuomioistuimia, vankeinhoitoa, ympäristö- ja paikallishallintoa sekä verotusta koskevat asiat. AOA Lindstedt puolestaan käsittelee muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta, puolustusvoimia ja opetusta koskevia sekä ulkomaalais- ja kieliasioita. Yksityiskohtainen työnjako on liitteenä (liite 2 s. 276).

Toimintamuodot

Oikeusasiamies valvoo laillisuutta pääosin tutkimalla kanteluita. Hän voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

Perusoikeussäännökset uudistettiin Suomessa vuonna 1995. Tämän uudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehen tehtäväksi säädettiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tarkoitus oli näin korostaa, että perus- ja ihmisoikeudet ohjaavat virkamiesten ja viranomaisten toimintaa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonassa perus- ja ihmisoikeuksilla onkin merkittävä osa. Ne ovat esillä yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa mutta myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen jakso, josta käy ilmi, millaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä vuoden aikana on ollut esillä ja millaisiin kannanottoihin ne ovat johtaneet (s. 35).

Lain mukaan oikeusasiamiehen tulee tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisessä työnjaossa oikeusasiamiehelle on lain mukaan

keskitetty myös näistä kohteista tulevien kanteluiden tutkinta. Tarkastuksia tehdään käytännössä lisäksi muihin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin. Tarkastukset ovat oikeusasiamiehen eräs keskeinen toimintamuoto.

Oikeusasiamiehen erityistehtäviin kuuluu 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 peite-toimintaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Peite-toiminnassa poliisi hankkii tietoja rikollisesta toiminnasta esimerkiksi soluttautumalla rikollisryhmän toimintaan. Sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus peite-toiminnan käytöstä. Tässä kertomuksessa on erillinen jakso myös telepakkokeinojen ja poliisin peite-toiminnan valvonnasta (s. 69).

Viime vuosina oikeusasiamies on painottanut eduskunnan esittämän toivomuksen mukaisesti myös lasten oikeuksien toteutumisen valvontaa (s. 200).

Perus- ja ihmisoikeudet painopisteenä

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa helmikuun alkupäivinä 86 vuotta sitten. Tänä aikana laillisuusvalvonta on kasvanut ja muuttunut monin tavoin. Se on painottunut hyvää hallintomenetelyä ohjaavaksi ja sille vaatimuksia asettavaksi. Syyttäjän rooli on jäänyt taka-alalle ja viranomaistoimintaa ohjaava ja kehittävä rooli on korostunut.

Toiminta oli ensimmäisten vuosikymmenien aikana pienimuotoista. Keskeistä oli tuomareiden ja muiden virkamiesten toiminnan virkarikosoikeudellinen arviointi. Julkisen vallan tehtäväpiiriin laajentuminen erityisesti

1960- ja 1970-luvulla merkitsi tehtävien ja kanteluiden määrän voimakasta kasvua. Kun hallintomenetely oli pitkälle sääntelemätöntä, oikeusasiamiehen kannanotoilla oli tuolloin huomattava merkitys kehitetäessä asianmukaista hallintomenetelyä.

Julkisen hallinnon yksityistämiskehitys johti oikeusasiamiehen toimivallan laajentamiseen vuonna 1991 niin, että oikeusasiamiehen valvonnan piiriin tulivat siihen aikaisemmin yksinomaisesti kuuluneiden viranomaisten ja virkamiesten lisäksi myös julkisyhteisön työntekijät ja julkista tehtävää hoitavat.

Kansalaisten oikeuksien tarkastelu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden valossa alkoi 1980-luvun lopulla. Ratkaisut koskivat tuolloin vapautensa menettäneitä ja ulkomaalaisia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tultua voimaan Suomessa vuonna 1990 ihmisoikeuksien merkitys kasvoi merkittävästi myös laillisuusvalvonnassa.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä on muuttanut näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävissä asioissa. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi on merkinnyt ennen kaikkea eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies on korostanut perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

Perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat nousseet oikeudellisesta näkökulmasta muiden perus- ja ihmisoikeuksien rinnalle. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ovat tulleet usein arvioitaviksi viime vuosina.

Perusoikeuksien painotus on näkynyt myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Oikeusasiamiehelle on katsottu kuuluvan, ei ainoastaan perus- ja ihmisoikeuksien valvonta, vaan myös niiden aktiivinen edistäminen. Tähän liittyen on ryhdytty muun

muassa käymään keskusteluja keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta on otettu esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapausta yleisempää merkitystä. Esimerkiksi kahden viimeisen vuoden aikana on laajasti selvitetty tarkastuksilla ja muutoin viranomaisten toimia lapsiin perheissä kohdistuvan väkivallan selvittämiseksi ja estämiseksi ja lasten hoitamiseksi. Oikeusasiamies antoi eduskunnalle asiasta erillisen kertomuksen 7.2.2006.

Yhteistyö EU-maiden, Itämeren maiden ja koko Euroopan maiden oikeusasiamiesten kesken on lisääntynyt voimakkaasti. Kansainvälisesti oikeusasiamiehen toiminta on nähty arvokkaana ihmisoikeuksien kunnioittamisen takeena ja instituutio onkin eri muodoissaan levinnyt laajasti maailmalle. Oikeusasiamiesten keskinäisen yhteistyön lisäksi oikeusasiamiehen rooli kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toteutumisen seurannassa on saanut aikaisempaa suurempaa painoa.

Kaikki nämä toiminnot ja uudet toimintamuodot eivät ilmene tilastosta, johon sisältyvät kantelukirjoitukset, omat aloitteet, tarkastukset ja kansalaisten muut yhteydenotot. Tämä viime vuotta koskeva tilasto on kertomuksen liitteenä (liite 3 s. 277). Jäljempänä vuotta 2005 kuvaavassa katsauksessa tuodaan esille niitä toimintamuotoja, joilla näiden tilastosta näkyvien keskeisten toimintojen ohella oikeusasiamies pyrki edistämään perus- ja ihmisoikeuksia.

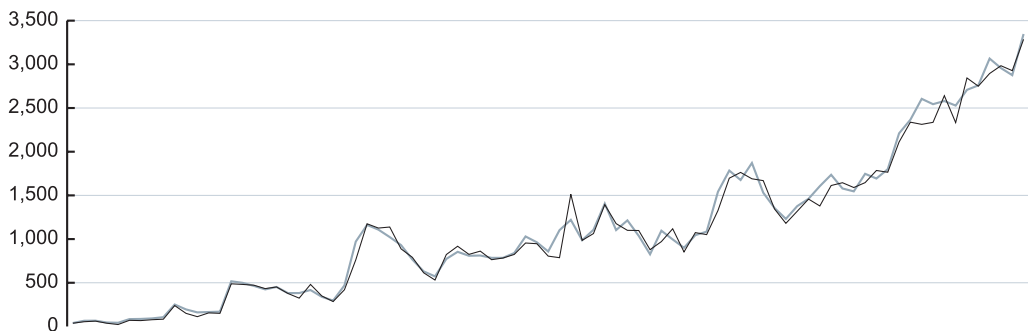
Työtilanne ja sen haasteet

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on edelleen kansalaisten kanteluiden käsittely ja tutkinta. Laissa todetaan asiasta seuraavaa:

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Tämän mukaisesti oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joiden perusteella näyttää olevan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, kuinka vähäistä tahansa. On huomattava, että myös sen seikan arvioiminen, onko aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, edellyttää joskus paljon selvitystyötä. Tämä laaja tutkintavelvollisuus merkitsee sitä, että oikeusasiamiehellä on vain vähän harkintavaltaa painottaa laillisuusvalvontaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perustelluksi arvioimallaan tavalla. Monissa muissa maissa oikeusasiamiehen harkintavaltaa on tässä suhteessa suurempi.

Kanteluiden määrä on kasvanut voimakkaasti 1990-luvun alkuvuosista lähtien. Kasvu on ollut jatkuvaa ja selkeää vaikkakaan ei suoraviivaista. Kanteluiden määrät ovat viimeisten 13 vuoden aikana kaksinkertaistuneet. Kahden viime vuoden aikana kanteluiden määrä on kasvanut kolmanneksella.



Kantelut vuosilta 1920–2005

■ saapuneet

■ ratkaistut

Perusoikeusuudistus puolestaan on tuonut mukanaan laillisuusvalvontaan uuden näkökulman ja työn painoituksen. Tämä muutos ja samanaikaisesti tapahtunut kanteluiden voimakas kasvu johtivat 1990-luvun jälkivuosina siihen, että kanteluiden käsittelyajat pidentyivät merkittävästi. Näihin haasteisiin on vastattu esittelijäkuntaa ja muuta henkilökuntaa lisäämällä, työskentely- ja toimintatapoja kehittämällä sekä panostamalla voimakkaasti koulutukseen. Myös työhyvinvoinnin edistäminen oikeusasiamiehen kansliassa on otettu suunnitelmallisen työn kohteeksi. Ensisijainen tavoite on ollut pyrkiä lyhentämään pitkiä käsittelyaikoja tinnimättä kuitenkaan työn laadusta ja perus- ja ihmis-oikeusvalvonnan vaatimuksista. Tässä on vielä onnistuttu kohtuullisesti, mutta mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen nykyisillä voimavaroilla ovat rajalliset. Mikäli kanteluiden määrän kasvu jatkuu edelleen, on harkittava myös vaihtoehtoja kanslian henkilökunnan lisäämiselle. Eräs mahdollisuus olisi laajentaa oikeusasiamiehen harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa. Tämä edellyttäisi kuitenkin lain muuttamista.

Apulaisoikeusasiamiehelle sijainen

Eduskunta hyväksyi 14.10.2005 perustuslain ja oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisen. Perustuslain muutos edellyttää sen hyväksymistä seuraavilla valtiopäivillä. Kun lakien muutokset tulevat voimaan, oikeusasiamies voi tarvittaessa valita apulaisoikeusasiamiehelle sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

VUODEN 2005 TOIMINTA

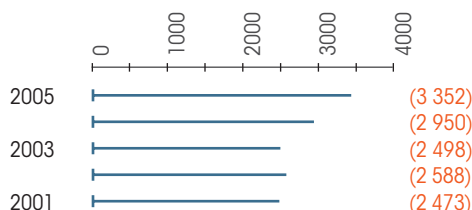
Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat

Laillisuusvalvonta-asioihin luetaan kantelut, omat aloitteet, lausunnot ja kuulemiset esim. eduskunnan eri valiokunnissa sekä muut kirjoitukset. Nämä muut kirjoitukset ovat luonteeltaan lähinnä tiedusteluja tai selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvonta-

valtaan kuulumattomia tai sisällöltään yksilöimättömiä kansalaiskirjeitä. Niitä ei kirjata kanteluiksi, vaan kanslian neuvontalakimiehet vastaavat niihin välittömästi antaen ohjausta ja neuvontaa.

Vuoden 2005 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 3 829 uutta laillisuusvalvonta-asiata. Tämä oli noin 14 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Varsinaisten kanteluasioiden määrä oli vuonna 2005 yhteensä 3 352, mikä oli myös noin 14 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Omien aloitteiden määrä oli 49. Lausunto- ja kuulemispyyntöjä oli 43. Kaiken kaikkiaan vuoden 2005 aikana oli käsiteltävänä 5 576 (edellisvuonna 5 033) laillisuusvalvonta-asiata. Aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita oli käsiteltävänä 1 747 (edellisvuonna 1 686).

Saapuneet kantelut 2005–2001



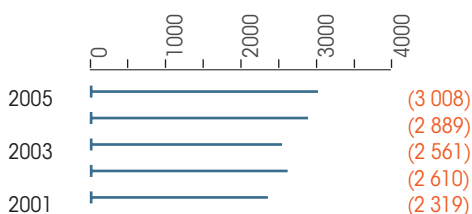
Saapuneet kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	2005	2004
Kantelut	3 352	2 950
Omat aloitteet	49	52
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	43	28
Muut kirjoitukset	385	317
Yhteensä	3 829	3 347

Kanteluiden laadussa ei näyttäisi tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden määrä on lisääntynyt edelleen. Sama koskee poliisikanteluja. Kantelujen määrän kasvu on jakautunut suhteellisen tasaisesti eri asiaryhmien kesken.

Ratkaisut

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 3 491. Näistä varsinaisten kanteluasioiden määrä oli 3 008. Kanteluita ratkaistiin jonkin verran vähemmän kuin niitä saapui, kuitenkin 4 % enemmän kuin edellisvuonna. Omia aloitteita ratkaistiin 52, lausuntoja ja kuulemisia oli 48 (luettelo lausunnoista ja kuulemisista on liitteenä 4 s. 280). Vastauksia muihin kirjoituksiin annettiin 383.

Ratkaistut kantelut 2005–2001



Ratkaistut kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	2005	2004
Kantelut	3 008	2 889
Omat aloitteet	52	54
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	48	29
Muut kirjoitukset	383	314
Yhteensä	3 491	3 286

Osa kanteluista on sellaisia, että oikeusasiamies ei voi tutkia niitä. Tällaisia ovat asiat, jotka eivät kuulu hänen toimivaltaansa, jotka ovat vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai ovat yli viisi vuotta vanhoja. Näistä syistä tutkimatta jätettiin vuonna 2005 yhteensä 709 eli noin 20 % kaikista ratkaistuista kanteluista (edellisvuonna 19 %). Muita asioita pidetään tilastoissa tutkittuina asioina.

Osassa asioista ei ole aihetta epäillä väitettyä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Näitä ratkaisuja oli vuoden 2005 aikana 1 205 eli noin 35 % kaikista ratkaistuista kanteluista (edellisvuonna 32 %). Kanteluasian tutkinta saattaa johtaa myös siihen, että väitettyä lainvastaisuutta tai virhettä ei todeta tai sen tueksi ei ole riittävää näyttöä. Näitä ratkaisuja oli vuoden aikana 629 eli noin 18 % kaikista ratkaistuista kanteluista (edellisvuonna 22 %).

Merkittävin ryhmä ovat ne ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tällaisia toimenpiteitä ovat virkasyte, huomautus, käsitys sekä esitys. Lisäksi asiassa saattaa myös tapahtua korjaus sen tutkinnan aikana.

Virkasyte on ankarin reaktiokeino. Oikeusasiamies voi kuitenkin lain mukaan niissä tapauksissa, joissa valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, olla nostamatta syytettä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Oikeusasiamies voi lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoi-
keuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava. Oikeusasiamies voi tehdä lisäksi esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2005 yhteensä 513, mikä on lähes 17 % kaikista ratkaisuis-
ta (tutkituista kanteluista noin 22 %). Virkasyytteitä ei määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 40 ja käsityksiä esitettiin 429. Niistä moittivia oli 209 ja ohjaavia 220. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 28 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 16, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Yhteen ratkaisuun saattaa sisältyä useita toimenpiteitä.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä		
Viranomainen	Poliisiviranomaiset		10	107	5	1	123	518	23,7
	Sosiaaliviranomaiset		15	90	1	7	113	662	17,0
	- sosiaalihuolto		11	62		5	78	334	
	- sosiaalivakuutus		4	28		2	34	327	
	Terveysturvaviranomaiset		4	45	1	1	51	289	17,4
	Vankeinhoitoviranomaiset		1	38		4	43	239	18,0
	Ympäristöviranomaiset		2	16	1	1	20	80	25,0
	Työvoimaviranomaiset		1	18	1		20	125	16,0
	Opetusviranomaiset			18		2	20	91	22,0
	Sotilasviranomaiset		1	16		2	19	42	45,2
	Muut valvottavat viranomaiset		1	10	2	5	18	139	13,0
	Tuomioistuimet		1	16			17	249	6,8
	- yleiset tuomioistuimet		1	13			14	221	
	- erityistuomioistuimet							1	
	- hallintotuomioistuimet			3			3	27	
	Ulosottoviranomaiset		1	8	1	1	11	96	11,4
	Veroviranomaiset		1	8		1	10	102	9,8
	Kunnalliset viranomaiset			10			10	105	9,5
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			7	1		8	55	14,5
	Tulliviranomaiset			6	2		8	31	25,8
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		1	4		2	7	41	17,1
	Edunvalvontaviranomaiset			4	1		5	30	16,7
	Ylimmät valtionelimet			3	1	1	5	36	13,9
	Syyttäjäviranomaiset			4			4	62	6,4
	Ulkomaalaisviranomaiset		1	1			2	47	4,2
	Kirkolliset viranomaiset							11	–
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset							11	–
	Yhteensä	–	40	429	16	28	513	3 060	16,8

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista
asiaryhmän kanteluista

Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsitte-
ly aika oli vuoden lopussa 6,1 kuukautta. Edellisenä
vuonna se oli 7,6.

Suurimmat asiaryhmät

Kertomusvuonna kuten edellisinäkin vuosina ratkais-
tiin eniten sosiaaliturvaa koskevia asioita, yhteensä
661. Niistä koski sosiaalihuoltoa 334 ja sosiaalivakuu-
tusta 327 asiaa. Seuraavaksi eniten ratkaistiin poliisia

(518), terveydenhuoltoa (289), tuomioistuimia (249)
ja vankeinhoitoa (239) koskevia asioita. Muita suuria
asiaryhmiä olivat työhallinto (125), kunnallisasiat
(105), veroasiat (102), ulosotto-asiat (96) ja opetus-
asiat (91). Näiden asiaryhmien osuudet kaikista rat-
kaistuista kanteluista ilmenevät oheisesta kuviosta.
Selkeä muutos asiaryhmissä on tapahtunut siinä, et-
tä sosiaaliturvaa ja poliisia koskevien ratkaisujen mää-
rä on kasvanut huomattavasti. Myös terveydenhuoltoa
ja tuomioistuimia koskevien ratkaisujen määrä on kas-
vanut jonkin verran.

Tarkastukset

Kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnan ohella oi-
keusasiamies suorittaa tarkastuksia laitoksissa ja vi-
rastoissa. Tarkastukset ovat tärkeä osa oikeusasiamie-
hen työtä. Laki velvoittaa oikeusasiamiehen tekemään
tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja suljetuissa laitok-
sissa ja valvomaan niihin sijoitettujen kohtelua. Lisäk-
si laki velvoittaa myös tarkastusten toimittamiseen
puolustusvoimien yksiköissä ja varusmiesten kohte-
lun seuraamiseen.

Tarkastuksia tehdään myös muihin laitoksiin, esimer-
kiksi koulukoteihin, psykiatriisiin sairaaloihin, kehitys-
vammalaitoksiin ym. Laitoksiin sijoitetuille henkilöille
ja varusmiehille varataan tarkastusten yhteydessä aina
tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamie-
hen tai hänen edustajansa kanssa. Tarkastuksilla
havaitaan usein epäkohtia, joita sittemmin otetaan
omana aloitteena selvitettäväksi. Tarkastuksilla on
myös ennalta ehkäisevä tehtävänsä.

Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 76 kohteeseen
(edellisenä vuonna 81). Luettelo kaikista tarkastuksista
on liitteessä (liite 5 s. 283). Tarkastuksia kuvataan
tarkemmin eri hallinnonalojen yhteydessä.





*AOA Jääskeläinen tarkastuksella Vaasan vankilassa, oppaana johtaja Pekka Innilä.
Kuva: Jukka Ritola / Pohjalainen*

Asiakaspalvelu

Kansliassa on vuodesta 2001 ollut kaksi lakimestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä ja vastata sellaisiin kirjoituksiin, joita ei kirjjata kanteluiksi. Tällaisia ovat tiedustelut ja erilaiset yleiset tai yksilöimättömät asiat. Asiakaspuheluita tuli viime vuonna noin 2 500 ja asiakaskäyntejä oli lähes 200. Vastauksia kirjoituksiin oli 383.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa nii-
tä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli viime vuonna puheluita noin 4 300. Asiakaskäyntejä ja asiakirjatilauksia oli noin 800. Tut-
kijoita palvelee ensisijaisesti arkistonhoitaja.

Viestintä

Viestinnän tavoitteena on lisätä oikeusasiamiehen tunnettuutta, tukea hänen työnsä vaikuttavuutta sekä seurata lakien ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutu-
mista julkisten tehtävien hoidossa.

Koska oikeusasiamiehen perustehtävä on puolus-
taa kansalaisten oikeuksia, kääntyminen oikeusasia-
miehen puoleen on haluttu tehdä mahdollisimman
helpoksi. Kantelijoille suunnattu esite on saatavilla
paperiversiona suomeksi, ruotsiksi, saameksi, englan-
niksi, saksaksi, ranskaksi, viroksi ja venäjäksi sekä ver-
kossa näiden lisäksi viitottuna suomeksi ja ruotsiksi.
Kantelun voi lähettää postiitse, faksilla tai täyttämäl-
lä verkossa sähköisen kantelulomakkeen. Kansliassa
palvellaan kantelijoita puhelimitse, kanslian tiloissa
ja sähköpostin välityksellä. Lisäksi oikeusasiamiehen
kanslia lähestyi kansalaisia osallistumalla ensim-
mäistä kertaa messuille Vaasassa 23.–24.4.2005 yh-
dessä eduskunnan edustuksen kanssa.

Oikeusasiamiehen työn yhteiskunnallisen merkityksen
vuoksi yhteydenpito viestimiin on tärkeää. Median tie-
dontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kanslian kir-
jaamo ja esittelijät. Mediaa informoidaan oikeusasia-
miehen ratkaisuista, jotka ovat johtaneet toimenpitee-
seen tai joilla voi muuten olla yleistä mielenkiintoa.
Vuonna 2005 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasia-
miesten ratkaisuista laadittiin tiedote tai muuten kiin-
nitettiin median huomiota tärkeisiin ratkaisuihin yli 50
tapauksessa. Oikeusasiamiehen mediajulkisuuden
toivotaan omalta osaltaan lisäävän oikeusasiamiehen
työn vaikuttavuutta. Mediaseurannassa puolestaan tu-
lee aika ajoin esille asioita, joihin oikeusasiamiehen
on aiheellista puuttua.

Oikeusasiamies raportoi vuosittain eduskunnalle toi-
minnastaan sekä havainnoistaan lainkäytön tilassa ja
mahdollisista lainsäädännön puutteista. Toimintaker-
tomuksensa vuodelta 2004 oikeusasiamies luovutti
eduskunnan puhemiehelle 17.6.2005.

Kansainvälisiä yhteistyötahoja ajatellen kertomusvuon-
na valmistettiin englanninkielinen esite, joka esittelee
Suomen oikeusasiamiesinstituutiota. Esite on myöhem-
min ilmestynyt myös suomen- ja ruotsinkielisenä.

Perinteisten viestintäkanavien ohella verkosta on tullut yhä keskeisempi viestinnän väline. Oikeusasiamiehen verkkosivuilla on suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi tietoa oikeusasiamiehen tehtävistä ja toiminnasta. Ohjeet kantelun tekemisestä ovat lisäksi saameksi, saksaksi, ranskaksi, viroksi ja venäjäksi sekä viittomakielellä suomeksi ja ruotsiksi.

Verkossa julkaistaan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätöksistä sellaiset, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Ratkaisuja vietään verkkoon viime vuonna lähes 200, mikä on noin yksi kolmasosa vuoden toimenpideratkaisuksista. Tiedotteet löytyvät verkosta suomeksi ja ruotsiksi, samoin lyhyemmät medialle suunnatut vinkit uusista päätöksistä. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset ja esitteet ovat verkossa. Oikeusasiamiehen puheita eri yhteyksissä julkistettiin verkossa viisi.

Verkon kautta tuli vuonna 2005 palautepostina reilut sata viestiä. Osa niistä liittyi käsiteltäviin olleisiin kanteluihin. Osa oli tiedusteluja, joihin vastasi neuvontalakimies tai tiedottaja. Palautteen lisäksi oikeusasiamiehen verkkojulkisuudesta antaa jossain määrin käsitystä myös kävijöiden määrä oikeusasiamiehen sivustolla. Käyntejä oli viime vuonna keskimäärin noin 10 000 kuukaudessa. Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa www.oikeusasiamies.fi, ruotsiksi www.ombudsman.fi, ja englanniksi www.ombudsman.fi/english.

Kanslia

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan uudessa lisärakennuksessa. Kansliassa työskenteli vuoden 2005 lopussa 54 henkilöä. Henkilökuntaan kuului kansliapäällikkö, viisi esittelijäneuvosta, kahdeksan vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, kuusi toista oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi neuvontalakimiestä. Lisäksi kansliassa on tiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria, arkistohoitaja, kirjaja, apulaiskirjaja, neljä osastosihteeriä ja viisi toimistosihteeriä. Luetelo henkilökunnasta on liitteenä (liite 6 s. 285).



Oikeusasiamiesinstituution 85-vuotiskutsuseminaarissa käytiin vilkasta keskustelua. Kuvassa Kuu-rojen Liiton toiminnanjohtaja Liisa Kauppinen käyttää puheenvuoron.

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 13 kertaa.

VUODEN TAPAHTUMIA

Oikeusasiamies Suomessa 85 vuotta

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan alkamisesta Suomessa tuli viime vuonna kuluneeksi 85 vuotta. Vuospäivän kunniaksi oikeusasiamiehen kanslia järjesti kutsuseminaarin, jonka aiheena oli *Laillisuusvalvonta perusoikeusuudistuksen jälkeen*. Seminaarissa tarkasteltiin ihmisoikeuksien suojelua ja niiden tulevaisuutta sekä toisaalta laillisuusvalvonnan tulevaisuuden haasteita omassa kansallisessa perus- ja ihmiso-



Itämeren maiden laillisuusvalvojen seminaari pidettiin eduskunnan uudessa lisärakennuksessa.

keusvalvonnassamme. Seminaariin oli kutsuttu kansanedustajia, kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovia viranomaisia, kansalaisjärjestöjen edustajia, tutkijoita ja tiedotusvälineiden edustajia.

Seminaarin ensimmäisen puheenvuoron käytti tasavallan presidentti Tarja Halonen. Hänen aiheenaan oli *Oikeuksien suojele globalisoituvassa maailmassa*. Seminaarin muut puhujat olivat kansainvälisen oikeuden professori Martti Koskeniemi, EU:n ja eduskunnan entinen oikeusasiamies Jacob Söderman, valtiovarainministeriön ylijohtaja Jorma Karjalainen ja Ihmisoikeusliiton puheenjohtaja Maija Saksliin.

Itämeren maiden laillisuusvalvojat Helsingissä

Itämeren alueen laillisuusvalvojat kokoontuivat yhteiseen seminaariin Helsingissä 6.–7.6.2005 oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ja valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan kutsusta. Seminaarin osanottajien joukossa olivat Ruotsista oikeusasiamie-

het Mats Melin ja Kerstin André sekä oikeuskansleri Göran Lambertz. Virosta seminaariin osallistui oikeuskansleri Allar Jõks, Tanskasta oikeusasiamies Hans Gammeltoft-Hansen ja Liettuasta oikeusasiamies Albinas Radzeviciute. Lisäksi mukana oli laillisuusvalvojia Latviasta, Norjasta, Puolasta ja Saksasta sekä Euroopan oikeusasiamiehen kansliasta.

Seminaarin aiheina olivat vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten valvonta, hyvä hallinto EU:ssa sekä sosiaaliset oikeudet psykiatrisessa hoidossa. Seminaarin avasi eduskunnan puhemies Paavo Lipponen. Viron oikeuskansleri alusti vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten valvonnasta. Ruotsin oikeusasiamies Kerstin André käsitteli puheenvuorossaan sosiaalisia oikeuksia erityisesti psykiatrisessa hoidossa. Hyvästä hallinnosta perusoikeutena puhui EU:n entinen oikeusasiamies Jacob Söderman. OA Paunio kertoi kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin IOI:n toiminnasta.

Kansainvälisiä kokouksia ja seminaareja

Yhteydet eri maiden oikeusasiamiesten ja vastaavien valvontaelinten kanssa ovat olleet vilkkaat. Kansainvälisiin seminaareihin osallistui kertomusvuonna kuten aikaisempinakin vuosina oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi myös kanslian esittelijöitä.

Kertomusvuonna OA Paunio ja AOA Rautio osallistuivat Tanskan oikeusasiamiesinstituution 50-vuotisjuhlaan Kööpenhaminassa 31.3.–1.4.2005 ja sen yhteydessä Euroopan neuvoston järjestämään oikeusasiamiesten kokoukseen.

Liettuan oikeusasiamiesinstituution 10-vuotisjuhlan kunniaksi järjestettyyn konferenssiin Vilnassa 14.–15.4.2005 osallistuivat AOA Jääskeläinen ja oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen. Seminaarin aiheena oli *Oikeusasiamies hyvän hallinnon puolustajana*.

OA Paunio ja esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä osallistuivat EU-maiden kansallisten oikeusasiamiesten viidennen seminaariin Haagissa 11.–13.9.2005. Seminaarin yhteydessä vietettiin myös Euroopan oikeusasiamiesinstituution 10-vuotisjuhlaa.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin IOI:n Euroopan alueen johtokunnan kokous pidettiin Helsingissä oikeusasiamiehen kansliassa 9.5.2005. Siihen osallistuivat oikeusasiamies Peter Kostelka ja hänen avustajansa Michael Mauerer Itävallasta, oikeusasiamies Tom Frawley Pohjois-Irlannista ja oikeusasiamies Matjaž Hanžek Sloveniasta sekä OA Paunio.

Paunio osallistui lisäksi 10.9.2005 IOI:n Euroopan osaston johtokunnan kokoukseen Haagissa sekä IOI:n Euroopan osaston ja Euroopan oikeusasiamiesinstituutin EOI:n yhteiseen kokoukseen Vilnassa 23.9.2005. Hän osallistui myös IOI:n johtokunnan kokoukseen Antigua ja Barbudassa 5.–12.11.2005.

Ulkomaisia vieraita

Kansainvälisten yhteyksien vilkkaus ja kiinnostus nimenaan pohjoismaista oikeusasiamiesinstituutia kohtaan näkyi viime vuonna myös siinä, että kansliassa kävi lukuisia ulkomaalaisia vieraita.

Kansliassa vierailivat muun muassa Etiopian oikeusasiamies Abai Tekle, Ranskan oikeusministeriön valtiosihteeri Mme Nicole Guedj, Kiinan apulaispääprokuraattori Mr. Wang Zhen Chuan, Etiopian varaihmis-oikeusvaltuutettu Mrs. Bisrat, Unkarin korkeimman oikeuden presidentti Zoltán Lomnic, Dr Justine Hunter Namibiasta (*Institute for Democracy*) sekä edustajia Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun toimistosta.

Erityisesti korruption torjunnasta olivat kiinnostuneita Korean korruption vastainen komitea, Kiinan kommunistisen puolueen kurintarkastuskomission korruption vastaisen toimiston johtaja Zhang Youmin, Kenian korruption vastaisen komission johtaja, tuomari Aaron Ringera ja eduskunnassa vierailulla ollut afganistanilaisdelegatio.

Lisäksi oikeusasiamiehen toimintaan kävivät tutustumassa Cate Sumner hallitustenvälisestä kehitysorganisaatiosta (*International Development Law Organisation*), delegaatio Kiinan informaatioteollisuuden ministeriöstä (*Ministry of Information Industry*), ryhmä vietnamilaisia kansanedustajia sekä Viron oikeuskansle-



*IOI:n johtokunnan kokouksen osallistujat
Antigua ja Barbudalla.*

rinvirastosta lakimiehet Andres Aru ja Mari Amos, jotka osallistuivat myös OA Paunion tekemälle tarkastukselle Päijät-Hämeen sairaalassa.

Kotimaisia tapaamisia

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vieraillut vuosittain oikeusasiamiehen kansliassa. Kertomusvuonna tapaaminen oli 20.4.2005.

Myös oikeusasiamiehen tapaamiset kansalaisjärjestöjen kanssa jatkuivat. Oikeusasiamies tapasi 16.5.2005 ympäristöjärjestöjen edustajia. Keskustelutilaisuudessa olivat mukana Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF ja Natur och Miljö. Oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä oikeusasiamiehellä oli tilaisuus keskustella 19.12.2005, kun kansliassa vieraili edustajia Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto ry:stä, Oikeustais-telijat ry:stä ja Kansalaisten oikeusturva ry:stä.

Vakuutus oikeuden ylituomari Timo Havu ja laamannit Pekka Ihalainen, Ingeborg Palmen ja Erkki Noronen se-



Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan uudessa lisärakennuksessa.

kä kansliapäällikkö Marja Koivisto vierailivat OA Paunio luona 3.5.2005.

OA Paunio vieraili Eläketurvakeskuksessa 12.5.2005.

OA Paunio kutsui lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen sosiaalitarkastajat keskustelemaan lapsiin kohdistuvasta perheväkivallasta 15.6.2005.

Uusi lapsiasiainvaltuutettu Maria Kaisa Aula vieraili oikeusasiamiehen luona 31.10.2005.

Esitelmää

OA Paunio, AOA Rautio ja AOA Jääskeläinen sekä kansliapäällikkö Mäkinen ja kanslian esittelijät pitivät vuoden 2005 mittaan yli 30 esitelmää tai luentoa eri viranomaisten seminaareissa ja muissa tilaisuuksissa. Yksi pääaiheita on ollut perus- ja ihmisoikeusnäkökulma oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan eri alueilla.

OA Paunio esitti tervehdyssanat XXXVII Asianajajapäivillä Kalastajatorpalla 14.1.2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan opiskelijoiden ainejärjestö Lex ry:n XLIV vuosijuhlissa 18.3.2005 hän piti juhlapuheen.

OA Paunio esitelmöi aiheesta *Ihmisoikeudet dementiahoidossa* 17.5.2005 kutsuseminaarissa, jonka teemana oli *Eettiset arvot dementoituneiden hoidossa – dementiapotilaan itsemääräämisoikeus*. National Arbitration Forumin kevätkokouksessa 1.6.2005 hän puhui aiheesta *Perus- ja ihmisoikeuslottuvuus eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnessa*.

OA Paunio puhui aiheesta *Terveydenhuollon laillisuusvalvonta-asiat* Raimo Lahden ja Suomen lääkintäoikeuden ja -etiikan juhlasymposiumissa 30.11.2005. Kuurojen Liiton Kumppanuusfoorumissa 7.12.2005 hän esitti kommenttipuheenvuoron aiheesta *Viittomakielisen perusoikeudet*.

AOA Jääskeläinen luennoi Valtakunnansyyttäjänvirastossa syyttäjäkurssein osanottajille 9.3.2005 ja apulaissyyttäjille 14.3.2005. Aste ry:n seminaarissa eduskunnan lisärakennuksessa 12.10.2005 hän esitti puheenvuoron.

AOA Rautio puhui eduskunnassa 1.6.2005 afganistanilaisdelegaatiolle korruption torjunnasta. Pohjoismaisessa lakimieskokouksessa Reykjavikissa 19.8.2005 hän alusti aiheesta *Økonomisk kriminalitet og de almindelige strafbarhedsbetingelser – betaler forbrydelse sig?*

Luettelo kaikista esitelmistä on liitteenä 8 (s. 288).

3. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI

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

Perusoikeudet

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

Perusoikeusuudistuksen jälkeen on toteutettu useita merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia, joilla perusoikeuksia on täsmennetty lain tasolla. Uusimmista uudistuksista voidaan esimerkiksi mainita vuoden 2003 alussa hyväksytty uusi kielilaki (423/2003), uusi hallintolaki, joka koskee hallintomenettelyä (434/2003), uusi uskonnonvapauslaki (453/2003), uusi kansalaisuuslaki (359/2003) ja laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003). Laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta hyväksyttiin tammikuussa 2004 (21/2004). Laki tuli voimaan 1.2.2004 ja sillä pantiin täytäntöön kaksi Euroopan unionin syrjinnän vastaista direktiiviä. Saamen kielilaki (1086/2003) tuli voimaan 1.1.2004 ja uusi ulkomaalaislaki (301/2004) 1.5.2004.

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004) tuli voimaan 1.9.2004 ja kuukautta myöhemmin astui voimaan laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Uusi vankeuslaki (767/2005) ja tutkintavankeuslaki (768/2005) tulevat voimaan 1.10.2006.

Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä on vuosien kuluessa kehittynyt oma perusoikeuslottuvuutensa. Euroopan tulevaisuutta pohtineen konventin ehdotus Euroopan perustuslaiksi luovutettiin Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2003. Konventti esitti nykyisten EU:n perussopimusten korvaamista yhdellä neliosaisella perustuslakisopimuksella. Esityksen mukaan sopimuksen osaksi liitettäisiin kansalaisten perusoikeudet sisältävä perusoikeuskirja.

Uudesta perustuslakisopimuksesta päästiin yksimielisyyteen vuoden 2004 kesäkuussa, jolloin neuvottelujen tulokset vahvistettiin Eurooppa-neuvostossa. Sopimus allekirjoitettiin Roomassa saman vuoden loka-kuussa. Uuden sopimuksen oli määrä astua voimaan marraskuun ensimmäisenä päivänä 2006. Ranskan ja Alankomaiden hylättyä touko-kesäkuussa 2005 järjestetyissä kansanäänestyksissä perustuslakisopimuksen oli selvää, että sopimus ei voinut tulla voimaan alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti. Eurooppa-neuvoston on tarkoitus palata perustuslakisopimuksen kohtaloon vuoden 2006 ensimmäisellä vuosipuoliskolla.

EU:n komissio teki kesäkuussa 2005 ehdotuksen Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta. Oikeusasiamies antoi tammikuussa 2005 oikeusministeriölle lausunnon komission tiedonannosta Euroopan unionin perusoikeusvirastosta. Perusoikeusviraston päätehtävänä olisi muun muassa perusoikeustiedon kerääminen, analysointi ja tallentaminen. Sen tehtävänä olisi lisäksi tarjota yhteisön toimielimille sekä jäsenvaltioille asiantuntija-apua perusoikeuskysymyksissä näiden soveltaessa yhteisön oikeutta. Komission ehdotusta käsitellään EU:n työryhmässä.

Ihmisoikeudet

SUOMEN IHMISOIKEUS- POLITIIKAN LÄHTÖKOHTIA

Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien universaalisuus ja ihmisoikeuksien kunnioituksen edistäminen kaikkialla maailmassa. Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ovat naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen suojelu. Rasismiin vastainen työ ja syrjimättömyyden edistäminen ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä teemoja. Ihmisoikeuksilla on keskeinen asema myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi ulkoasiainministerin eduskunnalle antamista ihmisoikeuspoliittisista selonteista. Kolmas ihmisoikeuspoliittinen selonteko luovutettiin eduskunnalle alkuvuodesta 2004 (VNS 2/2004 vp). Selonteossa on tarkasteltu Suomen kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan rinnalla aikaisempaa kattavammin myös keskeisten ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta arvosteli mietinnössään (12/2004 vp) selonteosta sitä, että siinä oli sivuutettu useita keskeisiä ihmisoikeusongelmia. Mietinnössä todetaan, että seuraavassa ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa tulisi arvioida vielä nykyistä laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Lähtökohdaksi tulisi ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaan ottaa kansainvälisten valvontaelinten suositusten lisäksi muutakin aineistoa, kuten tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja samoin kuin perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

KERTOMUSVUODEN IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen yleisen syrjintäkiellon sisältävän 12. ja kuolemanrangastuksen kieltävän 13. lisäpöytäkirjan joulukuussa 2004. Sopimuksen 12. lisäpöytäkirja tuli sekä kansainvälisesti että Suomessa voimaan 1.5.2005. Sopimuksen 13. lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 1.7.2003, Suomessa se tuli voimaan 1.3.2005.

Euroopan neuvoston jäsenmaiden ulkoministerit hyväksyivät 12.5.2004 pidetyssä Euroopan neuvoston ministerikomitean kokouksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. muutospöytäkirjan, jolla pyritään kehittämään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivuutta lisääntyvien yksilövalitusten käsittelyssä. Uudistuksen jälkeen yksilövalitus voidaan jättää tutkitavaksi ottamatta yhden tuomarin kokoonpanossa, mikäli tällainen päätös voidaan tehdä asiaa enempää tutkimatta. Ihmisoikeustuomioistuin voi uudistuksen jälkeen myös tietyin edellytyksin jättää valituksen tutkimatta, jos se ei katso valittajan kärsineen merkittävää haittaa. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 29.11.2004. Toukokuussa 2005 pidetyssä Euroopan neuvoston huippukokouksessa päätettiin asettaa yksitoistahenkilinen ns. viisaiden komitea pohtimaan ihmisoikeustuomioistuimen tulevaisuutta. Komitean jäsenenä on entinen EU:n oikeusasiamies ja eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman.

Useimmat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät veloitteen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on määräajoin raportoitava sopimusmääräysten kansallisesta täytäntöönpanosta. Suomi antoi vuonna 2005 viidennen määräaikaisraportin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Oikeusasiamies antoi ulkoasiainministeriölle lausunnon yleissopimuksen raportointikauteen ajoittuvasta täytäntöönpanosta. Suomi antoi vastaukset myös YK:n ihmisoikeuskomitean Suomen neljännen määräaikaisraportin johdosta antamiin suosituksiin. Suomen neljäs määräaikaisraportti YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta annettiin YK:n pääsihteerille lokakuussa 2002 ja se kattoi ajanjakson 1998–2002. Suomen raporttia käsiteltiin kidutuksen vastaisen komitean istunnossa Genevessä toukokuussa 2005.

Oikeusasiamies antoi neljännen määräaikaisraportin johdosta lausunnon ulkoasiainministeriölle elokuussa 2002 sekä kidutuksen vastaiselle komitealle huhtikuussa 2005. Kidutuksen vastaiselle komitealle annettua lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa romanivankien asemaan Suomen vankiloissa. Suomen hallituksen delegaatio oli lapsen oikeuksien komitean kuultavana 22.9.2005 YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta annetun kolmannen määräaikaisraportin johdosta. Oikeusasiamies

antoi asiassa lausunnon ulkoasiainministeriölle elokuussa 2005.

Suomi luovutti vuonna 2004 toisen raportin Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta. Osana määräaikaishavainnointin tutkimista Suomessa vieraili syyskuussa 2005 Euroopan neuvoston ministerikomitean alaisen vähemmistöoikeuskomitean jäseniä. Vähemmistöoikeuskomitean jäsenet tapasivat myös eduskunnan oikeusasiamiehen. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun edustajat vierailivat eduskunnan oikeusasiamiehen luona elokuussa 2005. Kertomusvuonna Suomi antoi Euroopan neuvostolle kymmenennen määräaikaishavainnointin tutkimista Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja kuudennen raportin sen lisäpöytäkirjan määräysten täytäntöönpanosta.

HUOMIOITA SUOMEN IHMISOIKEUSTILANTEESTA

Ihmisoikeuksien kansainväliset valvontaelimet samoin kuin hallituksista riippumattomat ihmisoikeusjärjestöt ovat kiinnittäneet sekä myönteistä että kriittistä huomiota eräisiin suomalaisiin ihmisoikeuskysymyksiin liittyviin ilmiöihin. Kidutuksen vastainen komitea piti Suomen neljännen määräaikaishavainnointin johdosta antamissaan päätelmissä myönteisenä sitä, että kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto on sisällytetty Suomen perustuslain 7 §:ään. Komitea piti myönteisenä myös vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta ja vähemmistövaltuutetun viran perustamista.

Kidutuksen vastainen komitea kiinnitti kriittistä huomiota muun muassa kidutuksen määrittelyn puuttumiseen rikoslaista, nopeutettuun turvapaikkamenettelyyn sekä siihen, että yästiat ovat edelleen käytössä eräissä vankiloissa. Suosituksissa kiinnitettiin lisäksi huomiota romanivankien asemaan sekä vankiloiden peruskorjauksen tarpeeseen.

Lasten oikeuksien komitea antoi suosituksensa sopimuksen täytäntöönpanosta Suomen kolmannen määräaikaishavainnointin johdosta syyskuussa 2005. Komitea piti myönteisenä esimerkiksi lapsiasiainvaltuutetun

viran perustamista vuonna 2005 sekä ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman hyväksymistä. Komitea katsoi, että lapsivaltuutetun toimivaltuuksia tulisi laajentaa siten, että valtuutettu voisi käsitellä myös yksittäisiä, esimerkiksi lapsilta tulevia valituksia. Komitea piti valitettavana, että sen aikaisempia, lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi, antamia suosituksia ei ole kaikilta osin pantu Suomessa täytäntöön.

Amnestyn Suomen osasto kiinnitti kertomusvuoden aikana huomiota muun muassa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Amnesty mukaan Suomen tulisi laatia poikkihallinnollinen toimintaohjelma naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Amnesty on arvostellut myös siviilipalveluksen pitkää kestoa Suomessa. Nykyinen siviilipalvelus kestää 395 päivää, kun lyhin varusmiespalvelus kestää 180 päivää. Amnestyn mielestä vangitut aseistakieltäytyjät ovat mielipidevankeja.

VALITUKSET SUOMEA VASTAAN EUROOPAN IHMIS- OIKEUSTUOMIOISTUIMESSA

Suomea vastaan tehtyjen valitusten määrä on pysynyt suurena. Vuonna 2005 Suomea vastaan tehtiin 270 uutta valitusta, joista 256 jätettiin tutkittavaksi tai poistettiin asialistalta. Ihmisoikeustuomioistuin pyysi kertomusvuonna Suomen hallituksen vastineita 23 uuden valituksen johdosta. Käsittelyn eri vaiheissa oli Suomea koskevia valituksia noin 80 kappaletta.

Neljä jaostokäsittelyssä olevaa valitusta otettiin kokonaisuudessaan ja 11 osittain tutkittavaksi. Valituksista 13 jätettiin tutkittavaksi ottamatta ja asialistalta poistettiin kolme juttua sovinnon tai muun syyn johdosta. Ihmisoikeustuomioistuin antoi tuomionsa kahdeksatoista tapauksessa (vastaavasti 12 tuomiota vuonna 2004). Tuomioista ihmisoikeusrikkomus todettiin kymmenessä tapauksessa (edellisenä vuonna ihmisoikeusloukkauksia todettiin kahdeksassa jutussa). Yhteensä ihmisoikeustuomioistuin antoi siis 43 Suomea koskenuutta tuomiota ja jaostokokoonpanossa annettua päätöstä vuonna 2005. Suomea koskevia ns. komiteapäätöksiä eli päätöksiä, joissa valitus jätettiin kolmen tuomarin kokoonpanossa tutkittavaksi ottamatta, annettiin lisäksi 210 kappaletta.

Seuraavissa tapauksissa on kyse menettelyllisistä puutteista, joihin on sittemmin reagoitu kotimaisessa oikeuskäytännössä ja lainsäätäjän toimesta. M.S. -tuomiossa (22.3.2005) kyse oli hovioikeusmenettelyssä tapahtuneesta 6 § 1 artiklan edellyttämän kuulemisperiaatteen loukkauksesta. Hovioikeus oli (vanhamuotoisessa rikosprosessissa vuonna 1996) hylännyt valittajan valituksen antamatta tälle tietoon kirjallista lausumaa, jossa valittajan entinen puoliso peruutti aikaisemmin valittajan valituksen liitteeksi antamansa lausuman.

Kuulemisperiaatteen loukkauksesta oli kyse myös Lomaseita Oy ym. -tuomiossa (5.7.2005). Riita-asiassa asianosainen toimitti (vuonna 1997) hovioikeudelle määräjän jälkeen asiakirja-aineistoa, jota ei annettu toisen asianosaistahan tietoon. Asianosaisten yhdenmukainen kohtelu ja asianmukainen osallistumismahdollisuus prosessiin olisivat edellyttäneet, että valittajille olisi annettu aineisto tiedoksi ja mahdollisuus arvioida sen relevanssia. Korkein oikeus on näissä ihmis-oikeusvalituksissa käsiteltävien tapahtumien jälkeen antanut useita kuulemisperiaatetta koskevia ennakkoratkaisuja (ks. esimerkiksi KKO 2004:55 ja 2004:79).

Mild ja Virtanen -tuomiossa (26.7.2005) oli kyse 6 § 1 ja 6 § 3 (d) artikloiden loukkauksesta, joka johtui aikaisemmin voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren sääntelyn puutteellisuudesta. Rikoksista tuomittuja valittajia vastaan oli käytetty aikaisemmin pääteosta tuomittujen ja sittemmin tavoittamattomissa olleiden kanssasyytettävien pöytäkirjattuja kertomuksia. Vuonna 1996 voimassa ollut lainsäädäntö ei mahdollistanut tällaisten henkilöiden pakottamista saapumaan oikeuteen. Kuvattu lainsäädännöllinen epäkohta oikaistiin rikosprosessiuudistuksen yhteydessä muuttamalla oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:ää (ks. HE 82/1995 vp s. 145).

Sallinen ym. -tuomio (27.9.2005) toi esille edelleenkin vallitsevan lainsäädännöllisen puutteen. Ihmis-oikeustuomioistuin katsoi suomalaisen lainsäädännön rikkovan yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa siltä osin, että laki ei sisällä riittäviä oikeussuojakeinoja tilanteessa, jossa poliisi etsii ja takavarikoi asianajosalaisuudella suojattuja asiakirjoja.

N. v. Suomi -tuomio (26.7.2005) oli ensimmäinen Suomen saama tuomio kidutuksen kieltoa koskevan yleissopimuksen 3 artiklan loukkauksesta. Tuomion mukaan turvapaikanhakijan karkotuspäätöksen täytäntöönpaneminen rikkoisi 3 artiklaa, jos valittaja palautettaisiin Kongoon, jossa häntä uhkasi epäinhimillisen kohtelun vaara.

Useassa tapauksessa oli kyse oikeudenkäynnin liiallisesta kestosta. T.K. ja S.E. -tuomiossa (31.5.2005) omaisuusrikosta koskeneen rikosasian kesto oli T.K.:n kohdalla viisi vuotta ja kahdeksan kuukautta ja S.E.:n kohdalla kahdeksan vuotta ja kahdeksan kuukautta. Myös Lehtinen -tuomiossa (13.9.2005) oli kyse rikosprosessista. Tapauksessa talousrikoksia koskeva asia kesti runsaat viisi vuotta ja kaksi kuukautta, ja asian käsittely viipyi erityisesti syyteharkintavaiheessa. Ruoho -tuomiossa (13.12.2005) avunantoa velallisen epärehellisyyteen koskeneen rikosprosessin kesto oli yli yhdeksän vuotta ja kolme kuukautta. Erityisesti kärjäoikeusmenettelyn lukuisat lykkäykset johtivat liialliseen kokonaiskesto.

T. ym. -tuomiossa (13.12.2005) oikeudenloukkauksen aiheutti se, että asianomistajan virkamiehiä vastaan ajaman rikosasian kokonaiskesto oli noin kahdeksan vuotta ja viisi kuukautta. Juttu viivästyi erityisesti siksi, että kärjäoikeusprosessin aikana Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen lausuntoa odoteltiin lähes kolme vuotta. Kukkola -tuomio (15.11.2005) koski siviili-prosessien kohtuutonta viipymistä. Tapauksessa valittajan omaisuus oli ollut erilaisten viranomais-toimenpiteiden (kuten täytäntöönpanokiellon ja pakkolunastuksen) kohteena yhteensä kahdeksan vuotta ja kolme kuukautta.

Pitkästä kestosta huolimatta oikeudenloukkausta ei todettu Lammi -tuomiossa (15.11.2005), koska tapauksessa rikosprosessin vastaajana olleen valittajan katsottiin erinäisillä omilla toimillaan vaikuttaneen siihen, että prosessin kokonaiskesto venyi yli seitsemään vuoteen ja kymmeneen kuukauteen. Ihmis-oikeussopimuksen loukkausta ei todettu myöskään Alatulkkila ym. -tuomiossa (28.7.2005), jossa oli kyse suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission vuonna 1996 antamasta kalastussäännöstä; valitus koski omaisuuden suojaa ja käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.

Vuonna 2005 tutkittavaksi otetuissa Suomea koskevissa uusissa valituksissa näyttäisi olevan kyse pitkälti samantyyppisistä ongelmista kuin kertomusvuonna annetuissa tuomioissakin. Suurin asiaryhmä on niin siviili- kuin rikosprosessin kesto. Kuusi tapausta koski siviili-prosessin kestoja ja kolme tapausta rikosprosessin kestoja. Tutkittavaksi otetuissa uusissa jutuissa esille tulevat lisäksi muun muassa yksityis- ja perhe-elämän suoja, kuulemisperiaate ja suullisen käsittelyn järjestämättä jättäminen.

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA LAILLISUUSVALVONNASSA

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto sekä lapsen oikeudet (PL 6 §)

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Ns. hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi kuitenkin oikeuttaa ihmisten erilaisen kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmän erilaiseen asemaan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan usein oikeusasiamiehelle tulevissa kanteluissa.

YHDENVERTAISUUS

Yhdenvertaisuussäännös sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Arvioitaessa erilaista kohtelua ja sen hyväksyttävyyttä käytännön lainsoveltamistilanteessa voidaan ottaa huomioon myös se, onko erilaisessa kohtelussa kysymys perustavanlaatuisiin henkilökohtaisiin seikkoihin (esim. sukupuoli tai alkuperä) perustuvasta oikeuksien käyttöä koskevasta erilaisesta kohtelusta vai esimerkiksi alueellisista menettelytapojen eroista. Tämä tuli esille metsästyslain 29 §:n mukaisesti uutta pyyntilupaa koskevassa asiassa. Uuden pyyn-

tiluvan hakijoiden valtakunnallisesti epäyhtenäinen kohtelu johtui puuttuvasta ohjauksesta ja sen myötä poliisipäälliköille jäävästä varsin suuresta harkintavallasta (2155/4/03). Yhdenvertaisuuden merkityksestä liikennevalvonnassa oli kysymys poliisimiehen ylitettyä perusteettomasti sisäasiainministeriön käsikirjan mukaisen asteikon päiväsakkoa määrätessään, vaikka rikkomusta ei esitettyjen perusteiden valossa voinut pitää tavallista vakavampana eikä tekoa poikkeuksellisenä (1659/4/04).

Erään kanteluasian käsittelyssä ilmeni, että tutkintavangin haltuun annettavan omaisuuden määrä ja laatu vaihtelee jossain määrin eri poliisivankiloissa. Vaikka vaihtelut voivat olosuhteista johtuen jossakin määrin ollakin perusteltuja, tämänkaltainen vaihtelu on aina yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallista (1429/4/04*).

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että potilaalta on perittävä asiakasmaksut samoin perustein riippumatta siitä, onko hän saanut erikoissairaanhoidtoa vai onko kunta järjestänyt vastaavan hoidon ostopalveluna yksityisessä sairaalassa (1201/4/03* ja 1126/4/03* s. 198). Edunvalvonnassa olevien henkilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei voida pitää tyydyttävänä, että yleisten edunvalvontapalveluiden riittävyys riippuu asuinkunnasta (1200/4/04* s. 211).

Turun saariston eri osissa samanlaista liikennettä hallinnoivat samanlaisilla yhteysväleillä eri viranomaiset, joista toisen (Tiehallinnon lautat) palvelut olivat maksuttomia ja toisen (Merenkululaitoksen yhteysalukset) maksullisia, mikä on yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta ongelmallista (112/4/04* s. 262).

Yhdenvertaisuussäännös sisältää myös veloitteen julkiselle vallalle edistää eriarvoisuuden poistamista.

Julkisen vallan liikkumisesteiden poistamiseksi myönnettyllä hissiavustuksella suoritettut tosiasialliset korjaustoimenpiteet eivät saa estää eivätkä vaikeuttaa liikkumisesteisten liikkumista. Liikkumisesteisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi avustuksen hakemismenettelyn tulee olla sellainen, että avustusta myöntävä Valtion asuntorahasto voi hakemusasiakirjojen perusteella todeta, että suoritetta-

vat korjaustoimenpiteet myös tosiasiallisesti parantavat liikkumisesteisten liikkumista (1546/4/03* s. 252). Liikkumisesteisten yhdenvertaisesta kohtelusta oli kyse myös tapauksessa, jossa todettiin, että liikkumisesteisten henkilöiden tarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon vanhaan rakennuskantaan kohdistuvia muutos- ja korjaustoimenpiteitä koskevissa lupa-asioissa (1884/4/03* s. 252 ja 352/4/03* s. 251).

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.

Ilman hyväksyttävää perustetta erilaiseen asemaan asettamisesta oli kysymys tapauksessa, jossa kunnan sivistyslautakunta oli poikennut esittelijän esityksestä ja jättänyt erään yhdistyksen ilman esitettyä avustusta. Sivistyslautakunnan mukaan päätös oli perustunut ”muihin kuin sivistyslautakunnan avustusjakoperusteisiin” (14/4/04*).

Liikennevalvontaa koskevassa asiassa tuli esille kiellettyä johtuva erilainen kohtelu. Siihen lähtökohtaan, että liikennevalvonta rangaistusvaatimuksineen on luonteeltaan joustavaa ja yksinkertaistettua menettelyä, suhteutuu verraten huonosti se, että paikalle jouduttaiisiin hankkimaan tulkki tai että epäilty joutuisi erikseen lähtemään etäällä sijaitsevalle poliisilaitokselle voidakseen käyttää äidinkieltään. Tämä voi käytännössä johtaa siihen, että henkilö joutuu ylimääräisen vaivan välttämiseksi tosiasiallisesti luopumaan kielellisistä oikeuksistaan poliisin kielitaidon riittämättömyyden takia ja suostumaan asian käsittelyyn muulla kuin äidinkiellään. On myös perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista, jos liikennevalvonassa tienkäyttäjät kielellisistä syistä johtuen tosiasiallisesti tulevat kohdelluiksi eri tavoin (15/4/05*).

Terveydenhuoltoa koskevissa asioissa tulee usein esille erilaisten ihmisryhmien erilaiseen asemaan asettaminen. Tällöin arvioitavaksi tulee muun muassa se, onko erilaiselle kohtelulle hyväksyttävä peruste.

Syrjinnän kieltö on hoitoratkaisuissa keskeisen tärkeä perusoikeuksien toteutumiseen liittyvä terveydenhuollon oikeudenmukaisuuskysymys eikä erikoissairaanhoidon järjestämisvastuun ulkopuolelle voida sulkea tiettyjä sairauksia sairastavia potilasryhmiä. Yksittäisissä hoitoratkaisuissa lainmukaista on vain sellainen priorisointi, joka perustuu sairauteen, hoidon tarpeeseen ja hoidon vaikuttavuuteen. Terveydenhuollon palvelujen saatavuuden perusteena tulee olla potilaan terveyden tilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve (921/4/04* s. 191). Vangille huumeriippuvuuteen annettu lääkahoito ei saa olla automaattisesti este vangin työskentelylle, vaan työkyvyn arvio tulee tehdä yksilöllisesti. Korvaushoito sinänsä ei myöskään saa estää vankia saamasta poistumislupaa (714/2/03 s. 144).

LASTEN OIKEUS TASA-ARVOISEEN KOHTELUUN JA VAIKUTTAMISEEN ITSEÄN KOSKEVISSA ASIOISSA

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

Ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävä määrä päiväkodissa on välttämätön edellytys lasten fyysisen turvallisuuden takaamiseksi ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä päivähoitolain kasvatustavoitteiden toteutumiseksi. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohta edellyttää nimenomaisesti valtion takaavan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat lasten turvallisuutta ja terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa koskevia määräyksiä. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon ja hallintoviranomaisten toimissa on ensisijaisesti otettava

huomioon lapsen etu. Lapsen tasa-arvoinen kohtelu sisältää lapsen oikeuden positiiviseen erityiskohteluun (821/4/03* s. 186).

Yhdenvertaisuusperiaatetta ja lapsen oikeuksien sopimuksessa säädettyä vammaisen lapsen oikeutta erityissuojeluun rikkoi, kun sijaiskotiin sijoitetun vammaisen lapsen huostaanoton suorittaneen kunnan sosiaalitoimi ja lapsen asioita sopimuksen nojalla hoitaneen kunnan sosiaalitoimi laiminlöivät vakavasti sairaan lapsen riittävän valvonnan sijoituskodissa. Kantelu paljasti sijoituskodissa niin syvää väsymystä sairaan lapsen hoitoon, että se on saattanut vaarantaa kaikkien perheeseen sijoitettujen lasten hyvinvoinnin (2847/4/03 s. 202).

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

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö 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 myös ol-

leet keskeisesti esillä psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa, vankiloissa ja puolustusvoimissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisikohteiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinniottojen ja pidätyksen käyttö.

OIKEUS ELÄMÄÄN SEKÄ HENKILÖKOHTAISEEN KOSKEMATTOMUUTEEN JA TURVALLISUUTEEN

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

Oikeus elämään on suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä tärkein perusoikeus ja kaikkien muiden oikeuksien nauttimisen edellytys. Oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä.

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen tuli esille vankilassa tapahtuneen pahoinpitelyn esitutkinnan keskeyttämistä koskevassa asiassa. Kynnystä keskeyttää esitutkinta tällaisessa tapauksessa nostaa se, että vanki itse ei voi vaikuttaa väkivallan uhkaan samalla tavalla kuin vapaudessa oleva henkilö, koska vanki ei voi päättää esimerkiksi liikkumisestaan. On myös huomattava, että vankilaviranomaisilla on velvollisuus huolehtia vankilajärjestyksen säilymisestä, mikä edellyttää muun muassa tiukkaa puuttumista vankien väliseen väkivaltaan (2098/4/04*).

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohel-

la myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Itsemääräämisoikeus tuli esille eräissä vankien keskushermostoon vaikuttavien lääkkeiden ”alasajoa” koskevista kanteluissa. Lääkityksen lopettamisesta oli päätetty ilman, että lääkäri oli tavannut potilasta henkilökohtaisesti tai tutustunut potilasta koskeviin potilasasiakirjoihin, vaikka potilaan itsemääräämisoikeuteen kuuluu, että hänelle varataan tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi ennen kuin jokin lääkitys lopetetaan tai sitä muutetaan (1895/4/03*, 2247/4/03, 97/4/04, 103/4/04 ja 1933/4/04 s. 143). Tiedonsaannista hoidon seurauksista oli kysymys asiassa, jossa potilaalle oli aiheutunut ns. sylkirauhasbiopsiasta jälkioireina komplikaatiota, joista hänelle ei ollut ennen toimenpidettä kerrottu. Lääkäriin olisi tullut oma-aloitteisesti ennen toimenpidettä antaa potilaalle selvitys siihen mahdollisesti liittyvistä komplikaatioista. Tiedonsaantia koskeva säännös on välittömässä yhteydessä potilaan itsemääräämisoikeuteen (1045/4/03 s. 192).

Vakiintuneesti suuri osa perustuslain 7 §:n alaan kuuluvista kanteluista koskee poliisin yksittäisen henkilön vapauteen kohdistamia toimenpiteitä. Kanteluissa arvostellaan joko sitä, että poliisin toiminnalle ei ole ollut laillista perustetta tai että se on ollut lainsäädännön sisältämien suhteellisuutta korostavien periaatteiden vastaista.

Henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta koski kantelu, jossa poliisi oli ottanut kiinni Ruotsista todistajaksi haastetun henkilön rikosepäilyn vuoksi, vaikka tämä oli nauttinut kansainvälisten sopimusten perusteella todistajan koskemattomuutta (2389/4/03* s. 134).

Riittämättömästä näytöstä rikosepäilyn tueksi ja siitä seuranneista vapauteen kohdistuvista poliisin käyttämisistä pakkokeinoista oli kysymys tapauksissa, joissa poliisi oli ottanut kiinni ja pidättänyt henkilöitä, vaikka lain mukaisia edellytyksiä toimenpiteille ei ollut (2127/4/03* ja 187/4/04 s. 123). Vapaudenmenetykselle ei ollut laillisia perusteita tilanteissa, jossa poliisimiehet olivat noutaneet esitutkintaan todistajaksi tarkoitetun henkilön ja pitäneet häntä lukitus tilassa, kunnes paikalle saapui asian tutkija, vaikka todistajaa ei ollut kutsuttu esitutkintaan eikä hän siten myöskään ollut jättänyt kutsua noudattamatta (3437/4/04*).

Poliisilaki valtuuttaa poliisin ottaman henkilön kiinni muun muassa tämän itsensä suojaamiseksi, kotirauhan suojaamiseksi sekä rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi. Edellytykset näihin vapauteen kohdistuviin toimenpiteisiin on säädetty laissa. Sen vuoksi vapaudenmenetys henkilön itsensä suojaamiseksi saa jatkua vain siihen asti, kunnes kiinniottamisen tarve on lakannut. Säilöissäpidon kestoista päätettäessä on oikeusturvasyistä oltava korostetun varovaisia ja kiinnitettävä erityistä huomiota henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan sekä poliisin toimintaa ohjaavan suhteellisuusperiaatteen merkitykseen (2430/4/03).

Kotirauhan suojaamiseksi tehty kiinniottaminen tuli esille tapauksessa, jossa poliisi oli ottanut kiinni henkilön, vaikka tämän poistaminen asunnosta olisi riittänyt tilanteen rauhoittamiseksi; kiinniottaminen tulee kyseeseen vain, jos lievemmät toimenpiteet ovat ilmeisen tehottomia (1023/4/03 s. 112). Kiinniottamisesta häiriöltä suojaamiseksi oli kysymys tapauksessa, jossa poliisi oli ottanut kiinni jalkapallo-ottelua katsomaan pyrkivän henkilön, jolla oli ollut mukanaan alkoholijuomaa sisältävä pullo, vaikka tämän käyttäytymisestä ei voinut päätellä hänen aiheuttavan häiriötä sen jälkeen, kun pullo oli otettu pois (1445/4/03* s. 121).

Perustuslain 7 §:n velvoitteiden turvaaminen asettaa poliisille erityisiä vaatimuksia silloin, kun se käyttää kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita oman maansa edustustossa, jotta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden tai heidän perheenjäsentensä turvallisuutta ei vaaranneta. Erityistä painoa tulee antaa turvapaikanhakijan omalle käsitykselle vierailukäynnin turvallisuudesta. Turvapaikanhakijan voidaan olettaa itse kykenevän parhaiten arvioimaan, kuinka suuri riski yhteydenotto omaan edustustoon on. Henkilökohtaista vierailukäyntiä edustustoon ei tule järjestää ainakaan niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen sitä vastustaa. Erityistä varovaisuutta tulee noudattaa niissä tilanteissa, joissa turvapaikanhakijan kotimaan ihmisoikeustilanne on heikko. Toisaalta turvapaikanhakijan passiivisuuskaan ei poista viranomaiselta velvollisuutta pidättäytyä käyttämästä ulkomaalaista edustustossa, jos on mahdollista, että yhteydenotosta aiheutuu vaaraa turvapaikanhakijalle tai hänen perheelleen (380/4/04* s. 176).

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan.

Mikäli sairaalassa syntyy tilanne, jossa hoitohenkilökunnan on perusteltua tehdä potilaalle henkilöntarkastus hänen terveydentilansa turvaamiseksi, tulee tarkastuksen perustua aina potilaan antamaan suostumukseen ja tästä tulee tehdä asianmukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin (1843/4/03 s. 192). Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen on perustuttava riittävän täsmälliseen ja tarkkarajaiseen lakiin. Ongelmalista on, että mielensterveypotilaan lääkitseminen vastoin tämän tahtoa tilanteessa, jossa potilasta ei vielä ollut otettu sairaalaan tarkkailuun, perustuu hätävarjelu- ja pakkotilasäännösten soveltamiseen (85/4/04* ja 2401/2/05 s. 193). Itsemääräämisoikeus ilmenee muun muassa potilaslain 7 §:stä, jonka mukaan lääkärin tulee päättää lasta koskevan lähetteen laatimisesta yhteisymmärryksessä lapsen huoltajien kanssa (2700/4/03 s. 192, 194 ja 203).

Poliisimies ei saa tehdä ns. turvallisuustarkastusta ilman laissa säädettyä perustetta ja mielivaltaisesti. Tämä tuli esille tapauksissa, joissa poliisi teki turvallisuustarkastuksen, vaikka henkilö ei ollut lain edellyttämien tavoin henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan toimenpiteen kohteena. Ensimmäisessä tapauksessa poliisimies oli suorittanut turvallisuustarkastuksen perustellen toimenpidettään kotietsintää suorittavien poliisimiesten työturvallisuudella (1457/4/03). Toisessa tapauksessa poliisi oli tehnyt turvallisuustarkastuksen perustellen toimenpidettä tarkastuksen kohteena olevan henkilön omalla turvallisuudella, koska poliisilla oli tiedossaan, että tämä käytti masennuslääkkeitä ja oli joskus vahingoittanut itseään. Poliisi oli pyytänyt henkilön poliisiasemalle haasteen tiedoksiantoa varten (2746/4/04* s. 122).

Pykälän 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, joka merkitsee sitä, että vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohtelun tulee täyttää muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset.

Oman erityisen ryhmänsä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa muodostavat sinänsä laillisin perustein vapautensa menettäneille vapauden menetyksen aikana kuuluvat oikeudet. Näitä koskevia asioita ratkaistaan lukuista määrä vuosittain. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Eräässä tapauksessa vangin vierailijalle vankilassa määrättiin tapaamiskielto vangin ja vierailijan pelkän toistensa koskettamisen vuoksi, vaikka tapaamiskielon edellytyksenä lain yksiselitteisen sanamuodon mukaan on konkreettinen huumainien aineiden tai luovattomien esineiden kuljettaminen tai sen yrittäminen (1360/4/04 s. 147). Oikeudesta yhteydenpitoon vapautensa menettäneen ja tämän läheisten välillä aiheutuu se, että poliisin tulee aina tiedustella kiinniotelta tai pidätetyltä, haluaako hän ilmoitettavan asiasta omaiselle tai muulle läheiselle henkilölle, jollei ole lain mukaista perustetta olla ilmoittamatta asiasta (2335/4/03* s. 115). Vangin eristämisen on perustuttava lakiin ja siitä on tehtävä asianmukainen päätös eikä tätä velvollisuutta saa kiertää asettamalla vanki tosiasiallisesti eristämistä pitkälti vastaaviin olosuhteisiin asianmukaista päätöstä tekemättä, vaikka eristämiseen katsottaisiin perusteita olevankin (2468/4/03 s. 149 ja 2470/4/03).

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 josain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin eivätkä perustuslaki ja ihmisoikeussopimus soveltamiskäytännössään välttämättä saa 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. Kertomusvuonna viranomaisten menettely ihmisarvoisen kohtelun näkökulmasta oli esillä käännytetävän henkilön maasta poistamista ja vankilan menettelyä koskeissa tapauksissa.

Maasta poistamista arvioitaessa nousi esille kysymys ihmisarvoisen kohtelun vaatimuksista. Silloin, kun maasta poistettava tarvitsee täytöntöönpanon yhteydessä lääketieteellisin perustein rauhoittavaa lääkitystä, voi toimenpide joissain äärimmäisissä tilanteissa olla ihmisarvoa loukkaava. Samassa asiassa todettiin ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon sisältävän sen, että viranomaisen huostassa olevan henkilön on saatava riittävä ravinto, hänellä on oltava asianmukainen vaatetus ja hänen on päästävä tarpeilleen WC:hen (2564/2/03* s. 176).

Vangeille annettu ehdoton kielto käyttää WC:tä ulkoi-lun tai liikuntasalivuoron aikana saattaa johtaa kohtuut-tomaan ja nöyryyttävään lopputulokseen (1952/4/05).

Helsingin vankilan tarkastuksella asetettiin kysymyksen-
alaiseksi, oliko vankilan pohjoiselle selliosastolle sijoitettujen vankien kohtelu ihmisarvoa loukkaavaa, kun vankeja oli asutettu kaksi samaan selliin. Sellit ovat keskimäärin runsaan 8 neliömetrin suuruisia. Sellien ovet ovat avoinna korkeintaan muutamia tunteja vuorokaudessa ja osastolle sijoitettujen vankien mahdollisuudet sellin ulkopuolisiin toimintoihin ovat vähäiset. Selleissä ei ole juoksevaa vettä eikä erillistä WC-tilaa. Vangit eivät yöaikaan säännönmukaisesti pääsee osaston WC-tiloihin eivätkä päivälläkään yleensä muutoin kuin silloin, kun sellien ovet ovat muista syistä avoinna. Vangit joutuvat siten ainakin ajoittain käyttämään sellitoverin läsnä ollessa sellissä olevaa paljua tai kemiallista WC-istuinta, jota ei ole mitenkään eristetty muusta sellitilasta, eikä tämä sellien ahtauden vuoksi olisi mahdollistakaan (1827/3/05).

Liikkumisvapaus (PL 9 §)

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeus-uudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskoh-taisemmin. Suomen kansalaisella ja maassa laillises-ti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuu-luu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastaläh-dön sääntely.

Liikkumisvapauden ja muiden perusoikeuksien kes-kinäinen suhde tuli esille muinaismuistolain nojalla rauhoitettua hylkyä koskevassa asiassa (868/4/03* s. 52 ja s. 250).

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perustuslaissa suojataan oikeutta yksityiselämään. Tä-tä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perus-oikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suoja. Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 8 artiklassa yksityiselämään on rinnastet-tu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää suojattaes-sa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäy-tön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksi-tyiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

Yksityiselämän suoja koskevassa perustuslain sään-nöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osa-na yksityiselämän suoja. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yk-sityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekiste-röinnissä ja käyttämisessä.

KOTIRAUHA

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

Pakkokeinolaissa on säädetty kotietsinnän perusteista ja kotietsintään ryhdyttäessä on laissa säädetyn toimenpiteen edellytyksenä olevan ”kynnyksen” täytyttävä, jotta kotirauhaan puuttuminen ei riko perusoikeutena turvattua kotirauhaa (2127/4/03* s. 2762/4/03* s. 119 ja 772/4/04* s. 118). Muualle kuin rikoksesta epäillyn asuntoon tehdyn kotietsinnän laillisista perusteista oli kysymys tapauksessa, jossa oli kysymyksenalaista, oliko poliisin esittämällä perusteilla voitu ”erittäin pätevin perustein olettaa”, että etsinnällä saataisiin löytää takavarikoitava esine tai muutoin saada selvitystä rikokseen (2505/4/03 s. 119).

Kotietsinnästä annettavan pöytäkirjan (todistuksen) yhtenä tarkoituksena on vähentää suojatulle kotirauhalle aiheutuvaa loukkausta (340/4/04 ja 341/4/04).

PERHE-ELÄMÄN SUOJA

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

Vankien perhe-elämän suojasta on usein kysymys ns. perhetapaamista koskeissa asioissa. Vankilan harjoittamissa tapaamisissa vankien tapaamistilaisuuksien valvonta ja järjestely eivät saa olla sellaisia, että vangin ja hänen lähiomaisensa tapaaminen niiden vuoksi tosiasiaassa estyy, jos vangilla ei näiden tapaamistilaisuuksien lisäksi ole muita mahdollisuuksia tapaamiseen (1726/4/03 s. 146 ja 204 sekä 1636/4/05* s. 146).

Koska lapsen ja vanhemman yhteydenpidon rajoittaminen vastoin vanhemman tahtoa puuttuu perustuslaissa taattuun perhe-elämän suojaan, tulee sosiaaliviran-

omaisen tehdä asiasta valituskelpoinen päätös. Päätös tulee tehdä myös, jos vanhemman kanta asiaan on jäänyt epäselväksi. Myös lyhyen aikavälin rajoitukset on mahdollista määritellä päätöksessä, jos asiassa ei päästä yhteisymmärykseen tai neuvotteluja ei ehditä käydä asian kiireellisyysden vuoksi (958/4/03 s. 202 ja 204).

VIESTINTÄSALAISUUS

Viestin salaisuuden rajoittaminen ilmenee esimerkiksi postilähetyksen avaamisena ja lukemisena tai puhelun kuuntelemisena ja tallentamisena; näiden on kuitenkin perustuttava säädettyyn lakiin. Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikosten tutkinnassa. Näissä tapauksissa voi viestintäsalaisuuden lisäksi herätä kysymys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä.

Muun muassa kirjesalaisuuden loukkaamattomuudesta oli kysymys tutkintavangin ja hänen avustajansa välisessä kirjeenvaihdossa, joka on lähtökohtaisesti luottamuksellista. Mikäli vanki ei voi täysin luottamuksellisesti asioida avustajansa kanssa, hänen oikeutensa valmistella tehokkaasti puolustustaan voi ainakin ääritapauksessa vaarantua. Mikäli tästä luottamuksen edellytyksestä poiketaan, tulee siihen olla laista ilmevä peruste, eli tutkintavankeuslain mukainen perusteltu aihe epäillä väärinkäytöksiä (1945/4/05* s. 135).

Eräässä tapauksessa poliisi oli suorittanut vangitun rikoksesta epäillyn ja vankilassa vierailleen, myös rikoksesta epäiltynä olleen oikeustieteen kandidaatin välisen keskusteluiden teknistä kuuntelua vankilan tapaamistilassa. Oikeustieteen kandidaatti väitti myöhemmin epäiltynä kuultaessa, että hän oli vangitun epäiltyn oikeudenkäyntiavustaja. Poliisi oli lähtenyt siitä, että vangittua epäiltyä avusti toinen asianajaja, eikä ollut erikseen ennen kuuntelua selvittänyt, oliko (myös) kyseinen oikeustieteen kandidaatti vangitun epäiltyn avustaja. Poliisin pitää pyrkiä selvittämään rikoksesta epäiltyn ja kanssaepäiltynä olevan oikeudenkäyntiavustajan mahdollinen asianajollinen toimeksianto lähtökohtaisesti aina silloin, kun asianajaja tulee sellaisten pakkokeinojen kohteeksi, joilla voi olla vaiku-

tusta epäillyn oikeuksien ja asianajosalaisuuden toteutumiseen. Kyse on yhtäältä viestinnän luottamuksellisuuden suojasta ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisesta (83/4/04 s. 74).

Puhelun salaisuuden loukkaamattomuus tuli esille, kun poliisi oli kohdistanut telekuuntelua lain sanamuodon ylittäen puheluun, jonka kumpikaan osapuoli (soittaja tai vastaanottaja) ei ollut kuunteluluvassa tarkoitettu rikoksesta epäilty (1166/4/04* s. 74 ja 120).

Lailla säätämisen edellytys viestinnän salaisuuden rajoittamisessa sisältää myös sen, että lain on näiltä osin oltava yksiselitteinen ja riittävän tarkkarajainen.

Yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuteen puuttuva pakkokeinolainsäädäntö on perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta epätyydyttävä, kun pakkokeinolain 5a luvussa ja vastaavassa poliisilain pakkokeinolupien enimmäispituutta koskevassa sääntelyssä ei määritellä yksiselitteisesti ”kuukauden” määrajan laskemista (136/2/04* s. 74).

YKSITYISELÄMÄN JA HENKILÖ- TIE TOJEN SUOJA

Perusoikeutena taatun yksityisyyden suojan rajat tulevat esille mitä erilaisimmissa tilanteissa. Usein kysymys on viranomaisten rekistereissä olevista tiedoista ja niiden luovuttamisesta. Myös poliisin käyttämien pakkokeinojen yhteydessä saattaa tulla rajankäyntiä yksityiselämän suojan kanssa.

Yksityisyyden suoja edellyttää, että asiakkaan asia käsitellään sosiaalitoimistossa salassapitosäännösten edellyttämällä tavalla (1961/4/04). Eri viranomaisten välisissä ns. moniammatillisissa neuvotteluissa asiakkaiden yksityiselämän suoja koskevan perusoikeuden toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota (2898/4/03 s. 203). Lapsen yksityiselämän suojan toteutumisen kannalta oli varomatonta, kun kaupungin sosiaalilautakunnan jäsenet olivat ryhtyneet keskusteluun perhekodin vanhempien kanssa erään huostaan otetun lapsen hoidosta, kasvatuksesta ja terapiasta, vaikka kysymys oli salassa pidettävistä tiedoista. Läs-nä olleilla luottamushenkilöillä ei ollut oikeutta saada

kyseisiä tietoja ja heillä oli erityinen velvollisuus huolehtia lapselle kuuluvan yksityiselämän suojan toteutumisesta (908/4/03).

Yksityisyyden suojan kannalta ei ollut asianmukaista, että kuntayhtymän jätelaskun numeroon ja viitenumeroon oli sisällytetty asiakkaan henkilötunnus tietyllä tavalla muutettuna, koska henkilötunnus oli numeroista helposti selvitettävissä (2872/4/03* s. 249). Yksityiselämän suojan asianmukainen toteutuminen edellyttää, että eläkelaitokset perustelevat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja koskevat tietojen saanti-pyyntönsä täsmällisesti ja oikeisiin lainkohtiin viitta-ten (1382/4/04 ja 1403/4/04). Henkilötietojen suo-
jan kannalta on ongelmallista, että eri viranomaista-
hojen näkemykset siitä, mitkä poliisin henkilökeste-
rit ovat salassapidettäviä, ovat keskenään ristiriitaisia
(1151/2/03* s. 129).

Kansainvälistä lapseksiottamispalvelua saavien yksi-tyiselämän suojan toteutumisen kannalta olisi pe-rusteltua ohjeistaa terveystietojen keräämistä ja suostumuksen antamista siihen nykyistä tarkemmin (2831/4/03 s. 204).

Eräässä tapauksessa todettiin yksityisyyden suojaa loukkaavan sen, että poliisilaitoksen poliisivankilassa vapautensa menettäneiden päivittäinen ulkoilumah-dollisuus oli poliisilaitoksella mahdollista toteuttaa ai-noastaan laitoksen avoimella ja aitaamattomalla taka-pihalla, joka toimi myös henkilökunnan ajoneuvojen pysäköintialueena. Kyseinen alue sijaitsi vilkkaasti lii-kennöidyn tien varressa ja viereisen oppilaitoksen vä-littömässä läheisyydessä ja siihen näköyhteydessä. Li-säksi vapautensa menettäneen ja hänen avustajan-sa väliset tapaamiset sekä muut tapaamiset oli yleen-sä järjestetty tapahtuviksi yleisessä tilassa säilöön-
totiloihin johtavan käytävän varrella sekä joissakin ta-pauksissa vapautensa menettäneen säilytyshuonees-sa. Vapautensa menettäneen kuljettaminen säilytys-tiloihin ja säilytystiloista tapahtui yleisölle avoimen ti-lan kautta (2769/2/04* s. 115).

Asianajosalaisuuteen puuttuvan sääntelyn epätäs-mällisyys ja etsintä- ja takavarikkopäätösten peruste-luiden niukkuus todettiin ongelmalliseksi muun muas-sa yksityiselämän suojan toteutumisen kannalta (1995/4/03* s. 120).

Televiestinnän tietosuojalain säännös kadonneen henkilön matkapuhelimen sijaintitietojen selvittämiseksi on soveltumisalueeltaan ja käyttöedellytyksiltään poliisilain vastaavaa säännöstä laajempi, ja soveltuu siten yksityiselämän suojan kannalta ongelmattomammin käytettäväksi pelastuksellisissa katoamistapauksissa. Se, että sijaintitietojen selvittämiseksi oli käytettävissä poliisilain lisäksi myös televiestinnän tietosuojalaki, ei poista poliisilakiin perustuvaa velvollisuutta ilmoittaa viipymättä tuomioistuimelle poliisin omalla päätöksellä aloitetusta televalvonnasta (1974/2/03 s. 76). Eräissä tapauksessa todettiin, että koska tuolloin voimassa ollut laki ei vastannut kysymyksen siitä, onko telekuunteluluvan tarkoitettu automaattisesti sisältävän myös televalvontaluvan, ei yksityiselämän suojaan puuttuvista telepakkokeinoasioista ollut säädetty laissa kaikilta osin riittävän tarkkarajaisesti (1844/2/03* s. 71).

Myös viranomaisten eri tarkoituksiin keräämien tietojen pyytämisessä tulee huomioida yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.

Työvoimatoimiston todettiin menetelleen virheellisesti, kun työvoimapolitiittiseen koulutuksen hakeneilta oli kysely tietoja perhesuhteista, jotka ovat yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita (2901/2/04*). Ammattiopiston pääsykokeisiin liittyvässä terveyskyselyssä ja sen perusteella tehdyssä arkaluontoisten henkilötietojen kirjaamisessa tulee lähtökohtana olla sen, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin kriteerein (2324/2/04* s. 231).

Terveydenhoitoon liittyvissä toimenpiteissä on otettava huomioon potilaan yksityisyys ja se, että sivullisia ovat kaikki muut kuin potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvat henkilöt. Potilaan yksityisyyttä on suojattava kaikkiin sivullisiin nähden siitä riippumatta, onko heillä salassapitovelvollisuus vai ei (1117/4/04*). Työterveyshuoltolaki ei oikeuta ilman tutkittavan suostumusta suorittamaan opettajalle puhalluskoetta, eikä työnantajan edustajalla ole oikeutta olla läsnä koe- ja hoitotilanteessa (253/4/04* s. 232). Salassa pidettäviä potilasasiakirjatietoja saadaan antaa toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle vain potilaan tai hänen laillisen edustajansa suullisen suostumuksen tai asiayhteydestä muuten ilmenevän suostumuksen mukaisesti (2700/4/03 s. 192, 194 ja 203).

Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)

SANANVAPAAUS

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.

Helsingin kaupungin silloinen metrosääntö ei mahdollistanut kuvausrajoitusten asettamista toimittajille metros asemilla (405/4/03* s. 265). Perustuslaissa taatun sananvapauden piiriin kuuluu myös tiedotusvälineiden suorittama valokuvaaminen ja niiden rajoitusten on perustuttava lakiin. Sananvapauden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää toimittajien toimintavapautta ja tiedotusvälineiden toimintaan tulee onnettomuustietojen välittämisenä suhtautua myönteisesti (442/4/04* s. 128).

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 aktiivista avustamista.

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 oikeus-

keinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteissa on kuitenkin ollut kysymys tietopyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia ”viivytyksettä”. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

Verotoimiston ratkaisussa esitetty peruste, jonka mukaan se saattoi kieltäytyä antamasta kantelijan pyytämiä tietoja, koska sen käsityksen mukaan pyyntöön ei ollut laillista perustetta, on perustuslain julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain vastainen. Niiden mukaan tiedonsaantioikeuden rajoitukseen tulee olla asiallinen ja laissa säädetty peruste. Tiedon pyytäjän ei tarvitse perustella pyyntöään muissa kuin julkisuuslain 13 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Kysymys ei siten ole siitä, että tietojen pyytäjän tulisi esittää pyynnölleen laillinen peruste, vaan siitä, että tiedonsaantioikeuden rajoitukselle tulee olla laissa säädetty peruste.

Julkisuuslain tarkoituksena on turvata asianosaisen oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tämän tiedonsaantioikeuden toteuttaminen edellyttää, että viranomainen arvioi, onko sillä asiallinen ja laissa säädetty peruste rajoittaa tiedonsaantioikeutta. Mikäli tietopyynnön laajuudessa on epäselvää, viranomaisen tulee ohjata tiedonpyytäjää tiedon yksilöinnissä. Viranomaisella on velvollisuus itse selvittää päätöstensä tehneiden ja siihen osallisten virkamiesten nimet. Julkisuuslain nojalla asianosaisella on oikeus asianosaisena saada tieto häntä koskevan päätöksen tehneiden ja siihen osallisten virkamiesten nimistä (2001/4/03* s. 247).

Sosiaalikeskuksen sosiaalityönjohtaja menetteli moitittavasti, koska hän ei antanut pyydettyä tietoa julkisesta asiakirjasta eli toimilupa-asian vireillä oloa koskevaa tietoa (2130/4/03* s. 188).

Tuomioistuin voi antaa salassapitomääräyksen vain asian istunkäsittelyssä. Jos salassapitomääräystä ei ole annettu, määräytyy oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus asiallisesti yksinomaan laissa säädettyjen salassapitoperusteiden mukaisesti (siltä osin kuin salas-

sapito johtuu suoraan laista) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisessa menettelyssä. Asiakirjojen luovuttamista ei voi enää evätä muihin salassapitoperusteisiin viitaten. Asiassa oli kyse myös kahden toimittajan epätasapuolisesta kohtelusta, kun asiakirjat oli annettu vain pyyntönsä kirjallisesti esittäneelle toimittajalle (1247/4/04* s. 98).

Eräässä tapauksessa kysymys oli nimenomaan asiakirjapyynnön vireilletulotavasta. Asiakirjapyyntö eli pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä tulee pääsääntöisesti voida esittää suullisesti. Tiedon pyytäjä voi jo esittäessään asiakirjapyynnön esittää samalla vaatimuksen valituskelpoisen päätöksen saamisesta siinä tapauksessa, että pyydettyä tietoa ei anneta. Riittävästi yksilöity asiakirjapyyntö, joka saadaan ensi vaiheessa esittää suullisesti virkamiehelle, tulee voida saattaa suullisesti myös viranomaisen ratkaistavaksi. Vastaavasti asiakirjapyynnön esittäjä voi jo ensi vaiheessa esittää suullisesti vaatimuksen valituskelpoisen päätöksen saamisesta siinä tapauksessa, että virkamies kieltäytyy tiedon antamisesta (1459/4/04* s. 267).

Asianosaisen oikeutta saada asiassaan valituskelpoinen päätös loukattiin, kun terveyskeskus ei käsitellyt hänen asiakirjapyyntöjään henkilötietolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti (2408/4/03 s. 194). Kantelija sai asiakirjat vasta uudistettuaan asiakirjapyyntönsä noin seitsemän viikon kuluttua ensimmäisestä kirjallisesta pyynnöstään. Sosiaalipäällikkö oli toiminut julkisuuslain 14 §:n ja hyvän hallinnon vaatimusten vastaisesti, koska lainkohdan mukaan tiedot olisi tullut luovuttaa viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnöstä (806/4/05*). Kihlakunnansyyttäjät menetteli virheellisesti jättäessään esittämättä ja toimittamatta kantelijalle asiakirjapyynnöstä huolimatta esitutkinnassa hankitun keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion lausunnon. Syyttäjällä olisi ollut toimivalta päättää asiakirjan antamisesta, koska lisätutkinta suoritettiin syyttäjän poliisille osoittaman toimeksiannon perusteella hänellä jo syyteharkinnassa olevaan asiaan liittyen (1869/4/04).

Sivistykselliset oikeudet (PL 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, kun kykijensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perustuslaissa.

Pidennetyssä oppivelvollisuudessa on kyse vammaisten tai sairaiden lasten subjektiivisesta oikeudesta saada suorittaa perusopetuksen oppimäärä. Pidennettyä oppivelvollisuutta koskevan hakemuksen hylkäämistä oli vanhemmalle osoitetuissa kirjeissä perusteltu sillä, että opetuksen järjestäjällä ei ollut riittävästi lapselle sopivia erityisopetuspaikkoja. Kirjeen perustelut olivat ristiriidassa lapsen perusopetusta koskevan perusoikeuden kanssa (1308/4/03 s. 209).

Perusoikeusuudistuksessa todettiin, että maksuttomaan perusopetukseen sisältyvät myös tarpeelliset koulukuljetukset. Kantelija oli taksinkuljettajien kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla olettanut, että koulukuljetukseen kuului myös huolehtiminen siitä, että hänen lapsensa pääsee sisään kotiovesta, jonka avaaminen oli lapselle vaikeaa. Ratkaisussa todettiin, että kunnan tulee selkeästi tiedottaa, mitä palveluja se erityistoimialansa puitteissa on päättänyt sitoutua suorittamaan. Pienten lasten koulukuljetuspalvelun laajuudesta ei saa syntyä epäselvyyttä, joka voi vaarantaa palvelun piiriin kuuluvan lapsen turvallisuuden sen vuoksi, että lapsen vanhempi ei ole osannut varautua tilanteeseen (2665/4/03).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

Perustuslaissa on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielen yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä myös saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kie-

lelliset ja kulttuuriset oikeudet. Laillisuusvalvonnassa on kielellisten oikeuksien yhteydessä korostettu, että kysymys on tosiasiallisesta eikä vain muodollisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä.

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 voidaan ennustaa olevan huomattava merkitys.

Kielellisten oikeuksien täysimääräinen toteutuminen on erityisen tärkeää silloin, kun epäillään jonkun syylistyneen rangaistavaan tekoon. Tällöin viranomaisten on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että jokaiselle kuuluvat kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Esitutkinnassa kuulusteltavalta tulisi nimenomaan tiedustella, kumpaa kieltä hän haluaa käyttää sen sijaan, että häneltä pyydetään suostumusta toisen kuin äidinkielen käyttämiseen (2048/4/04* s. 131). Myös liikennevalvonnassa annetun rangaistusvaatimuksen yhteydessä kantelijalla olisi pitänyt olla oikeus asioida poliisin kanssa ruotsin kielellä (15/4/05*). Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta kielilakia oli perusteltua tulkita siten, että oikeudenkäyntimaksumaa koskevan maksulomakkeen kieli määräytyy kunkin asianosaisen pääasiaa käsiteltäessä käyttämän kielen eikä asian käsittelykielen eli ns. toimituskirjakielen mukaan (356/4/04*).

Perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutuminen tulee taata riippumatta siitä, miten tuo toiminta käytännössä on organisatorisesti järjestetty. Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuollosta huolehtivan Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) kuului siten järjestää asiakaspalvelua myös ruotsiksi (1067/4/04* s. 236).

Kielilain mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee huolehtia molempien kielten näkyvyydestä toiminnassaan. Postipalvelujen tarjoaminen rinnastuu kielellisten oikeuksien näkökulmasta viranomaistoimintaan. Koska

postileimoja tai vastaavia merkintöjä voidaan pitää osana tätä ulospäin näkyvää toimintaa, kaksikielisyyden vaatimusta tulee noudattaa myös niiden osalta (49/4/04* s. 235). Liikenneopasteissa käytettävän kielen määräytyminen ei ole tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska kielen määräytymisestä on tielikennelainsäädännössä nimenomaiset säännökset, jotka osaltaan toteuttavat perustuslaissa taattua oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin (50/4/04* s. 235).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)

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

Lääkkeiden maahantuontia koskevassa luvanvaraisuuspunninnassa tulee ottaa huomioon perusoikeutena turvattu jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perusoikeuden rajoitusten tulee perustua lakiin ja olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Lääkelaki ei sisällä säännöksiä, jotka riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti osoittaisivat, että kyseessä oleva lääkkeiden maahantuonti Suomeen olisi ollut luvanvaraista (1079/4/04 s. 194).

Perustuslaissa julkiselle vallalle säädetty velvoite huolehtia työvoiman suojelusta edellyttää, että työpaikkojen sisäilmaongelmien aiheuttamiin terveysvaaroihin suhtaudutaan vakavasti. Vaikka sairaanhoitopiiriin ei voitukaan katsoa toimineen lainvastaisesti kosteusvauriosta johtuneiden ongelmien poistamisessa, sen määrätietoisempi toiminta henkilökunnan oireiden ilmetessä olisi kuitenkin paremmin vastannut julkiselle vallalle perustuslaissa asetettua velvoitetta (224/4/04 s. 195).

Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)

Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet ovat turvatut perustuslain 19 §:ssä. Jokaisella on perustuslain mukaan oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jokaiselle oikeus ns. 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, mistä syystä sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ovat oikeusasiamiehen työssä keskeisiä. Perusoikeusuudistus onkin tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan laillisuusvalvontaan. Aikaisemmin on kysymys ollut paljolti 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 VÄLTÄMÄTTÖMÄÄN TOIMEENTULOON JA HUOLENPITOON

Toimeentulotuki on keskeinen rahaetus, joka turvaa perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Jotta perusoikeus toteutuisi, tukihakemukset on käsiteltävä viivytyksettä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että toimeentulotukiasioissa korkeintaan viikon aikaa hakeuksen käsittelyyn ottamiselle voidaan pitää lähtökohdana viivytyksettömälle käsittelylle (1708/4/03* s. 179, 1494/4/04, 1941/2/05 s. 182, 2353/4/04*, 3358/4/04*).

Erään kaupungin sosiaaliviraston ja terveysviraston sisäinen toimintaohje merkitsi sitä, että vain ne potilaat, joilla oli vakavia lääketieteellisiä tai hammaslääketieteellisiä syitä hoitoonsa ja olivat siten kiireellisen ham-

mashoidon tarpeessa, voivat saada toimeentulotukea hammashoidosta aiheutuviin kustannuksiinsa. Kuitenkin myös ei-kiireellisestä hoidosta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen saattaa olla hakijan kannalta tarpeellista. Koska oikeus välttämättömään toimeentuloon on subjektiivinen oikeus, kunnan sisäisillä ohjeilla ei voitu supistaa tätä oikeutta (2610/4/03* s. 180).

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 kuuluvien etuuksien osalta Kansaneläkelaitoksen asema on keskeinen.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että perusoikeuden toteutuminen edellyttää, että perusturvaan koskevat hakemukset käsitellään joutuisasti. Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiiriin käsitteilyaikoja koskevassa ratkaisussa todettiin, että 2000-luvulla hakemusten käsitteilyajat olivat pidentyneet tavalla, joka saattoi ajoittain vaarantaa etuuksia hakevien oikeusturvan toteutumista. Kansaneläkelaitos on kuitenkin onnistunut pysäyttämään tämän kehityksen ja vuoden 2005 alkupuolella käsitteilyajat alkoivat lyhentyä (2585/2/04* s. 216). Käsitteilyaikoja koskevia muita ratkaisuja selostetaan sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa (s. 215).

Kansalaisten oikeusturvaodotuksien toteutumisella on erityinen merkitys silloin kun kyse on perusoikeuksista. Hakijan on voitava luottaa siihen, että hän pääsee oikeuksiinsa toimiessaan viranomaisen edellyttämällä tavalla. Työvoimatoimisto oli toiminut virheellisesti, kun se oli antanut kantelijalle kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon siitä huolimatta, että tämä oli toiminut toimiston edellyttämällä tavalla (751/4/04, vrt. 379/4/04*). Viranomaisten päätösten on myös oltava johdonmukaisia ja hakijan kannalta ymmärrettäviä. Kansaneläkelaitoksen toimisto oli perustellut ratkaisunsa puutteellisesti, vaikka päätökset eivät sisällöltään olleetkaan

lainvastaisia. Toinen hakijan sairauteen liittyvä hakeamus oli nimittäin hylätty sillä perustella, että hakija ei ollut työkykyinen ja toinen sillä perusteella, että hän ei ollut työkyvytön (1274/4/04*).

OIKEUS RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

Perustuslain mukaan 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tulee lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Monet oikeusasiamiehen kannanotot ovat viime vuosina koskeneet riittävien terveydenhuoltopalveluiden järjestämistä. Tällöin on toisaalta ollut kyse järjestämisvelvollisuuden laajuudesta ja toisaalta siitä, missä ajassa palvelut on järjestettävä. Järjestämisvelvollisuudesta säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa. Kertomusvuoden ratkaisuisa katsottiin, että kunnan perusterveydenhuoltoon kuuluu lääkärin vastaanottoaikojen antaminen sairauslomatodistuksen sekä ajokorttitodistuksen kirjoittamista varten (554/4/04* s. 191, 511/4/03, 3308/4/04* ja 2010/4/03). Kaupungin ja sairaanhoitopiirin hammashuollon päivystyspalvelut eivät olleet riittäviä, kun kiireellistä hammashoitoa ei ollut saatavilla pääsiäisenä (933/4/03* s. 191). Perustuslain säännökset edellyttivät hammashuollon lakisäätelysten laajentuneiden velvoitteiden toteuttamista tarvittaessa voimavaroja lisäämällä (2193/4/03*, 77/4/04* ja 1529/4/04*).

Mitä tulee hoitoon pääsyn määräaikoihin, perusoikeutena ja edellä mainittua lainsäädäntöä on täsmennetty niin sanottua hoitotakuuta koskevilla säännöksillä, jotka tulivat voimaan 1.3.2005. Alaikäisten psykiatrisen hoidon osalta hoitoon pääsyn määräajoista on kuitenkin säädetty jo vuodesta 2001. Tämän vuoksi kuuden kuukauden jonotusaikaa sairaalan nuorisopsykiatrian osastolle oli lainvastainen (1205/4/04* vrt. 1250/4/03 s. 206). Lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin jäi toteutumatta, kun hän joutui odottamaan lastenpsykiatrista hoitoa yli puolitoista vuotta lähteen saapumisesta sairaalaan (2661/4/03 s. 191 ja 193). Alaikäisten hoitoon pääsyn määräaikojen sitovuutta korostettiin myös psykiatrisiin sairaaloihin tehdyillä tarkastuksilla (esim. 1794/3/05).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluu, että asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Kantelijat olivat olleet kunnan maksusitoumuksella leikkauksessa yksityisessä sairaalassa, josta heidät oli siirretty ambulanssilla jatkohoitoon kunnan terveyskeskukseen. Kunta oli perinyt heidän kuljetuksestaan 290 euron suuruisen maksun. Potilaalta on perittävä asiakasmaksut samoin perustein riippumatta siitä, onko hän saanut erikoissairaanhoidon keskussairaalassa vai onko kunta järjestänyt vastaavan hoidon ostopalveluna yksityisessä sairaalassa. Sen vuoksi kunta menetteli lainvastaisesti periessään asiakasmaksun sairaankuljetuksesta sairaalasta terveyskeskukseen (1201/4/03* ja 1126/4/03* s. 198).

Priorisoinnin lainmukaisuus muodostaa erityisen ongelman riittävien terveyspalveluiden turvaamisessa. Tällöin on PL 19 §:n 3 momentin säännöksen ohella usein kyse perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Fabry-tautia sairastaneiden potilaiden hoitoa koskevaan ratkaisussa todettiin, että erikoissairaanhoidon järjestämisvastuun ulkopuolelle ei voida sulkea tiettyjä sairauksia sairastavia potilasryhmiä (921/4/04* s. 191). Myös sellainen menettely oli lainvastainen, jossa karsastuspotilaiden tutkimus, hoito ja seuranta oli suljettu erikoissairaanhoidon palvelujen piiristä ja potilaat ohjattu omalla kustannuksellaan yksityissektorille (1594/4/03* s. 196 ja 206, vrt. 120/2/04 s. 191).

Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä lasten päivähoitojärjestelmä todettiin yhtenä esimerkkinä PL 19 §:n 3 momenttia toteuttavasta tuki-järjestelmästä, jolla turvataan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävä määrä päiväkodissa on välttämätön edellytys lasten fyysisen turvallisuuden takaamiseksi ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä päivähoitolain kasvatustavoitteiden toteutumiseksi (821/4/03* s. 186).

Kunta ei täyttänyt vaikeavammaisen henkilön tulkkipalvelun järjestämisvelvollisuuttaan pelkästään lupaamalla maksaa tulkin kulut laskun mukaan ja jättämällä tulkin hankinnan asiakkaan hoidettavaksi. Vammaispalve-

lulain mukaisten tulkkipalvelujen järjestämisvelvollisuus on aina viime kädessä kunnalla (1127/4/03 s. 184). Jokaiselle, jolla vammaispalvelulain mukaan on oikeus tulkkipalveluun, tulee turvata mahdollisuus tosiasiaassa käyttää sitä yhdenvertaisesti asuinkunnasta riippumatta. Koska tulkkipalvelujen kustannusten korvaamisesta ulkomaan matkoilla oli tulkintaeroavuuksia lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi, kantelijalle annettu vastaus lähetettiin sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi mahdollisten lainsäädännön täsmen-tämistarpeiden arvioimista varten (1477/4/03 s. 184).

Vastuu ympäristöstä (PL 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.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (*ympäristöperusoikeus*). Muinaismuistolain 20 §:ssä tarkoitetut laivanhylät kuuluvat kulttuuriperintöön. Arkeologisesti arvokkaiden laivanhylkyjen suojelua ja suoja-alueita koskeissa asioissa liikkumisperusoikeudelle ei ole syytä antaa liian korostettua asemaa, jotta ympäristöperusoikeussäännös ei jäisi merkityksettömäksi (868/4/03* s. 250).

Oikeusturva (PL 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. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon liittyvät kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Säännöksellä on hyvin laaja soveltamisala, koska se koskee yhtä lailla niin rikosprosessia, siviiliprosessia kuin hallintoprosesseja ja hallintomenettelyä yleensäkin. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva nähdään perusoikeuskysymyksenä. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan – jonka sitovasta voimaan tulosta ei tosin toistaiseksi ole takeita – sisältyy kuitenkin myös hyvää hallintoa koskeva säännös.

Soveltamisalansa puolesta PL 21 §:n perusoikeussäännös poikkeaa oikeusturvasta säätävästä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta. Mainittu ihmisoikeusnormi koskee vain tuomioistuimia sekä tuomioistuimeen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä rinnastettuja viranomaisia. Tästä johtuu se, että hyvän hallinnon vaatimus seuraa viime kädessä nimenomaan perustuslaista (ja lainsäätösisistä säännöksistä). Sen sijaan tuomioistuinten – niin yleisten tuomioistuinten kuin hallinto-oikeuksien – menettelyistä puhuttaessa oikeusturvavaatimukset perustuvat usein sekä perustuslain säännöksiin että ihmisoikeusnormeihin, useassa suhteessa viime kädessä mainittujen säännösten yhteistarkasteluun.

Suomen järjestelmässä virkamiehen rangaistusuhallan 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 oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla on erityisen suuri merkitys. Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu sitä paitsi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.

Seuraavassa mainitaan eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita, jotka ovat kertomusvuonna olleet oikeusasiamiehen työssä useimmiten esillä. Esitys on rakennettu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten ja hyvän hallinnon kriteereiden yhteistarkastelulle.

OIKEUS SAADA ASIA KÄSITELLYKSI JA OIKEUS TEHOKKAAISIIN OIKEUS- SUOJAKEINOIHIN

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun asiassa on kyse henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista tämä oikeus on kvalifioitu niin, että se kattaa oikeuden saada asian nimenomaan tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viimeksi sanottua 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 seitsemännennen lisäpöytäkirjan 2 artikla edellyttävät niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja. Yhteiskunnan oikeussuojapalveluiden tulee olla kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla.

Tässä asiaryhmässä käsiteltävissä asioissa on tyypillisesti kyse valituskelpoisen ratkaisun saamisesta tai valituskiellon soveltamisesta. Molemmat seikat vaikuttavat suoraan siihen, voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Hyvän hallinnon näkökulmasta asian käsiteltäväksi saamisen vaatimus tulee kanteluissa usein esille sitä kautta, onko viranomaisen vastannut oikea-aikaisesti pyyntöihin ja tiedusteluihin.

Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä varten (asiaa voi tarkastella myös neuvonta- ja palveluvelvollisuuden näkökulmasta). Muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta olennaisessa asemassa ovat myös ratkaisun perustelut (ratkaisuiden perustelemista käsitellään jäljempänä erikseen).

Erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin mutta myös hyvän hallinnon kannalta voidaan vielä edellyttää, että pelkän virheen tapahtumisen toteamisen lisäksi julkinen valta tavalla tai toisella hyvittää oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan. Oikeudenkäyntimenettelyiden osalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla jättää hyvityksen toteuttamistavan valinnassa laajasti valinnanvaraa. Oikeusasiamies ei voi puuttua lainvoimaisiin tuomioistuinratkaisuihin eikä siten myöskään vaikuttaa tarkoitetun hyvityksen suorittamiseen. Luontevimmin oikeudenkäyntivirheiden hyvittäminen tapahtuukin oikeudenkäyntimenettelyiden säännönmukaisessa muutoksenhaussa (ks. KKO 2005:73 ja 2006:11). Mitä tulee muuhun hallintoon, oikeusasiamies sitä vastoin voi suositella, että viranomainen tavalla tai toisella hyvittää aiheuttamansa vahingon tai haitan.

Useilla hallinnonaloilla tyypillinen virhetilanne on kirjallisen, valituskelpoisen päätöksen antamatta jättäminen.

Kansanterveystyön kuntayhtymän ylilääkärin olisi tullut antaa vanhemmille maksusitoumuksen epäämistä koskeva päätös kirjallisesti. Päätös koski oikeutta saada lapsen käynnit yksityisellä silmälääkärillä korvatuiksi julkisin varoin (1594/4/03* s. 196 ja 206). Kansaneläkelaitoksen olisi tullut antaa kantelijalle kirjallinen muutoksenhakuosoituksella varustettu päätös ratkaistaan olla myöntämättä hänelle lomaketta E 112 (1753/4/03* s. 217). TE-keskuksen olisi tullut antaa hakijalle erillinen päätös, kun se katsoi, että haetun tuen maksamisen edellytykset eivät olleet täyttyneet (2484/2/03 s. 257). Kaupungin tekninen keskus menetteli virheellisesti, kun se ei vastannut kantelijoiden kirjeeseen, jossa pyydettiin toimenpiteitä tai ohjausta. Olisi ollut asianmukaista saattaa kysymys valvontatoimenpiteiden tarpeellisuudesta teknisen lautakun-

nan ratkaistavaksi, jolloin kantelijat olisivat saaneet mahdollisuuden valittaa asiasta hallinto-oikeudelle (2125/4/03). Tiepiiri oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä hallinto-oikeuden sille palauttamaa kiinteistön ajoliittymän järjestämisestä koskeva asia uudelleen. Tiepiiriin olisi tullut antaa asiassa joutuisasti kantelijalle perusteltu päätös valitusosoituksineen (2591/4/04* s. 264).

Valtiokonttori ei ollut antanut kantelijalle valituskelpoista päätöstä lesken laskennallisesta työeläkkeestä vedoten puutteelliseen lainsäädäntöön. Asia olisi tullut kuitenkin ratkaista viime kädessä valtion eläkelain säännösten perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla siten, että kantelijalle olisi annettu muutoksenhakukelpoinen päätös (2766/2/03* s. 217). Asianosaisen oikeusturvan kannalta olisi ollut perusteltua, että nuuskan haltuunotosta tullivalvonnassa olisi tehty valituskelpoinen päätös, vaikka valmisteverolain säännösten perusteella oli epäselvää, tuleeko valmisteverolain alaisesta tavarasta tehdä valituskelpoinen päätös (2438/4/03 s. 172).

Joissain tapauksissa asian saaminen viranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltäväksi ei varsinaisesti esty, mutta viranomainen viivyttelee asian vireille panemisessa tai sen edellyttämien toimien suorittamisessa. Lapsen asumista ja elatusapua koskevan asian vireillepano oli viivästynyt julkisen oikeusavustajan huolimattomuudesta yli puoli vuotta. Viivästymisestä saattoi olla kantajalle huomattavaakin haittaa ottaen huomioon, että lapsen elatuksesta annetun lain mukaan elatusapua voitiin määrätä suoritettavaksi takautuvasti enintään yhden kanteen vireillepanoa edeltäneen vuoden ajalta (1692/4/04*). Kantelijan vahingonkorvausta koskevan asian käsittelyssä oli menetelty virheellisesti, kun kaupunginjohtaja ei ollut vastannut sähköpostiviesteihin ilman aiheetonta viivytystä eikä kantelijan vaatimusta saatettu asiassa toimivaltaisen kunnan toimielimen käsiteltäväksi (1938/4/04). Yli-luutnantti ei ollut viipymättä toimittanut alokkaan siivilipalvelushakemusta sotilasläänin esikuntaan tai kotiuttanut häntä; viivästys oli kestänyt runsaat kaksi viikkoa (1927/2/03 s. 164).

Ulosottoasioissa asian käsiteltäväksi saamatta jääminen voi päinvastoin perustua siihen, että ulosottoviranomaiset toimivat kertyneiden varojen tilityksessä liian nopeasti, koska tilityksen toimittaminen estää ulosotto-

valituksen tutkimisen tuomioistuimessa. Ulosottomies oli tilittänyt pakkohuutokaupassa kertyneet varat velkojille käräjäoikeuden ulosottovalitusasiassa antaman päätöksen jälkeen, ennen kuin edes tyytymättömyyden ilmoittamisen määräaika päätöksestä oli kulunut umpeen. Tästä seurasi lain mukaan, että hovioikeus ei voinut tutkia kantelijan valitusta (1719/4/03* s. 155).

Oikeuksiin pääsyn estymisestä voi olla kyse myös silloin, kun viranomainen ei pane tuomioistuimen ratkaisua täytäntöön.

Kansaneläkelaitoksen toimisto ei pannut täytäntöön vakuutusosoikeuden kuntoutusasiassa antamaa päätöstä eikä toisaalta hakenut myöskään vakuutusosoikeuden päätöksen poistamista siitä huolimatta, että se oli pitänyt päätöstä lainvastaisena (3037/4/03). Ulkomaa-laisvirasto menetteli virheellisesti, kun se keskeytti hallinto-oikeudessa lainvoimaisesti ratkaistun turvapaikka-päätöksen käsittelyn asiaan liittyvän lisäinformaation hankkimiseksi (1434/4/04* s. 177).

Rikoksen uhrille eli asianomistajalle kuuluvien perusoikeuksien näkökulmasta esille tulee säännöllisesti kanteluita, joissa kerrotaan, että asianomistajan tekee tutkintapyyntöä tai rikosilmoitusta ei kirjata ja 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. Kysymyksiä voi tarkastella myös hyvälle hallinnolle asetettujen vaatimusten näkökulmasta.

Poliisimies ei ollut kirjannut tietoonsa saamaa virallisen syytteen alaista rikosta eikä ollut varmistanut, oliko tapahtumasta kertovalla asianomistajalla vaatimuksia asiassa (1237/4/04 s. 131). Epäiltyä poliisirikosta koskevassa asiassa komisarion olisi tullut pidättäytyä ottamasta tutkintapyyntöä esiin keskustelussa kantelijan kanssa, koska komisarion menettelystä saattoi syntyä epäily, että hän olisi pyrkinyt vaikuttamaan kantelijan saadakseen pyynnön peruutetuksi. Menettely saattoi myös horjuttaa luottamusta esitutkinnan puolueettomuuteen (1976/4/03). Poliisilaitos oli epäonnistunut kantelijan tutkintapyyntöjen käsittelyssä, koska tutkijoiden välisen tiedonkulun puutteista, esitutkinta-aineistoon perehtymättä jättämisestä ja valvontajärjes-

telmän peittämisestä johtuen kantelijan tutkintapyyntöä oli jäänyt kirjaamatta, jolloin asioita oli jäänyt myös kokonaan selvittämättä, ja niiden käsittely oli tämän vuoksi perusteetta viivästynyt (2236/4/03*). Rikoskomisario ei ollut perehtynyt riittävällä huolellisuudella kantelijan poliisille osoittamaan tutkintapyyntöön eikä ilmoitusta ollut viipymättä kirjattu poliisin rikosilmoitusjärjestelmään, vaan se oli liitetty kantelijan aikaisemmin tekemään, uuden tutkintapyyntönsä kanssa asiaan liittymättömään esitutkinta-aineistoon (2917/4/04).

Seuraavissa tapauksissa asian tutkimatta jääminen johtui lähinnä asian puutteellisesta selvittämisestä. Poliisi ei ollut tehnyt kantelijan ajo-oikeutta koskevaa (uutta) päätöstä eikä sillä ollut enää voimassaolevaa perustetta pitää kantelijan ajokorttia hallussaan. Poliisin menettelystä johtuen kantelija ei voinut saada ajokorttiasiaansa tuomioistuimen ratkaistavaksi (3127/4/04* s. 136). Poliisin päätös olla toimittamatta esitutkintaa ei rikosta -perusteella perustui puutteelliseen selvitykseen, kun kantelijalta ei ollut hankittu lisäselvitystä varastetuksi väitetyt omaisuuden tosiasiallisista omistussuhteista tilanteesta, jossa kantelija oli kertonut entisen avomiehensä luvatta vieneen kantelijalle kuuluneet koirat, joiden omistusoikeudesta hänellä oli ollut esittää poliisille muun muassa asiakirja-selvitystä (1734/4/03 s. 126).

Useassa tapauksessa asianomistajan asian puutteellinen viranomaiskäsittely tulee esille siinä, että poliisi päättää olla toimittamatta esitutkintapöytäkirjaa viralliselle syyttäjälle. Perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada asia käsitellyksi asianmukaisesti sisältää sen, että jos esitutkinnan kohteena olevaa tapausta koskevat säännökset ovat oikeuskysymyksen osalta tulkinanvaraisia – eli täyttääkö tietty, tiedossa oleva toiminta tunnusmerkistön vai ei – on perusteltua saat-taa asia syyttäjän harkittavaksi. Sama koskee näytön arviointia; mikäli esitutkinnassa on kertynyt niin syyllisyyttä puoltavaa kuin sitä vastaan puhuvaa aineistoa, kuuluu asia syyttäjän harkittavaksi (2073/4/04* ja 2478/4/05 s. 125).

Asianomistajan oikeuksien kannalta hieman poikkeuksellisesta tilanteesta oli kyse tapauksessa, jossa esillä oli väite väärin henkilötietojen käytöstä rangaistus-määräysmenettelyssä. Menettelyn summaarinen luonne huomioon ottaen viranomaisten tulee suhtautua

vakavasti tällaisiin väitteisiin rangaistusvaatimusta annettaessa. Asiaa tulee tulkita syyttömysolettama huomioon ottaen valtion vahingoksi, jos väite on varteenotettava ja tilanne jää asianmukaiseksi katsottavien selvitystoimenpiteiden jälkeen yhä epäselväksi. Poliisin ja virallisen syyttäjän ei tulisi pysäyttää asian selvittämistä siihen, että mahdollista (oikeaa) tekijää ei ole saatu selvitettyä (318/4/04* s. 132).

Kysymys oikeudesta saada asia viranomaisen käsiteltäväksi liittyy usein tiedusteluihin ja kirjeisiin vastaamiseen. Tiedustelun luonteesta johtuen vastaamatta jättäminen voi toisissa tapauksissa tarkoittaa lähinnä hyvän hallinnon mukaisen neuvonta- ja palveluvelvollisuuden täyttymättä jäämistä. Näitä tapauksia käsitellään jäljempänä. Asiakirjapyyntöjen toteuttamiseen liittyviä tilanteita on käsitelty edellä julkisuuden (PL 12 §) yhteydessä.

Menettelyvirhe tuli ilmi esimerkiksi kantelussa, jossa kaupungin tekninen lautakunta ei selvittänyt, oliko kantelijan lautakunnalle osoittama kirjelmä tarkoitettu oikeusvaatimukseksi, eikä asianmukaisesti vastannut kantelijan asiansa valmistelua koskeviin tiedusteluihin (1077/4/04). Toisessa tapauksessa kuntayhtymän terveydensuojeluviranomainen ei antanut kirjallista päätöstä tai vastausta rakennuslautakunnan sille siirtämän kantelijan vaatimuskirjelmän johdosta (2148/4/03). Eräässä tapauksessa kantelijan rauhanturvapalvelus oli keskeytetty puolustusministeriön päätöksellä, mutta korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksen. Ministeriön olisi tullut ratkaista asia kantelijan vaadittua ministeriöltä korvauksia saamatta jääneistä palkoista (2420/4/03 s. 165).

ASIAN KÄSITTELYN JOUTUISUUS

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla puolestaan velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisessa ajassa”.

Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat jatkuvasti laillisuusvalvonnassa esillä. Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisen huomiota oh-

jausmielessä usein myös silloin, kun konkreettisessa asiassa kyse ei ole ollut varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä. Oikeusasiamies on pyrkinyt kussakin tapauksessa selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteeseen. Lainkäyttöasioissa kohtuuttoman pitkiksi venyneiden oikeudenkäyntimenettelyiden varalta oikeuslaitoksen tulee tarjota tehokkaat oikeussuojakeinot.

Käsittelyn viivästyminen on joissain tutkituissa asioissa johtunut käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Oikeusasiamies on korostanut muun muassa sitä, että pelkkä viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” ei riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaika-kojen ylittämiseen. Toisaalta viivästyminen voi olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Tällöin asiassa voi usein olla viivästyksen lisäksi myös muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.

Kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneita kanteluita viivästyksistä oli eniten Kansaneläkelaitoksesta, kunnallisista viranomaisista toimeentulotukiasioissa ja esitutunnasta. Erityisesti autoverotusasioissa Tullihallitukseen kohdistuneita kanteluita oli myös paljon.

Poliisi

Oleskelulupahakemuksen käsittely Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella viivästyi lähes kaksi vuotta käsittelyn huolimattomuudesta ja ulkomaalaispoliisin vaikeutuneesta työtilanteesta johtuen (143/4/04). Pa-hoipittelystä vuonna 2001 tehdyn rikosilmoituksen perusteella ei ollut suoritettu riittäviä esitutkintatoimenpiteitä ilman aiheetonta viivytystä, kun esitutkintaa jatkettiin vasta vuoden 2005 alussa kuulustelemalla rikoksesta epäilty. Menettely aiheutti huomautuksen tutkinnanjohtajille ja tutkijalle (173/4/05* s. 116).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on tullut ilmi työrikosten syyteoikeuden lyhyestä vanhentumisaajasta aiheutuvia ongelmia. Valtakunnansyyttäjän ilmoituksen mukaan työsuojeluviranomaisten, poliisin ja syyttäjän yhteistyötä on pyritty ja pyritään kehittämään sen

turvaamiseksi, että viranomaistoimet työrikosten osalta saadaan suoritetuksi niin sujuvasti ja nopeasti, että syyteoikeuden vanhenemiselta vältytään (553/4/03*).

Esitutinnan liiallisesta kestoista oli kyse myös mm. tapauksissa 1525/2/04 (monissa tapauksissa useita vuosia kestäneitä esitutkintoja) ja 1567/2/03* s. 118 (käsittelyajat Ahvenanmaan poliisissa).

Kansaneläkelaitos

Omana aloitteena tutkittu asia toi esille, että etuus-hakemusten keskimääräinen käsittelyaika Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirissä oli pidentynyt vuoden 2004 alkupuoleen mennessä osittain siten, että Kansaneläkelaitoksen voitiin katsoa laiminlyöneen hakemusten käsittelyn ilman aiheutonta viivytystä (2585/2/04* s. 216).

Kansaneläkelaitoksen toimisto oli siirtänyt kantelijan tyttären toimittaman valituskirjelmän edelleen tarkastuslautakunnalle valituksena käsiteltäväksi yli kaksi kuukautta laissa valituksen siirrolle säädetyn määräajan jälkeen. OA antoi toimistolle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (432/4/04*). Kansaneläkelaitos oli käsitellyt seitsemän ja puoli kuukautta kuntoutus- ja elinkeinotukihakemuksia (991/4/04). Kuntoutuksen kulukorvauksen käsittelyssä oli jonkin verran viivästystä (1658/4/04). Kantelijan kahden sairauspäiväraha-hakemuksen käsittelyssä oli tapahtunut huolimattomuusvirheitä, joiden johdosta toisessa asiassa annettiin päätös kaksi kuukautta ja toisessa kuukauden keskimääräistä käsittelyaikaa hitaammin (1165/4/04).

Kansaneläkelaitoksen toimisto oli odottanut kantelijan eläkevalituksen ratkaisua ennen kuin antoi päätöksen hänen sairauspäiväraha-asiaansa. Toimiston menettely ei ollut asianmukaista ja johti hakemuksen käsittelyn aiheettomaan viivästykseen (2664/4/04). Eräissä tapauksissa Kansaneläkelaitoksen toimisto oli odottanut kantelijan valitusasian ratkaisua ennen kuin antoi päätöksen hänen jättämäänsä jatkohakemukseen. Lisäksi toimisto oli virheellisesti tulkinut sosiaalivakuutuslautakunnan ratkaisseensa jo kantelijan asian. Toimis-

ton menettely ei ollut asianmukaista ja johti jatkohakemuksen käsittelyn aiheettomaan viivästykseen (2305/4/05 ja 2889/4/04).

Asumistuen välitarkistushakemuksen käsittely kesti neljä kuukautta, mikä ylitti kohtuullisen käsittelyajan (1376/4/04); tapauksessa 1376/4/03 hakemuksen käsittely kesti kaksi ja puoli kuukautta ja tapauksessa 1894/4/03* yli kuusi kuukautta. Eräässä asumistukiasiansa Kansaneläkelaitoksen toimisto sai huomautuksen, kun kantelija sai päätöksen hakemukseensa vasta vajaan kahden vuoden kuluttua (1274/4/04*). Asumistukiasian käsittely kesti kaikkiaan lähes kolme vuotta ja kantelija oli ilman asumistukea noin kaksi ja puoli vuotta (2692/4/03). Asumistukihakemuksen käsittely kesti neljä kuukautta, ja hakemuksen käsittelyssä oli ollut yli kahden kuukauden tauko (1258/4/04).

Kansaneläkelaitoksen toimisto oli odottanut kantelijan valitusasian ratkaisua ennen kuin antoi päätöksen hänen jättämäänsä jatkohakemukseen. Menettely ei ollut asianmukaista ja se johti jatkohakemuksen käsittelyn aiheettomaan viivästykseen. Kantelija sai vastauksen yli vuoden päästä hakemuksen jättämisestä. Toimisto ei myöskään ollut noudattanut valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja (1770/4/04*). Lääkekorvaushakemuksen käsittely kesti noin kahdeksan kuukautta; toimisto oli olettanut kantelijan hakevan lääketoista lisäkorvausta ja jäänyt odottamaan lisäselvitystä (2759/4/04*). Kansaneläkelaitoksen toimistot olivat huolimattomuudeksi katsottavan menettelyn johdosta käsitelleet kantelijan vammaistukiasian uudelleen vasta lähes vuoden kuluttua vakuutusoikeuden päätöksen jälkeen (219/4/04).

Työeläke

Eläkevakuutusyhtiö oli ylittänyt työntekijäin eläkelaisa säädetyn ehdottoman määräajan valituksen siirtämisessä. Selvityksen mukaan määräajan laiminlyöntejä tapahtui myös muissa eläkelaitoksissa. OA saattoi käsityksensä määräajan ehdottomuudesta eläkelaitoksen lisäksi myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja kehotti sitä toimenpiteisiin käytäntöjen saattamiseksi vastaamaan lakia (528/2/04*).

Tullihallitus

Ajoneuvon ensiverotuksen käsittelyaika oli neljä kuukautta ja kymmenen päivää, josta ajasta asia oli lausunnolla Tullihallituksen markkina-arvoryhmässä neljä kuukautta (autoveroilmoitusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin 32 päivää). Käsittelyn viivytettyä tuleen turvata tehtävien organisoinnissa (74/4/04* s. 171). Autoveron oikaisuhaustuksen käsittelyaika, yli kaksi vuotta yhdeksän kuukautta, oli kohtuuttoman pitkä. Tullihallituksen ohjeelle kolmansista maista tuotujen muuttoajoneuvojen verotuksen oikaisujen käsittelyä lykkäämiseksi ei ollut esitetty perusteita. Perusteeksi ei riittänyt se, että asiassa oli vireillä ennakkoratkaisupyyntö EY-tuomioistuimessa (2535/4/03).

Autoveron muutoksenhakujen keskimääräinen kahden vuoden (vaihteluväli 2–4 vuotta) käsittelyaika tullissa oli epätydyttävä hyvän hallinnon viivytettyä vaatimuksen toteutumisen kannalta. Muutoksenhaun käsittelyssä tullissa kuluva aika muodostaa usein vain osan asian kokonaiskäsittelyajasta. Kun lisäksi otetaan huomioon hallinto-oikeuden ja mahdollisesti korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyn vaatima aika, niin kokonaiskäsittelyaika mitä ilmeisimmin ylittää huomattavasti kohtuullisen käsittelyajan. Kun vielä otetaan huomioon yhteisöoikeuden kohtuulliselle käsittelyajalle asettamat vaatimukset, tulin tulee arvioida kriittisesti menettelytapojaan autoveron määrittämisessä ottaen huomioon toisaalta EU-oikeuden syrjimättömyyden vaatimukset ja toisaalta perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon ja yhteisöoikeuden jäsenvaltioiden lojaaliteettivelvollisuudesta seuraavan EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen vaatimuksen (2893/4/04*).

Verohallinto

Yhdistyksen verohuojennushakemuksen käsittely ja ratkaiseminen kesti verohallinnossa runsaat 20 kuukautta, vaikka lain mukaan asia oli käsiteltävä kiireellisesti ja, mikäli mahdollista, kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä (266/4/04 s. 239). Verotoimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa kantelijan oikaisuvaatimusten valmistelussa verotuksen oikaisulautakunnalle, kun asian käsittely kesti lähes neljä vuotta (685/4/04 s. 238).

Kunnan viranomaiset

Useassa tapauksessa oikeusasiamies on arvostellut toimeentulotukiasioiden liiallista käsittelyaikaa. Tapauksia on käsitelty edellä PL 19 §:n yhteydessä s. 51.

Aiheetonta kunnallisviranomaisten viivästystä todettiin muissakin kuin toimeentulotukiasioiden liiallissa käsittelyajoissa. Kaupungin sosiaalitoimen viranhaltija käsiteli omaishoidon tukihakemusta noin neljä kuukautta (196/4/04* s. 187). Lapsetta huoltaja sai valituskelpoisen päätöksen pidennettyä oppivelvollisuutta koskevaan hakemukseen vasta, kun hakemuksessa tarkoitettua kouluvuodesta oli käytännössä jo puolet käyty (1308/4/03 s. 209). Sosiaalija terveyslautakunnalle esitetyn kustannuksen korvaamista koskevan vaatimuksen käsittely kesti lähes kaksi kuukautta (2179/4/03 s. 195). Kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei ollut yli kahteen vuoteen puuttunut asuntovaunun poistamisasiaan (1206/4/04). Pihasuunnitelmaa koskeva rakennusvalvontaviranomaisen menettely kesti noin kolmelta kuukautta (1630/4/03). Poikkeamislupa- ja suunnittelutarveasioita käsiteltiin kunnan tekniikka- ja ympäristölautakunnan lupajaoissa noin vuosi ja viisi kuukautta (2265/4/03).

Irtisanomista koskevan kunnallisasian käsittely hallinto-oikeudessa kesti noin kaksi ja puoli vuotta. Käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä ja ylitti lain mukaan kiireellisenä käsiteltävän asian hyväksyttävän käsittelyajan (950/4/03). Valituksen käsittely vakuutus-oikeudessa viivästyi ratkaisukokoonpanossa ilmenneen esteellisyyden vuoksi (1135/4/04 s. 93 ja 216).

Lääninhallitukset

Kanteluasian käsittely lääninhallituksessa kesti vuoden ja kymmenen kuukautta. Kantelun luonteesta johtuen sillä ei ollut vaarannettu kantelijan oikeusturvaa. Lääninhallituksen tulee kuitenkin jatkossa huolehtia siitä, että kanteluasiat käsitellään kohtuullisessa ajassa (1734/4/03 s. 126). Valtion virkamieslain mukainen virasta pidättäminen oli viipynyt lääninhallituksessa noin viisi viikkoa. Asian laadusta johtuen tällaisen asian hoitaminen ei saa viipyä muutamaa päivää pidempää (2052/4/04).

Muut viranomaiset

Maistraatin vaikeasta resurssitilanteesta huolimatta lähes kuuden kuukauden käsittelyaika lupa-asiaissa oli liian pitkä ottaen huomioon myös sen, että maistraatin ja lääninhallituksen välisessä tulossopimuksessa käsittelyaikatavoitteeksi tämänkaltaisissa asioissa oli asetettu keskimäärin kaksi kuukautta (882/4/05*).

Riita-asia oli ollut vireillä kärjäoikeudessa jo lähes yksitoista vuotta; vireillä oleva rikosasia oli viivytännyt riita-asian etenemistä. Vaikutti ilmeiseltä, että käsittelyn kesto oli jo ylittänyt tai ennen lainvoimaista tuomiota tulisi ylittämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kohtuullisen ajan. Epäkohtana oli pidettävä myös sitä, ettei kantelijalla näyttänyt olevan tilanteessa käytettävissään ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämää tehokasta oikeussuojakeinoa (1794/4/03 s. 97).

Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen olisi pitänyt kanteluasiain käsittellessään ottaa huomioon asian käsittelyyn lääninhallituksessa käytetty lähes kahden vuoden aika, jotta asian kokonaiskäsittelyaika olisi pysynyt kohtuullisena; nyt asia oli yhteensä vireillä kolme vuotta ja neljä kuukautta (2471/4/03 s. 194).

Maatalouden tukea koskevan valitusasian käsittely TE-keskuksessa oli runsaat kaksi vuotta ja kolme kuukautta, mikä poikkesi perustuslain 21 §:n mukaisesta joutuisuusvaatimuksesta (2676/4/03 s. 257). Toisessa asiassa valitusasiaa käsiteltiin TE-keskuksessa lähes kaksi vuotta ja 10 kuukautta (3403/4/03 s. 257).

KÄSITTELYN JULKISUUS

Käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä tuomioistuimenmenettelyissä järjestettävien suullisten käsittelyiden yhteydessä.

Kertomusvuonna esillä oli tapaus, jossa kärjäoikeus ei ollut tehnyt kirjallista päätöstä oikeudenkäynnin käymisestä suljetuin ovin ja oli perustellut puutteellisesti päätöksensä oikeudenkäyntiaineiston salassa pidosta. Myös hovioikeus oli jättänyt tekemättä kirjallisen päätöksen salassapidosta (489/4/04* s. 100). Toisessa ta-

pauksessa esille tuli lainsäädännön vaikeatulkintaisuus siinä, voiko kärjäoikeus tehdä oikeudenkäyntiaineiston salassapitomääräyksen vielä julkisena käsittelyn vangitsemisistunnon jälkeen (1247/4/04* s. 98).

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) sekä 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 kuulemisperiaatteen liittyä keskeisenä lisäehtona se, että molempia asianosaisia on kohdeltava yhdenmukaisesti siten, ettei kumpaakaan osapuolta aseteta toiseen nähden parempaan asemaan. Kuulemisperiaatetta ilmentää myös se, että asianosaiselle itselleen ilmoitetaan häntä koskevista ratkaisuista ennen kuin ne tulevat yleiseen tietoon.

Kuulemisperiaatteen toteutumiseen liittyviä ongelmia esiintyi erityisesti kuntasektorilla ja vankeinhoidon hallinnonalalla. Oikeudenkäyntimenettelyissä toimenpiteisiin johtavia ongelmia kuulemisperiaatteen toteutumisessa ei tullut kertomusvuonna esille.

Kunnan viranhaltijalle annettava kirjallinen huomautus on hallinnollinen esimiehen yleiseen työjohto- ja valvontavaltaan kuuluva toimenpide, josta laissa ei ole menettelysäännöksiä. Koska kirjallista huomautusta koskevasta päätöksestä ei ole mahdollisuutta hakea muutosta, korostaa tämä tarvetta kuulla viranhaltijaa ennen huomautuksen antamista (1500/4/04). Toimenpidelupa-asiaissa, jossa naapurikiinteistön ravintolaan rakennettiin kesäterassi, olisi ympäristölautakunnan näkemyksestä poiketen ollut perusteltua päätyä pitämään kuulemista tarpeellisenä (2148/4/03).

Eräässä tapauksessa kunta ei ollut kuullut asukkaita katusuunnitelmasta ennen kevyen liikenteen yhteyden rakentamista (2612/4/03). Tekninen johtaja oli menettänyt lainvastaisesti, kun rakennuslupahakemuksesta ei ollut annettu tietoa naapureille eikä varattu heille tilaisuutta tulla kuulluiksi (2863/4/03* s. 253). Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen olisi ollut perusteltua pyytää rakennuslupa-asiassa hakijalta selvitys rakennuksen jätevesien käsittelyn järjestämisestä ja järjestää tarkastuskäynti siten, että asianosaisille olisi etukäteen ilmoitettu tarkastuksesta ja varattu heille tilaisuus osallistua siihen (123/4/03). Hyvän hallinnon kannalta rakennustarkastajan olisi ollut perusteltua ilmoittaa tontinomistajan pyynnöstä pidetystä tarkastuksesta etukäteen naapuritontin omistajalle ja varata tälle tilaisuus osallistua tarkastukseen (1013/4/03*).

Kuulemisperiaate tuli esille vankilaviranomaisten menettelyssä, kun poistumisluvan peruuttamista koskevassa asiassa ei ollut selvitetty tai kirjattu vangin mielipidettä (3004/4/03). Vankilan johtaja ja vartiopäällikkö olivat selvittäneet vankilan virkamiehenä työskennelleen kantelijan menettelyä varaamatta kantelijan lähimmälle esimiehelle tilaisuutta tulla kuulluksi (2080/4/03).

Liikennelupaa koskeneessa tapauksessa lääninhallitus ei ollut varannut kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi lisäselvitysten johdosta (2685/4/03* s. 263). Laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon kuuluu, että asiakkaalle toimitetaan pyytämättä hänen huollossaan olevaa lasta koskevat huolto- ja hoitosuunnitelmat tiedoksi etenkin, kun asiakas ei itse ole osallistunut neuvotteluihin (958/4/03 s. 202 ja 204). Ulosottoa koskeneessa tapauksessa kuulemisperiaatetta olisi tullut tulkita perusoikeusmyönteisemmin ulosmittauksesta tehtävän ennakoilmoituksen tarpeellisuutta harkittaessa (2885/4/03* s. 153). TE-keskuksen tarkastajat olivat suorittaneet peltotalaperusteisten tukien valvonnan elokuussa 2003 ja esittivät pöytäkirjan viljelijälle tamikuussa 2004. Menettely oli joutuisuusvaatimuksen vastaista ja johti siihen, ettei viljelijä voinut ennen tukipäätöksen tekemistä esittää mielipiteitään tarkastusta koskevista pöytäkirjahavainnoista (2704/4/03 s. 258).

PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN JA VIRKAKIELEN SELKEYS

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. Perusteluvollisuudesta on säädetty lähemmin muun muassa oikeudenkäymiskaaressa, laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa.

Lain mukaan 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 perusteenä olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää. Kannanottojen selkeä perusteleminen kuuluu olennaisena osana lainkäyttötoimintaan ja ylipäätään kaikkeen hyvään hallintoon. Perusteleminen on tärkeää niin asianosaisen oikeusturvan toteutumisen, viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaistoiminnan valvonnan kannalta.

Muutamassa tapauksessa oli kyse esitutkintapäätöksen perusteluiden riittämättömyydestä (1662/2/03 ja 3201/4/04* s. 127). Eräässä tapauksessa poliisin esitutkinnan päätöksen perustelut loukkasivat syyttömyys-olettamaa, kun rikosoikeudellisen vastuupiirin ulkopuolelle jäävien alle 15-vuotiaiden henkilöiden oli päätöksessä todettu ”syyllistyneen” rikoksiin. Osin esitutkinnan päätöksen perustelut olivat myös sikäli syyttömyysoletaman vastaiset, että niissä oli liian yksipuolisesti keskitytty kuvaamaan epäilyjä tukevia seikkoja (1601/4/04* s. 124).

Eräässä tapauksessa kunnan sivistyslautakunta päätti kokouksessaan poiketa esittelijän esityksestä ja jättää myöntämättä avustusta yhdistykselle esittämättä päätöksessään mitään perusteluja (14/4/04*). Kunnan pysäköinninvalvojan päätöksessä ei ollut vastattu kantelijan vastalauseessaan esittämiin perusteisiin (1194/4/04). Kunnan sosiaalitoimen viranhaltija ei ollut perustellut vain osin hyväksyttyä omaishoidon tu-

kea koskevaa päätöstä ajankohdan suhteen (196/4/04* s. 187). Yksityistietoitumisen toimituskokouksen pöytäkirjassa olisi tullut erikseen mainita kiinteistöt, joille oli annettu väliaikainen kulkuoikeus, sekä merkitä sovellettu lainsäädäntö (245/4/03* s. 257).

Kansaneläkelaitoksen sairauspäiväraha hakemusta koskevassa päätöksessä ei ollut riittävästi perusteltu näkemystä kantelijan työkykyisyydestä (2529/4/03). Kansaneläkelaitosta koski myös tapaus, jossa sairauspäiväraha päätöstä ei ollut perusteltu asianmukaisesti, kun työttömyysturvalain säännösten vaikutusta ratkaisuun ei ollut tuotu esiin (1274/4/04*), sekä eläkkeensaajan asumistukea koskevan päätöksen oikaisemista koskeva tapaus, jossa uuden vuositarkistuspäätöksen perusteluista ei ilmennyt selvästi, miten kantelijan esittämä asumiskustannusten nousu oli tarkistuksessa otettu huomioon (2549/4/04*).

Perusteluiden selkeydestä ja ymmärrettävyydestä oli kyse myös eräissä tarkastuslautakuntaa koskevissa asioissa (149/4/03 ja 1513/4/04), veroviraston huojennushakemukseen antamassa päätöksessä (703/4/05 s. 239), verosta vapauttamista koskevan päätöksen perustelemissa (1929/4/04 s. 239) sekä korkeakoulun virkasuhteeseen määrittämisestä koskevaa nimitysmuistiota koskevassa asiassa (1725/4/04). Eräissä tapauksissa kärjäjätuomarin huomiota kiinnitettiin teknistä kuuntelua koskevan pakkokeinopäätöksen asianmukaiseen perusteluun; tapauksessa päätöksessä oli vain toistettu pakkokeinolain säännösten sanamuotoja (2/2/04 s. 76).

ASIOIDEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvítettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Osassa tapauksista on kyse yksittäisistä huolimattomuusvirheistä, osassa on tyypiltään kyse lähinnä tai myös viranomaisen menettelytapojen ja asiallisen harkintavallan rajanvedosta ja arvioinnista. Yksittäisenä asiatyyppinä esille tulevat jatkuvasti myös tiedusteluihin ja pyyntöihin vastaamiseen liittyvät kysymykset.

Eräässä tapauksessa oli kysymys esitutkinnan päätöksen päätösharkinnan huolellisuudesta, kun huomioon ei ollut otettu sitä, oliko rikosilmoituksen tekijä esittänyt väitteen myös poliisimiehen epäillyksi tekemästä rikoksesta (538/4/05). Perehtymisestä huolellisesti tutkintapyyntöön oli kyse tapauksessa 2917/4/04 ja tutkintapyyntöjen kirjaamatta jättämisestä tapauksessa 2236/4/03*. Huolimattomuutta ilmeni lisäksi esitutkintapöytäkirjan johdannon kirjoittamisessa (2748/4/03) ja kiinnioton edellytysten kirjaamisessa (3315/4/04*). Eräässä pahoinpitelyjutussa viranomaiselle kuuluvaa tulkkausvelvollisuutta ei ollut täytetty asianmukaisesti asianomistajan kuulustelussa (2098/4/04*).

Esille tuli, että poliisi oli suorittanut kotietsintöjä yöaikaan ilmoittamatta toimenpiteistä asunnon omistajalle tai haltijalle. Poliisi oli myös jättänyt havaitsemansa huumausaineet ja haulikon takavarikoimatta seurauksin, että nämä katosivat. Poliisin lakiin perustumaton sekä etsintää ja takavarikkoja koskevien menettelysäännösten vastainen toiminta oli ristiriidassa hyvän hallinnon vaatimusten kannalta (1166/4/04* s. 74 ja 120). Epäillyn törkeän huumausainerikoksen vuoksi vangittuna oloaikaa ei vähennetty kantelijalle omaisuusrikoksesta tuomitusta vankeusrangaistuksesta, kun omaisuusrikoksan syyttäjää ei ollut tietoinen siitä, että huumausainerikoksen tutkinta oli jäänyt sikseen (2117/4/03* s. 105). Komisario oli vangitsemisoikeudenkäynnissä ilmoittanut virheellisesti erään kirjallisenä todisteena käytettävän asiakirjan löytyneen vangittavaksi vaaditun hallusta, vaikka se oli todellisuudessa löytynyt erään toisen henkilön hallusta (2862/4/04). Kantelijan ajokortti oli ollut lähes vuoden poliisilaitoksella pois otettuna, vaikka ajokorttirekisterin mukaan häntä ei ollut edes määrätty väliaikaiseen ajokieltoon (1523/4/03* s. 135).

Kärjäjäoikeus oli tuominnut kantelijan rangaistukseen useasta talousrikoksesta, mutta jätti tuomiossaan lausumatta yhdestä syytekohdasta, josta vastaajalle oli vaadittu rangaistusta (582/4/04). Kärjäjäoikeuden päätöksen käsittelyn nauhoittaminen oli teknistä syistä epäonnistunut osittain. Oikeus saada tuomioistuimen äänitteen sisällöstä tieto pyydettyllä tavalla on tärkeä asianosaisen oikeusturvan ja yleisen oikeusvarmuuden kannalta (1104/4/05). Hallinto-oikeus ei ollut toiminut huolellisesti ja virheellisesti, kun se ei ollut selvittänyt valituksen vireillepanijan asiavaltuutta (2951/4/03).

Työvoimatoimistossa oli merkitty työvoimahallinnon tietokantaan paikkansa pitämätön tieto hakijan poisolosta työnhaun uusimistapaamisesta (379/4/04*). Päätöksenteossa ja asian selvittämisen perusteellisuudessa oli toistuvaa virheellisyyttä asiassa, jossa työvoimatoimisto oli maksanut perusteetta etuuksia ja sittemmin ryhtynyt näiden etujen takaisinperintään (864/4/04*). Työvoimatoimisto oli selvittänyt puutteellisesti palkkausta ja luontaisetuja koskevia tietoja (543/4/03).

Työsuojelupiirin tarkastajan menettely oli vastoin perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa, kun hän oli antanut irtisanomisajan kulumista koskevan lausunnon näkemättä itse puheena olevaa sopimusta. Tämän vuoksi häneltä oli jäänyt huomaamatta sopimuksessa ollut poikkeuksellinen irtisanomisaikaa koskeva määräys, joka ilmeisesti olisi voinut vaikuttaa lausunnon sisältöön (3025/4/03).

Viranhaltija menetteli asianmukaisen viranomaistoiminnan ja hyvän hallinnon vastaisesti tehdessään kielteisen toimeentulotukipäätöksen ajalle, jolle toimeentulotukea ei ollut haettu (956/4/04 s. 183). Turvakodin henkilötietojen rekisteröintiin ja tietojen antamiseen liittyvissä velvoitteissa oli epäselvyyttä. Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus hyvään hallintomenettelyyn on turvattava siltäältä, kun heidän palvelunsa tuotetaan ostopalveluina (2890/2/03* s. 204).

Terveystieteiden palvelut tulee järjestää siten, että myös kiireettömään hoitoon pääsy turvataan ja että mielen-terveysasetuksessa asetettuja lastenpsykiatrisen hoidon tarpeen ja kiireellisuuden arvioinnin määräaikoja noudatetaan. Tapauksessa lähetekäytännöstä tiedottamisessa ei ollut toimittu huolellisesti, kun potilaalta edellytettiin lääkärin lähetettä, vaikka ohjeiden mukaan ajan varaamiseksi riitti myös terveydenhoitajan lähette (1250/4/03 s. 206). Keskussairaala arvoitettiin potilasasiakirjojen katoamisesta ja kiinnitettiin huomiota huolellisuuteen annettaessa selvityksiä eduskunnan oikeusasiamiehelle tai muille valvontaviranomaisille (2848/4/03 s. 193). Sairaala oli estänyt kantelijan toimimisen mielenlääkintöön määrätyn potilaan asiamiehenä rajoittamalla heidän välistä yhteydenpitoaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten vastaisesti (785/4/03 s. 192).

Kansaneläkelaitoksen toimistot olivat huolimattomuudeksi katsottavan menettelyn johdosta käsitelleet kantelijan vammaistukiasian uudelleen vasta lähes vuoden kuluttua vakuutuslain päätöksen jälkeen (219/4/04). Kansaneläkelaitoksen toimisto ei ollut noudattanut riittävää huolellisuutta kantelijan asumistukiasiansa. Laiminlyönnin seurauksena kantelijalle oli maksettu virheellisesti samalta ajalta kahta asumistukietuutta (2094/4/04*). Eräessä tapauksessa Kansaneläkelaitos oli maksanut kantelijalle työkyvyttömyyseläkettä yli kaksi vuotta, vaikka eläkkeen maksamisen olisi tuona aikana tullut olla keskeytettynä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon vuoksi; tapauksessa jäi epäselväksi, missä vaiheessa vankilan kirje Kansaneläkelaitokselle katosi (2072/4/03).

Tulliasiamiehen jättäminen kuulematta viivästytti valitusasian käsittelyä tullipiirissä noin kaksi ja puoli kuukautta (3014/4/03 ja 3015/4/03). Ylilääkäri oli huolimattomuudesta unohtanut toimittaa eteenpäin vankille määräämiensä lääkkeiden lääkemääräyksen, mistä oli aiheutunut viiden päivän katkos lääkkeen jakeluun (1108/4/04 s. 144). Eräessä tapauksessa oli kyse vankilan jätelain vastaisesta biojätteiden käsittelytavasta (33/4/04). Joukko-osasto oli käsitellyt varusmiehen tapaturmailmoitusta toistuvasti poikkeuksellisen huolimattomasti, minkä seurauksena asian käsittely Valtiokonttorissa oli viivästynyt parilla vuodella (2497/4/03 s. 165).

Hyvän hallinnon mukainen menettely olisi edellyttänyt, että lomalta palattuaan kunnan kiinteistöjohtaja olisi ilman aiheutonta viivytystä antanut kirjallisen vastauksen hänelle loman aikana tullessaan tiedusteluun (1194/4/05). Kunnan kaavoitusosasto ei ollut antanut vastausta kantelijoiden selvityspyyntöön (2265/4/03). Pelkästään se, että edunvalvonnassa olevan henkilön asioiden hoitoa koskevaan lähiomaisten kirjeeseen vastaaminen olisi salassapitonaikokohtien johdosta käytännössä vaikeaa, ei vielä merkitse, etteikö kirjeeseen olisi hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla mahdollista vastata esimerkiksi ilmoittamalla, oliko kirje ylipäättään antanut aihetta joihinkin maistraatin toimenpiteisiin ja siten välttää epätietoisuuden tila siitä, oliko asialle tehty mitään (2341/4/05*). Kaupungin sosiaalitoimi vastasi kantelijan toimenpidepyyntöön vasta noin puolen vuoden kuluttua lapsen tapaamisokeutta koskevassa asiassa (1195/4/03).

Lähtökohtaisesti kirjallisiin tiedusteluihin ja pyyntöihin tulisi vastata kirjallisesti. Poliisin suullisesti antama vastaus täytti hyvän hallinnon edellyttämän asianmukaisuuden vaatimuksen, mutta erikseen pyydettyä vastaus olisi tullut antaa kirjallisesti (1197/4/05). Työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston lakimies ja EU-tarkastaja menettelivät virheellisesti siinä, että he eivät olleet hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla vastanneet kirjallisesti kantelijan työvoimaosastolle toimittamiin kirjelmiin. TE-keskuksen AOA:lle antamat selvitykset olivat myös puutteellisia (3481/4/04).

Potilaan hoitoa koskeneeseen kirjoitukseen vastamatta jättämisestä oli kyse tapauksissa 1843/4/03 s. 192 ja 328/4/04. Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirin johtajan olisi hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti tullut vastata ilman aiheetonta viivästystä kantelijan kirjeeseen, jossa kantelija oli arvostellut erään toimiston apulaisjohtajan toimintaa (1811/4/04 s. 217). Vankilan henkilökunnan tulee vastata vankien asiallisiin tiedusteluihin ja yhteydenottopyyntöihin (2896/4/03). Lennoston komentaja oli tulkinnut kantelijan esimiehenä toiminutta majuria arvostelleen kirjeen ”retoriseksi”, joka ei edellyttänyt vastausta. Kirjeeseen vastattiin vasta noin vuoden kuluttua kantelijan tekemän tiedustelun johdosta (207/4/05).

MUITA HYVÄN HALLINNON EDELITYKSIÄ

Niin sanotusta luottamuksensuojasta oli kyse tapauksessa, jossa kantelijan oli tullut voida luottaa siihen, että toimiessaan viranomaisen lain nojalla edellyttämällä tavalla, eli palauttamalla vaaditun kurssihakemuksen, hän automaattisesti pääsee hänelle lain mukaan kuuluviin työvoimapolitiisiin oikeuksiin (751/4/04).

Ylirajavartija oli oma-aloitteisesti ottanut yhteyttä ulosottomieheen ja selvittänyt, oliko ulkomaalaista vastaanottamassa olleella henkilöllä ulosotettavia velkoja. Ylirajavartija oli vaatinut tätä hankkimaan ulosotossa olleen rahasumman, jotta hän voisi huolehtia ilman varoja olleen ulkomaalaisen ylöspidosta. Kun rahasumma oli hankittu, ilmoitti ylirajavartija, että varat tullaan ulosmittaamaan. Ylirajavartijan tehtävänä oli ollut selvittää henkilöiden ulkomaalaislain mukaisia maahan-

tuloedellytyksiä. Hän oli kuitenkin tosiasiaa asettanut maahantulon ehdoksi ulosottovelan maksun, vaikkei seikalla ollut ainakaan myönteistä vaikutusta henkilön kykyyn vastata vieraan ylöspidosta. Ylirajavartija oli menettänyt hyvän hallinnon edellyttämän tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisesti. Viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muutoin säädetty (869/4/03* s. 162).

Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisesta menettelystä oli kyse myös tapauksessa, jossa sosiaalityöntekijä ryhtyi selvittämään lastensuojeluasiassa koululautakunnan luottamushenkilönä tietonsa saamaa lapsen erityisopetusta koskevaa asiaa. Olisi ollut perustellumpaa, että lastensuojeluasiassa olisi ryhtynyt hoitamaan toinen sosiaalityöntekijä kuin se, jonka oli käsitelty lapsen erityisopetusasiassa luottamushenkilönä (2898/4/03 s. 203).

Suhteellisuusperiaatteen vastaisesta menettelystä oli kyse tapauksessa, jossa lääninhallituksen liikenneosasto peruutti kantelijan liikenneluvan määräjäksi turvautumatta ensin lievempiin hallinnollisiin seuralomuksiin (2685/4/03* s. 263).

Eräissä tapauksissa kyse oli lähinnä viranomaistoiminnan organisointiin liittyvistä kysymyksistä. Asioiden asianmukainen käsittely edellyttää, että lääninhallituksen palkkio- ja matkakorvauslaskelmien merkinnät tehdään asiaa koskevien säännösten mukaisesti niin, ettei väärinkäsityksen vaaraa ole (2023/4/04). Pääesikunnan lääkintähuolto-osaston antamat ohjeet varusmiespalvelusta suorittavien lääkintäalaan erikoistuvien varusmiesten komennusajan enimmäiskestosta olivat riskitilassa Pääesikunnan henkilöstöosaston antamaan pysyväisasiakirjaan verrattuna (2014/4/04).

NEUVONTA- JA PALVELU- VELVOLLISUUS

Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaiset neuvovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kysymys ei ole asianajallisten neuvojen antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireil-

le ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on pyrittävä oma-aloitteisesti oikaisemaan. Hyvään hallintoon kuuluu tiedottaa myös uusien lakien ja määräysten sisällöstä sekä hallinnon-alan keskeisestä lainsäädännöstä muutenkin. Toisaalta on tärkeää, että neuvonnassa ollaan varovaisia ja muistetaan viranomaiseen kohdistuva puolueettomuusvaatimus. Myös tapausten erilaisuus on aina otettava huomioon. Neuvonnan tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. Näitä näkökohtia on oikeusasiamiehen kannanotoissa painotettu toistuvasti.

Omana aloitteena tutkitussa Ajoneuvohallintokeskusta koskevassa asiassa oli kyse puhelinneuvonnan ulkoistamisesta. Ajoneuvohallintokeskuksella on hallintolain 8 §:ään perustuva velvollisuus antaa ajoneuvoverovelvollisuuden täyttämiseen liittyvää neuvontaa, jota täydentää velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin. Tämä neuvontavelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa siirtää sille lain mukaan kuuluvia neuvontatehtäviä yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Menettely oli siten perustuslain 124 §:n vastainen (1806/2/05* s. 244).

Verohallinnosta tehdyssä kantelussa oli kyse puhelinneuvonnan järjestämisestä. Puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää paitsi sitä, että viranomaisen ei itse peri neuvonnasta palvelumaksua, myös sitä, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhiinnan ylittäviä kustannuksia. Kun neuvonta on säädetty maksuttomaksi, sen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset kuuluvat viranomaisen kannettavaksi (2069/4/04* s. 240).

Kansaneläkelaitos oli eräässä tapauksessa antanut sisällöllisesti virheellisesti neuvontaa työmarkkinatuesta, mikä johti edun saamatta jäämiseen (40/4/04*). Kansaneläkelaitoksen toimisto ei ohjannut kantelijaa työttömyysturvalain mukaisesti hakeutumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon ja siten varmistamaan toimeentuloturvasa päivärahaoikeuden päätyttyä. Toimiston antama opastus oli puutteellista. Kantelijalle olisi tullut hallintomenettelylain säännösten mukaisesti antaa neuvoja työttömyysturvalain muutoksesta ja ohjata hänet ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon (2999/4/03* s. 217).

Eräässä asiassa oli kyse pienyritystuen maksatuspäättöksen perusteena käytetyistä viranomaisten sisäisistä ohjeista tiedon antamisesta. Kyetäkseen toimimaan avustuspäätökseen sovellettavien määräysten mukaisesti tulee avustuksen saajan saada riittävän tarkasti tietoa myös hänen oikeusasemaansa vaikuttavista sisäisistä viranomaisohjeista ja käytännöistä (2806/4/03). Kantelija oli saanut kaupungin vammaispalveluista ja terveyskeskuksen kuntoutussihteeriltä ris-tiriitaisia menettelytapaohjeita siitä, miten hänen tulisi menetellä vaatiessaan korvausta vammaispyörätuolin kumien uusimisesta (2179/4/03 s. 195). Sairaalan olisi tullut ilmoittaa kantelijalle, että hänen keväälle suunniteltu leikkauksensa siirtyi loppusyksyyn (2367/4/03 s. 193).

Hyvä tuomioistuintapa edellyttää hovioikeuden ilmoittavan asianosaisille etukäteen, jos tuomion antaminen siirtyy aikaisemmin ilmoitetusta ajankohdasta myöhempään (1752/4/05). Kun asianomistaja ilmoittaa luopuvansa vaatimasta rangaistusta, poliisin tulee tähdentää asianomistajalle menettelyn peruuttamattomuus ja lopullisuus sekä varmistua siitä, että luopumisharkinnalle on ollut asianmukaiset edellytykset (1022/4/03).

Neuvontavelvollisuuden täyttäminen voi liittyä myös muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen. Esimerkiksi eräässä lasten huostaanottoasiassa kantelijan lapset oli otettu kiireellisesti huostaan ja sijoitettu perhetukikeskukseen. Sosiaalityöntekijä ilmoitti asiasta kantelijalle ja antoi tämän ymmärtää, ettei lasten tapaaminen ollut sijoituksen alkuvaiheissa suotavaa. Sosiaalityöntekijä ymmärsi kantelijan olettaneen, että sosiaalityöntekijällä oli päätäntävaltaa asiassa. Sosiaalityöntekijän olisi tullut kertoa kantelijalle, että kyseisestä asiasta lain mukaan on oikeutettu päättämään vain perhetukikodin johtaja ja sosiaalilautakunta. Jättämällä kantelija epätietoisuuteen asiasta sosiaalityöntekijä laiminlöi neuvontavelvollisuutensa ja tosiasiallisesti esti kantelijaa saamasta valituskelpoista päätöstä tapaamiskiellosta (2260/4/04 s. 202).

Toisessa asiassa esille tuli sosiaalityön parissa työskentelevien henkilöiden velvollisuus opastaa ja neuvoa asiakkaita heidän mahdollisuudestaan kiirehtiä toimeentulotukiasiaansa (1606/4/03). Ulosottoa kos-

keneessä tapauksessa käytäntö ohjata asiakkaat selvittämään itse velkojalta ulosottoperusteen olemassaolo ei ollut asianmukainen tapauksessa, jossa kantelija oli täysin sokea. Ulosottomiehen olisi tullut myös selostaa velalliselle tämän mahdollisuus saada asia tutkituksi ulosottolain 3 luvussa säädettyssä väitemenettelyssä (1275/4/04 s. 153).

RIKOSPROSESSUAALISET OIKEUSTURVATAKEET

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetyille kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös perustuslain 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. Perustuslain rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska perustuslaki takaa prosessuaalisia oikeuksia myös rikoksen asianomistajalle. Tässä esille on otettu nimenomaan rikoksesta epäillyn oikeuksiin liittyviä tapauksia; asianomistajan oikeuksia koskevia tapauksia on käsitelty edellä erityisesti oikeuteen saada asia viranomaisen käsiteltäväksi ja hyvään hallintoon liittyvinä kysymyksinä.

Eräässä asiassa oli kyse oikeudesta puolustautua itsensä valitsemalla avustajan välityksellä. Tapauksessa poliisin ei katsottu menettelleen lainvastaisesti evätesään varatuomarilta oikeuden toimia epäillyn avustajana. Asiassa olisi kuitenkin ollut perustellumpaa päätyä siihen, että kantelijan ei ollut osoitettu olleen epäillyn neuvonantaja tutkittavana olevaan rikokseen liittyvässä asiassa (1188/4/03 s. 134 ja 249). Epäillyn puolustuksen järjestämisestä oli kyse myös tapauksessa, jossa korostui sosiaaliviranomaisten tehtävä huolehtia siitä, että lapsi saa riittävän oikeusavun. Jos tämä ei toteudu lapsen tai tämän huoltajan toimesta, on sosiaaliviranomaisten syytä ryhtyä aktiiviseksi (589/4/03 s. 131 ja 203).

Kantelija oli otettu 22 tunniksi kiinni vastoin todistajan koskemattomuutta sääntelevän lain nimenomaista kieltoa. Vastuu todistajan koskemattomuuden tosiasiallisesta toteutumisesta ei saa jäädä kiinni otetun omien toimenpiteiden varaan ja vastuulle. Tapaus osoitti, että koskemattomuuden turvaavassa järjestelmässä tai po-

liisin yleisessä immuniteettimahdollisuuden tuntemuksessa oli kiistämättömiä puutteita (2389/4/03* s. 134).

Eräässä tapauksessa poliisin esitutkinnan päätöksen perustelut loukkasivat syyttömysolettamaa rikosoikeudellisen vastuupiirin ulkopuolelle jäävien alle 15-vuotiaiden henkilöiden kohdalla. Esitutkinnan päätöksen perusteluissa oli myös osin liian yksipuolisesti keskitytty kuvaamaan epäilyjä tukevia seikkoja (1601/4/04* s. 124 ja 205). Eräässä tapauksessa syyttäjä oli kieltäytynyt lisätutkinnasta ja nostanut syytteen. Kun lisätutkintapyyntöä tarkoitettuja henkilöitä oli kuultu alioikeudessa, syyttäjä ilmoitti kantanaan, että syyte pitää hylätä. Kynnyksen asianosaisen pyyntämiin lisätutkintatoimenpiteisiin syyteharkinnan aikana ei tule olla korkea, ja syyttäjän tiedossa oleva syytteen nostamisen kannalta keskeisen todisteen näyttöarvoon ja uskotavuuteen vaikuttava selviytyminen tulisi pyrkiä hankkimaan ennen syyteharkinnan päättämistä tehtävillä lisätutkintatoimenpiteillä (237/4/04 s. 107).

Tuomioistuimien oli myöntänyt poliisille luvan tekniseen kuunteluun ilman vaatimuksen tehneen poliisin läsnäoloa. Vaikka menettely oli voimassa olleen lain sanamuodon mukainen, olisi perustuslain 22 §:ään perustuva velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen tullut paremmin toteutetuksi, jos kärjäoikeus olisi järjestänyt suullisen käsittelyn yksityisyyden suojaan puuttuvaa teknistä tarkkailua koskevassa pakkokeinoasiassa (2/2/04 s. 76).

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.

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

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

Puolueettomuutta käsitelleet toimenpideratkaisut koskivat lähinnä poliisin menettelyä. Rikoskomisario oli esteellinen päättämään esitutunnasta asiassa, jossa ilmiannettu oli erään toisen esitutunnassa olleen asiananomistajana kertonut suorittaneensa jälkimmäisessä tutkintapyyntöä rikosoikeudellisen arvion kohteeksi tulleen teon rikoskomisarian neuvon ja kehotuksen mukaan (315/4/04 s. 138). Eräässä tapauksessa ylikonstaapeli kirjasi kunnianloukkauksesta rikosilmoituksen ja toimi asiassa tutkijana. Hän tiesi jo tuolloin, että hän mahdollisesti joutuu jutussa todistajaksi, sillä epäilty oli soittanut myös hänelle asianomistajaa loukkaavia puheluita. Hän toimi asiassa loppuun asti tutkijana, vaikka hänet kuulusteltiin todistajana.

Lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta huolimatta esteellisyysarviossa olisi ollut perusteltua päätyä toiseen lopputulokseen ja soveltaa ns. yksiroolisuuden periaatetta myös esitutkintaan (2828/4/03* s. 137). Esteellisyysäännösten nojalla on selvää, että poliisimies ei voi virassaan osallistua itseään koskevan asian käsitelyyn poliisin toimesta. Tapauksessa ylikonstaapeli oli

poliisiasemalla ja poliisin virkapuvussa liikenneonnettomuusjutun asianomaisen isän ominaisuudessa esittänyt toiselle asianomaiselle asiassa vahvan kannanoton asian mahdollisesta rikosoikeudellisesta lopputuloksesta, jos asiassa ei päästä sovintoon. Menettely oli hyvin kyseenalainen poliisille asetettavan puolueettomuusvaatimuksen kannalta (2317/4/03 s. 138).

Poliisitoiminnan puolueettomuuskuva on erityisen korostettu ns. poliisirikosten tutkinnassa eli tilanteissa, kun poliisi on rikosilmoituksen kohteena tai rikoksesta epäillyn asemassa. Eräässä tapauksessa rikoskomisario oli menetellyt lainvastaisesti, kun hän oli suorittanut tutkinnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä poliisirikosasiassa, vaikka virallisen syyttäjän olisi tullut toimia asiassa tutkinnanjohtajana (1674/4/03 s. 128). Vastaava virheellisyys oli myös toisessa tapauksessa (2161/2/03* s. 127). Problematiikka tuli esille hieman eri tavoin tapauksessa, jossa komisarian olisi ollut parempi pidättäytyä ottamasta poliisirikosta koskevaa tutkintapyyntöä esiin keskustelussa kantelijan kanssa. Komisarian menettelystä saattoi syntyä epäily, että hän oli pyrkinyt vaikuttamaan kantelijan saadakseen pyynnön peruutetuksi. Menettely saattoi horjuttaa luottamusta esitutkinnan puolueettomuuteen (1976/4/03).

Eräässä tapauksessa asianomistaja oli kirjoittanut tuomioistuimelta televalvontatietojen hankkimista, minkä jälkeen käräjätuomari lähetti poliisille kirjeen, jossa tuomari katsoi, että televalvontaluvan lailliset edellytykset ilmeisesti täyttyivät, mutta että oikeus tarvitsee tutkinnanjohtajan aloitteen. Käräjätuomari ilmoitti jäävänsä odottamaan aloitetta. Käräjätuomari kutsui komisarian virkahuoneeseensa ja totesi, ettei hän tarvitse erillistä hakemusta, jos komisario hyväksyy asianomistajan hakemuksen sisällön. Asiasta aiheutui käytännöllisiä epäselvyyksiä, ja käräjätuomarin menettely sopi huonosti yhteen tuomioistuimelta vaadittavan puolueettomuuden kanssa. Pakkokeinojen kohteiden näkökulmasta tilannetta saatettiin tulkita niin, että tuomioistuin oli ryhtynyt hankkimaan selvitystä asianomistajan ajaman syytteen tueksi. Käräjätuomarin menettely oli hyvin huonosti harkittu tuomioistuimen toiminnan puolueettomuudesta syntyvän kuvan kannalta (2384/2/03 s. 72).

Korkeakoulun virkaan nimitetyn kanssa tieteellisiä yhteisjulkaisuja laatineen ja patenttihakemuksenkin tehneen laitoksen johtajan ei olisi tullut lausunnonantajana osallistua hakua koskeneeseen päätöksentekoon ja läheistä yhteistyökumppaniaan koskeneeseen virantäyttöratkaisuun (1393/4/03 s. 231). Viranhakumenettelystä oli kyse myös tapauksessa, jossa viranhakuilmoituksessa oli lisätietojen ilmoittajaksi nimetty henkilö, joka sittemmin oli valittu puheena olevaan virkaan. Menettelyä ei voinut pitää selvästi lainvastaisena, mutta virantäyttömenettelyn ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta puheena olevan kaltaiset tilanteet ovat ongelmallisia ja niitä tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä välttämään (2811/4/03*).

Kunnan sosiaalitoimen olisi ollut syytä perustella sellaisten lausuntojen liittäminen tuomioistuimelle annettuun olosuhdeselvitykseen, jota se ei ollut itse pyytänyt. Tärkeää olisi ollut esimerkiksi todeta, miltä osin lausuntoihin viitattiin ja mikä merkitys niille haluttiin antaa. Toisen osapuolen hankkimien lausuntojen liittäminen selvitykseen tulisi perustella silloinkin, kun niitä pidetään asian selvittämisen kannalta tarpeellisina (1316/4/03, 1357/4/03 ja 1358/4/03 s. 201).

VIRKAMIESTEN KÄYTÖS

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

Vaatimukset voivat siis jonkun verran vaihdella virka-asemasta riippuen. Minimivaatimuksena voidaan kuitenkin pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytettävä hyviä käytöstapoja. Lähtökohdana on asianosaisten tasapuolinen kohtelu. Virkamiesten käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen

takia, että käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta. Monesti väitetään virkamiesten käytöstä myös työkeäksi tai ylimieliseksi.

Erikoislääkäri ei tervehtinyt potilasta eikä sanonut nimeään vastaanottotilanteessa. Hoitotoimenpiteen jälkeen hän poistui sanaakaan sanomatta ja hyvästelemättä. Potilaslain mukaan hyvään hoitoon kuuluu potilaan hyvä kohtelu. Erikoislääkärin käytös ei vastannut kunnalliselta terveydenhuollon viranhaltijalta edellytettävää käytöstä (878/4/04, vt. 2049/4/03 s. 191). Lääkärin käytöksestä oli kyse myös tapauksessa, jossa ylilääkäri oli kantelijan kanssa käymässä puhelinkeskustelussa luonnehtinut sähköyliherkkyyttä ”psykkiseksi tarunnaksi” (”psykkis smitta”), vaikka hän tiesi, että kantelijalla oli sähköyliherkkysoireita (2004/4/03 s. 192).

Tuomarin asemaan liittyvät käytösvaatimukset perustuvat ensisijaisesti asianosaisten kokeman oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen ja turvaamiseen. Tätä kautta perustuslain 21 §:n takaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisella on vaikutusta valtion virkamieslain mukaiseen tuomarin käyttäytymisvelvoitteen sisältöön (1700/4/04*). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisella on vaikutusta myös kuntalain vaatimukseen luottamushenkilön toimimisesta arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla arvioitaessa lautamiehen menettelyä (1823/4/04).

Vanhempi vartija oli kantelijan kuvaamislupaa selvittäessään kiihtynyt ja korottanut ääntään (2080/4/03). Toisessa tapauksessa vanginvartija oli käyttänyt vangin etniseen alkuperään liittyvää halventavaa ilmaisuja (3535/4/05 s. 151).

Yhteenveto

Vuosi 2005 oli perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tahtumarikas sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Suomen hallitus teki aktiivista yhteistyötä ihmisoikeusopimusten kansainvälisten valvontaelinten kanssa. Euroopan unionin komissio laati ehdotuksen Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta. EU:n perustuslakisopimuksen voimaantulo siirtyi Ranskan

ja Alankomaiden hylättyä ehdotuksen kansanäänestyksissä. Uusi lapsiasiainvaltuutettu aloitti toimintansa syyskuun alusta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa korostuvat menettelylliseen oikeusturvaan liittyvät kysymykset. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota tuomioistuinten tai viranomaisten ratkaisuja eikä puuttua niiden harkintavallan rajoissa tehtyjen ratkaisujen lopputuloksiin. Oikeusturva ja hyvä hallinto ovat olleet perinteisesti oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Niissä esille tulevat kysymykset toistuvat jälleen: päätöksen tekeminen esitettyihin vaatimuksiin, joutuisa käsittely, asianosaisen kuuleminen, asian selvittäminen, päätöksen perusteleminen, huolellisuus asian käsittelyssä. Erityisesti asian käsittelyn joutuisuuteen ja päätösten perustelemisen vaatimuksiin on jouduttu toistuvasti kiinnittämään huomiota.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa olivat usein esillä yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset ja se, onko erilaiseen asemaan asettamiselle ollut hyväksyttävät perusteet. Henkilöiden erilainen kohtelu samanlaisissa tilanteissa viranomaisissa on johtunut usein voimavaroista. Myös se, missä osassa maata henkilö asuu, on saattanut olla ainoa selittävä tekijä erilaiseen kohteluun. Erilainen kohtelu on johtunut käytännössä myös puutteellisesta lainsäädännöstä tai muusta ohjauksesta, minkä vuoksi asian ratkaisevalle virkamiehelle on jäänyt suuri harkintavaltia. Viranomaisten menettelyn arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa se, miten perustavanlaatuisien oikeuksien käytöstä on kyse. Mitä perustavanlaatuisemmasta eriarvoisesta kohtelusta on kysymys, sitä painavampia tulee perusteiden olla, jotta samanlaisten tapausten erilainen käsittely voisi olla hyväksyttävää. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän mukaisesti muun muassa sääntelyn ja voimavarojen jakamisen tulisi olla sellaista, että yhdenvertaisuuden puute tai erilaiseen asemaan asettaminen ei johtuisi mainituista syistä.

Ihmisarvoisen kohtelun vaatimukset ovat usein esillä suljettuihin laitoksiin tehtävillä tarkastuksilla ja tällaisissa laitoksissa säilytettävien henkilöiden tekemisissä kanteluissa. Vankimäärän kasvu on osaltaan aiheut-

tanut sen, että vankiloissa säilytetään henkilöitä olosuhteissa, jotka ovat ihmisarvoisen kohtelun näkökulmasta epätyytyttäviä. Ihmisarvoisen kohtelun rajoja koetellaan tilanteissa, joissa vangit joutuvat asumaan ahtaissa selleissä ja pääsevät poistumaan sieltä vain muutaman tunnin ajaksi vuorokaudessa tai joissa vangit eivät pääse WC-tiloihin tarpeen niin vaatiessa, vaan joutuvat käyttämään sellissä olevaa paljua tai kemiallista WC-istuinta sellitoverin läsnä ollessa. Näissäkin tilanteissa on viime kädessä kyse taloudellisista voimavaroista ja niiden suuntaamisesta, jossa perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvoitteita.

Kertomusvuonna on kiinnitetty huomiota siihen, että kielellisten oikeuksien täysimääräinen toteutuminen on erityisen tärkeää silloin, kun epäillä jonkun syyllistyneen rangaistavaan tekoon. Tällöin viranomaisten on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että jokaiselle kuuluvat kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä.

Sosiaalisista perusoikeuksista on oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ollut keskeisimmällä sijalla oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Palveluiden riittävyttä on arvioitu sekä kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuuden kannalta että hoitoon pääsyn määrärahojen kannalta. Viimeksi mainittua kysymystä on selkeyttänyt hoitotakuuta koskeva lainsäädäntö, joka tuli voimaan kertomusvuonna. Terveyspalveluissa priorisoinnin lainmukaisuus muodostaa erityisen ongelman, jota on käsitelty useassa ratkaisussa. Tällöin on myös kyse perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Ratkaisuissa on todettu, että tiettyjä potilasryhmiä ei saa kaavamaisesti sulkea terveyspalveluiden järjestämisvastuun ulkopuolelle.

Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on ollut keskeisellä sijalla myös sosiaalisia perusoikeuksia koskevissa ratkaisuissa. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää, että perustoimeentuloturva koskevat hakemukset käsitellään joutuisasti. Tätä näkökulmaa on korostettu erityisesti kuntien toimeentulotukea ja Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia koskevissa ratkaisuissa, kuten myös näitä etuuksia koskevien muutosten hakuviranomaisten menettelyä arvioitaessa.

4. Telepakkokeinot, peitetoiminta ja muu poliisin salainen tiedonhankinta

Salaiset tiedonhankintakeinot

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen viestintäverkon kautta teleliittymään, sähköpostiosoitteeseen tai muuhun sellaiseen teleosoitteeseen taikka telepäätelaitteeseen tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Tyyppillisimmillään kysymys on puhelinkuuntelusta tai sähköpostin lukemisesta.

Televalvonta puolestaan on televiestien salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista – lisäksi kysymys voi olla teleliittymän tilapäisestä sulkemisesta. Tunnistetietoja ovat muun muassa telepääteen osoite-tiedot, puhelinnumero, teleyhteyksien tapahtuma-ajat ja kesto sekä tieto matkapuhelimen sijainnista. Viestin sisällöstä ei siis saada tietoja.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa teknisellä laitteella. Muuta teknistä tarkkailua on esimerkiksi tekninen katselu.

Näitä pakkokeinoja kutsutaan tässä yhteisellä nimellä *telepakkokeinoiksi*, vaikka useimmiten käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua. Niitä voidaan käyttää jo tehtyjen rikosten esitutkinnassa pakkokeinolain nojalla ja myös rikosten paljastamisessa ja torjunnassa poliisilain ja tullilain perusteella.

Telekuuntelu mahdollistettiin vuonna 1995 voimaantulleella pakkokeinolain muutoksella, jolloin myös tarkistettiin televalvontaa koskevia säännöksiä sekä otettiin lakiin säännökset teknisin laittein suoritettavasta tarkkailusta. Tämän jälkeen telepakkokeinoja koskevien

säännösten käyttöalaa on laajennettu lukuisilla lainmuutoksilla. Kertomusvuonna toteutetuista muutoksista ainakin periaatteellisesti tärkein oli se, että telekuuntelu tuli ensimmäistä kertaa mahdolliseksi poliisilain nojalla myös esitutkintaa edeltävässä tiedusteluvaiheessa. Tämä telekuuntelu on tosin rajoitettu vain terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun torjuntaan ja eräisiin henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaaviin pakottaviin kiiretilanteisiin.

Peitetoiminnasta ja valeostosta säädettiin poliisilain muutoksella, joka tuli voimaan maaliskuussa 2001. Niitä kutsutaan myös epäsovinnaisiksi tai epäkonventionaalisiksi rikosentorjunta- ja rikosentutkintamenetelmiksi. Tällä uudistuksella poliisille annettiin – ainakin laintasoisesti säänneltynä – uusia toimintakeinoja, jotka nähtiin tarpeellisiksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastustamisessa. Tavoitteena oli myös yhdenmukaistaa lainsäädäntöämme muiden EU-maiden kanssa erityisesti silmällä pitäen rikollisuuden entistä kansainvälisempiä ilmenemismuotoja ja sitä vastaavaa poliisitoiminnan kansainvälistymistä.

Kesällä 2005 peitetoiminnan ja etenkin valeoston soveltamisalaa laajennettiin. Lisäksi mahdollistettiin väärin asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen valmistaminen ja käyttö peitetoiminnan lisäksi eräissä muissakin tilanteissa, jos se on välttämätöntä tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi (poliisilain 33a §).

Edellä mainitut keinot ovat osa poliisin ja eräiden muiden viranomaisten salaisista tiedonhankintakeinoista. Yhteistä niille on se, että laissa on määrätty niitä käyttävät viranomaiset antamaan vuosittain raportti eduskunnan oikeusasiamiehelle. On huomattava, että kaikesta salaisesta tiedonhankinnasta ei erikseen raportoida oikeusasiamiehelle, esimerkkeinä tekninen seuranta ja tiedottajatoiminta.

TELEPAKKOKEINOT

TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

Telepakkokeinoilla puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, luottamuksellisen viestin, kotirauhan ja henkilötietojen suojaan. Puuttumisen asteessa on toki suuria eroja: epäillyn kodin tekninen kuuntelu loukkaa hänen yksityisyyttään paljon syvemmin kuin esimerkiksi televalvonta. Joka tapauksessa ollakseen tehokkaita telepakkokeinojen tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Telepakkokeinoja onkin kutsuttu myös salaisiksi pakkokeinoiksi. Niiden kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat yleensä vähäisemmät kuin ”tavallisten” pakkokeinojen kohdalla, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Telepakkokeinoista on lisäksi merkille pantavaa 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.

Ensinnäkin lainsäätäjä on pitänyt erittäin keskeisenä sitä, että päätöksenteko on (pääsääntöisesti) uskottu poliisiorganisaation ulkopuolelle tuomioistuimelle (ks. esim. PeVL 36/2002). Myös jälkivalvontaa on korostettu. Sisäasiainministeriön tulee valvoa näiden pakkokeinojen käyttöä eikä tätä valvontaa voida rinnastaa poliisin ylijohdolle kuuluvaan yleiseen poliisitoimen suunnittelu-, kehittämis- ja johtamisvastuuseen. Lisäksi sisäasiainministeriö antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan

sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tämän kertomuksen liitteenä on Tullihallituksen kertomus tullin käyttämistä telepakkokeinoista.

Lisäksi oikeusasiamies saa vuosittain kertomukset puolustusvoimissa suoritetusta teknisestä kuuntelusta ja rajavartiolaitoksen käyttämästä teknisestä kuuntelusta. On siis huomattava, että puheena olevia keinoja voivat käyttää muutkin viranomaiset kuin poliisi. Tosin käytännössä kysymys on ollut poliisin ja tullin toiminnasta. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti ollut telepakkokeinoja koskeva erillisjakso vuodesta 1995 lähtien.

PAKKOKEINOISTA PÄÄTTÄMINEN

Telekuuntelua voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuinten luvalla ja sama koskee pääosin televalvontaa. Laissa säädettyt päätöksentekokriteerit ovat kuitenkin osaksi varsin väljiä ja ne jättävät päätöksenteolle harkinnanvaraa. 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. Päätöksen luvalla myöntämiseen tuomioistuimen tulee määrätä muun muassa luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan (ks. tästä dnro 136/2/04 jäljempänä s. 74), ja määrittellä mm. toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teliiliittymä/teleosoite/telepätelaite.

TELEPAKKOKEINOT LAILLISUUSVALVONNASSA

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle varsin vähän. Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 26 telepakkokeinoja koskevaa asiaa, joista omana aloitteena vireille oli tullut kahdeksan ja 18 kantelun johdosta. Osa kirjoituksista on ollut tiedustelun tyyppisiä, eivätkä harvinaisia ole kantelijat, jotka

yleisluonteisesti epäilevät, että heidän puheluitaan kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Varsinaisia todella käytettyyn pakkokeinoon kohdistuvia kanteluita tehdään vuosittain muutamia. Yhtenä syynä voi olla pakkokeinojen luonne: niiden kohteet eivät aina saa tietoa siitä, että tällaisia pakkokeinoja on ylipäätään käytetty eivätkä varsinkaan siitä, miten niitä on käytetty.

Kantelun kautta tutkittavaksi tulevissa asioissa oli kertomusvuonna kyse yllä kuvatun kaltaisista tiedusteluista (tällaisia oli kahdeksan) tai tilanteista, joissa rikoksesta epäillyn tai asianomistajan pyytämiä televalvontatietoja ei ollut hankittu. Joissain kanteluissa arvosteltiin sitä, että telepakkokeinolla saatuja tietoja oli käytetty toisessa esitutkinnassa. Kantelut kohdistuivat niin poliisiin kuin tuomioistuimiin.

Oikeusasiamiehen eri viranomaisilta saamat raportit täydentävät normaalia laillisuusvalvontaa ja parantavat telepakkokeinojen seurantamahdollisuuksia. Kertomusten kautta telepakkokeinoin kohdistuvaa valvontaa voidaan kuitenkin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi. Nykyään sisäministeriö ja tulli saavat olennaisen osan tiedoistaan keskusrikospoliisin keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä, joka otettiin käyttöön vuonna 2004. Poliisin ylijohto ja Tullihallitus saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Myös oikeusasiamies on tarkastuksilla ja muutoinkin oma-aloitteisesti pyrkinyt kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Esimerkiksi sisäasiainministeriön kertomuksen perusteella on otettu tapauksia tutkintaan. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin hyvin rajoitetut. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt myös epävirallisesti yhteyttä poliisin ylijohtoon ja keskusrikospoliisiin läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja niiden valvonnasta.

Kertomusvuonna telepakkokeinojen seuranta kuului AOA Rautiolle 30.9.2005 saakka ja loppuvuoden AOA Lindstedtille. Vastuuesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 31.7.2005 saakka ja loppuvuoden oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen*.

Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja

TELEPAKKOKEINOJEN VALVONTAJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS JA TELEKUUNTELULUVAN ULOTTUVUUS

AOA Rautio otti omasta aloitteestaan tutkittavakseen eräitä telepakkokeinojen käyttöön ja niiden käytön seurantaan liittyviä kysymyksiä. AOA pyysi sisäasiainministeriöltä selvitystä muun muassa telepakkokeinojen valvontajärjestelmän toimivuudesta ja toteutetuista ja suunnitteilla olevista toimenpiteistä valvonnan tehostamiseksi. Hän otti selvittäväkseen myös kysymyksen siitä, oikeuttaako telekuuntelulupa myös televalvontatietojen saamiseen.

Telepakkokeinojen valvontajärjestelmä

AOA totesi, että poliisihallinnossa on suoritettu viime vuosina useita laillisuusvalvontaa tehostavia uudistuksia. Poliisihallinnossa otettiin vuoden 2002 alusta käyttöön keskusrikospoliisin ylläpitämä keskitetty telepakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä (TEPA), joka oli käytössä vajaat kaksi vuotta aina siihen saakka, kunnes uusi salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä SALPA otettiin käyttöön marraskuussa 2004. Järjestelmä on yhtäältä toiminnallinen työkalu, mutta toisaalta se kattaa myös reaaliaikaiset ja jälkikäteiset valvontatoiminnot sekä tilasto- ja raportointiominaisuudet. Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty SALPAan siten, että kytkentäpyynnöt ja pyynnöt tiedon luovuttamiseksi tapahtuvat aina keskusrikospoliisin kautta.

AOA katsoi, että uusi SALPA-järjestelmä on olennaisesti parantanut salaisten pakkokeinojen soveltamista ja käytön valvontaa. Telepakkokeinohakemukset laaditaan järjestelmän kautta siten, että hakija ”pakotetaan” ilmoittamaan kaikki lain mukaan edellytettävät seikat. Järjestelmä ei salli hakemuksen eteenpäin lähettämistä, jos jokin tällainen pakollinen kenttä jä-

tetään käytettävistä lomakepohjista täyttämättä. Järjestelmä myös varoittaa automaattisesti etukäteen esimerkiksi pakkokeinon käytön ilmoittamisesta, yhteyden purkamisajankohdasta ja määräaikaisten lähestymisistä ja ylityksistä. Poliisin ylijohdolla on lisäksi antanut useita ohjeita sekä poliisilain mukaan pakkokeinon käytöstä. Poliisin yksiköiden itsenäistä valvontavastuuta on tehostettu ja raportointitehtäviä sisäasiainministeriöön on tiivistetty. Poliisiyksiköitä on myös kehoitettu järjestämään koulutusta salaisten pakkokeinojen käytön raportoinnista.

AOA totesi, että suoritetuista uudistuksista tullaan saamaan tulevaisuudessa tarkempia kokemuksia, mutta piti kuitenkin jo suoritettuja muutoksia ja suunnitteilla olevia toimenpiteitä perusteltuina ja tärkeinä. Erityisesti SALPA-järjestelmää hän piti edistyneenä ja merkittävänä tekijänä salaisten pakkokeinojen käytön lainmukaisuudesta varmistumisesta ja asian tilan seuramisesta. AOA totesi, että hän tulee silti jatkossa kiinnittämään huomiota uuden järjestelmän toimintaan sekä poliisihallinnon sisäisen ohjeistuksen noudattamiseen ja tarvittaessa puuttumaan havaitsemiin epäkohtiin.

Telekuuntelun ja televalvonnan keskinäinen suhde

AOA totesi, että käytännöt eivät ole olleet vakiintuneita siinä, missä määrin poliisi hakee televalvontalupaa telekuunteluluvan yhteydessä, ja missä määrin televalvontalupia haetaan erikseen. Pakkokeinojen tilastoinnissa oli myös tapahtunut muutos siirryttäessä aikaisemmasta raportointijärjestelmästä uuteen SALPA-järjestelmään: siinä missä aikaisemmin yhdelle luvalla myönnetystä telekuuntelusta ja televalvonnasta kirjautui tilastollisesti kaksi eri pakkokeinoa, nykyään vastavassa tilanteessa tilastoituu vain yksi pakkokeino.

Selvityksen mukaan poliisi saa teknisistä syistä teleyritykseltä televalvontatiedot telekuuntelupakkokeinon soveltamisen yhteydessä. AOA katsoi määritelmällisen kysymyksen siitä, onko telekuunteluluvan tarkoitettu automaattisesti sisältävän myös televalvontaluvan, jättävän silti avoimeksi. Hän katsoi, että lainsäädännöstä tai sen valmisteluaineistosta ei ole löydettävissä yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen. Käytännölliset

argumentit puolsivat sitä, että telekuunteluluvan tulisi sisältää ainakin joitain televalvontatietoja. AOA ei kuitenkaan pitänyt täysin selvänä, oikeuttaako telekuuntelulupa tiedon saamiseen esimerkiksi viestin toisen osapuolen teleosoitteesta tai matkaviestimen sijaintitiedosta. Tätä hän piti periaatteellisesti ongelmallisena, koska pakkokeinoista tulisi säätää mahdollisimman tarkkarajaisesti. Epäyhtenäisen käytännön mahdollisuus on jo sellaisenaan epätydyttävä. AOA totesi lisäksi, että ainakin SALPA-järjestelmän käyttöön ottoa edeltävänä aikana mahdollinen – ja todennäköinen – käytännön epäyhtenäisyys on samalla myös vääristänyt telepakkokeinojen käytöstä saatavia tilastotietoja.

AOA katsoi, että telekuuntelun ja televalvonnan määritteleviä lain säännöksiä tulisi täsmentää siten, että saataisiin selvä kanta siihen, oikeuttaako myönnetty telekuuntelulupa saamaan myös televalvontaluvassa tarkoitettuja tietoja kokonaan tai osittain. Tässä tarkoituksessa hän saattoi päätöksensä sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön tietoon.

AOA Raution päätös 13.5.2005, dnro 1844/2/03*
(esittelijänä Pasi Pölönen)

KÄRÄJÄTUOMARIN MENETTELY TELEVALVONTALUPIA MYÖNNETTÄESSÄ

Keskusrikospoliisissa tehdyn tarkastuksen yhteydessä saatujen tietojen perusteella AOA Rautio ryhtyi omasta aloitteestaan tutkimaan käräjäoikeuden menettelyä televalvontalupien antamisessa. Tapauksessa virallinen syyttäjä oli päättänyt peruuttaa nostamansa syytteen, minkä jälkeen asianomistaja otti itse syytteen ajakseen. Asianomistaja toimitti käräjäoikeuteen ”vaatimuksen lisätutkinnasta ja teletunnistietojen luovuttamisesta”. Siinä hän pyysi, että käräjäoikeus määräisi poliisin suorittamaan ”teleliikenteen osalta lisätutkinnan” ja antaisi tätä varten selvitettävä hänen ja kolmen syytetyin puhelin- ja tekstiviestiliikenteen tietyiltä ajalta.

Käräjäoikeus (käräjätuomari) myönsi vaatimuksen mukaiset neljä televalvontalupaa. Niitä ei kuitenkaan pantu täytäntöön, koska päätöksissä televalvontavaatimusten tekijäksi merkitty komisario oli ottanut yhteyttä

keskusrikospoliisiin. Komisarion mukaan hän ei ollut esittänyt kyseisiä vaatimuksia ja käräjäoikeuden myöntämät luvat tulivat hänelle yllätyksenä. Keskusrikospoliisista saamansa neuvon mukaisesti komisario jätti luvat täytäntöön panematta.

Asiassa oli kysymys siitä, oliko pidättämiseen oikeutettu virkamies ylipäättään tehnyt asiassa televalvontavaatimuksia. Kellään muulla ei ole toimivaltaa tehdä televalvontavaatimusta tuomioistuimelle, joka ei voi myöskään omasta aloitteestaan tällaisia lupia myöntää. Komisario kiisti tehneensä ko. vaatimuksia.

Selvityksen mukaan saatuaan asianomistajan vaatimuksen kärjäjätuomari lähetti poliisille kirjeen, jossa hän totesi muun muassa, että *”tietojen hankkimiseen lienee lailliset edellytykset, mutta näyttää siltä, että oikeus tarvitsee tässä tutkinnanjohtajan aloitteen (pakkokeinolaki 5a luku 5 §). Hieman kumma koukero, mutta tätä ei voitane väistää. Jään odottamaan aloitetta, joka on paras toimittaa minulle, eikä pakkokeinoasain päivystäjälle.”* Kärjäjätuomarin mukaan hän myös kutsui komisarion virkahuoneeseensa ja totesi, ettei hän tarvitse erillistä hakemusta, jos tämä hyväksyy asianomistajan hakemuksen sisällön. Kärjäjätuomarille *”jäi se käsitys, että komisario näin teki”* ja sen mukaisesti päätöksiin kirjattiin, että komisario oli toistanut asianomistajan tutkintapyyntönsä esitetyt vaatimukset.

Selvityksen perusteella näytti siltä, että asiassa oli tapahtunut väärinkäsitys. Se johtui kärjäjätuomari kärjäjätuomarin arvostelulle hyvinkin alttiista menettelytavasta. Oikea menettelytapa olisi ollut se, että kärjäjäoikeus olisi jättänyt asianomistajan vaatimuksen tutkimatta, koska sitä ei ollut tehnyt pidättämiseen oikeuttava virkamies. Samalla kärjäjäoikeus olisi voinut ohjata asianomistajan kääntymään toimivaltaisen viranomaisen puoleen. Kärjäjätuomari näytti pyrkineen hoitamaan asiaa epämuodollisesti suoraan poliisin kanssa. Hänen valitsemansa menettelytapa johti siihen, että asia oli ollut epämääräisessä tilassa, josta edellä kerrottu väärinkäsitys oli kummunnut.

AOA katsoi, että kärjäjätuomarin menettely sopi huonosti yhteen tuomioistuimelta vaadittavan puolueettomuuden kanssa. Kärjäjätuomari oli itse ryhtynyt varsin aktiivisesti toimimaan, jotta televalvontaluvat myönnettäisiin. Hän oli ottanut useita kertoja yhteyttä poliisiin ja il-

moittanut, että lupaedellytykset ovat olemassa, kunhan vain poliisilta tulee hakemus. Kuvaavana AOA piti kärjäjätuomarin toteamusta, että *”käsitykseni mukaan komisario hyväksyi hänelle esittelemäni kirjallisen hakemuksen.”* Asetelman tulisi olla päinvastainen: vaatimuksen tekijä selvittää asian tuomioistuimelle, joka tämän jälkeen sitten ratkaisee, onko vaatimukselle perusteita. Asianomistajan *”vaivoja”* tämä on ilmeisesti säästänyt, mutta AOA katsoi sen olevan selvässä ristiriidassa tuomarilta vaadittavan puolueettoman roolin kanssa. AOA piti selvänä, että pakkokeinon kohteeksi joutuneet yleensä kokisivat tällaisen tuomarin aktiivisuuden ongelmalliseksi. Tilannetta voitaisiin heidän näkökulmastaan tulkita niinkin, että tuomioistuin olisi ryhtynyt hankkimaan selvitystä asianomistajan ajaman syytteen tueksi. Tämä on kuitenkin jätettävä syytettä ajavan osapuolen tehtäväksi. Tuomioistuin ei huolehdi syytteen toteennäyttämisestä.

AOA arvosteli kärjäjätuomarin menettelyä myös siltä kannalta, että televalvontoja koskevassa vaatimuksessa ei ollut esitetty konkreettisia tosiseikkoja, jotka olisivat osoittaneet syytä epäillä rikosta. Pelkästään se, että asianomistaja ajaa itse syytettä, ei ole osoitus siitä, että syytteen kohdetta olisi syytä epäillä rikoksesta. Televalvontaluvan myöntäminen on oma itsenäinen ratkaisunsa, joka täytyy voida perustella nimenomaan tuossa yhteydessä esitetyn aineiston perusteella eikä muussa asiassa tuomioistuimen tietoon tulleiden tosiseikkojen pohjalta.

Kärjäjätuomarin menettely oli hyvin kyseenalainen siltä kannalta, että tosiasiallisen puolueettomuuden lisäksi tuomioistuimen toiminnan tulee myös ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttää puolueettomalta. Ainakin viimeksi mainitulta kannalta arvioiden kärjäjätuomarin menettely oli hyvin huonosti harkittu. Luottamus tuomioistuinten puolueettomuuteen on yksi oikeusvaltion kulmakivistä. Tämän vuoksi AOA ei pitänyt kärjäjätuomarin menettelyn moitittavuutta vähäisenä.

AOA antoi kärjäjätuomarille huomautuksen tämän televalvonta-asioiden käsittelyä tuomioistuimissa koskevien säännösten vastaisesta menettelystä.

AOA Raution päätös 19.5.2005, dnro 2384/2/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

PAKKOKEINOLUPIEN MÄÄRÄAIKOJEN LASKEMINEN

Käräjäoikeuksien tarkastuksilla tuli esille, että käräjäoikeuksilla tai vaatimuksia esittävillä tutkinnanjohtajilla ei ole vakiintunutta käytäntöä pakkokeinolain 5a luvussa ja vastaavien poliisilaissa säänneltyjen pakkokeinolupien enimmäispituudesta. Asiasta vallitsi kolmenlaisia tulkintoja. AOA Rautio otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi. AOA piti tärkeänä, että pakkokeinojen käyttö olisi mahdollisimman täsmällisesti säänneltyä ja piti määräaikain soveltuvuutta pakkokeinolain mukaisten määräaikojen laskemiseen epätydyttävänä.

AOA korosti, että määräaikalaki on säädetty ennen perusoikeusuudistusta, mikä johtaa ongelmiin perusoikeuksien rajoitusedellytysten täytymisen kannalta, koska laki ei itsessään anna yksiselitteistä vastausta siihen, miten pakkokeinolain 5a luvun 7 §:n ilmaisua ”kuukaudeksi” tulee tulkita. AOA piti tärkeänä, että tulkinta olisi mahdollisimman yksiselitteinen. Luonnollisin tulkinta olisi syyteoikeuden vanhentumisaikaa vastaava tulkinta, jonka mukaisesti kuukauden määräaika päättyisi sen alkamispäivää järjestysnumeroltaan vastaavaa päivää edeltävän vuorokauden päättyessä. AOA saattoi näkemyksensä oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon tarpeellisia toimenpiteitä varten.

Lisäksi asiassa oli kyse pakkokeinolain mukaisen teknisen katselun enimmäiskeston määrittelystä – pakkokeinolain mukaisen, tuomioistuimen lupaa edellyttävän teknisen katselun lupa voidaan myöntää pidemmäksi aikaa kuin vastaava poliisilain mukainen lupa.

AOA Raution päätös 11.8.2005, dnro 136/2/04* (esittelijänä Pasi Pölönen)

TELEKUUNTELUN SOVELTAMISALA

AOA Lindstedt katsoi tutkinnanjohtajan menetelleen pakkokeinolain 5a luvun 2 §:n vastaisesti huumausainerikoksen selvittämiseksi suoritettun puhelun kuuntelussa ja siinä, ettei kuuntelutallennetta ollut hävitetty. Kyse oli puhelinsoitosta, jota telekuunteluluvan kohteena

ollut henkilö ei itse soittanut, vaan eräs toinen kansaepäilty käyttäen ensiksi mainitun puhelinta. Myöskään puhelun vastaanottaja ei ollut telekuuntelun kohteena. Näin ollen kuuntelun kohteena oli ollut muu henkilö kuin telekuunteluluvan kohteena ollut epäilty, jolloin pakkokeinosäännöksen tulkinnassa mentiin PKL 5a luvun 2 §:n sanamuodon ulkopuolelle. AOA totesi, että tapaus herätti yleisemmälläkin tasolla (myös aikaisemmassa kanteluasiassa dnro 200/4/01 esillä olleen) kysymyksen ns. tiedonvälittäjäpuheluiden sääntelyn riittävydestä. – Asiassa oli pääasiallisesti kyse toimenpiteiden siirtämisestä huumausainerikostutkinnassa, ks. ratkaisusta näiltä osin poliisia koskevassa jaksossa s. 120.

AOA saattoi oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon näkemyksensä tiedonvälittäjäpuheluita koskevan lainsäädännön täsmentämistarpeista.

AOA Lindstedtin päätös 29.11.2005, dnro 1166/4/04* (esittelijänä Pasi Pölönen)

ASIANAJOSALAIKUUS TEKNISSÄ KUUNTELUSSA

Käräjäoikeus oli myöntänyt luvan törkeästä velallisen petoksesta epäiltyyn liittyvään tekniseen kuunteluun ja tekniseen katseluun vankilan tapaamistilassa. Vankilassa suoritettiin 5.10.2001–21.1.2002 teknistä kuuntelua keskusteluihin, joita epäilty kävi oikeustieteen kandidaatin kanssa. Oikeustieteen kandidaatti oli itse aikaisemmin tullut tapahtumakokonaisuuden yhteydessä törkeästä kätkeärikoksesta epäillyksi. Oikeustieteen kandidaatti tuli tietoiseksi häneen kohdistuneesta rikosepäilystä 17.1.2002 suoritettun kotietsinnän yhteydessä, jolloin hän ilmoitti toimivansa epäillyn avustajana. oikeustieteen kandidaatin vaatimuksesta keskusrikospoliisi hävitti 29.10.2002 hankitut tallenteet.

Asiassa oli riidanalaista, mistä lähtien oikeustieteen kandidaatti oli toiminut epäillyn avustajana. Kantelija väitti, että oikeustieteen kandidaatti oli ollut hänen avustajansa jo toukokuusta 2001 lähtien eli koko sinä aikana, kun poliisi suoritti heidän välistensä keskusteluiden teknistä kuuntelua. Pakkokeinolain 5a luvun

10 §:n kuuntelukielto kieltää kohdistamasta muun muassa teknistä kuuntelua epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välisiin keskusteluihin. Keskusrikospoliisi oli selvityksen mukaan lähtenyt siitä, että epäillyn avustajana toimi toinen asianajaja ja että väite oikeustieteen kandidaatin toimimisesta epäillyn avustajan tuli ensimmäisen kerran poliisin tietoon vasta oikeustieteen kandidaatin kuulusteluissa tammikuussa 2002. AOA Lindstedt totesi kannanottonaan seuraavan.

Tapauksessa avustajasuhteen syntymisajankohdasta oli esitetty keskenään erilaisia näkemyksiä. Se, että rikosprosessissa niinkin keskeinen kysymys kuin se, kuka on rikoksesta epäillyn avustaja esituskintavaiheessa, ylipäättään voi jäädä niin epäselväksi kuin käsillä olleessa tapauksessa, ei anna hyvää kuvaa vallitsevasta asiantilasta. Asia herättää myös yleisemmällä tasolla kysymyksen siitä, turvaako lainsäädäntö asianajosalaisuuden ja epäillyn oikeuksien toteutumisen riittävän tehokkaasti.

Rikoksesta epäillyn avustajan toimeksiantotilanne silloin, kun asianajaja itsekin on mahdollisesti asiaan liittyvästä rikoksesta epäilty, aiheuttaa dilemman, josta ei AOA:n käsityksen mukaan ole voimassa olevan lainsäädännön puitteissa muuta ulospääsytietä kuin se, että poliisi huolellisesti selvittää tutkimaansa asiaan liittyvät avustajasuhteet. Sikäli kuin esille tulee kuvattu kahden roolin tilanne, on rikoksesta epäillyksi tulleelle asianajajalle (ja tämän päämiehelle) ilmoitettava rikos-epäilyistä siten ajoissa, että asianajajan päämies voi hankkia uuden avustajan; sellaisen, joka ei ole rikos-epäilyiden eikä telekuuntelun tai teknisen kuuntelun kohteena. Laki on kategorinen siinä, että (tiedossa olevaa) avustajasuhdetta koskee ehdoton kuuntelukielto.

Selvityksen valossa näytti siltä, että poliisi ei ollut ryhtynyt erityisiin selvityksiin siitä, oliko oikeustieteen kandidaatti epäillyn avustaja siinä vaiheessa kun teknistä kuuntelua suoritettiin. Rikoksesta epäillyn avustajasuhteet tulisi kuitenkin käsillä olevan kaltaisessa asetelmassa joka tapauksessa selvittää ennen kuin ryhdyttään osallisuudesta epäiltyyn asianajajaan kohdistuviin salaisiin pakkokeinoihin. Lainsäädäntöamme mahdollistaa ihmisoikeusloukkaukset asianajosalaisuuden turvan osalta (näin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

27.9.2005 antamassaan tuomiossa Sallinen ym. v. Suomi), mikä korostaa erityisesti asianajosalaisuuteen liittyvien seikkojen tarkkaa huomioon ottamista kaikissa rikosprosessin vaiheissa. Selvityksestä kävi myös ilmi seikkoja, jotka olisivat luonteensa puolesta voineet erityisesti perustella oikeustieteen kandidaatin ja epäillyn välisen suhteen lähemmän luonteen selvittämistä. Selvitys jätti lopulta jossain määrin kiistanalaiseksi sen, miten epäillyn avustajasuhteet olivat kehittyneet. AOA piti kuitenkin jo oikeudenloukkauksen mahdollisuutta ongelmallisena.

AOA ei hyväksynyt selvityksessä esille tuotua näkemystä siitä, että asian tiedusteluvaiheessa ei olisi ollut tarvetta erityisesti selvittää epäiltyjen mahdollisia avustajia. Ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen tällainen selvitystarve on AOA:n mielestä olemassa lähtökohtaisesti aina silloin, kun asianajaja tulee sellaisten pakkokeinojen kohteeksi, joilla voi olla vaikutusta epäillyn oikeuksien ja asianajosalaisuuden toteutumiseen. Kyse on yhtäältä perustuslain 10 §:ssä säädetyn viestinnän luottamuksellisuuden suojasta ja toisaalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisesta.

Niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa kyse ei ole rikoksesta epäillyn ja tämän oman avustajan välisen keskustelun kuuntelemisesta salaisiin pakkokeinoin, AOA totesi, että menettely, jossa poliisi itsenäisesti seuloo asianajotoimeksiantoihin liittyvät keskustelut muista keskusteluista, voidaan nähdä ongelmallisena Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti yllä mainitussa Sallinen ym. -tuomiossa esitettyjen näkökohtien valossa. Voimassa oleva lainsäädäntö jättää avoimeksi sen, miten sivullisten henkilöiden asianajosalaisuus voidaan käsillä olevan tyyppisissä tilanteissa turvata.

AOA piti pakkokeinolain sääntelyä puutteellisenä sanotuissa suhteissa ja potentiaalisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisena. AOA yhtyi AOA Ilkka Raution 21.10.2003 antamassaan päätöksessä (dnro 200/4/01*) esittämään käsitykseen asianajosalaisuuden riittämättömästä turvaamisesta lainsäädännössämme, ja piti pakkokeinolainsäädännön pikaista uudistamista muun muassa mainituissa suhteissa ensiarvoisen tärkeänä.

AOA saattoi esittämänsä käsityksen keskusrikospoliisin menettelyn virheellisyydestä asiassa tutkinnanjohtajana toimineen rikostarkastajan ja keskusrikospoliisin tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 22.12.2005, dnro 83/4/04
(esittelijänä Pasi Pölönen)

KESÄMÖKIN TEKNINEN KUUNTELU

Käräjäoikeus oli myöntänyt keskusrikopoliisille luvan vapaa-ajan asunnon tekniseen kuunteluun. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen pakkokeinolain mukaan teknistä kuuntelua sai kohdistaa epäiltyyn vain hänen ollessaan yleisellä paikalla taikka sellaisessa kulkuneuvossa tai hotellin-, varasto- tai muussa huoneessa tai tilassa, jota ei käytetä vakituiseen asumiseen.

Käräjäoikeus oli myöntänyt luvan ns. paperiprosessissa ilman että vaatimuksen tehnyt virkamies olisi ollut läsnä. AOA Rautio totesi menettelyn olleen tuolloin voimassa olleen lain sanamuodon mukainen – kun kyse oli teknisestä kuuntelusta eikä telekuuntelusta tai -valvonnasta – mutta katsoi, että tuomioistuimen perustuslain 22 §:ään perustuva velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen olisi tullut paremmin toteutetuksi, jos käräjäoikeus olisi järjestänyt suullisen käsittelyn käsillä olleessa asiassa. Nytemmin laki edellyttää vaatimuksen tekijän henkilökohtaista läsnäoloa tuomioistuimessa.

AOA totesi, että lain esitöiden mukaan tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön mukainen tekninen tarkkailu oli haluttu rajata tarkasti pois vakituiseen asumiseen käytetyistä tiloista. Hän katsoi vapaa-ajan asunnon tai kesämökin voivan sinänsä käyttötarkoituksensa ja normaalin kielenkäytön puolesta olla varsin selvästi tila, jota käytetään ajoittain pääasiallisena asuinpaikkana, ja että kesämökki tulisi ainakin lähtökohtaisesti mieltää tilana, jota käytetään vakituiseen asumiseen. Ratkaisu on kuitenkin tehtävä erikseen kussakin tapauksessa. Käsillä olleessa tapauksessa poliisin hakemuksen mukaan epäilty oleskeli kesämökillä ainakin ”osittain”. Selvityksen mukaan asunnon luonnetta ei ollut tarkemmin selvitetty, eikä lupapäätös sisältänyt mitään konkreettisia perusteluita, vaan pää-

töksessä oli vain toistettu pakkokeinolain abstrakteja sanamuotoja. AOA piti lupapäätöstä puutteellisesti perusteltuna ja näki ongelmallisena tehdä ratkaisua vakituiseen asumisesta tai sen puuttumisesta ilman, että saatiin tai edes yritettiin saada lähempää selvitystä oleskelun ”osittaisuudesta”. Lisäksi AOA esitti käsityksensä teknistä kuuntelua tarkoittavan luvan yksilöinnistä epäiltyyn henkilöön (tietyn tilan sijasta).

AOA saattoi käsityksensä perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, menettelystä vakituiseen asumiseen käytettävän tilan arvioinnissa sekä lupapäätöksen kohteen yksilöinnistä käräjätuomarin tietoon. Lisäksi AOA kiinnitti käräjätuomarin huomiota vastaisuuden varalle pakkokeinopäätöksen asianmukaiseen perusteleamiseen.

AOA Raution kirje 8.7.2005, dnro 2/2/04
(esittelijänä Pasi Pölönen)

TELEVALVONTA KADONNEEN HENKILÖN ETSIMISEKSI

AOA Raution vuonna 2003 poliisilaitoksella toimittamalla tarkastuksella ilmeni kaksi tapausta, joissa poliisi oli käyttänyt poliisilain 31 c §:n 2 momentin mukaista televalvontaa kadonneen henkilön etsimiseksi. AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi, oliko poliisin menettely ollut laillinen.

Ensimmäisessä tapauksessa kihlakunnan poliisilaitokselle oli saapunut 22.5.2003 ilmoitus kahdesta 14-vuotiaasta työstä, jotka olivat samana päivänä läheneet kotoaan ilmoittamatta olinpaikkaansa. Poliisipäällikkö päätti 23.5.2003 poliisilain 31 c §:n 2 momentin mukaisen televalvonnan suorittamisesta tyttöjen käytössä oleviin, katoamisilmoituksen tehneiden vanhempien omistamiin matkapuhelimiin. Poliisi ilmoitti 26.5.2003 käräjäoikeudelle kohdistaneensa televalvontaa tyttöjen käytössä olleisiin matkapuhelimiin 23.–24.5.2003 poliisilain 31 c §:n ja televiestinnän tietosuojalain 18 §:n nojalla.

Toisessa tapauksessa poliisi sai 1.6.2003 ilmoituksen 17-vuotiaan nuoren naisen kateissa olosta 28.5.2003 lähtien. Poliisi suoritti käräjäoikeudelle 5.6.2003 lähet-

tämänsä ilmoituksen mukaisesti poliisilain 31 c §:n 2 momentin mukaista televalvontaa yhteen puhelinliittymään 28.5.–4.6.2003.

AOA totesi, että sekä poliisilain 31 c § että televiestinnän tietosuojalain 18 § soveltuivat pelastuksellisissa katoamistapauksissa. AOA:n näkemyksen mukaan televiestinnän tietosuojalain säännös on kuitenkin asialliselta soveltumisalaltaan poliisilain säännöstä laajempi, minkä lisäksi näyttökynnys sen soveltamiseen on jossain määrin matalammalla. AOA katsoi, että 14-vuotiaita tyttöjä koskevassa tapauksessa henkilöiden nuoresta iästä johtuen heidän turvallisuudestaan saattoi olla jo lähtökohtaisesti painavia huolia ja että tyttöjen käytössä olevien puhelinten sijaintitiedot saattoi saada sekä poliisilain että televiestinnän tietosuojalain perusteella. Menettelyepäselvyyksien välttämiseksi olisi silti ollut perusteltua soveltaa vain jompaakumpaa säännöstä eikä samalla kertaa molempia.

Sen sijaan lähes täysi-ikäistä henkilöä koskevassa tapauksessa poliisilain säännöksen soveltamiskynnyksen tuli AOA:n mielestä olla lähtökohtaisesti ensiksi käsiteltyä tapausta korkeammalla silloin, kun vaaran uhkaavuus perustuu henkilön kykyyn selviytyä turvallisesti oudossa ympäristössä tai seurassa. Kadonneeksi epäillyn nuoren henkilön yksilöllinen kehitystaso ja terveydentila sekä muut relevantit seikat on otettava tarkasti huomioon. Käsillä olleessa tapauksessa poliisilain mukaisen televalvonnan käyttäminen oli AOA:n mielestä hyvin tulkinvarainen rajatapaus, ja hän näki ongelmallisena perustaa perusoikeuksiin puuttuva toimenpide soveltuvuudeltaan tulkinvaraiseen normiin. Etsintäkynnyksistä olisi ollut perustellumpaa pohtia käytettävissä olleen soveltumisalaltaan laajemman säännöksen eli televiestinnän tietosuojalain pohjalta. AOA:n näkemyksen mukaan käsillä ollut selvitys kadonneen tytön terveydentilasta oli melko yleispiirteinen, mutta sijaintitiedot olisi silti voinut ongelmattomammin perustaa televiestinnän tietosuojalain säännökseen.

AOA totesi vielä, että molemmissa tapauksissa ongelmallista oli se, että poliisi ylipäätään päätti televalvonnan käytöstä ilman tuomioistuimen lupaa, ja toisaalta se, että ilmoitus käytetystä televalvonnasta tehtiin tuomioistuimelle liian myöhään. Poliisin tapauksessa soveltama poliisilain 32 c § ei mahdollista poliisille va-

paaharkintaista oikeutta televalvontaan 24 tunnin ajan. Kummassakaan tapauksessa ilmoitusta käytettyä televalvonnasta ei ollut tehty poliisilain 32 c §:n edellyttämällä tavalla viivytyksettä ja viimeistään 24 tunnin kuluessa toimenpiteen aloittamisesta. AOA totesi, että silloinkin kun poliisilla olisi vaihtoehtoinen säännöspohja matkapuhelimen sijaintitietojen saamiselle, tulee poliisin noudattaa valitsemaansa säännöspohjaan liittyviä menettelysäännöksiä. Tekemällä vain jälkikäteisilmoituksen poliisi käytännössä sivuutti sen oikeus- turvajärjestelyn, jonka lainsäätäjä on säätänyt pakolliseksi kiiretilanteissa, joissa televalvontaa käytetään aluksi poliisin aloitteesta.

AOA saattoi esittämänsä näkemyksen yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvas- ta annetun lain 18 §:n (nytemmin sähköisen viestinnän tietosuojalain 35 §:n) sekä poliisilain 31 c §:n tulkinnasta kihlakunnan poliisilaitoksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon. Lisäksi AOA saattoi käsitöksensä poliisilain 32 c §:n vastaisesta menettelystä kihlakunnan poliisilaitoksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

AOA Raution kirje 19.5.2005, dnro 1974/2/03
(esittelijänä Pasi Pölönen)

Kertomusvuonna ratkaistuista asioista mainittakoon vielä AOA Raution omana aloitteena tutkima tapaus, jossa oli kysymys laatuun ensimmäisestä puolustusvoimien toteuttamasta teknisestä kuuntelusta vakolurikoksen estämiseksi. Saatuaan asiassa selvitykset Pääesikunnan tutkintaosastolta AOA Rautio katsoi, ettei asia antanut aihetta toimenpiteisiin.

Telepakkokeinolupien myöntämisen edellytyksiä koskevia tuomioistuinratkaisuja ei käräjäoikeuksien lupapäätösten lisäksi ole tiedossa kuin muutama. Mainittavaa hovioikeuskäytäntöä, puhumattakaan korkeimman oikeuden ratkaisusta, ei siis tältä osin juuri ole; kysymys on hyvin pienestä määrästä yksittäisiä tutkinnanjohtajien valituksia käräjäoikeuksissa hylätyistä lupavaatimuksista. Ylimääräisen tiedon käytön osalta voitaneen ainakin jossain mielessä jo puhua oikeuskäytännöstä. Sinänsä oikeuskirjallisuudessaakin esitettyjen mielipiteiden mukaisesti kukin tapaus ratkaistaan sen yksilöllisten olosuhteiden ja intressipunninnan pohjalta. Ratkaisut ovat olleet sekä ylimääräisen tiedon käytön

sallivia että myös kieltäviä. Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan muun muassa tietoa, joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka selvittämiseksi telekuuntelulupa on saatu.

TARKASTUKSET

Myös tarkastuksilla kiinnitetään huomiota telepakkokeinojen käyttöön ja laillisuusvalvontaa varten saadaan lisätietoja tätäkin kautta. Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin kohdistuvien tarkastusten painopisteistä viime vuosina ja tätä on tarkoitus jatkaa. Eri poliisiyksiköiden tarkastusten lisäksi telepakkokeinoasioita käsiteltiin kertomusvuonna myös Forssan ja Kemin-Tornion käräjäoikeuksien sekä pohjoisen tullipiirin tarkastuksilla.

Tarkastuksilla keskusteltiin yleisesti telepakkokeinoasioden ongelmakohdista ja koulutustarpeista. Yleensä tarkastuksilla käydään myös pistokoeluntoisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Kertomusvuonna tarkastukset eivät antaneet aihetta jatkotoimenpiteisiin. Mainittakoon, että tarkastusten yhteydessä on jo aiemmin käynyt ilmi, että useilla paikkakunnilla tutkinnanjohtajat ja käräjätuomarit keskustelevat rajatapauksista myös epävirallisesti ja jos hylkäyspäätös näyttää olevan tulossa, tutkinnanjohtajat eivät aina jätä hakemusta tai luopuvat siitä. Tämä selittää osin telepakkokeinovaatimusten vähäistä hylkäysmäärää.

VALVONTATIEDOT VUODELTA 2005

Sisäasiainministeriö antoi kertomuksensa telekuuntelun ja -valvonnan ja teknisen kuuntelun käytöstä ja selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa sekä peitetoiminnasta, valeostosta ja salaisen tiedonhankinnan paljastumisen estämisestä vuodelta 2005 eduskunnan oikeusasiamiehelle huhtikuussa 2006. Sen liitteenä oli Tullihallituksen omalta hallinnonaltaan laatima kertomus telepakkokeinojen käytöstä.

Lisäksi puolustusministeriö ilmoitti, että vuonna 2005 puolustusvoimissa ei ollut käytetty poliisilaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua (vuonna 2004 tapauksia oli yksi). Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto puoles-

taan ilmoitti, että rajavartiolaitoksessa ei ollut kertomusvuonna käytetty pakkokeinolain eikä poliisilain mukais- ta teknistä kuuntelua. Todettakoon, että rajavartiolait- tausta raportointivelvollisuuteen on epäselvä. AOA Lindstedtin vierailulla rajavartiolaitoksen esikunnassa maaliskuussa 2006 sovittiin, että sieltä raportoidaan jatkossa sekä poliisilain että pakkokeinolain mukaisis- ta teknisistä kuunteluista.

Sisäasiainministeriön oikeusasiamiehelle toimittamat kertomukset sisälsivät lainsäädännön alkuvuosina lähinnä tilastollista tietoa pakkokeinojen käytön laajuudesta sekä tietoa siitä, miten pakkokeinojen käytön edellytykset ovat ministeriön mielestä toteutuneet. Tämän- tyyppinen pääosin tilastollinen tieto ei käytännös- sä juuri mahdollistanut yksittäistapauksellista laillisuus- valvontaa eikä se nostonut esiin yleisempiäkään on- gelmia. Viime vuosina kertomuksia on ansiokkaasti kehitetty konkreettisemmaksi. Samalla on jouduttu har- kitsemaan niiden julkisuusasetusta. Vuotta 2005 koske- va sisäasiainministeriön kertomus ja myös Tullihallituk- sen kertomus ovatkin edellisvuosien tapaan jaettu jul- kiseen ja salassapidettävään osaan.

Sisäasiainministeriön mukaan telepakkokeinoja käyte- tään pääsääntöisesti järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemien törkeiden rikosten paljastamiseen ja selvittä- miseen, mutta myös yksittäisten törkeiden rikosten koh- dalla. Etenkin järjestäytyneiden ryhmien tekemien rikos- ten paljastaminen ja selvittäminen on muuttunut yhä vaikeammaksi ja paljon resursseja vaativaksi, minkä myötä tutkinta-ajat ovat pidentyneet. Tutkinnan kohteet osaavat aiempaa paremmin suojautua käytössä olevia tiedonhankintamenetelmiä vastaan. Kuitenkin telepak- kokeinot ovat edelleen tärkeä työkalu niin rikostutkin- nassa kuin rikostorjunnassakin.

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisimpiä sisäasiain- ministeriöltä ja Tullihallitukselta saatuja tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2005 (vuoden 2004 luvut suluissa vertailutiedoksi). Lukumäärissä ei- vät ole salassapitosyistä mukana oikeusasiamiehen saamat tiedot suojelupoliisin toimenpiteistä. Ministe- riön kertomuksen julkiseen osaan voi kokonaisuudes- saan tutustua ministeriön kotisivuilla. Tullin oikeusasia- miehelle antaman kertomuksen julkinen osa puoles- taan löytyy tullilaitoksen verkkosivuilta.

Telekuuntelu

Sisäasiainministeriön mukaan telekuuntelun ja -valvonnan laajuutta kuvaa parhaiten tämän pakkokeinon kohteena olevien epäiltyjen lukumäärä. Lupien määrän kasvu kuvaa ministeriön käsityksen mukaan pikemmin viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia sekä kohderikosten paljastamisen ja selvittämisen vaikeutumista.

Poliisi kohdisti pakkokeinolain mukaista telekuuntelua kertomusvuonna 562 epäiltyyn eli näin arvioiden telekuuntelun käyttö lisääntyi hiukan edellisvuodesta (535). Kasvu oli suhteellisesti suurempaa tulin puolella, koska kertomusvuonna telekuuntelua kohdistettiin siellä 66 epäiltyyn (54). Todelliset epäiltyjen lukumäärät ovat hieman alempia, koska luvuissa ovat mukana myös tuntemattomaksi jääneet kohteet ja on ilmeistä, että jotkut tuntemattomiksi jääneet henkilöt ovat jo toisessa yhteydessä joutuneet telekuuntelun kohteeksi.

Poliisin saamien telekuuntelulupien määrä sen sijaan putosi selvästi, kun niitä vuonna 2005 myönnettiin 1 506 (2 028). Tullin osalta lupien määrä oli 171 eli se pysyi suunnilleen edellisvuosien tasalla (164). Samaa henkilöön kohdistuvien ns. jatkolupien määrä on myös pudonnut poliisissa selkeästi ollen kertomusvuonna 759 (1 212).

Telekuuntelun käyttö poliisissa ja tullissa on siis epäiltyjen määrällä arvioiden lisääntynyt, vaikka telekuuntelujärjestelmän uusimisesta aiheutui kertomusvuonna puolentoista kuukauden käyttökatko, mutta samalla lupamäärät ovat selvästi pudonneet. Telekuuntelua on käytetty laajempaan epäiltyjen joukkoon, mutta aiempaa ”kevyemmin”. Yhtä epäiltyä kohden on haettu selkeästi aiempaa vähemmän lupia: 2,7 lupaa epäiltyä kohden vuonna 2005, kun vastaava luku edellisvuonna oli 4,5. Tätä voitaneen selittää seuraavasti. Lienee niin, että poliisi yleisesti entistä tarkemmin jo resurssija kustannussyistä harkitsee, missä tapauksissa telepakkokeinoista todella voidaan saada niihin uhrattua panosta vastaava hyöty.

Lisäksi vuonna 2004 telekuuntelun käyttöala laajeni ja tämän suomat mahdollisuudet näyttää otetun erityisesti talousrikostutkinnassa käyttöön kertomusvuonna. Talousrikostutkinnassa telepakkokeinoja ei ehkä ole

käytetty yhtä pitkään ja intensiivisesti kuin huumausainerikostutkinnassa. Joka tapauksessa telekuuntelujen keskimääräinen kesto epäiltyä kohti on vuodesta 2003 lähtien laskenut.

Kertomusvuonna poliisin telekuuntelun kohteena oli 1 331 teleliittymää (1 340) ja tullilla 200 teleliittymää (125). Useiden liittymien (varsinkin pre paidien) ja telepäätelaitteiden käyttäminen on telepakkokeinojen kohteena olevien keskuudessa varsin yleistä.

Poliisi käytti telekuuntelua edellisvuosien tapaan entistä enemmän muiden kuin törkeiden huumausainerikosten esitutkinnassa: näitä oli enää 60 % tapauksista, kun niiden osuus vuotta aiemmin oli 77 % (ja 89 % vuonna 2003). Muutos on siis varsin merkittävä. Kuten edellä on todettu, telekuuntelu laajeni vuonna 2004 useisiin uusiin rikosnimikkeisiin ja näitä mahdollisuuksia myös selvästi käytetään. Erityisesti törkeät veropetokset ovat nousseet esiin ja niiden osuus telekuuntelutapauksista oli kertomusvuonna 15 %. Tullissa oli kysymys törkeiden huumausainerikosten esitutkinnasta 90 %:ssa tapauksia ja loput olivat törkeitä veropetoksia.

Lisäksi telekuuntelu tuli kertomusvuonna mahdolliseksi myös jo rikoksen tapahtumista edeltävässä tiedusteluvaiheessa, jos kysymys on tiettyjen terrorismirikosten estämisestä tai paljastamisesta. Suojelupoliisi on käyttänyt tätä poliisilain mukaista telekuuntelua. Tarkemmin asiaa ei kuitenkaan voida tässä yhteydessä salassapitosyistä käsitellä. Lisäksi telekuuntelu on poliisilain nojalla mahdollista tietäen edellytyksin, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Tällaisia lupia myönnettiin kertomusvuonna yksi, jota ei kuitenkaan käytetty.

Televalvonta

Pakkokeinolain nojalla myönnettyjen televalvontalupien osalta tarkka vertailu edellisvuosiin on vaikeaa. Ainakin poliisissa on nimittäin selvästi aiempaa enemmän haettu telekuuntelun yhteydessä myös televalvontalupa. Taustalla on tulkintakysymys siitä, sisältääkö telekuuntelu televalvonnan (tämä tarkemmin ks. AOA Raution päätös s. 71). Sisäasiainministeriön il-

moituksen mukaan pakkokeinolain mukaisen televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä lisääntyi 1 116:een, kun se vuotta aiemmin oli 925. Sitä, kuinka suuri osa kasvusta selittyy uudella hakukäytännöllä, on vaikea arvioida. Tullissa televalvonnan kohteena oli 179 epäiltyä (149).

Kertomusvuonna tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 2 472 televalvontalupaa, joista puhtaita (ei siis yhtä aikaa telekuuntelun kanssa) televalvontalupia oli 1 419 (1 822). Poliisin omalla päätöksellä kiireellisenä tapauksena on rikoksen selvittämiseksi aloitettu 21 televalvontaa – tällöin asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi viimeistään 24 tunnin kuluessa. Tullille televalvontalupia myönnettiin 352 (316).

Poliisi käytti televalvontaa esitutkinnassa erityisesti erityyppisten huumausainerikosten (23 %), törkeiden varkauksien ja niiden yritysten (22 %) ja henkirikosten tai niiden yritysten (10 %) selvittämiseen. Telekuuntelun tapaan myös televalvonnassa huumausainerikosten osuus oli selvästi laskenut edellisvuodesta. Tullissa tämä suuntaus on vielä selvempi. Törkeät veropetokset olivat televalvonnan tyypillisin käyttötilanne (epäilyistä 64 %) ja törkeästä huumausainerikoksesta epäillyjä oli vain 34 % (edellisvuonna 2/3).

Vuonna 2004 mahdollistettiin myös ns. tolppaluvat, joiden nojalla saadaan sijaintitieto kaikista niistä matkaviestimistä, jotka ovat olleet tietyn tukiaseman alueella. Tätä uutta tiedonhankintakeinoa käytettiin pakkokeinolain nojalla 107 kertaa vuonna 2004, mutta kertomusvuonna käyttö väheni: tapauksia oli vain 77.

Poliisilain nojalla televalvontaa käytettiin 63 kertaa (77). Näistä tapauksista 29 oli arvioitu niin kiireelliseksi, että poliisi oli aloittanut televalvonnan omalla päätöksellään. Poliisin päätöksellä aloitettujen televalvontojen osuus on kertomusvuonna laskenut selvästi. Myös tällöin asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi viimeistään 24 tunnin kuluessa. Yleensä televalvontatiedoilla on etsitty kadonneita henkilöitä, joiden on arvioitu olleen vaarassa. Poliisin päätöksellä aloitettujen televalvontojen määrän lasku on ilmeistä seurausta siitä, että ohjeistuksessa ja valvonnassa on kiinnitetty kiirepäätösten edellytysten tarkkaan harkintaan erityistä huomiota.

Tullilakiin lisättiin loppuvuodesta 2003 tulliviranomaisille mahdollisuus käyttää televalvontaa tullirikosten estämiseen ja paljastamiseen. Tuona vuonna mahdollisuutta ei käytetty kertaakaan, mutta vuonna 2004 tapauksia oli 20. Kertomusvuonna tämän keinon käyttö lisääntyi selvästi ja tapauksia oli 60. Noin 2/3 tapauksista koski törkeiden veropetosten estämistä ja paljastamista ja lopuissa oli kysymys törkeistä huumausainerikoksista.

Tekninen kuuntelu

Tekniseen kuunteluun – muuhun kuin ns. asuntokuunteluun – myönnettiin poliisille pakkokeinolain nojalla lupia huomattavasti aiempaa enemmän eli 59 (33), joista viittä ei pantu täytäntöön. Rangaistuslaitoksissa kuunteluista toteutettiin 17 (22). Tapauksista lähes 2/3 koski väkivaltarikosten tutkintaa ja valtaosa lopuista tapauksista oli epäiltyjä törkeitä huumausainerikoksia. Tulli sai pakkokeinolain nojalla kahdeksan lupaa tekniseen kuunteluun eli yhden vähemmän kuin edellisvuonna.

Sisäasiainministeriön mukaan merkittävin syy teknisen kuuntelun lisääntyneeseen käyttöön on kasvanut kysyntä teknisen kuuntelun käytölle mutta jossain määrin myös sekä valmiuksien lisääntyminen että teknisen kuuntelun toteuttamiseen liittynyt tekninen kehitys. Vakituiseen asumiseen käytetyn tilan kuunteluun (ns. asuntokuuntelu) poliisi sai kertomusvuonna 11 lupaa (14), joista kolmea ei käytetty.

Poliisilain perusteella teknistä kuuntelua käytettiin kuudessa tapauksessa pääasiassa törkeiden huumausainerikosten torjuntaan ja kaksi näistä toteutettiin vankilassa. Tullilain mukaista teknistä kuuntelua ei saadun selvityksen mukaan käytetty kertomusvuonna lainkaan.

Hylätyt vaatimukset

Tuomioistuimet hylkäsivät kertomusvuonna kolme (6) poliisin pakkokeinolain nojalla esittämää samanaikaista telekuuntelua ja -valvontaa koskenutta vaatimusta

ja yhden ”puhtaan” telekuunteluvaatimuksen (1). Tullihallituksen mukaan yhtään tullin telekuunteluvaatimusta ei hylätty.

Poliisin pakkokeinolain mukaista televalvontaa koskevia vaatimuksia hylättiin vain neljä, joten muutos edellisvuoteen (21) on huomattava. Poliisilain mukaisista televalvontavaatimuksista hylättiin yksi. Tullihallituksen ilmoituksen mukaan kertomusvuonna hylättiin yksi pakkokeinolain mukainen televalvontavaatimus.

Ilmeisesti yhtään teknistä kuuntelua koskevaa vaatimusta ei kertomusvuonna hylätty. Voitanee arvioida, että hylkäyspäätösten vähenemiseen on yhtenä syynä ollut SALPA-järjestelmän käyttöönotto. Se on rakennettu vaatimuksen laatijaa ohjaavaksi ja se myös osin ”pakottaa” toimimaan oikein. Se esimerkiksi sallii vaatimuksen laatimisen vain sellaisten rikosten perusteella, jotka lain mukaan ylipäättään voivat tulla kysymykseen.

Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen

Pakkokeinolaki velvoittaa ilmoittamaan pakkokeinon käytön lopettamisesta viipymättä tuomioistuimelle ja kohdehenkilöllekin viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä myönnä tähän poikkeusta. Ensimmäiseksi ilmoittamista tulisi lykätä määräajaksi ja vain mahdollisimman harvoin tulisi päätyä siihen, että pakkokeinon kohde ei koskaan saa siitä tietoa. Myös poliisilain mukaan ilmoittaminen on pääsääntö, mutta poliisin harkinnassa.

Ilmoittamiskäytännön seuraaminen ei vuosittaisraportin pohjalta ole erityisen helppoa, koska kalenterivuoden päättyessä ilmoittamisen määräaika on hyvin monessa jutussa vielä kesken. On kuitenkin todettavissa, että tapaukset, joissa tuomioistuin on antanut luvan olla ilmoittamatta telepakkokeinon käytöstä epäilylle, ovat selvästi vähentyneet (aiemman käytännön arvoittelusta ks. EOA:n vuosikertomus 2004 s. 77). Esimerkiksi vuonna 2002 telekuuntelussa tällaisia tapauksia oli poliisissa 151, ja se oli jo vuonna 2004 pienentynyt 41:een. Sama suuntaus on poliisissa jatkunut ja tapauksia oli kertomusvuonna enää 16 – televalvonnoissa lukumäärä oli samaa luokkaa. Myös ilmoitusten siir-

tämisspäätökset ovat vähentyneet. Tullinkin jutuissa vähennystä on tapahtunut, mutta kokonaan ilmoittamat- ta jäävien telekuunteluiden osuus oli kuitenkin vielä 11 % ja televalvonnoista jopa 30 %. Suhteellisesti arvioiden tullissa kokonaan ilmoittamatta jättämisistä on selvästi poliisia enemmän. Tullihallituksen tuleekin kiinnittää jatkossa tähän ilmiöön vakavaa huomiota. Tullin esitutkinnot tuskin kuitenkaan tässä suhteessa poikkeavat luonteeltaan niin, että tällainen ero poliisiin olisi perusteltavissa.

Toki kysymys on viime kädessä siitä, että tuomioistuinten tulisi tarkkaan harkita, onko tapaus todella sellainen, että pakkokeinon käytöstä ei voida koskaan ilmoittaa sen kohteelle. Käytännön jyrkkä muutos herättää kysymyksen siitä, kuinka hyvin perusteltuja aiemmat salaamispäätökset ovat olleet.

Poliisilain mukaisista televalvonnoista on kadonneiden henkilöiden etsinnät pois lukien ilmoitettu 67 %:lle kohdehenkilöistä.

Merkitysarviot

Poliisin tutkinnanjohtajien arvion mukaan telekuuntelu on ollut ratkaisevaa tai tärkeää noin 60 %:ssa tapauksista. Vaikka telekuuntelun merkitys onkin laskenut viime vuosina, voidaan sitä edelleen pitää tärkeänä esitutkinnan työkaluna. Sama koskee tullia, jossa telekuuntelulla oli ratkaiseva tai tärkeä merkitys 67 %:ssa tapauksista.

Televalvonnalla oli esitutkinnassa ratkaiseva tai tärkeä merkitys poliisissa 57 %:ssa tapauksista. Tullissa vastaava luku oli vain 23 %, jota voidaan pitää hämmästyttävän alhaisena (vuonna 2004 luku oli 73 %). Tullihallitus ilmoittaa kuitenkin tulevaisuudessa selvittämään, mitkä syyt ovat johtaneet näin huomattavaan tuloksellisuuden laskuun. Poliisilain mukainen televalvonta on 48 %:ssa tapauksista arvioitu ratkaisevaksi tai tärkeäksi, mikä vastaa edellisvuosien tasoa.

Teknisellä kuuntelulla poliisin esitutkinnassa on ollut ratkaiseva tai tärkeä merkitys noin puolessa tapauksista. Kaikissa toteutetuissa asuntokuunteluissa sen merkitys on ollut joko ratkaiseva tai tärkeä.

Arviointia

Yhtenä oikeusasiamiehen toiminnan päälinjana on ollut saada sisäasiainministeriön ja Tullihallituksen raportointi ja seuranta hyvälle tasolle. Niiden tulee kytä toiminnan todelliseen valvontaan ja ohjaamiseen. Tässä on aiemmin ollut selvästi toivomisen varaa. Viime vuosina asian eteen on kuitenkin tehty paljon töitä ja tilanne on parantunut. Keskeisin edistysaskel on ollut loppuvuodesta 2004 käyttöön otettu SALPA-asian käsittelyjärjestelmä, joka on merkittävä parannus sekä telepakkokeinojen käyttäjän että valvojan kannalta. Kaikki telepakkokeinot on määrätty toteutettavaksi SALPA-järjestelmän kautta, joten pitäisikin olla pois suljettua esimerkiksi se, että tuomioistuimelta haettu lupia jäisi piiloon.

SALPA-järjestelmä sinänsä kattaa oikeusasiamiehelle raportoitavien keinojen käytön lisäksi muitakin teleyrityksiin kohdistuvaa tiedonhankintaa, esimerkiksi ns. tolppaluvat sekä poliisilain 36 §:n ja sähköisen viestinnän tietosuojalain perusteella tapahtuvia tietojen luovutuspyyntöjä. Enemmän SALPA-järjestelmästä ja muista poliisin ylijohdon toimenpiteistä valvonnan tehostamiseksi ks. edellä selostettu AOA Raution päätös dnro 1844/2/03* s. 71.

Lisäksi telepakkokeinomenettelyn keskittäminen keskusrikospoliisin kautta tapahtuvaksi on tehostanut valvontaa. Siellä on maamme huippuasiantuntemusta ja asiakirjaliikenteen ohjaaminen sen kautta on osaltaan auttanut toiminnan laatutason nostamisessa. Myös koulutuksessa keskusrikospoliisin asianomaisen yksikön panos on merkittävä.

Edellä mainitun AOA Raution päätöksen jälkeisistä poliisin ylijohdon toimenpiteistä todettakoon ensinnäkin sisäasiainministeriön kesällä 2005 antama SALPA-määräys, joka tarkemmin sääntelee muun muassa asiakirjatuohtantoa sekä eri poliisiorganisaation tasojen tehtäviä ja valvontavastuita. Sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan järjestelmän valvojaoikeuksia on lisätty niin, että niitä on yli 200:lla päällystään kuuluvalla henkilöllä. Tämä mahdollistaa valvonnan ai- van eri tavalla kuin aiempi järjestelmä, jossa valvojia oli koko maassa kaksi. Valvonnan kattavuudessa

ja valvojien asiantuntemuksessaakin on tosin eroja. SALPA-määräys sinänsä lähtee telepakkokeinojen kattavasta valvonnasta.

Tärkeänä on pidettävä myös sisäasiainministeriön, tullin ja teleyritysten yhteisen työryhmän työn tuloksena kertomusvuonna valmistunutta käsikirjaa tiedonhankinnasta teleyrityksiltä. Yhteisesti sovitut menettelytavat ja niihin sitoutuminen estävät epäselvyyksien syntymistä jo ennakolta.

Myös Tullihallitus on panostanut aiempaa enemmän telepakkokeinojen käytön valvontaan. Laillisuusvalvonnan vastuu on siirretty Tullihallituksen valvontaosastolta sen esikuntaan, jossa tehtävää hoitaa juristi. Lisäksi alueelliseen valvontaan on kiinnitetty huomiota ja ohjeistusta on kehitetty. Tullin osuus telepakkokeinojen käytöstä on 10–15 %:n luokkaa. Tämä on jo niin merkittävää, että on katsottu aiheelliseksi kohdistaa muun muassa oikeusasiamiehen telepakkokeinotarkastuksia myös tulliin.

Poliisin ja tullin sisäistä laillisuusvalvontaa on siis tehostettu. Suunta on oikea, vaikka kaikkien toimenpiteiden tehoa ei voidakaan vielä tarkemmin arvioida.

Poliisin ylijohdon valvontajärjestelyjen osalta todettakoon, että muun muassa poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa selvitysmiehenä arvioinut apulaisoikeuskansleri *Jaakko Jonkka* piti ongelmallisena sitä, että telepakkokeinojen laillisuutta valvova virkamies ei kuulu laillisuusvalvonnan vastuualueeseen vaan rikostorjunnan vastuualueen yhteyteen, missä hänen pääasiallinen tehtävänsä liittyy järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Lisäksi poliisin toimivaltuuksia laajentaneessa hallituksen esityksessä 266/2004 esitettiin, että poliisilain 3 luvussa säädettyjen tiedonhankintakeinojen käyttämisen valvonnan tehostamiseksi palkattaisiin sisäasiainministeriön poliisiosastolle ylitarkastaja. Tällaista ylitarkastajaa ei ollut kertomusvuoden loppuun mennessä palkattu.

Tehostettu poliisihallinnon sisäinen valvonta toi vuonna 2004 esiin aikaisemmilta vuosilta useita tapauksia, jotka olivat siinä määrin vakavia, että ne toimitettiin syyttäjän harkittavaksi. Osassa oli kysymys pöytäkirjojen toimittamatta jättämisistä sisäasiainministeriöön ja

osassa taas teleyrityksille osoitetuista virheellisistä tai puutteellisista tietojen luovutuspyynnöistä, joiden perusteella teleyritykset eivät tietoja luovuttaneet. Tapaukset arvioinut syyttäjä katsoi kertomusvuonna tekemässään ratkaisussa, ettei ketään poliisimiestä ollut syyttä epäillä rikoksesta.

Oma lukunsa olivat Soneraan liittyvät ns. teleurkintajutut, joita kertomusvuonna käsiteltiin eri tuomioistuimissa. Helsingin käräjäoikeus tuomitsi Soneran entisen johdon edustajia ehdollisiin vankeusrangaistuksiin, minkä lisäksi myös muun muassa keskusrikospoliisin tutkija sai sakkotuomion. Asian käsittely jatkuu hovioikeudessa. Suojelupoliisin ylitarkastaja puolestaan sai Helsingin hovioikeudessa sakkoja muun muassa viestintäsalaisuuden loukkaamisesta jutussa, jossa suojelupoliisin päällikkö ja osastopäällikkö vapautettiin syyteistä.

Saatujen raporttien nojalla näyttää siltä, että jatkossa on syytä kiinnittää aiempaa enemmän huomiota tekniseen kuunteluun ja myös muuhun tekniseen tarkkailuun. Telekuuntelun ja -valvonnan käytön olennaisesti suuremmat määrät ovat ymmärrettävästi vaatineet painopisteen kohdistamista juuri niihin. Ongelmaksi on havaittu muun muassa teknisen kuuntelun tallenteiden tarkastamisen, säilyttämisen ja hävittämisen järjestäminen lain vaatimalla tavalla. Sisäasiainministeriön mukaan uusien teknisten ratkaisujen aikaansaamiseksi on ryhdytty alustaviin toimenpiteisiin. On tärkeää, että ongelmat saadaan mahdollisimman pian ratkaistuksi, jotta lain vaatimukset voidaan täyttää. SALPA-järjestelmäkään ei aluksi ollut erityisen käyttäjystävällinen nimenomaan teknisen tarkkailun kohdalla, mutta tilanne on nyttemmin parantunut.

Myös telekuuntelun puolella tallenteiden käsittelyyn ja julkisuuteen liittyvät kysymykset ovat osoittautuneet visaisiksi. Sisäasiainministeriö pitää hyvin perustellusti ongelmallisena muun muassa sitä, että poliisi ei saa automaattisesti tietojärjestelmien kautta tietoa tuomioistuinten päätöksistä ja niiden lainvoimaisuudesta. Tämä vaikeuttaa suuresti varsinkin poliisin tietojärjestelmissä olevien tietojen lakimääräisiä poistoja. Keskusrikospoliisi on jo vuonna 2004 saattanut epäkohdan oikeusministeriön tietoon, ja toivottavasti asia saadaan pikaisesti kuntoon.

Myös hätäpaikannukseen näyttää liittyvän käytännöllisiä ja lainsäädännöllisiä ongelmia, joiden seuraaminen jatkossa on perusteltua. Samoin lienee syytä pitää silmällä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain mukaisten pakkokeinojen käyttöä sekä poliisilain 36 §:n 2 momentissa tarkoitetun niin sanotun IMSI-catcherin (ks. HE 266/2004 s. 34–35) käyttöönottoa.

Kertomusvuonna sekä poliisin ylijohto että Tullihallitus oli havainnut, että pakkokeinopöytäkirjoja ei aina laadittu viivytyksettä, vaikka yleisesti ottaen tilanne oli kuitenkin parantunut olennaisesti aikaisempaan verrattuna. Muun muassa saadun aineiston erittäin suuri määrä johtaa luonnollisesti siihen, että aineiston tarkastamisen ”viipymättömyyttä” on arvioitava tapauskohtaisesti.

Itse toiminnan tason osalta on vaikea yleisesti sanoa mitään kovin lopullista. Tämä johtuu jo siitä, että oikeusasiamies ei voi rajallisten resurssiensa vuoksi muuta kuin pistokeinomaisesti tutustua telepakkokeinoja koskeviin päätöksiin ja muihin asiakirjoihin. Mitään mahdollisuutta esimerkiksi käytännön kuuntelutoiminnan suoraan valvontaan ei ole. Näyttää kuitenkin siltä, että pakkokeinovaatimusten sisältö on kehittynyt ja myös tuomioistuimet ovat vaatineet aiempaa tarkempia perusteluja lupaa harkitessaan. Toisaalta ei ole harvinaista törmätä tapauksiin, joissa ainakin asiakirjojen perusteella on vaikea nähdä, mitkä lopulta ovat olleet ne konkreettiset syyt, joiden perusteella luvan myöntämiseen on katsottu olevan perusteet. On selvää, että tuomari on asiaa ratkaistessaan hyvin pitkälle poliisilta saamansa tiedon varassa.

Huolestuttavaa kuitenkin on, jos tuomari perustaa ratkaisunsa pelkästään poliisin johtopäätöksiin vaatimatta riittävää selvitystä niiden pohjana olleista tosiasiatiedoista, jotta hän voisi itse tehdä asiassa oman harkintansa. Tarkastuksilla on tosin tähän kritiikkiin vastattu, että itse asiassa näitä tietoja on saatukin, mutta niitä ei ole (niiden salaisuudesta johtuen tai työn sääntämiseksi) kirjattu päätökseen. Tällaisen menettelyn hyväksyminen veisi kuitenkin pohjan mahdollisuudelta valvoa päätösten asianmukaisuutta eikä keskeisten päätösperusteiden poisjättämistä voida muutoinkaan pitää asianmukaisena. Onkin selvää, että pakkokeinovaatimusten perusteluihin ja myös tuomioistuinten

päätösten perusteluihin on edelleen tarpeen kiinnittää huomiota. Olennaista on se, että tuomioistuimet hoitavat sen tärkeän roolin oikeusturvan vartijoina, joka niillä näissä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista tarkoittavissa asioissa tulee olla.

Oikeusasiamies ei voi ohjata riippumattomia tuomioistuinta sitovin ennakkopäätöksiin tai velvoittavin laintulkinnoin. Käräjäoikeuksiin on edellä kerrotusti tehty tarkastuksia, mutta niiden luonne on ollut varsin keskustelevala. Toisaalta halutaan saada tietoa tuomareiden kokemuksista ja toisaalta tuoda tietoon oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tekemiä havaintoja. Joka tapauksessa perinteiseen tuomioistuinten laillisuusvalvontaan verrattuna on menty varsin pitkälle, joskin on pidetty mielessä, että tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet ja niillä on tässä tehtävässään laaja harjantavalla esimerkiksi laintulkinnan suhteen. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu estävän laillisuusvalvojan ongelmallisena pitämien tulkintojen ja käytäntöjen esille ottamista.

Lopuksi

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että telepakkokeinojen valvonnan rakenteet ovat ainakin poliisissa pääosin kunnossa. Myös Tullihallitus näyttää panostaneen toiminnan ohjaukseen ja valvonnan kehittämiseen. Haasteita on ensisijaisesti sen varmistamisessa, että luotuja valvontatyökaluja käytetään ja että järjestelmään liittyvää sinänsä varsin kattavaa ja vaativaa ohjeistusta myös käytännössä toteutetaan. Kaiken kaikkiaan on tärkeää, että viranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta kattaa niiden kaikki toiminnot. Erityisesti kun on kyse "salaisesta" toiminnasta, on valvonnan merkitys korostunut. Valvonta ei voi keskittyä vain niihin keinoihin, joista on raportoitava eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Eduskunta edellytti hallituksen vuoden 2005 toimintapidekerhomuksessaan selvittävän, millä tavoin uudet pakkokeinovaltuudet ovat edistäneet yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta ja onko pakkokeinojen kohteena olevien perusoikeuksien suoja riittävä (EV 286/2002). On todettava, että telepakkokeinoja koskevasta lainsäädännöstä on lukuisten osittaisuudistusten myötä tullut epäyhtenäinen ja sekavakin kokonaisuus. Myös

lakivaliokunta on katsonut, että muun muassa pakkokeinolaki on syytä uudistaa kokonaisuudessaan (LaVM 31/2002). Viime vuosina kokonaisuudistuksen tarpeellisuus on ollut esillä useissa muissakin yhteyksissä.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asettikin tammi-kuussa 2006 Klaus Helmisen selvityshenkilöksi poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakien muutostarpeiden kartoittamista varten. Kokonaisuudistuksen valmistelun on tarkoitus Helmisen pohjaselvityksen jälkeen jatkaa oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yhteistyönä. Yhtenä keskeisenä tekijänä selvitystyön taustalla on ollut tyytymättömyys erityisesti telepakkokeinoja koskeviin säännöksiin. Työn laajuus huomioon ottaen kovin pikaisia tuloksia tuskin on odotettavissa.

Todettakoon, että salaisia pakkokeinoja koskevaan lainsäädäntöön on muutospainetta myös Ruotsissa, jossa vasta esitetään poliisille muun muassa oikeutta kuunnella epäiltyjä kätettyjen mikrofonien avulla esimerkiksi autoissa ja vakituiseen asumiseen käytettävissä tiloissa eli oikeutta tekniseen kuunteluun (buggning). Ruotsissa poliisille ehdotetaan myös oikeutta telekuunteluun ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa. Ehdotukset ovat herättäneet myös varsin paljon kritiikkiä, ja muun muassa Ruotsin oikeusasiamies on arvostellut molempia uudistuksia ainakin siinä laajuudessa kuin hallitus on niitä esittänyt.

PEITETOIMINTA, VALEOSTO JA TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

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 tai ajoneuvolle väärät rekisteritiedot. Tavoitteena on, että poliisimies pääsee peitteen suojassa kohdehenkilön kanssa tekemisiin ja näin saa rikoksesta tai rikollisryhmästä sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi.

Esimerkkeinä voidaan mainita poliisimiehen toimiminen peiteammatissa (tarjoilija, autonkuljettaja jne.) ja pitemmälle menevässä peitetoiminnassa osallistuminen rikollisryhmän toimintaan, vaikkakaan ei laittomiin tekoihin. Säännökset peitetoiminnassa mukana olevan poliisimiehen rajoitetusta rikoksenteke-oikeudesta ovat suunnitella (ks. AOA Raution lausunto työryhmän mietinnöstä s. 92 ja 111, dnro 1638/5/05*). Oikeusministeriössä puolestaan selvitetään edelleen muun muassa peitetoiminnan suojaamisen tarpeista lähtien anonyymin todistelun mahdollisuutta.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen eräiden vakavien rikosten (hyvin pitkälti samojen kuin telekuuntelussa) estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja on perusteltu aihe epäillä tiedonhankinnan kohteen syyllistyvän tällaiseen rikokseen. Kertomusvuonna peitetoiminta tuli mahdolliseksi myös lapsipornografian levittämisen tutkinnassa ja estämisessä. Peitetoimintaa voidaan siis käyttää paitsi esitutkinnassa myös rikosten ennalta estämiseksi. Peitetoiminnasta päättämisen on keskitettyä: päätöksen tekee keskusrikospoliisin päällikkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoiminnan käyttämisestä on laadittava kirjallinen suunnitelma. Peitetoimintaan käytetään pientä joukkoa erityiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä.

Valeosto

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai (kertomusvuodesta lähtien myös) osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä, väärää rahaa, rikoksella saatu esine tai rikoksella saatua hyötyä. Kesän 2005 poliisilain muutoksen jälkeen myös valeostossa voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja silloin kun se on välttämätöntä valeoston paljastumisen estämiseksi.

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

Kertomusvuonna sisäasiainministeriölle säädettiin velvollisuus raportoida oikeusasiamiehelle valeoston käyttämisestä.

Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen

Poliisi voi, silloin kun se on välttämätöntä eräiden tiedonhankintamuotojen paljastumisen estämiseksi, käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja. Aiemmin tämä oli sallittua vain peitetoiminnassa. Kertomusvuonna tämä mahdollisuus laajeni myös valeoston, tietolähdetoiminnan sekä teknisen ja muunkin tarkkailun paljastumisen estämiseen. Samalla säädettiin, että sisäasiainminis-

teriön on raportoitava oikeusasiamiehelle vuosittain myös tästä poliisilain 33a §:ssä tarkoitetusta tiedonhankinnan paljastumisen estämisestä.

Nyt puheena olevia keinoja ei ole sinänsä rajattu vain tietyn vakavuusasteen rikoksiin. Kysymys voi olla myös 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 kysymys voi olla poliisin tarkkailuajoneuvojen rekisteritietojen väliaikaisesta muuntelusta – pitkälle menevistä järjestelyistä voi mainita esimerkiksi peiteyhtiön perustamisen.

Väärin asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen tekemisestä ja valmistamisesta päättää sisäasiainministeriön asetuksella määrätyn poliisiyksikön päällikkö. Tätä kirjoitettaessa tuota asetusta ei ollut vielä annettu: ei siis vielä ole varmasti tiedossa, kuinka keskitetty päätöksentekojärjestelmästä tulee. Saatujen tietojen mukaan suunnitelmissa on keskittää päätöksenteko väärin asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen tekemisen osalta keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköille. Rekisterimerkinnöistä ja asiakirjoista päättäneen poliisiyksikön on pidettävä niistä luetteloa, valvottava niiden käyttöä sekä huolehdittava merkintöjen oikaisemisesta. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen konkreettisesti käyttämisestä puolestaan päättää se päällystöön kuuluva poliisimies, joka muutoinkin päättää ja vastaa toimenpiteen käytännön toteutuksesta. Tältä osin päätöksenteko on siis toiminnallisista syistä hyvinkin hajautettua.

Valvonta

Lakitasolla peitetoiminnan, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen valvonnasta ei ole erikseen säädetty muuta kuin, että niitä käyttänyt poliisiyksikkö laatii toiminnasta selvityksen sisäasiainministeriölle, joka puolestaan antaa niiden pohjalta oman kertomuksensa oikeusasiamiehelle.

Sisäasiainministeriö on antanut peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta asetuksen (499/2001). Tätä kirjoitettaessa tuota asetusta ollaan laajasti uudistamassa ja sen piiriin otettaneen myös mm. poliisilain 33a §:ssä tarkoitettu tiedonhankinnan paljastumisen estäminen. Muutoinkin asetuksen valvontaa koskevia säännöksiä aiotaan saatujen tietojen mukaan tarkentaa ja terävöittää. Samalla peitetoiminnan ja valeostojen seurantaan tarkoitetun sisäministeriön asettaman ohjausryhmän kokoonpanoa ja tehtäviä on tarkoitus uudistaa ja laajentaa. Jo nyt ryhmään on kutsuttu Valtakunnansyyttäjänviraston edustaja ja myös oikeusministeriön edustusta harkitaan – tämä ryhmän laajentaminen myös poliisihallinnon ulkopuolisilla jäsenillä on selvitysmies *Jonkan* vuonna 2004 muun muassa poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa käsitelleessä raportissa esittämän suuntaista.

Samoin kuin telepakkokeinot myös peitetoiminta – ja kesän 2005 poliisilain muutoksen myötä myös valeostot ja poliisilain 33a §:ssä tarkoitettu tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan yhdeksi painopistealueeksi. Kertomusvuonna peitetoiminnan ja muiden nyt puheena olevien toimivaltuuksien valvonta on kuulunut AOA *Rautiolle* 30.9.2005 asti ja loppuvuoden AOA *Lindstedtille*. Vastuuesittelijänä on ollut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 31.7.2005 asti ja loppuvuoden oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen*. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on myös jatkossa tarkoitus olla erillinen jakso näistä toimivaltuuksista.

VALVONTATIEDOT VUODELTA 2005

Vuonna 2002 peitetoimintapäätöksiä tehtiin vain muutama ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä oli alle 10 henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoimintapäätösten määrä lisääntyi niin, että niiden määrä oli alle 20 ja peitetoiminnan käytön kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä noin 30 henkilöä. Vuonna 2005 tehtyjen peitetoimintapäätösten sekä peitetoiminnan käytön kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät vähentyivät hieman edellisvuodesta. Peitetoimintaa on eniten käytetty törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen mutta myös muiden törkeiden rikosten selvittämiseen.

Vuonna 2002 kirjattiin vähän yli 10 valeostopäätöstä ja valeosto-operaatioiden kohteena oli alle 20 rikoksesta epäiltyä. Vuosina 2003 ja 2004 sekä tehtyjen valeostopäätösten että niiden kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät vähentyivät. Vuonna 2005 sekä tehtyjen valeostopäätösten että niiden kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät pysyivät edellisen vuoden tasolla. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen. Ministeriön mukaan tutkinnanjohtajat katsovat, että sekä peitetoiminta että valeostot ovat olleet keskimäärin hyvin merkityksellisiä törkeiden rikosten estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä ja operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet.

Poliisilain 33a §:n tarkoittamaa tiedonhankinnan paljastumisen estämistä ei käytetty vuonna 2005. Tätä kirjoitettaessa tarvittavat asetukset ja asiaan liittyvä ohjeistus ovat vielä vasta valmisteilla sisäasiainministeriössä. Peitetoiminnasta ja sen valvonnasta on saatua tietoa AOA Raution tarkastuksella sisäasiainministeriön poliisiasostolla maaliskuussa 2005 ja AOA Lindstedtin tutustumiskäynnillä keskusrikospoliisissa marraskuussa 2005.

Arviointia

Peitetoiminnalla voi olla vaikutuksia virkatoimintaa kohtaan yleisesti tunnettavaan luottamukseen. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksien voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (näin perustuslakivaliokunta lausunnossaan 5/1999). Puheena oleva virkatoiminta on merkittävää muun muassa perustuslaissa edellytetyn hallinnon lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. Kuten edellä on todettu, nykyistä pitemmällekin meneviä suunnitelmia on vireillä koskien poliisimiehen rikosenteko-oikeutta.

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. Perus-

tuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen asiana on varmistua siitä, että epäsovinnainten menetelmien käyttäminen ei vaaranna tätä perusoikeutta (PeVL 5/1999). Nähtäväksi jää, miten tämä valvonta käytännössä toteutuu. Ongelmana voi olla jo se, miten tuomioistuin tai epäilty ylipäättään saa tiedon näiden keinojen käytöstä.

Poliisi on sekä keinojen tehokkuuden säilyttämiseksi että toiminnassa mukana olevien poliisimiesten turvallisuuden varmistamiseksi kiinnittänyt erityistä huomiota toiminnan pysymiseen salaisena. Tässä ei sinällään ole huomautettavaa. Tähän mennessä poliisilain mukainen peitetoiminta ja valeosto eivät olekaan 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. Sisäasiainministeriön esiin tuoma syyttäjien mukaan ottaminen harkitsemaan tätä kysymystä on sinänsä hyvin perusteltavissa. Ongelmaksi voi muodostua se, että syyttäjillä ei ole samanlaista vaihteluoikeutta kuin poliisimiehillä. Joka tapauksessa peitetoiminnan ja valeoston käyttämisen peittäminen tulee aina tehdä oikeudellisesti kestäville perusteilla. Sinänsä ymmärrettävä salsapitointressi ei saa korostua liikaa.

Varsinkin kertomusvuonna voimaan tulleen poliisilain muutoksen myötä perustavaa laatua olevat rajanveto-ongelmat ovat entisestään korostuneet. Missä esimerkiksi kulkee valeoston ja peitetoiminnan raja eli onko ja missä määrin valeosto tiedonhankintaa vai onko se pelkkä toimenpide eli osto tai ostotarjous? Lakitekstissä ei mainita, että valeosto olisi tiedonhankintaa, mutta kaupan järjestämiseen liittyy säännönmukaisesti neuvotteluja ja muuta valmistelua, jolla hankitaan tietoa muun muassa myyjätahosta. Esimerkiksi huumausainekaupassa tarvittavan uskottavuuden ja luottamuksen hankkiminen voi kestää hyvinkin pitkään, jolloin herää kysymys, missä vaiheessa on edellytettävä peitetoimintapäätöstä. Valeostomahdollisuudesta säädetäessä hallituksen esityksessä menttiin ainakin itse lakiin nähden kovin pitkälle, kun todettiin mm. että "huu-

mausainetorjunnan tehokkuus kuitenkin edellyttää, että poliisi kykenee saamaan riittävästi tietoa huumausaineen jakelukanavasta, maksuyhteyksistä sekä taustalla toimivasta organisaatiosta ja sen johdosta. Valeostoin voidaan tällöin saada tietoa, joka on välttämättömyyksiä poliisin muiden tiedustelutoimenpiteiden kohdistamiseksi oikea-aikaisesti ja oikealla tavalla” (HE 34/1999 s. 33). On myös pidettävä mielessä, että peitetoimintakaan ei ole ”avoin valtakirja” tiedonhankinnalle, vaan peitetoimintapäätöksessä määritellyt rikokset ja henkilöt rajaavat tiedonhankintaa.

Esiin on myös noussut kysymys peitetoiminnan ja poliisilain 33a §:n tarkoittaman peitteen suojassa tapahtuvan tarkkailun rajasta. Ratkaisu löytyy muun muassa siitä, ollaanko kohdehenkilöön varsinaisesti kontaktissa ja kuinka aktiivisesti peitetä käytetään eli mikä lopulta on ”soluttautumista”. Poliisilain 33a §:n mukainen tarkkailu ei voi merkitä samaa kuin nykyinen peitetoiminta; tötäkään säännöstä ei siis tule tulkita liian laajasti. Kysymys ei ole mistään uudesta itsenäisestä tiedonhankintakeinosta, vaan jo olemassa olevien keinojen suojaamisesta. Tähän pykälään ei sen säätämismotivissa kiinnitetty juuri lainkaan huomiota, vaikka se on soveltamisalansa laajuuden ja yleispiirteisyytensä vuoksi omiaan tuottamaan käytännössä vaikeitakin tulkintaongelmia.

Perustavaa laatua on muun muassa kysymys, kuinka laajasti ”väärän asiakirjan valmistaminen” tai ”harhauttavan rekisterimerkinnän tekeminen” tulkitaan. Kun esimerkiksi on valmistettu väärä ajokortti, tarvitaanko jokaiseen sitä käyttäen syntyvään uuteen asiakirjaan tai rekisterimerkintään esimerkiksi keskusrikospoliisin päällikön lupa. Erilaisia rekisterimerkintöjä syntyy jatkuvasti sekä julkisiin että yksityisiin rekistereihin ja voi myös kysyä esimerkiksi, mitä loppujen lopuksi tarkoittaa rekisterimerkintöjen oikaisuvelvollisuus. Toiminnan hallittu toteuttaminen ja valvonta ovat poliisille suuria haasteita ja vaativat huolellista valmistelua.

Nykyisellään puheena olevia keinoja koskevat säännökset ovat muutoinkin kovin laivia. Tämä tuottaa ongelmia niiden varsinaisille soveltajille kuten 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. Soveltamiskokemuksia on varsin lyhyeltä ajalta. Edellä mainitun rikostorjuntaan liittyvien viranomaisvaltuuksien kokonaisvaltaisen selvitystyön (tästä ks. s. 84) tulokset kypsynevät ainakin pääosin niin hitaasti, että näiltä osin olisi ehkä aihetta harkita osittaisuudistuksia.

Oma maailmansa on Internet ja muut tietoverkot. Peitetoiminta ja valeosto noissa ympäristöissä asettavat omia erityisvaatimuksia ja -ongelmia myös peitetoiminnalle ja valeostolle.

Joka tapauksessa näyttää siltä, että peitetoiminnan ja valeostojen ohjausryhmän kuten myös poliisin ylijohdon olisi syytä terävöittää rooliaan näiden keinojen valvonnassa ja ohjauksessa. Ainakin ylijohdon tulisi käynnistää säännölliset vuosittaiset tarkastukset, joissa riittävän konkreettisesti käydään läpi itse toimintaa. Esimerkiksi ilman monipuolista asiakirjatarkastusta ei toiminnasta voi saada riittävän hyvää kuvaa. Tähän asti tarkastus on ollut hyvin pitkälti itse toimijoiden huolena. Tätä ei missään nimessä voi pitää riittävänä. Myös ohjausryhmän tehtävien tätä kirjoitettaessa käynnissä oleva uudelleenarviointi on paikallaan: tällöin tulee muun muassa harkittavaksi, miten ryhmän valvonta- ja ohjausroolin osin ongelmallinen yhdistäminen toteutetaan. On myös perusteltua, että poliisin tietolähdetoiminta otettaneen ryhmän käsiteltäväksi, koska siihen liittyy paljonkin vaikeita kysymyksiä, jotka osin ovat samantyyppisiä kuin esim. peitetoiminnassa.

Sinänsä tarkastuksilla on voitu todeta, että toiminnan dokumentointi on varsin tarkkaa. Tosin siinä kuten esimerkiksi päätöisasiakirjojen sisällöissä on havaittu kehitettävää varsinkin, jotta ne palvelisivat paremmin muun muassa valvontaa. Tässäkin suhteessa tuleva asetus poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta luonee toiminnalle nykyistä paremmat puitteet. Yksi mahdollisuus on peitetoiminnan ja valeostojen liittäminen SALPA-järjestelmään. On kuitenkin epäselvää, kuinka todellista näiden keinojen käytön valvonta tämän järjestelmän kautta voisi käytännössä olla.

Valvonnalle asettaa oman haasteensa kansainvälistyminen. Suomalaiset poliisimiehet osallistunevat peitetoimintaan ulkomailla ja ulkomaiset peitehenkilöt Suomessa jatkossa yhä enemmän. Suomi on mukana ns. MLA-sopimuksessa ja Napolin II -sopimuksessa. Toiminta ei tietenkään ole valvomatonta, vaan toisen valtion peitehenkilö toimii Suomessa Suomen viranomaisilta ensin luvan saatuaan meidän kansallisten lakiemme ja Suomen viranomaisten asettamien ehtojen mukaisesti.

Voitaneen kuitenkin arvioida, että tällaiset tilanteet ovat vielä ”tavallista” kansallista peitetoimintaa vaikeammin valvottavia sekä virkakoneiston sisäisesti että ulkopuolisille laillisuusvalvojille. Tässä yhteydessä todettakoon, että esimerkiksi Ruotsissa vasta keskustellaan väärin rekisterimerkintöjen käyttämisen mahdollistavasta lainsäädännöstä, vaikkakin soluttautuminen ja valeosto ovat sinänsä Ruotsin poliisin käyttämiä menetelmiä – laissa niistä ei kuitenkaan ole Suomen tapaan nimenomaisesti säädelty.

Lopuksi

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

Peitetoiminnasta ja valeostosta on todettava, että telepakkokeinoinhin verrattuna valvontarakenteet ovat selvästi keskeneräisempiä. Positiivista on se, että nyt kun toiminnasta on useamman vuoden kokemukset, valvonnan ja ohjauksen kehittämiseen on saatujen tietojen mukaan tarkoitus panostaa. Tämä onkin erittäin tärkeää. Valvonta ei tietysti ratkaise toiminnan ongelmia. Kysymys on sen tyyppisestä toiminnasta, että erittäin keskeistä on mukana olevien henkilöiden koulutuksellinen ja muu pätevyys. Onkin perusteltua, että puheena olevia keinoja ei oteta käyttöön kuin vasta kaikin puolin huolellisen valmistautumisen ja koulutuksen jälkeen.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on näidenkin keinojen osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista. Viime aikoina on ollut havaittavissa, että uusia valtuuksia myönnettäessä on suosittu valvonnan tehostamiseksi raportointia oikeusasiamiehelle (esim. poliisilain 33a §, valeosto, rajavartiolaitoksen tekninen kuuntelu). Oikeusasiamies on kuitenkin varsin kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset eivät olekaan mitään patenttiratkaista oikeusturvaongelmiin. Lisäksi jatkuvasti laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

Valvonnassa on poliisin oma sisäinen valvonta joka tapauksessa pääosassa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on luonteeltaan vain sitä täydentävää. Hän ei voi olla toiminnan laillisuuden takuumies. Laillisuudesta poliisin on kaikilla toiminnan tasoilla huolehdittava itse.

5. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

Yleiskatsaus

Tähän asiaryhmään on tilastoitu tuomioistuimia, oikeusministeriötä ja oikeushallintoa koskevat asiat. Jos kantelu on koskenut esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, se on kuitenkin tilastoitu verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus oikeutta koskevat asiat on puolestaan tilastoitu sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Näin ollen tuomioistuimiin tavalla tai toisella kohdistuvia kanteluita on lukumääräisesti vielä paljon enemmän kuin tilastojen perusteella näyttäisi.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan tuomioistuimet ja oikeushallinto kuuluivat kertomusvuonna AOA *Jääskeläiselle*. Asiaryhmän pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen*.

TUOMIOISTUINLAITOS KERTOMUSVUONNA

Tuomioistuinlaitosta koskeva lainsäädäntö oli jälleen kertomusvuonna muutosten ja uudistushankkeiden kohteena. Kertomusvuoden lopulla voimaan tuli uusi laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005), joka korvasi vanhan vuodelta 1918 peräisin olevan lain. Uusi laki sisältää keskeiset säännökset korkeimman oikeuden tehtävistä, asioiden ratkaisemisesta, korkeimman oikeuden presidentistä ja jäsenistä sekä esittelijöistä ja muusta henkilöstöstä. Samassa yhteydessä oikeudenkäymiskaarta täydennettiin säännöksillä korkeimman oikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta lainkäyttöasioissa ja ratkaisukokoonpanoista ylimääräistä

muutoksenhakua koskevissa asioissa (666/2005). Korkeimman oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa kevennettiin eräissä ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa selvissä asioissa.

Eräissä yksinkertaisissa ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa ratkaisuvaltaa siirrettiin korkeimmalta oikeudelta alemmille oikeusasteille. Asiallisia muutoksia tehtiin mm. määräaikaan valitettaessa hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Se lyheni 60 päivästä 30 päivään. Korkein oikeus voi nyt myöntää valitusluvan myös osittaisena. Ylimääräistä muutoksenhakua täydennettiin siten, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvomisessa toimivaltaisen lainkäyttö- tai valvontaelimen toteamat oikeudenkäyntivirheet otettiin nimenomaisesti huomioon tuomiovirhekantelun perusteena.

Hovioikeuksien seulontamenettelyä koskeva hallituksen esitys (HE 87/2005 vp) tuli kertomusvuonna vireille uutena hankkeena korkeimman oikeuden eräiden seulontamenettelyä koskevien ennakkoratkaisuiden antamisen jälkeen (KKO 2004:116 ja 117 sekä 2005:11 ja 12). Hallituksen esityksessä valituksen käsittelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että esittelyä ratkaistavien valitusasioiden tavoin myös hovioikeuden pääkäsittelystä ratkaistavat asiat kuuluisivat seulontamenettelyn piiriin. AOA Jääskeläinen antoi hallituksen esitystä edeltävästä selvitysmiehen mietinnöstä lausuntonsa 18.3.2005 (dnro 420/5/05*).

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä koskeva merkittävin uudistushanke, niin sanotun kirjallisen rikosprosessimenettelyn käyttöönotto, oli kertomusvuonna yhä vireillä (HE 271/2004 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut ehdotuksesta lausuntonsa, jossa se suhtautui hyväksyvästi esityksiin ja katsoi, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 31/2005). Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia muutettiin

siten, että valtiollisia rikoksia koskevat syyteasiat siirrettiin käsiteltäviksi ensimmäisenä oikeusasteena (Helsingin) käräjäoikeudessa hovioikeuden sijasta (667/2005). Hovioikeuslakia muutettiin vastaavasti (668/2005). Laki omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (540/2005) ja siihen liittyvät pakkokeinolain ja muiden lakien muutokset (541–543/2005) tulivat voimaan elokuussa 2005. AOA Rautio antoi lakia valmistelleen työryhmän mietinnöstä lausuntonsa 11.2.2005 (3558/5/04).

Laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005) loi kokonaan uuden riita-asioiden käsittelymuodon. Menettely ei vielä ollut käytössä kertomusvuonna, vaan uusi laki tuli voimaan 1.1.2006. Sovittelumenettely perustuu osapuolten tahtoon ja etenee vapaamuotoisesti, sovinnollista ratkaisua osapuolten lähtökohdista etsien. Sovittelun piiriin voi tulla sekä asioita, jotka eivät vielä ole tuomioistuimessa muuten vireillä, että niitä, jotka ovat siellä kanteen johdosta käsiteltävinä. Sovittelu toteutetaan olemassa olevan käräjäoikeusorganisaation puitteissa, ja sovittelijoina toimivat asianomaisen tuomioistuimen tuomarit. Vahvistettava sovinto voi perustua muun muassa yleisiin kohtuusnäkökohtiin. Samalla uudistettiin myös oikeudenkäymiskaaren 20 luvun säännökset sovinnon vahvistamisesta vireillä olevassa oikeudenkäynnissä (664/2005).

Käräjäoikeuslakia muutettiin muun muassa laamanin virkojen järjestelyn osalta sen tilanteen varalta, että käräjäoikeuksia yhdistetään. Käräjäoikeudessa voi nyttemmin myös olla työjärjestyksessä määrättyinä toimintayksikköinä osastoja. Osasto voidaan perustaa eri lainkäyttöasioissa tarvittavan asiantuntemuksen ja käsittelyn sujuvuuden turvaamiseksi. Oikeusministeriön päätöksellä osastojako voidaan toteuttaa myös siksi, että voidaan turvata virka-alueen suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan (629/2005). Tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa käräjätuomarille asetettuja kielitaitovaatimuksia täsmennettiin viimeksi mainittua tilannetta silmällä pitäen (630/2005).

Hallintolainkäyttölakia muutettiin siten, että siihen otettiin yleissäännös valituslupan myöntämisen perus-

teista. Samalla useaa lakia muutettiin siten, että valitukset hallintoviranomaisen päätöksestä ohjataan korkeimman hallinto-oikeuden asemesta ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen (698/2005).

Myös hallinto-oikeuslain muutosesitys (HE 85/2005 vp) oli vireillä kertomusvuonna. Ehdotuksessa hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja esitetään osin kevennettäväksi. AOA Jääskeläinen antoi asiaa valmistelleen työryhmän mietinnöstä lausuntonsa 13.1.2005 (3083/5/04).

Uusia uudistushanke eteni myös työryhmävalmistelussa. AOA Jääskeläinen antoi lausuntonsa 9.9.2005 (1906/5/05*) oikeudenkäynnin julkisuussäätelyä valmistelleiden työryhmien mietinnöistä oikeudenkäynnin julkisuus yleisissä tuomioistuimissa (työryhmämietintö 2005:7) ja oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa (työryhmämietintö 2005:6). AOA Jääskeläinen antoi 17.8.2005 lausunnon (1495/5/05) aineettomia oikeuksia koskevien asioiden tuomioistuin- ja oikeuskäsittelyä käsittelevästä IPR-työryhmän mietinnöstä (2005:2) ja 24.3.2005 (dnro 3307/5/04*) henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa -työryhmän mietinnöstä (2004:11).

Kertomusvuonna valmistui usea muukin oikeusministeriön työryhmämietintö tuomioistuinlaitoksen ja oikeushallinnon kannalta keskeisistä aiheista. Selvitys ryhmäkanteesta (työryhmämietintö 2005:3) luovutettiin 1.4.2005. Ryhmäkannelain valmistelu jatkuu oikeusministeriössä. Peitetoimintatyöryhmä antoi loppumietintönsä (2005:5) anonyymistä todistelusta ja peitepoliisin oikeudesta osallistua rikollisryhmän toimintaan 13.5.2005. AOA Rautio antoi mietinnöstä lausuntonsa 16.8.2005 (1638/5/05* s. 111).

Oikeusministeriön valmisteltavana oli kertomusvuonna lisäksi muun muassa tuomareiden pätevyitysmääräyksen kehittämistä koskeva virkatyönä etenevä hanke, tuomareiden palkankorotusten ja lisäpalkkioiden kohdentamista koskeva hanke (OM:n lausuntoja ja selvityksiä 2003:13), työtuomioistuimen puheenjohtajien virkojen vakinaistamista tarkoittava valmistelu (työryhmän mietintö 2005:13), tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittämistyö (työryhmän mietintö 2005:16) ja uhkasakkolainsäädännön uudistamista koskeva virkatyönä etenevä hanke.

TUOMIOISTUIMIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

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

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

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatekijöihin. Näkökulmana on usein ollut juuri sen arviointi, onko perustuslaissa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille oikeusturvan ”katvealueille”, jotka jäivät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat asioiden käsittelyn viipyminen sekä tuomarin käytös ja asiakkaiden kohtelu. Myös päätösten asiamukaiseen perustelemiseen on kiinnitetty huomiota. Joissakin kanteluasioissa on liikuttu tuomioistuimen harjoittaman lainkäytön ja tuomioistuinhallinnon välimaastossa. Myös asiakkaiden ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

AOA Jääskeläinen on käsitellyt lähemmin tuomioistuinvalvonnan periaatteita oikeusasiamiehen vuoden 2002 kertomuksessa olevassa puheenvuorossaan (s. 19–21).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli kertomusvuonna yhteensä 249, joista 221 koski yleisiä tuomioistuuksia, 27 hallintotuomioistuuksia ja yksi erityistuomioistuinta. Näistä kanteluista toimenpiteisiin johti 17 asiaa (6,8 % kokonaismäärästä). Huomattava osa tuomioistuinten lainkäyttöön kohdistuvista kanteluista on edelleen ollut sellaisia, joissa oikeusasiamies ei ole voinut puuttua itse pääasiaan. Vuonna 2005 saapuneiden uusien tuomioistuin kanteluiden määrä oli 245 (195 vuonna 2004).

Asioiden käsittelyn viipyminen tuomioistuimissa on ongelma, josta on usein kanneltu oikeusasiamiehelle. Viivästykset ovat useimmiten johtuneet suurista työmääristä. AOA Jääskeläinen piti kohtuuttomana esimerkiksi hallinto-oikeuden kahden ja puolen vuoden käsittelyaikaa irtisanomista koskevassa kunnallisasiasa (950/4/03). Erästä riita-asiaa oli lykätty useasti vireillä olevan rikosasian johdosta siten, että siviilijuttu oli ollut vireillä lähes 11 vuotta. AOA piti ilmeisenä, että käsittelyn kesto oli ylittänyt tai ainakin tulee ennen lainvoimaista tuomiota ylittämään kohtuullisen ajan (dnro 1794/4/03 s. 97). Valituksen käsittelyaika vaakuutusoikeudessa pitenee esteettömän kokoonpanon järjestämisessä tapahtuneen viivytyksen vuoksi (1135/4/04).

OA antoi 31.10.2005 (1978/5/05*) oikeusministeriölle lausunnon paremman sääntelyn toimintaohjelmasta. OA korosti, että hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että viranomaisille turvataan riittävät voimavarat tehtäviensä suorittamiseksi. Hän katsoi myös, että kansalaisilla on oltava tehokkaat keinot oikeuksiensa toteuttamiseksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta lausunnossa kiinnitettiin huomiota sosiaalivakuutuksen ja sotilaskurinpitoasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseen sekä psykiatrisen vapaudenriiston tuomioistuin käsittelyn joutuisuuteen. OA korosti myös tarvetta ennakoida lakien täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia jo säädösvalmisteluvaiheessa. Hän viittasi tältä osin erityisesti hallinnon atk-järjestelmissä ilmenneisiin ongelmiin.

Tuomarin esteellisyyteen ja yleisemminkin lainkäytön puolueettomuuteen liittyviä kanteluita on ollut monia. Usein tällaiset kantelut koskevat tuomarien käyttäytymistä ja asiakkaiden yleistä kohtelua. Tuomarin tulee toimia puolueettomasti ja hänen tulee myös näyttää

objektiivisesti arvioiden puolueettomalta ulospäin. Tuomarin virka on erityistä luottamusta ja arvostusta vaativa tehtävä ja edellyttää sen vuoksi korostetun asiallista käyttäytymistä. Oikeudenkäynnin asianosaisen kohtelusta yleensä riippuu, kokevatko he saaneensa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. AOA on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että tuomarin ei pitäisi käyttää asianosaisia tai oikeudenkäyntiavustajia loukkaavia ilmaisuja vaan harkita sanavalintoja (1700/4/04* ja 2599/4/04).

Tuomarin työ edellyttää korostettua huolellisuutta. Eräässä tapauksessa tuli ilmi käräjätuomarin huolimattomuus tuomiota annettaessa. Käräjäoikeus oli tuominnut kantelijan rangaistukseen useasta talousrikoksesta, mutta jätti tuomiossaan lausumatta yhdestä syytekohdasta, josta henkilölle oli vaadittu rangaistusta. Virhe oli koitunut syytetyn eduksi, mutta sillä oli muun muassa se haitallinen vaikutus, että valtion rangaistusvaatimuksen perusteet eivät tulleet asianmukaisesti tutkituiksi. AOA Rautio kiinnitti käräjätuomarin huomiota tuomion huolelliseen laatimiseen ja perustelemiseen (582/4/04).

Eräässä tapauksessa käräjäoikeuden pääkäsittelyn nauhoittaminen oli ilmeisesti teknisistä syistä epäonnistunut osittain siten, että yhden todistelutarkoituksessa kuullun henkilön kertomus ei tullut nauhoitetuksi. AOA Jääskeläinen totesi, että nykyisessä suullisessa menettelyssä asianosaisen valitusoikeuden käyttämisen kannalta saattaa usein olla tarvetta saada yksityiskohtaista tietoa suullisen todistelun sisällöstä. Äänitteet ja niiden säilyminen ovat tärkeitä asioita myös lainkäytön yleisen oikeusvarmuuden kannalta. AOA piti tärkeänä sitä, että äänityksestä huolehtivat henkilöt perehdytetään huolellisesti äänityslaitteiden toimintaan ja käyttöön. Myös äänitysjärjestelmän toimivuuden tarkistaminen ennen pääkäsittelyn alkamista ja mahdollisuuksien mukaan myös pääkäsittelyn aikana on aiheellista. AOA saattoi käsityksensä käräjäoikeuden ja kärjävikaskaalin tietoon (1104/4/05).

Myös oikeudenkäynnin ja asiakirjojen julkisuuteen liittyviä kysymyksiä koskevia kanteluita on esiintynyt. Kertomusvuonna esille tuli ongelmia siinä, miten salassapidosta ja asian käsittelystä suljettu ovin päätetään (489/4/04* s. 100 ja 1247/4/04* s. 98).

Kanteluita on tehty myös tiedoksiannosta, ilmoittamisesta ja haastamisesta. Eräässä tapauksessa hovioikeus ilmoitti antavansa tuomion lain mukaisen pääsääntöisen määräajan eli 30 päivän kuluttua pääkäsittelystä, mutta ei pystynyt noudattamaan tätä aikataulua. AOA Jääskeläinen totesi hyvän tuomioistuintavan edellyttävän, että asianosaisille ilmoitetaan ainakin merkittävistä tuomion antamisen viivästymisistä. Jos tuomio on ilmoitettu annettavaksi tietyssä päivänä, tulisi viivästymisistä AOA:n näkemyksen mukaan aina ilmoittaa (1752/4/05).

Hallinto-oikeuden menettelystä oli kyse valitusasiassa, jossa kantelijan kaksi lähiomaista halusi saada tietoonsa kantelijan isää koskevia potilasasiakirjoja. Hallinto-oikeuden selvityksen mukaan kantelija valitti asiassa omissa nimissään. OA Paunioin mukaan selvityksestä ei ilmennyt, että hallinto-oikeus olisi selvittänyt kantelijan asiavaltuuden siinä vaiheessa, kun hänen valituksensa oli saapunut hallinto-oikeuteen. OA:n käsityksen mukaan hallinto-oikeuden olisi tullut selvittää kantelijan asianosaisasema heti käsittelyn alussa kantelijalta itseltään, ennen kuin asiassa lähdettiin hankimaan muita selvityksiä. Kantelijalla olisi tällöin ollut mahdollisuus täydentää valitustaan esimerkiksi toimittamalla lähiomaistensa valtakirjat, jolloin prosessin edellytyksen puuttuminen (asiavaltuus) olisi korjautunut. OA:n käsityksen mukaan hallinto-oikeuden menettely oli tältä osin hallintolainkäyttölain 25 §:n 2 momentin ja 28 §:n vastaista (2951/4/03).

Oikeusrekisterikeskus oli lähettänyt kantelijalle kaksi todistelukustannusten korvausta koskevaa maksuehdotusta, jotka olivat virheellisiä käräjäoikeudessa tapahtuneen tallennusvirheen johdosta. Oikeusrekisterikeskus korjasi käräjäoikeuden pyynnöstä virheen tuomiolauselmarekisteriin ja siirsi edelleen maksamatta olevan korvauksen ulosottoviraston täytäntönpantavaksi. AOA Jääskeläinen arvosteli sitä, että oikeusrekisterikeskus ei ollut ilmoittanut kantelijalle todistelukustannuksia koskevan suorituksen oikeaa määrää ennen saatavan siirtämistä perittäväksi ulosottoon (841/4/05).

Eräs kanteluasia toi esille oikeusapulakiin sisältyvän tulkinnanvaraisuuden. Oikeusapulaissa ei ole säädetty siitä, soveltuuko oikeusapulain 24 §:n mukainen ratkaisupyyntömenettely myös oikeusapulain 28 §:n mukaisiin kiiretoimenpiteisiin. AOA Jääskeläinen piti mahdollisena erottaa tilannearvostelussa toisistaan tilanteet, joissa oikeusavun epääminen perustuu hakijan varallisuusedellytyksiin tilanteista, joissa avustajan käytölle ei nähdä asiallista oikeudellisen avun tarvetta. Tulkintaa ei tosin voida pitää riidattomana tai selvänä. AOA saattoi näkemyksensä oikeusapulain sääntelyn osittaisesta tulkinnanvaraisuudesta oikeusaputoimiston tietoon sekä oikeusministeriön tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten (2572/4/04).

Selvästi virheellisestä menettelystä oli kyse tapauksessa, jossa julkinen oikeusavustaja oli antanut asiakkaalleen väärää tietoa eikä hän muutoinkaan ollut hoitanut kyseisen elatusapuasian vireillepanoa julkiselta oikeusavustajalta edellytettävällä huolellisuudella ja joutuisuudella. Asian vireillepano oli viivästynyt julkisen oikeusavustajan huolimattomuuden takia yli puoli vuotta. Asian viivästyttämisestä oli saattanut olla kantajalle huomattavaakin haittaa ottaen huomioon, että lapsen elatuksesta annetun lain mukaan elatusapua voitiin määrätä suoritettavaksi takautuvasti enintään yhden kanteen vireillepanoa edeltäneen vuoden ajalta. AOA Jääskeläinen antoi julkiselle oikeusavustajalle huomautuksen vastaisen varalle virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä (1692/4/04*).

TUOMIOISTUINTEN TARKASTUKSET 2005

Rovaniemen hovioikeus	29.11.2005
Rovaniemen kärjäoikeus	29.11.2005
Kemi-Tornion kärjäoikeus	30.11.2005
Vaasan hallinto-oikeus	15.12.2005
Vaasan hovioikeus	15.12.2005
Forssan kärjäoikeus (telepakkokeinoasiat)	15.12.2005

Ratkaisuja

SYYTEOIKEUDEN VANHENTUMINEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Rikosasiassa asianomistajana ollut kantelija arvosteli Helsingin kärjäoikeuden menettelyä rikosasian käsittelyssä, koska syyteoikeus työturvallisuuksiin koskevassa rikosasiassa oli vanhentunut siksi, että haasteiden tiedoksianto oli viivästynyt. Rikosasia tuli vireille Helsingin kärjäoikeuteen 7.4.2003. Asiassa oli kaksi vastaajaa, joista toiselle haastehakemus annettiin tiedoksi 14.8.2003 ja toiselle 3.9.2003. Syyteoikeus asiassa oli vanhentunut 29.5.2003. Tiedoksiannot tapahtuivat näin ollen vasta syyteoikeuden vanhentumisen jälkeen.

Asia siirrettiin toiselle tuomarille. Asian istuntokäsittelyssä syyttäjä totesi syyteoikeuden vanhentuneen ja luopui syytteistä. Kärjäoikeus erotti istunnossa kantelijan ja vakuutusyhtiön esittämät yksityisoikeudelliset vaatimukset käsiteltäviksi riita-asioiden oikeudenkäynnistä säädettyssä järjestyksessä. Rikosasiaa koskevassa päätöksessään kärjäoikeus hylkäsi asianomistajan oikeudenkäyntikuluvaatimuksen ja jätti pääasian sillensä.

AOA Jääskeläinen totesi, että kärjäoikeudessa olisi tullut huolehtia siitä, että haasteet olisi annettu ja tiedoksiannettu joutuisammin. Aikaa vastaajien haastamiseen olisi ollut noin puolitoista kuukautta.

Rikosoikeudellisesti kärjätuomarin menettelyä oli arvioitava rikoslain 40 luvun 10 §:n tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön valossa. Säännöksen mukaan ”jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.”

Käräjäoikeuteen toimitetussa haastehakemuksessa oli selvästi ilmoitettu epäiltyjen rikosten tekoajat, joten syyteoikeuden vanhentuminen olisi ollut vaikeuksitta havaittavissa, jos tuomari olisi noudattanut häneltä edellytettävää huolellisuutta. AOA katsoi, että kun käräjätuomari ei ollut antanut haasteita ennen syyteoikeuden vanhentumista, hän oli huolimattomuudesta rikkonut virkavelvollisuutensa.

Asiassa oli kuitenkin lisäksi arvioitava, ylittikö käräjätuomarin teko kokonaisuutena arvioiden rikoslain 40 luvun 10 §:n ”vähäisyyssynnyksen” (”eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvoitellen vähäinen”). AOA katsoi, että tarkoitetun vähäisyyden arvioinnille ei ole lainsäädännössä eikä lain esitöissä esitetty lähempiä kriteereitä, joten arviointi on tehtävä yksittäistapauksittain yleistettävissä olevien kriteerien mukaisesti. Virkarikosuudistuksen yhteydessä pohdittiin tuottamuksellisten virkarikosten rangaistavuuden perusteita ja tarvetta. Hallituksen esityksessä (HE 58/1988 vp s. 19) vedettiin rangaistavan menettelyn rajaa muun muassa näin: ”... rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista.”

Vähäisyyttä arvioitaessa on siis kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, kuinka olennaista on yleiseltä kannalta, että virkaa ei ole hoidettu asianmukaisesti sekä siihen, missä määrin menettelyllä on loukattu tai vaarannettu yksityistä etua. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös siihen, vaarantaako ja miten paljon teko yleistä luottamusta viranomaisten toiminnan asianmukaisuuteen (KKO 2001:54). Teon vähäisyyden arviointi on viime kädessä suoritettava kokonaisarvostelun perusteella (KKO 2004:132).

Käräjätuomarin laiminlyönti antaa haaste viipymättä kohdistui AOA:n näkemyksen mukaan tuomarinviran ydinalueeseen, lainkäyttöasioiden käsittelyyn, eikä virhettä voitu mainitua HE 58/1988 tarkoittamalla tavalla pitää pelkästään määrättyä menettelytapaa koskevana säännösten rikkomuksena, jolla ei olisi viranhoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavaa merki-

tystä. Virheestä aiheutui asianomistajan kannalta muun muassa se seuraus, että hänen rangaistusvaatimuksensa käsittely jäi sille. Virheellinen menettely esti esitetyn rikossyytteen käsittelyn rikosprosessuaalisen järjestelmän edellyttämällä tavalla rikoslainsäädännöllä tavoiteltujen yleisten intressien ja päämäärien toteuttamiseksi. Asianomistajan kannalta virheessä oli kyse perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuteen pääsyn rajoittamisesta. Näin ollen AOA katsoi, että käräjätuomarin virhe oli heikentänyt luottamusta oikeuslaitoksen asianmukaiseen toimintaan sekä loukannut asianomistajan oikeutta. Tästä näkökulmasta virhettä ei voitu pitää vähäisenä.

AOA otti vielä menettelyn kokonaisarvioinnissa huomioon asian myöhemmän käsittelyn tuomioistuimessa sekä asian tosiasialliset oikeudelliset seuraamukset. Lisäksi hän suhteutti asian arvostelun aikaisempiin vastaavantyyppisiin laillisuusvalvontaratkaisuihin.

Käsillä olevassa tapauksessa virallinen syyttävä haivalsi vanhentumisen sikäli ajoissa, että hän luopui syytteistä asian pääkäsittelyssä, eikä vanhentunutta rikosasiaa ehditty materiaalisessa suhteessa käsitellä. Menettelyllä ei siten aiheutettu haittaa rikoksesta syytetylle. Rikoksen asianomistajan kannalta syyteoikeuden vanhentuminen ei estänyt asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten käsittelyä, koska ne vaatimukset erotettiin käsiteltäväksi riita-asioiden oikeudenkäynnistä säädetyn menettelyn mukaisesti. Vaatimusten käsittelyn erottaminen erilliseen riitaprosessiin on erityisesti tästä aiheutuvien lisäkustannusten ja työnlisäyksen johdosta silti asianomistajan kannalta yleensä epäedullisempi vaihtoehto kuin vaatimusten yhdessä käsittely rikosasian kanssa. Asianomistajan katsottiin lisäksi hävinneen asian, mistä syystä hänen vaatimuksensa oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta valtion varoista hylättiin.

AOA katsoi käräjätuomarin laiminlyönnin täyttävän rikoslain 40 luvun 10 §:n tunnusmerkistön myös siltä osin, että teko ei ollut kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Toisaalta hän piti tekoa tuomareiden virkarikoksia koskevan oikeuskäytännön ja toimenpiteistä luopumissäännösten perusteiden valossa sellaisena, ettei syytteen nostaminen ollut asiassa tarpeen. AOA

katsoi kärjätuomarin menetelleen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 8 §:n 1 momentin ja rikoslain 40 luvun 10 §:n vastaisesti hänen laiminlyötyä antaa haaste viipymättä ja ennen syyteoikeuden vanhentumista.

AOA antoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla kärjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle hänen lainvastaisesta menettelystä.

AOA oli ilmoittanut kärjätuomarille selityspyynnön yhteydessä, että kärjätuomarin menettelyä tullaan arvioimaan rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetyn tuotamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön kannalta. Koska asia saattoi johtaa syyksilukevaan ratkaisuun, AOA pyysi kärjätuomaria ilmoittamaan, halusiko hän, että asiassa toimitetaan esitutkintalain mukainen esitutkinta. Kärjätuomari ilmoitti, että hän ei halua esitutkintaa tehtäväksi tässä asiassa. Päätöksensä lopuksi AOA Jääskeläinen ilmoitti, että kärjätuomarilla oli oikeus saattaa päätökseen sisältyvä syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1 luvun 10 §). Kärjätuomari ei toimittanut tätä tarkoitavaa vaatimusta apulaisoikeusasiamiehelle.

AOA Jääskeläisen päätös 22.6.2005, dnro 1806/4/04* (esittelijänä Pasi Pölönen)

RIITA-ASIAN KÄSITTELYN VIVÄSTYMINEN

Riita-asiassa yhtenä neljästä vastaajasta ollut kantelija arvosteli sitä, että Helsingin kärjäoikeus oli lykännyt jutun käsittelyä useaan kertaan sillä perusteella, että samaan asiaan liittyvä rikosoikeudenkäynti oli vireillä Salon kärjäoikeudessa. Kantelijan mielestä oikeudenkäynti kärjäoikeudessa oli pitkittynyt yli perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien rajojen eikä lisälykkäyksen myöntäminen ollut näin ollen laillista.

AOA Jääskeläinen totesi kannanotossaan, että esillä olevassa tapauksessa riita-asia oli ollut vireillä jo lähes 11 vuotta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa vaikutti ilmeiseltä, että käsittelyn kesto oli jo ylittänyt tai ainakin ennen lainvoimaista tuomiota tulisi ylittämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kohtuullisen ajan.

EIT:ssä oli ollut vastikään käsiteltävänä muutamia asioita, joissa oli ollut kysymys muun muassa siitä, voitiinko jutun käsittely keskeyttää odottamaan päätöstä toisessa jutussa. Tapaukset eivät olleet kantelussa kerrotun jutun kanssa täysin yhdenmukaisia. EIT:n ratkaisuista oli AOA:n mukaan kuitenkin pääteltävissä, että käsittelyn lykkäämistä toisen vireillä olevan asian vuoksi on ainakin tietyissä tilanteissa pidetty käsittelyajan kohtuullisuuden arviointiin vaikuttavana seikkana.

AOA totesi, että tämänhetkisen kansallisen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuin ei voinut hylätä kannetta riita-asiassa oikeudenkäynnin pitkän keston perusteella. Sen jälkeen, kun Helsingin kärjäoikeus oli päättänyt jäädä odottamaan Salon kärjäoikeuden ratkaisua rikosasiassa, Helsingin kärjäoikeus ei ollut omin toimenpitein voinut vaikuttaa jutun käsittelyä eteneemiseen.

AOA:n mukaan odottamaan jääminen on tällaisissa tilanteissa sinänsä oikeuskäytännön mukainen ratkaisu. Oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 4 §:ssä nimenomaan todetaan, että jos asian ratkaisemisen kannalta on tärkeää, että toisessa oikeudenkäynnissä tai muussa menettelyssä käsiteltävänä oleva kysymys ratkaistaan ensin, tai jos asian käsittelylle on muu pitkäaikainen este, tuomioistuin voi määrätä, että asian käsittelyä jatketaan vasta esteen poistuttua. Ratkaisun tekeminen asiassa oli AOA:n mukaan kuulunut riippumattoman tuomioistuimen harkintavaltaan.

Asiaa arvioitaessa oli otettava huomioon myös se, että viidestä asianosaisesta vain kantelija oli selvitysten mukaan vastustanut lepäämään jättämistä. Selvitysten perusteella ei ollut pääteltävissä, että kärjäoikeus olisi ylittänyt harkintavaltansa tätä kysymystä ratkaistessaan.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta tilannetta oli AOA:n mukaan pidettävä joka tapauksessa varsin epätydyttävänä. AOA oli todennut tämän myös 30.12.2004 ratkaisemassaan kanteluasiassa (2785/4/03*), joka koski tuossa kantelussa tarkoitetun, Salon käräjäoikeudessa vireillä olevan rikosjutun kohtuuttoman pitkää käsittelyaikaa.

Epäkohtana oli AOA:n mielestä pidettävä myös sitä, ettei kantelijalla näyttänyt tässä tilanteessa olevan käytettävissään ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämää tehokasta kotimaista oikeussuojakeinoa. Oikeusasiamies ei voinut kuitenkaan lähemmin puuttua niihin keinoihin, joilla riippumattomassa tuomioistuimessa vireillä olevat asiat saatettaisiin mahdollisimman nopeasti käsitellyiksi ja ratkaistuksi.

AOA totesi asian olevan lisäksi vireillä EIT:ssä. Se tulee aikaan viime kädessä arvioimaan, onko kantelussa tarkoitettua juttua käsiteltäessä menetelty ihmisoikeussopimuksen vastaisesti ja mitä mahdollisesta sopusrikkomuksesta seuraa.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestä Helsingin käräjäoikeudelle tiedoksi ja saattoi päätöksessä esitetyt näkökohdat myös oikeusministeriön tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 22.6.2005, dnro 1794/4/03 (esittelijänä Raino Marttunen)

ASIAKIRJOJEN SALASSAPITO VANGITSEMISASIASSA

Käräjäoikeuden henkirikosta koskevassa vangitsemisistunnossa ei ollut tehty päätöstä asian käsittelemisestä yleisön läsnä olematta tai asiakirjojen salassa pidosta. Istunnon jälkeen samana päivänä kaksi toimittajaa pyysi asian käsitelleeltä käräjätuomarilta vangitsemisistunnon asiakirjoja. Käräjätuomari vastasi asiakirjojen olevan salaisia. Hänen mukaansa käräjäoikeus saattoi jälkikäteen päättää asiakirjojen salaamisesta, vaikka tutkinnanjohtaja oli inhimillisen erehdyksen vuoksi unohtanut pyytää sitä. Toinen toimittaja tyytyi vastaukseen, mutta toinen pyysi asiakirjoja vielä faksilla, samoin kuin mahdollisesti epäävään pää-

tökseen perusteluja ja valitusosoitusta. Tämä toimittaja sai pyytämänsä asiakirjat samana päivänä kello 16.45. Asiakirjoja vain suullisesti pyytäneelle toimittajalle ei ilmoitettu, että tuomari oli muuttanut päätöstään asiakirjojen salassapidosta.

Salassapitomääräys vai päätös asiakirjapyyntöön?

Asian käsittelyn tuomioistuimen julkisessa istunnossa on katsottu tekevän myös oikeudenkäyntiasiakirjoista julkisia – paitsi niiltä osin kuin asiakirjan salassapito seuraa suoraan laista. Asiassa oli oikeudellisenä kysymyksenä se, voiko tuomioistuin tehdä oikeudenkäyntiaineiston salassapitoa tarkoittavan päätöksen yksinomaan istunnossa vai onko päätös tehtävissä myös kansliapäätöksenä istunnon jälkeen.

AOA Jääskeläinen totesi, että tuomioistuimen käsitteilyn julkisuuteen sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (OikJulkL) säännöksiä ja että tuomioistuimessa käsiteltävien asiakirjojen julkisuutta arvioidaan pääsääntöisesti viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkL) säännösten perusteella. Lähtökohtaisesti JulkL:n mukaisessa päätöksenteossa ja OikJulkL:n mukaisessa päätöksenteossa on kaksi merkittävää eroa. Ensinnä, JulkL:n mukainen kysymys asiakirjan salassa pitämisestä ratkaistaan kunkin tietopyynnön yhteydessä erikseen ja jokainen viranomainen, jolta tietoa pyydetään, ratkaisee asian itsenäisesti. OikJulkL:n mukainen päätös sen sijaan tehdään keskitetysti siten, että päätös on voimassaoloaikansa antoheikkestään lukien yleisesti voimassa.

Päätöksenteon luonteissa on toiseksi myös se ero, että OikJulkL:n mukaisessa päätöksessä on kyse lainvoiman saavasta *lainkäyttöraatkaisusta*, josta voi valittaa vain pääasian yhteydessä. Sama tuomioistuin ei voi enää ottaa asiaa uudestaan harkittavakseen. JulkL:n mukaisen päätöksen katsotaan sitä vastoin olevan *hallintopäätös*, jonka muutoksenhaku tapahtuu hallintolainkäyttölain mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen. Erikseen on vielä säädetty, että vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvään asiakirjan julkisuutta koskevaan asianosaisen pyyntöön annettuun

päätökseen haetaan JulKL 33 §:n 2 momentin mukaan tietyin ehdoin muutosta pääasian mukaisessa järjestyksessä.

AOA katsoi päätöksessä selostettujen lakien esitöiden viittaavan vahvasti siihen, että OikJulkL:ia säädettäessä on ajateltu vain päätöksiä, jotka tehdään tuomioistuimen istunnossa. Tämä perustelee johtopäätöstä, että päätöstä oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta ei voi tehdä istunnon ulkopuolella. Päätös asian käsittelemisestä suljettiin ovin samoin kuin oikeudenkäyntiaineiston salassapitoa tarkoittava määräys voidaan siten antaa vain tuomioistuimen istunnossa. Kyse on tuomioistuimen laillisen kokoonpanon (kollegiaalisesti) antamasta lainkäyttöraatkaisusta, jota ei voi enää istunnon jälkeen antaa.

Jos tuomioistuin ei ole antanut istunnossa salassapitomääräystä ja tämän jälkeen tuomioistuimelta pyydetään istuntoon tai oikeudenkäyntiin liittyvää asiakirjaa, tulee tuomioistuimen tuossa tilanteessa tehdä yksittäinen päätös asiakirjapyyntöön. Tässä tilanteessa olennaista on, tuleeko tuomioistuimen tehdä ratkaisu asiakirjapyyntöön JulKL:n salassapitosäännösten ja/tai OikJulkL:n 9 §:n 2 momentin säännösten perusteella.

AOA:n näkemyksen mukaan OikJulkL 9 §:n sääntely tietynsisältöisten asiakirjojen suoraan lain nojalla määräytyvästä salaisuudesta olisi tarpeeton, jos muutkin JulKL:n salassapitoperusteet olisivat julkisen istunnon jälkeen normaalisti voimassa. Julkinen istunto tekee siinä käsitellyistä asiakirjoista oikeudenkäyntiasiasa julkisia. Näin on siinäkin tapauksessa, että toisen viranomaisen hallussa olevana vastaava asiakirja olisi JulKL:n tai muun lain mukaan salassapidettava. *Suullisessa istunnossa* tuomioistuin voi antaa oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen salassapitomääräyksen kattavasti siten, että kaikki JulKL:n 24 §:n ja muiden lakien salassapitoperusteet voivat tulla sovellettavaksi.

Tilanne on kuitenkin toinen *istunnon jälkeen* tehtäessä päätöstä esitettyyn asiakirjapyyntöön. Jos OikJulkL:n mukaista salassapitomääräystä ei ole annettu, tuomioistuin voi perustaa salassapidon istunnon jälkeen ainoastaan niihin JulKL:n 24 §:n 1 momentin kohtiin, joihin nimenomaisesti viitataan OikJulkL 9 §:n 2 momentissa. OikJulkL:n 9 §:n 3 momentin perusteella edellä sanottu koskee myös ennen syytteen käsittelyn

alkua toimitettua lain 5a §:n 1 momentin mukaista pakkokeinoasian istuntoa. Tuomioistuin ei esimerkiksi voi puheena olevassa tilanteessa enää torjua asiakirjapyyntöä rikostutkinnallisilla perusteilla.

Käsillä olevassa asiassa asiakirjapyyntöä ratkaistaessa tuli siis ottaa huomioon OikJulkL 9 §:n 2 momentin loppuosan sääntely oikeudenkäyntiaineistosta, joka on suoraan lain nojalla salassapidettava. Tuomioistuimen tulee varmistua tällaisista seikoista siinäkin tapauksessa, että istunnossa ei ole tehty OikJulkL:n mukaista päätöstä oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta. Tässä mielessä asiakirjapyyntöön esittävä henkilö ei voi edellyttää välttämättä saavansa kaikkia pyytämiansä asiakirjoja, eikä ainakaan täysin välittömästi. Käräjätuomari oli perustanut tulkintansa OikJulkL 9 §:n 3 momenttiin ja sen mukaisiin rikostutkinnallisiin intresseihin. AOA saattoi käräjätuomarin tietoon näkemyksensä siitä, että asiakirjan julkisuutta koskeva kysymys olisi tullut ratkaista JulKL:n menettelysäännöksiä noudattaen ja asiallisessa suhteessa OikJulkL:n 9 §:n 2 momentin perusteella.

Päätöksen antaminen suullisen pyynnön perusteella

AOA piti käräjätuomarin menettelyä virheellisenä myös sikäli, että hän oli – harkinta-aikaa saatukseen – vaatinut toimittajaa esittämään asiakirjapyyntönsä kirjallisessa muodossa. AOA:n näkemyksen mukaan kirjallista hakemusta asiakirjan saamiseksi ei voida edellyttää kuin poikkeuksellisesti. Käsillä olleessa tapauksessa toimittajan asiakirjapyyntö ei ollut sillä tavoin vaikeasti yksilöitävä, että asiassa olisi ollut perusteita vaatia pyynnön esittämistä kirjallisessa muodossa. Kirjallista asiakirjapyyntöä ei tule vaatia yksinomaan tarkoituksessa saada harkinta-aikaa asiakirjapynnön ratkaisemiseen.

Toimittajien epätasapuolinen kohtelu

JulKL 17 §:n 1 momentin mukaan tiedon pyytäjää on kohdeltava tasapuolisesti. Tasapuolisuuden vaatimus sisältää muun ohella sen menettelyvaatimuksen, et-

tä pyydetty asiakirja annetaan mahdollisten eri pyyntöjen perusteella samanlaisin perustein ja mahdollisuuksien mukaan myös samanaikaisesti.

Kanteluasiassa pyydetty asiakirjat oli annettu pyyntönsä kirjallisesti esittäneelle toimittajalle, kun taas vain suullisen pyynnön esittänyt toimittaja oli jäänyt ilman asiakirjoja. Käräjätuomari myönsi toimittajien epätasapuolisen kohtelun. AOA katsoi, että käräjätuomarin olisi pitänyt yrittää ottaa yhteyttä toiseen toimittajaan siinä vaiheessa, kun päätös asiakirjojen antamisesta toiselle oli tehty.

AOA kiinnitti lisäksi käräjätuomarin huomiota siihen, että hänen toimittajalle lähettämässään kirjeessä esittämä käsitys vangitsemisasioiden käsittelytilaisuuksien lähtökohtaisesta salaisuudesta oli virheellinen.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset JulkL:n ja OikJulkL:n tulkinnasta, asiakirjapyyntöjen suullisen esittämistavan riittävydestä, pakkokeinoasioiden lähtökohtaisesta julkisuudesta ja tiedon pyytäjien tasapuolisesta kohtelusta käräjätuomarin ja käräjäoikeuden tietoon. AOA saattoi päätöksensä myös oikeusministeriön tietoon viitaten valmisteilla olevaan oikeudenkäynnin julkisuuslainsäädännön uudistamiseen.

AOA Jääskeläisen päätös 31.10.2005, dnro 1247/4/04* (esittelijänä Pasi Pölönen)

SULJETUSTA KÄSITTELYSTÄ JA AINEISTON SALASSAPIDOSTA PÄÄTTÄMINEN

Oikeustoimittajat ry arvosteli Pieksämäen käräjäoikeuden ja Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisuja oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa asiassa. Kantelukirjoituksen mukaan käräjäoikeus oli tehnyt päätöksen vahingonkorvausasian asiakirjojen julkisuudesta, vaikka käräjäoikeuden tuomion julkisesta osasta tällaista päätöstä ei ilmennyt. Kantelija arvosteli myös sitä, että merkintä asian käsittelystä suljetuin ovin puuttui. Oikeustoimittajat ry arvosteli vielä sitä, etteivät käräjäoikeus tai hovioikeus olleet ilmoittaneet lainkohtia, joihin salassapitopäätös perustui, eivätkä olleet perustelleet päätöksiään.

Käräjäoikeuden menettely

Valtiota vastaan nostetun vahingonkorvausasian kantaja pyysi käräjäoikeuden valmisteluistunnossa, että oikeudenkäyntiaineisto julistetaan salaiseksi 20 vuoden ajaksi. Käräjäoikeus puheenjohtajanaan sen laamanni päätti oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 ja 9 §:iin perustuen, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmia lukuun ottamatta on pidettävä salassa 20 vuoden ajan. Asia siirrettiin välittömään pääkäsittelyyn. Käräjäoikeus hylkäsi 20.5.2003 antamallaan tuomiolla kantajan kanteen ennenaikaisena. Tuomion julkisessa osassa ei ollut mainintaa oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta.

Itä-Suomen hovioikeus kumosi käräjäoikeuden tuomion 5.2.2004 päätöksellään ja palautti asian käräjäoikeuteen. Hovioikeuden päätöksessä todettiin oikeudenkäyntiaineiston julkisuus -otsikon alla seuraavasti: *”Käräjäoikeus on 19.5.2003 määrännyt, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmia lukuunottamatta on pidettävä salassa 20 vuoden ajan 19.5.2023 saakka.”*

AOA Jääskeläinen totesi, että asiassa oli otettava huomioon oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen liittyvät kontrollifunktiot (ks. myös AOA Jääskeläisen päätös 14.11.2002, dnro 779/4/01*). Siinä tapauksessa, että tuomioistuimien on hyväksynyt asianosaisen vaatimuksen suljetusta käsittelystä eivätkä muut asianosaiset ole sitä vastustaneet, päätöksen perusteluilla ei ole merkitystä *asianosaisten* oikeusturvan kannalta. Oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen merkitys ei kuitenkaan rajoitu asianosaisten oikeusturvanäkökohtiin. Oikeudenkäynnin julkisuus on tärkeää paitsi sen vuoksi, että kansalaiset voivat valvoa lainkäyttöä, myös siksi, että julkisuus edistää kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin. Näistä syistä oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta olisi tärkeää, että myös *yleisö* saa riittävät tiedot asian suljetun käsittelyn perusteista ja voi siten arvioida tuomioistuimen harkintavallan käyttöä.

Vaikka oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 § koskee harkinnanvaraista suljettua käsittelyä ja tämä säännös oli ilmoitettu Pieksämäen kärjäoikeuden pöytäkirjaan sisältyvässä päätöksessä, nimenomaista päätöstä ei käsillä olevassa asiassa ollut tehty muusta kuin oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta. Kärjäoikeuden laamanni kertoi selvityksessään, että asian suullinen valmistelu ja pääkäsittely toimitettiin kantajan pyynnöstä kokonaan suljetussa käsittelyssä sillä perusteella, että oikeudenkäynnissä esitettiin erityisen arkaluonteisia kantajan yksityiselämään liittyviä seikkoja. Hän myönsi pöytäkirjassa olevan kirjausten vailinaiseksi.

Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 14 §:n mukaan kärjäoikeuden päätös on sisällytettävä pöytäkirjaan. Päätös, jolla asia jätetään tutkimatta, on kuitenkin aina laadittava erilliseksi asiakirjaksi. 2 momentin mukaan päätös on perusteltava, jos sillä hylätään asiassa esitetty vaatimus tai väite taikka jos perusteleminen muutoin on tarpeen.

AOA katsoi Pieksämäen kärjäoikeuden menetelleen oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 14 §:n vastaisesti siinä, ettei asian *suljetusta käsittelystä* ollut lainkaan tehty kirjallista päätöstä. Päätöksen puuttumisesta johtuen suljettua käsittelyä koskevalle ratkaisulle ei myöskään tullut esitettyjä laillisia perusteita, joiden valossa tuomioistuimen harkintavallan käyttö olisi voinut tulla arvioitavaksi.

Oikeudenkäyntiaineiston salassa pitämistä koskevasta päätöksestä AOA totesi, että siltä osin oli tehty oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 14 §:n 1 momentin edellyttämä päätös.

AOA:n näkemyksen mukaan OikJulkL 5 §:n säännösten valossa oli jossain määrin tulkinnanvaraista, oliko oikeudenkäyntiaineiston salassapitoa koskeva päätös voitu perustaa selvityksessä ilmoitetulla tavalla kantajan erityisen arkaluonteisten yksityiselämään liittyvien seikkojen suojaan, koska kyse oli riita- eikä rikosasias- ta. Ilmeisesti tulkinta oli kuitenkin perustettavissa OikJulkL 5.1 §:n 1 kohtaan, jonka mukaan suljettu käsittely on mahdollista, ”kun käsitellään... rikosasiaa,

joka..” Vaikka puheena olevassa asiassa kyse oli vahingonkorvausprosessista, oli sen puitteissa kuitenkin käsitelty rikosasiaa sillä tavoin, että salassapitopäätös oli yksityiselämän suojan ja julkisuusperiaatteen välinen suhde huomioon ottaen voitu perustaa mainittuun säännökseen. Koska puheena oleviin asioihin liittyvä oikeudenkäyntiaineisto oli edelleen salassapidettävää, ei AOA voinut päätöksessään lähemmin perustella puheena olevien siviili- ja rikosasioiden sisältöä tai keskinäistä liityntää.

AOA piti sinänsä lainmukaisena menettelynä sitä, että käsillä olevassa tapauksessa oikeudenkäyntiaineiston salassa pitämistä koskeva päätös oli sisällytetty asian pöytäkirjaan eikä tuomioon. Se, ettei salassapitopäätöstä tai sen perusteita otettu mukaan tuomion julkiseen osaan aiheutti kuitenkin sen, ettei ratkaisu tai sen perusteet tulleet lainkaan yleisön tietoon. Ulkopuolisilla tahoilla ei siten ollut mahdollisuuksia arvioida tuomioistuimen harkintavallan käyttöä tältä osin. AOA:n näkemyksen mukaan olisi perusteltua kirjata salassapitoa koskevat päätökset myös tuomion julkiseen osaan. Päätöksen tulee joka tapauksessa itsessään olla julkinen. Tämä seikka on otettava huomioon salassapitopäätöksen perusteluita kirjoitettaessa siten, että perustelut yhtäältä antavat ulkopuolisellekin riittävän perustan arvioida salassapidon perustetta ja tarvetta mutta toisaalta jättävät siinä määrin yleistasoisiksi, ettei salassapidon tarkoitusta ja perustetta vaaranneta.

Oikeudenkäyntiaineiston salassapitoa koskevan päätöksen perustelut olivat kyseisessä tapauksessa hyvin niukat. Kärjäoikeuden laamanni myönsi selvityksessään, että kirjaus oli tässä suhteessa vaillinaisen ja puutteellisesti perusteltu. Tässä tapauksessa salassapitopäätöksen perustelemattomuus oli erityisen ongelmallista sikäli, ettei asian nimikkeestä (vahingonkorvaus) voinut tehdä minkäänlaisia johtopäätöksiä oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamiseen oikeuttavan perusteen olemassaolosta. Käytettävissä olleen aineiston perusteella suljetusta käsittelystä ja oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta oli sinänsä voitu päättää tuomioistuimen harkintavallan rajoissa. Koska aineisto oli salassapidettävää, ei AOA voinut päätöksessään enempää perustella tätä käsitystään.

Hovioikeuden menettely

Viitaten yllä mainittuun aikaisempaan kanteluratkaisuunsa 14.11.2002 (779/4/01*) AOA totesi, että käräjäoikeuden määräys asian käsittelystä suljetuin ovin ja oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta koskee vain asian käsittelyä käräjäoikeudessa ja käräjäoikeudessa kertynyttä oikeudenkäyntiaineistoa. Hovioikeudessa asia, jossa toimitetaan pääkäsittely, ratkaistaan siinä esitettävän aineiston perusteella. Tämän vuoksi hovioikeuden on itse ratkaistava hovioikeuden pääkäsittelyä ja siinä kertyvää aineistoa koskeva julkisuus-kysymys. Se, että käsillä olevassa tapauksessa hovioikeudessa ei järjestetty pääkäsittelyä, ei poistanut tarvetta tehdä erillistä päätöstä oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta siltä osin kuin kyse oli vasta hovioikeudessa kertyneestä oikeudenkäyntiaineistosta.

Tässä tapauksessa hovioikeuden tutkittavaksi tuli se käräjäoikeuden oikeudenkäyntiaineisto, mikä käräjäoikeudessa aiheutti salassapidon. Tämän vuoksi hovioikeudella ei ole ollut erityistä tarvetta perustella erikseen salassapitoa koskevaa ratkaisuaan, jos se hyväksyi käräjäoikeuden vastaavan ratkaisun. Kun käräjäoikeuden ratkaisu oli kuitenkin perusteluiden osalta puutteellinen, samat ongelmat rasittivat myös hovioikeuden päätöstä. Ulkopuolinen jäi hovioikeudenkin päätöksen jälkeen epätietoiseksi salassapidon perusteista. Käsillä olevassa tapauksessa mainittu epätietoisuus oli myös konkretisoitunut Oikeustoimittajat ry:n jäsenen tiedustellessa Itä-Suomen hovioikeuden kirjaamosta asiakirjaselvitystä salassapitopäätöksestä.

Itä-Suomen hovioikeuden olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut OikJulKL 9 §:n 2 momentin mukaisesti tehdä itsenäinen päätös vasta hovioikeudessa kertyneen oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta. Käräjäoikeuden salassapitopäätöksen pelkkä mainitseminen hovioikeuden päätöksen alussa ei antanut täsmällistä tietoa siitä, oliko myös hovioikeuden oikeudenkäyntiaineisto salassapidettävää. Hovioikeuden päätös oikeudenkäyntiaineiston julkisuudesta olisi estänyt epäselvyytilanteen syntyminen salassapidon perusteita hovioikeuden kirjaamosta tiedusteltaessa.

Oikeudenkäyntiaineiston salassapidon rajaaminen

AOA kiinnitti huomiota myös siihen havaintojensa mukaan yleiseen tuomioistuinkäytäntöön, että asioissa, joissa suullinen käsittely on ollut suljettu, oikeudenkäyntiaineisto määrätään *kokonaisuudessaan* salassapidettäväksi. AOA totesi oikeudenkäyntiaineistoon kuitenkin tyypillisesti sisältyvän paitsi selvästi salassa pidettäviä asiakirjoja ja asiakirjoja, joiden salassa pidon tarvetta voidaan pitää tulkinnanvaraisena, myös asiakirjoja, joiden salassapitoon ei selvästi ole tarvetta, ääriesimerkinä oikeudenkäyntikululaskut.

AOA piti tätä käytäntöä tuomioistuinten työekonomisista syistä ymmärrettävänä, mutta julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Vaikka ”tarpeettomasti” salassapidettäväksi määrättyjä asiakirjoja voidaan yleensä pitää julkisuusperiaatteen kannalta vähämerkityksellisinä, näin ei välttämättä ole. Etukäteen ei myöskään aina ole arvioitavissa, mikä merkitys jonkin asiakirjan julkisuudella on tulevaisuudessa. Jossakin yksittäistapauksessa julkisen kontrollin tarve voi myöhemmin kohdistua vaikkapa edellä ääriesimerkiksi tarkoitettuun oikeudenkäyntikululaskuun.

AOA korosti sitä eroa, joka vallitsee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen asiakirjan julkisuutta koskevan päätöksenteon ja oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaisen päätöksenteon välillä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan kysymys asiakirjan salassapidosta tai julkisuudesta ratkaistaan tapauskohtaisesti vasta silloin, kun joku pyytää tietoa asiakirjasta. Sen sijaan oikeudenkäynnin julkisuuslain mukainen salassapitoratkaisu tehdään etukäteen jopa 40 vuodeksi. Ratkaisu on myös sikäli peruuttamaton, että kun se on tullut lainvoimaiseksi, siihen ei voida puuttua muutoin kuin ylimääräisin muutoksenhakukeinoin.

Näistä syistä AOA piti tärkeänä, että tuomioistuimet kiinnittäisivät nykyistä enemmän huomiota siihen, että oikeudenkäyntiaineisto määrättäisiin salassapidettäväksi lain 9 §:n 2 momentin mukaisesti vain ”tarpeellisin osin”.

Toimenpiteet

AOA saattoi Pieksämäen käräjäoikeuden tietoon käsityksensä kirjallisen päätöksen tekemisestä oikeudenkäynnin suljetusta käsittelystä sekä oikeudenkäyntiaineiston salassapitoa koskevan päätöksen perustelemisesta.

Hän saattoi Itä-Suomen hovioikeuden tietoon käsityksensä oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentin edellyttämän salassapitopäätöksen tekemisestä vasta hovioikeudessa esitetyn oikeudenkäyntiaineiston osalta sekä siitä, että myös käräjäoikeudessa esitetyn oikeudenkäyntiaineiston osalta salassapidon perustelut olivat hovioikeudessaakin jääneet puutteellisiksi.

AOA lähetti päätöksensä myös oikeusministeriölle siellä vireillä olevassa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa säädösvalmistelussa huomioon otettavaksi.

AOA Jääskeläisen päätös 28.2.2005, dnro 489/4/04*
(esittelijänä Pasi Pölönen)

SYTTÄJÄLAITOS

Yleiskatsaus

Syyttäjäasioita ovat yleisiä syyttäjiä koskevat laillisuusvalvonta-asiat. Kanteluasioissa on jonkin verran päällekkäisyyttä. Syyttäjiä koskevissa kanteluissa on usein kanneltu myös poliisin menettelystä. Samoin tuomioistuimia ja poliisia koskevissa kanteluissa on saatettu pyytää tutkimaan syyttäjänkin menettelyä. Pääsääntönä on edelleen ollut tilastoida kantelu ja ratkaisu siihen ryhmään, mihin se eniten painottuu. Näin on toimittu aikaisempinakin vuosina. Kun jokaisesta ratkaisusta on tehty vain yksi tilastomerkintä, syyttäjän menettelyä koskevia kanteluita on siten tosiasiaa jonkin verran tilastoitua enemmän.

Syyttäjäasiat ovat työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan kuuluneet AOA *Raution* ratkaistaviksi. Raution siirryttyä korkeimpaan oikeuteen ratkaisijana on 1.10.2005 alkaen toiminut hänen seuraajansa, AOA *Lindstedt*. Pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Eero Kallio*. Asiatyhteyden vuoksi syyttäjäasioita on tullut myös AOA *Jääskeläisen* ratkaistavaksi.

SYTTÄJÄLAITOKSEN KEHITTÄMISTOIMIA

Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on muun muassa syyttäjien toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Hänellä on myös oikeus antaa syyttäjien toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita.

Syyttäjälaitos muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja 64 paikallisesta syyttäjäyksiköstä. Syyttäjälaitosta on pyritty kehittämään lisäämällä syyttäjäyksiköiden yhteistoimintamahdollisuuksia. Tässä tarkoituksessa on muodostettu yhteistoiminta-alueita. Yhteistoiminta-alueiden ulkopuolelle on jätetty Helsinki ja Ahvenanmaa sekä Kittilän ja Käsiwarren kihlakunnat. Yhteistoiminta-alueita on nykyisin kaikkiaan 16. Yksi kunkin alueen johtavista kihlakunnansyyttäjistä on määrätty toimimaan alueen päällikkönä. Jokainen syyttäjäyksikkö on kuitenkin säilyttänyt itsenäisyytensä. Yhteisoi-

mintu-alueen päällikkö vastaa alueensa syyttäjien asiantuntemuksen tarkoituksenmukaisesta käyttämisestä koko yhteistoiminta-alueen hyväksi ja tarvittaessa alueensa yksiköiden välisestä töiden tasaamisesta.

Oikeudenkäytön suurimpia huolenaiheita on ollut rikosasioiden pitkä kokonaiskäsittelyaika laskettuna rikosilmoituksen tekemisestä lainvoimaiseen tuomioon. Tämä on tullut esiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamissa Suomelle langettavissa tuomioissa. Syyttäjälaitoksessa on kiinnitetty asiaan huomiota ja käynnistetty eräitä parannushankkeita. Valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja asettivat esimerkiksi 16.3.2005 työryhmän esitutkintayhteistyön kehittämistä varten. Työryhmässä on sekä syyttäjien että poliisien edustajia. Se antoi väliraportin 12.1.2006. Työryhmä on jo aloittanut koulutuksen, jossa yhteensä 91 syyttäjälaitoksen, poliisihallinnon, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen henkilöä koulutetaan toimimaan alueellisina yhteistyökouluttajina. Työryhmä antanee loppuraporttinsa kesäkuussa 2006.

Oikeusministeriö asetti keväällä 2004 työryhmän selvittämään Valtakunnansyyttäjänviraston ja paikallisten syyttäjäyksiköiden toimintaan tarvittavien resurssien määrää ja tekemään syyttäjätoiminnan tehostamiseksi tarvittavia lainsäädännöllisiä ja rakenteellisia muutosehdotuksia. Työryhmä luovutti välimietintönsä helmikuussa 2005 ja lopullisen mietintönsä 30.4.2005 (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:17). Työryhmä on kehittänyt laskentamallin, jonka perusteella voidaan laskea rikosasian käsittelyn edellyttämä vuosittainen syyttäjien henkilötyövuosimäärä. Mietinnön mukaan syyttäjien vuoden 2004 juttukanta olisi edellyttänyt 16 henkilötyövuoden lisäystä edellisestä vuodesta.

Mietinnössä esitetään myös esitutkintayhteistyön lisäämistä. Esitutkintayhteistyön saattaminen tyydyttävälle tasolle edellyttää mietinnön mukaan siihen käytettävän ajan kaksinkertaistamista eli laskennallisesti noin 17 henkilötyövuoden kohdentamista. Mietinnön mukaan se ei voi tapahtua ilman lisäpanostusta tai syyttäjäntöitä helpottavia lainmuutoksia.

Mietinnössä ehdotetaan nykyisistä 64 syyttäjäyksiköstä muodostettavaksi 18 tai vaihtoehtoisesti noin 30 syyttäjänvirastoa. Ensiksi mainitussa (18 yksikön) mal-

lissa saataisiin hallinnollisen työn keskittämisen avulla säästää noin kolme henkilötyövuotta. Jälkimmäisessä mallissa ei syntyisi merkittävää säästöä. Ensiksi mainitussa mallissa yhteistoiminnan ulkopuoliset Ahvenanmaa ja Helsinki olisivat omina yksikköinä. Kitilän ja Käsivarren syyttäjäyksiköt liitettäisiin Rovaniemen syyttäjänvirastoon. Syyttäjänvirastoilla olisi työryhmän ehdotuksen mukaan paikallistoimistoja siten, että syyttäjiä olisi yhteensä 62 paikkakunnalla.

Syyttäjät toimivat tutkinnanjohtajina poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa. Tällä tavalla voidaan välttää tutkinnan puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, koska tutkintaa johtaa poliisiorganisaation ulkopuolinen virkamies. Tutkinnanjohtaja määräytyi valtakunnansyyttäjän määräyksen (VKS:2003:3) mukaan kaavamaisesti siten, että tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä on eri kihlakunnasta kuin epäilty poliisi. Tämä ohje kumottiin, kun valtakunnansyyttäjä antoi 19.12.2005 uuden määräyksen poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan johtajaksi (VKS:2005:3).

Uusi määräys ei sinänsä poikkea olennaisesti aikaisemmasta eikä sillä luonnollisestikaan ollut vaikutusta vuoden 2005 toimintaan. Siinä korostetaan kuitenkin nimenomaan, että tutkinnanjohtajien ja tutkijoiden tulisi mieluiten olla keskenään samasta kihlakunnasta tai mahdollisimman lähellä toisiaan olevista kihlakunnista. Määräyksessä kehoitetaan syyttäjiä kiinnittämään huomiota tiiviiseen yhteistoimintaan.

SYYTÄJÄLAITOKSEEN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista on koskenut syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta, mutta jonkin verran on kanneltu myös menettelytavoista, lisätutkintapyyntöihin suhtautumisesta, ratkaisujen viipymisestä ja perusteluista.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Kertomusvuonna on jätetty hyväksi havaittua käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehty syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyypiset kantelut on siirretty valtakunnan-

syyttäjälle, mikäli kysymys on ollut asiasta, jossa oikeusasiamiehellä ei ole syyteoikeutta. Valtakunnansyyttäjä voi toimivaltansa puitteissa suorittaa tällöin uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta. Oikeusasiamies voi tällaisessa tapauksessa vain arvioida yleisen syyttäjän toiminnan lainmukaisuuden. Näiden syyteharkintakanteluiden siirtäminen on katsottu kantelijan kokonaisedun mukaiseksi. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin kertomusvuonna kaksitoista kantelua. Siirrettyjen tapausten määrä näyttää vakiintuneen kymmenen kantelun molemmin puolin.

Myös valtakunnansyyttäjän toimintaan kohdistuu jonkin verran kanteluita. Useimmiten niissä on kysymys tyytymättömyydestä valtakunnansyyttäjän ratkaisuun syyteharkinta-asiassa. Osa kanteluista koski muodollisia seikkoja ja käsittelyaikaa. Eräs kihlakunnansyyttäjä kanteli, kun apulaisvaltakunnansyyttäjä oli pyytänyt häneltä selvitystä hänen mielipidekirjoituksistaan, joissa hän oli arvostellut voimakkain sanakääntein poliisin ja syyttäjäkollegojensa toimintaa vireillä olevassa asiassa (ns. Bodom-oikeudenkäynti). Apulaisvaltakunnansyyttäjä arvosteli sittemmin 28.9.2005 lähettämässään kirjeessä kihlakunnansyyttäjän menettelyä. Asian käsittely oikeusasiamiehen kansliassa on kesken.

Kertomusvuonna tehtiin 62 syyttäjiä koskevaa kanteluratkaisua. Edellisenä vuonna syyttäjiä koskevia ratkaisuja oli 59. Syyttäjiin kohdistuvia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 77. Lisäksi tutkittavaksi otettiin yksi asia omasta aloitteesta. Kun edellisenä vuonna kirjattiin 63 syyttäjiin kohdistunutta kantelua, lisäystä on yli 20 %.

Kertomusvuonna neljä kantelua johti toimenpiteisiin. Kaikissa toimenpiteenä oli käsityksen esittäminen. Toimenpidepäätösten kokonaismäärä näyttää vakiintuneen nykyiselle tasolle. Yhdessä tapauksessa AOA Rautio saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä vapaudenmenetysajan selvittämisestä silloinkin, kun syytetty oli ollut vapautensa menettäneenä sellaisesta rikosepäilystä, joka ei johtanut syytetömiin (dnro 2117/4/03*).

Toisessa tapauksessa AOA Jääskeläinen saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä siitä, että tämän olisi tullut tehdä kirjallinen päätös Valtakunnansyyttäjänvirastosta siirretyssä asiassa. Valtionsyyttäjä oli siir-

tänyt asian Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirastoon kihlakunnansyyttäjän käsiteltäväksi esitutkintalain 15 §:n 2 momentin mukaisesti ja nimenomaisesti ilmoittanut asianomistajalle, että asiassa tullaan antamaan kirjallinen päätös. AOA kiinnitti samalla Helsingin kihlakunnan syyttäjänviraston huomiota myös asiakirjojen huolelliseen kirjaamiseen ja säilyttämiseen (617/4/04).

Kolmannessa tapauksessa AOA Lindstedt saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä, kun tämä ei ollut esittänyt eikä pyynnöstäkään antanut vastaajille esitutkinnassa hankittua keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion lausuntoa. AOA:n näkemyksen mukaan syyttäjällä olisi ollut julkisuuslain 14 §:n 1 momentin perusteella toimivalta päättää asiakirjan antamisesta, koska lisätutkinta suoritettiin syyttäjän poliisille osoittaman ”toimeksiannon” perusteella hänellä jo syyteharkinnassa olevaan asiaan liittyen (1869/4/04).

Tarkastustoiminta

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjänvirastoja suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitosuudistuksen toteututtua syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta on parantunut, joten oikeusasiamiehen ei ole ollut tarkoituksenmukaista lisätä näitä tarkastuksia. Paikallisen syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen tarkastaminen samalla kertaa on osoittautunut toimivaksi menettelytavaksi. Tällöin saadaan tietoa mm. poliisin ja syyttäjän yhä tärkeämmäksi käyvistä yhteistyöstä. Näin pystytään myös hahmottamaan paremmin kuvaa esitutkinnan ja syyttäjän toiminnan mahdollisista ongelmista.

Syyttäjätarkastusten painopisteiksi ovat – yhteistyökysymysten lisäksi – muotoutuneet syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättäjäyttämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessin sujuvuus syyttäjän työssä. Kertomusvuonna kiinnitettiin edelleenkin erityistä huomiota tapauksiin, joissa oli kysymys perheväkivallasta tai lapsiin kohdistuneista rikoksista.

SYYTTÄJÄLAITOKSEN TARKASTUKSET 2005

Sodankylän kihlakunnanviraston syyttäjäosaston Inarin palvelutoimisto	27.9.2005
Forssan kihlakunnanviraston syyttäjäosasto	15.12.2005

Sodankylän syyttäjäyksikkö kuuluu Lapin läänin yhteistoiminta-alueeseen, jonka päällikkönä toimii Rovaniemen syyttäjäyksikön johtava kihlakunnansyyttäjä. Sodankylän syyttäjäyksikön Inarin palvelutoimiston syyttäjälle on nykyisin jaettu syyteharkintaan myös Rovaniemen käräjäoikeuden ja jopa Kemi-Tornion käräjäoikeuden käsiteltäväksi meneviä juttuja. Sodankylän syyttäjäyksikön syyttäjät ovat lisäksi toimivaltaisia syyttämään yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle jääneissä Kittilän ja Käsivarren kihlakunnissa. Edellä selostettu juttujen jakaminen ei näytä pitkät etäisyydet huomioon ottaen tarkoituksenmukaiselta. Yhdensuuntainen matka esimerkiksi Ivalosta Kemiin on 406 kilometriä.

Forssan kihlakunnanviraston syyttäjäosasto kuuluu Keski-Uudenmaan yhteistoiminta-alueeseen, jonka päällikkönä toimii Keski-Uudenmaan syyttäjäyksikön johtava kihlakunnansyyttäjä. Tällä hetkellä toiminnallista yhteistoimintatarvetta ei Forssan yksikön näkökulmasta ollut.

Tarkastuskohteissa syyteharkinta-ajat olivat lyhyitä. Syyteharkinta pystyttiin suorittamaan poikkeuksetta puolessa vuodessa.

Yhteistyö poliisin kanssa oli kummassakin tarkastuskohteessa mutkatonta. Inarin-Utsjoen kihlakunnanviraston poliisilaitoksella ei ole komisariota. Tämä näkyi jonkin verran poliisitutkinnan laadussa. Samoin se näkyi siinä, että Inarin palvelutoimiston syyttäjälle tuli syyteharkintaan edelleenkin vanhoja juttuja. Ongelmia aiheutui myös siitä, että Inarin-Utsjoen poliisilaitoksella ei ohjata samaa epäiltyä koskevia juttuja samalle tutkijalle. Tästä aiheutui lisätyötä tutkijoille ja siitä saattaa seurata, että jutut tulevat syyteharkintaan eri aikoina ja vieläpä eri syyttäjille.

Inarin palvelutoimiston tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota saamen kielilain soveltamiseen. Syyttäjän mukaan siellä on saamenkielisen henkilön pyynnöstä hankittu istuntoon tulkki. Tulkin saamisessa on joskus ollut vaikeuksia. Esimerkiksi saamen kielen toimistosta on joskus kieltäydytty tulemasta tulkiksi ja ilmoitettu, että he ovat kääntäjiä, eivät tulkkia.

Ratkaisuja

LISÄTUTKINNAN SUORITUTTAMINEN ENNEN SYYTEHARKINNAN PÄÄTTÄMISTÄ

AOA Jääskeläinen saattoi syyttäjän tietoon käsityksensä siitä, että syyttäjän tiedossa oleva syytteen nostamisen kannalta keskeisen todisteen näyttöarvoon ja uskottavuuteen vaikuttava selvitys tulisi pyrkiä hankimaan ennen syyteharkinnan päättämistä tehtävillä lisätutkintatoimenpiteillä. Syyttäjältä oli pyydetty ennen syyteharkintaratkaisua lisätutkintaa kahden alle 15-vuotiaan uudelleen kuulemiseksi. Nämä olivat nimittäin kertoneet rikoksesta epäillylle, syyteharkinnan kohteena olleelle henkilölle esittäneensä totuudenvastaisia tietoja tämän osuudesta epäillyssä rikoksessa ja että nuo kertomukset eivät olleet perustuneet heidän omiin havaintoihinsa, vaan osin kuulopuheisiin. Syyttäjä oli kieltäytynyt lisätutkinnasta ja nostonut syytteen. Kun näitä henkilöitä kuultiin alioikeudessa todistelutarkoituksessa, syyttäjä ilmoitti kantanaan, että syyte pitää hylätä.

AOA Jääskeläisen päätös 12.12.2005, dnro 237/4/04 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN VALTAKUNNANSYÖTTÄJÄNVIRASTOSSA

Kanteluasian käsittely Valtakunnansyyttäjänvirastossa kesti runsaat 15 kuukautta. Syyteoikeus kotirauhan rikkomisesta vanhentui tuona aikana. Asia oli suhteellisen yksinkertainen ja se voitiin ratkaista ilman välitoimia ja muita lisäselvityksiä. Asia olisi valtakunnansyyttäjän mukaan voitu välittömästi saapumisen jälkeen

siirtää paikalliselle syyttäjälle, koska asia ei ollut aikaisemmin ollut hänen ratkaistavanaan.

Esitutinnan päätöksessä asian rikosnimikkeeksi oli kirjattu kotirauhan rikkominen. Kantelija katsoi teon rikosnimikkeeksi törkeän kotirauhan rikkomisen ja pakkottamisen. Ensiksi mainitun rikoksen syyteoikeus ei vanhentunut käsittelyn aikana. Apulaisvaltakunnansyyttäjän sijainen katsoi, että asiassa ei ole ollut kysymys törkeästä kotirauhan rikkomisesta. Kun syyteoikeus oli kotirauhan rikkomisen osalta tuolloin (esittelyhetkellä) vanhentunut, asiaa ei ollut syytä ottaa Valtakunnansyyttäjänvirastossa uuteen käsittelyyn.

AOA Raution käsityksen mukaan valtiosyyttäjän olisi tullut ottaa huomioon asian vanhentumisen mahdollisuus kotirauhan rikkomisen osalta. AOA:n mukaan valtiosyyttäjä menetteli virheellisesti, kun hän ei esitellyt asiaa ennen sen vanhentumista valtakunnansyyttäjälle tai apulaisvaltakunnansyyttäjälle eikä selvittänyt mahdollisuutta siirtää asia paikallissyyttäjän ratkaistavaksi. AOA saattoi valtiosyyttäjän tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä.

Kysymyksessä oli asia, jossa tutkinnanjohtajana toiminut komisario ei olisi saanut tehdä esitutkinnan lopettamispäätöstä rikoksen vähäisyyden perusteella, koska asianomistajalla oli asiassa vaatimuksia. Se olisi tullut saattaa kihlakunnansyyttäjän ratkaistavaksi esitutkinnan rajoittamisesityksenä. AOA saattoi käsityksensä tutkinnanjohtajana toimineen komisarion tietoon.

Tutkinnanjohtajan esimiehenä toiminut poliisipäällikkö menetteli niin ikään virheellisesti, kun hän katsoi asianomistajan kanteluun antamassaan päätöksessä tutkinnanjohtajan toimineen asiassa hänelle kuuluneen harkintavallan rajoissa.

AOA Raution päätös 26.9.2005, dnro 13/4/04 (esittelijänä Eero Kallio)

EPÄILLYN ASEMAAN ASETTAMINEN JA ESITUTKINNAN PÄÄTTÄMINEN

Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitokselle oli takavari-koitu 197 huumausaineeksi luokiteltua tablettia, joista sittemmin havaittiin 50 tablettia kadonneeksi. AOA Rautio piti ongelmallisena sitä, että kantelun tehnyt poliisia oli kuulusteltu asiassa rikoksesta epäiltynä, vaikka hyvin monella työntekijällä oli käytännössä ollut yhtäläiset mahdollisuudet päästä käsiksi takavari-koituihin tabletteihin, koska niitä säilytettiin osan aikaa poliisilaitoksen avohyllyssä. Pelkkä rikoksenteon mahdollisuus ei riitä perusteeksi epäillyn asemaan asettamiselle. Asia ei kuitenkaan antanut aihetta muuhun kuin että AOA kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen kihlakunnansyyttäjän ja tutkijana toimineen vanhemman konstaapelin huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

Tutkinnanjohtajana toiminut kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt päätöksen esitutkinnan lopettamisesta perusteella ”ei rikosta”. Tilanne oli kuitenkin ollut se, että todistusaineisto jutun päättämiseksi oli ollut puutteellinen eikä uutta todistusaineistoa ollut odotettavissa. Tällöin esitutkinta olisi tullut AOA:n mukaan keskeyttää eikä lopettaa kokonaan. Tosiasiassa tutkinnanjohtajan päätös näytti pikemminkin tarkoitetun tutkinnan lopettamispäätökseksi kolmen epäiltynä kuullun poliisimiehen osalta. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Raution päätös 9.6.2005, dnro 2011/4/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

POLIISI

Yleiskatsaus

Kertomusvuonna poliisia koskeva laillisuusvalvonta kuului kanslian työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan 30.9.2005 saakka AOA *Rautiolle* ja 1.10.2005 alkaen AOA *Lindstedtille*. Myös OA *Paunio* ja AOA *Jääskeläinen* ratkaisivat yksittäisiä poliisia koskevia kanteluita. Poliisiasioiden pääesittelijä oli 31.7.2005 saakka vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* ja 1.8.2005 alkaen oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*.

POLIISIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Niiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on vaihdellut 10–15 %:n välillä. Viime vuosina poliisikanteluiden määrä on hienoisesti noussut. Jonkin verran poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan lisäksi erityisesti syyttäjiin tai tuomioistuimiin pääasiassa kohdistuneiden ja tämän vuoksi niihin ryhtymien tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

Kertomusvuonna ratkaistiin 504 poliisin toiminnasta tehtyä kantelua ja 13 omaa aloitetta. Ratkaistujen poliisikanteluiden määrä on vuosina 2002–2005 vaihdellut yli neljänsadan ja viidensadan välillä. Poliisikantelut näyttävät tilastojen mukaan johtavan hieman keskimääräistä useammin toimenpideratkaisuun. Kertomusvuonna toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli yhteensä 122, joista kymmenen oli huomautuksia. Yhtään syytemääräystä ei annettu.

Kaikista oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuista poliisia koski lähes 24 %. Tämän perusteella ei kuitenkaan ole syytä esittää pitkälle meneviä arvioita poliisitoiminnan yleisestä tasosta. Eräänä selityksenä kantelujen määrään ja muita asiaryhmiä suurempaan toimenpideprosenttiin voi olla poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkinta-aikaa. Pakkokeinoja koskevat

ratkaisut joudutaan usein tekemään niukkojen tietojen valossa. Ratkaisuja tulee kuitenkin aina arvioida sen pohjalta, mitä päätöstilanteessa oli tiedossa. Poliisin toiminta saa myös varsin paljon julkisuutta joukkoviestintävälineissä, mikä saattaa vaikuttaa kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Tästä johtuu se, että laillisuusvalvonnan ratkaisulla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin monilla muilla hallinnon ja lainkäytön aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut näyttelevät keskeisempää osaa.

Ilmeisesti väitteet poliisin vakavista väärinkäytöksistä, esimerkiksi suoranaisestä pahoinpitelystä, ohjautuvat paljolti suoraan normaaliin esitutkintaan, koska tällaisia väitteitä esiintyy varsin harvoin kanteluissa. Lieenee ajateltavissa, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on sinänsä perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia ns. poliisirikoksista, joissa tutkinnanjohtajana toimii virallinen syyttäjä, on vuosittain ollut 500–700.

Valtaosa oikeusasiamiehelle tulleista poliisiin kohdistuneista kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Tyypillisiä poliisikanteluita ovat kirjoitukset, joissa katsotaan, että esitutkinta on puutteellinen tai pidetään virheellisenä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa taikka arvostellaan tutkinnan kestoa. Usein tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että esitutkinta olisi ”subjektiivinen” oikeus eli poliisi suorittaisi esitutkinnan, kun joku sitä pyytää, tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta, esimerkiksi toimituttaa uuden esitutkinnan tai siirtää sen paikallispoliisista keskusrikospoliisille. Oikeusasiamies voi kuitenkin pyytää esitutkinnan toimittamista tai muutoin määrätä esitutkinnasta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa (virkamiehiä ja muita julkista tehtävää hoitavia koskevat asiat), joten yksityishenkilön tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnasta oikeusasiamies ei voi päättää.

Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Ei ole myöskään harvinaista, että kantelijat arvostelevat poliisin käyttäytymistä tai puolueelliseksi koettua menettelyä.

Kanteluasioiden ja omina aloitteina tutkittujen asioiden lisäksi poliisiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan kuuluvat tarkastukset. Niitä toimitetaan erityisesti kihlakuntien poliisilaitoksilla.

Tarkastukset eivät ole yllätysluontoisia vaan etukäteen valmisteltuja siten, että poliisilaitokselta hankitaan asiakirjamateriaalia: esimerkiksi selvityksiä kiinnitoista ja pidätyksistä sekä muita esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista, selvityksiä telepakkokeinojen käytöstä jne. Tämän aineiston pohjalta tarkastuksella selvittellään tapauksia tarpeen mukaan tarkemmin. Tarkastushavainnot voivat johtaa esimerkiksi siihen, että asia otetaan tutkittavaksi omana aloitteena. Tarkastustoiminta ja kantelujen tutkiminen tukevat toisiaan. Kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen ja/tai käräjäoikeus, viimeksi mainittu tosin vain telepakkokeinoasioiden osalta. Näin saadaan tietoa myös yhteistyön toimivuudesta ja arvioita viranomaisten toiminnan laadusta.

Poliisitoiminnan tarkastuksissa on pyritty toteuttamaan painopisteajattelua. Erityishuomiota on kiinnitetty toimenpiteisiin, jotka on perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeiksi. On myös pyritty keskittymään alueille, joissa muu valvonta ja oikeusturvatakeet syystä tai toisesta eivät ole kattavia esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisen vuoksi. Kertomusvuonna poliisilaitosten tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota muun muassa esitutkinnan joutuisuuteen, asioiden seurantaan ja priorisointiin, rikostorjuntaan, poliisipalveluiden saatavuuteen kihlakunnan eri alueilla ja poliisin ”näkyvyyteen” sekä telepakkokeinoin. Lapsiin kohdistuvien rikosten ja perheväkivaltatapauksien tutkinta sekä viranomaisyhteistyö tällaisissa asioissa on ollut korostetusti esillä. Luonnollisesti myös vapautensa menettäneiden olosuhteisiin eli lähinnä poliisivankiloihin tutustuminen kuuluu tarkastusten ohjelmaan.

Poliisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot ja peitetoiminta. Näistä ks. erillinen jakso s. 69.

HALLINNONALAN OIKEUSTILA

Jo edellisenä vuonna alkanut julkinen keskustelu poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta jatkui kertomusvuonna. Myös poliisihallinnon käytössä olevat resurssit ovat olleet laajan julkisen keskustelun kohteena.

Poliisia koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu varsin laajasti ja poliisille on annettu käyttöön periaatteellisesti merkittäviä uusia keinoja. Apulaisoikeusasiamiehet ovat eri yhteyksissä varsin voimakkaasti arvostelleet sitä, että esimerkiksi poliisilain ja pakkokeinolain mukaisia mahdollisuuksia muun muassa telekuunteluun ja televalvontaan on koko ajan erillisin uudistuksin lisätty, minkä on useassa yhteydessä todettu johtaneen vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen. Esimerkiksi eri lakiehdotuksiin annetuissa lausunnoissa apulaisoikeusasiamiehet ovat korostaneet, että olisi syytä arvioida kokonaisuutena poliisi- ja pakkokeinolakeja ja niiden poliisille suomia valtuuksia.

Apulaisoikeusasiamiehet ovat jo vuosien ajan pitäneet tarpeellisenä poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien laintasoisten säännösten kehittämistä (lausunto ns. putkalakiehdotuksesta ks. OA:n kertomus 2001 s. 123). Kertomusvuoden aikana hallitus antoi esityksen laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohdeltusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp).

LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVIA KANNANOTTOJA

AOA Rautio oli eduskunnan hallintovaliokunnassa kuultavana poliisilain ym. muuttamista tarkoittavasta hallituksen esityksestä HE 266/2004 vp (1079/5/05). AOA arvosteli ehdotukseen sisältyvää poliisin vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon poliisilain säätämisen jälkeen tapahtunut kehitys yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta koskevassa lainsäädännössä. AOA toi myös esille poliisin eräissä tapauksissa rajoittamattoman vaitiolo-oikeuden ongelmat esimerkiksi tapauksessa, jossa perusteettoman ilmiannon esitutkinta on

jouduttu lopettamaan alkutekijöihinsä, kun poliisi on vedonnut oikeuteensa olla paljastamatta "ilmiannon" tekijää. Mainitun hallituksen esityksen tarkoittamia lainmuutoksia käsitellään myös kertomuksen telepakkokeinoja ja peitetointia koskevassa jaksossa (s. 69).

AOA Rautio antoi oikeusministeriölle lausunnon peitetointityöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta anonyymiä todistelua ja peitepoliisin oikeutta osallistua rikollisryhmän toimintaan koskevaksi lainsäädännöksi (dnro 1638/5/05* s. 92). AOA suhtautui kriittisesti ehdotukseen anonyymistä todistelusta ja totesi, että sitä vastaan puhuvat seikat ovat varsin vahvoja ja periaatteellisesti tärkeitä. Järjestelmään siirtyminen vaatisi vakuuttavia perusteluja, eikä AOA:n mielestä mietintöön sisällynyt sellaisia. AOA totesi, että kysymys on tärkeästä periaatteellisesta ratkaisusta, joka voi johtaa suurempaan muutokseen kuin mitä mietinnössä mielletään.

Poliisin oikeuden tehdä rikoksia AOA totesi olevan periaatteellisesti vielä vakavampi kysymys kuin anonyymi todistelu; toisaalta järjestelmän hyväksyttävyyden olennaisesti riippuvainen siitä, minkä tyyppisistä rikoksista saattaisi olla kysymys. AOA piti mietintöä tältä osin ongelmallisena muun muassa siksi, että mietinnössä ei AOA:n mielestä riittävästi kerrota, missä tilanteissa oikeutta rikoksen tekemiseen tarvitaan. AOA:n mukaan voidaan kysyä, onko mietinnössä ehdotettu toiminta sopusoinnussa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 5/1999) esittämän sen näkökannan kanssa, ettei peitetointiaan pidä ryhtyä, jos sitä harjoittavan poliisimiehen terveyttä ei pystytä riittävästi varmistamaan.

AOA Lindstedt antoi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 90/2005 vp (3051/5/05*). AOA totesi perustuslain 7 §:n 3 momentin edellyttävän, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. AOA piti tärkeänä, että laissa mahdollisimman tarkasti säädetään toisaalta poliisin tiloissa säilytettävän henkilön oikeuksista ja toisaalta viranomaisten velvollisuuksista säilytettävän henkilön suhteen. AOA:n mielestä ns. etävalvontaan sisältyy ongelmia, joita ehdotus tai sen perustelut eivät vakuuttavasti poista. Lausunnossa AOA korosti muun muassa

koulutuksen merkitystä säilöön otetun henkilön hoidon tarpeen tunnistamisessa, joka on ensiarvoisen tärkeää putkakuolemien ehkäisemisessä.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna tarkastettiin kolme pientä tai keski-suurta kihlakunnan poliisilaitosta. Näitä olivat Haukipudas, Inari-Utsjoki ja Forssa. Sisäasiainministeriön poliisiosaston tarkastuksella keskusteltiin ajankohtaisista poliisitoiminnan teemoista. Keskusrikospoliisissa tarkastus keskittyi telepakkokeinoihin ja peitetointiaan. Lisäksi tarkastettiin keskusrikospoliisin Oulun alueyksikkö ja liikkuvan poliisin Pohjois-Suomen alueyksikkö. Erityisesti poliisin säilytettävänä olevien henkilöiden olosuhteisiin keskityttiin Oulun kihlakunnan poliisivankilan ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen Töölön säilytysuojan tarkastuksilla. Oulun poliisivankilan tarkastuksen tarkoitus oli tutustua ns. etävalvontaan. Oulun poliisilaitokselta on mahdollisuus kamerayhteyden avulla valvoo Pudasjärven ja Taivalkosken putkatiloja, lisäksi Kuusamon putkatilojen etävalvontaa oltiin juuri aloittamassa.

Esitutkintojen kesto on tarkastusten vakioiteema. Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksella havaittiin eräitä esitutkinnassa olevia asioita, joiden syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana. AOA Lindstedtin käsityksen mukaan asiassa oli syyt epäillä virkavelvollisuuden laiminlyöntiä ja hän määräsi asiassa suoritettavaksi esitutkinnan. Haukiputaan kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksella huomiota herättivät useat, varsin yksinkertaisilta vaikuttaneet yli kaksi vuotta tutkinnassa olleet jutut. AOA Rautio otti kyseisten esitutkintojen valmistumisen seurattavakseen.

Keskusrikospoliisin tarkastuksella kävi ilmi, että sisäiseen laillisuusvalvontaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Keskusrikospoliisi on antanut 1.11.2005 voimaan tulleen sisäisen määräyksen keskusrikospoliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Määräys perustuu keskusrikospoliisin ohjesäännön 30 §:ään ja SM:n määräyksen poliisissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta. Keskusrikospoliisissa on myös valmistunut tarkastuskertomus vuodelta 2005. Tarkastuskertomuksessa on kuvattu muun muassa suoritettuja tarkastus-

käyntejä ja kuvattu ns. SALPA-järjestelmän käyttöönottoon liittyviä valvonnan kannalta relevantteja huomioita. Tarkastuskertomuksessa on otettu esille myös poliisi- ja pakkokeinolakeihin liittyviä tulkintaongelmia, avoimna olevien vanhojen juttujen tilannetta sekä yksittäisiä huomioon otettavia asioita. Poliisin käytössä olevien henkilörekisterien käytön valvonta on ollut yksi sisäisen laillisuusvalvonnan painopistealue.

Muista tarkastushavainnoista ks. jakso Telepakkokeinot ja peifeitoiminta (s. 72).

POLIISIHALLINNON TARKASTUKSET 2005

Sisäasiainministeriön poliisiosasto	14.3.2005
Keskusrikospoliisin Oulun alueyksikkö	27.4.2005
Liikkuvan poliisin Pohjois-Suomen alueyksikkö	27.4.2005
Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen poliisivankila	27.4.2005
Haukiputaan kihlakunnan poliisilaitos	27.4.2005
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos/ Töölön säilytysuoja	6.7.2005
Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitos	27.9.2005
Keskusrikospoliisi	24.11.2005
Forssan kihlakunnan poliisilaitos	15.12.2005

Ratkaisuja

TÖRKEÄÄ VAKOILUA KOSKEVAN ASIAN TUTKINTA

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan suojelupoliisin menettelyn lainmukaisuuden häntä koskevan rikosasian tutkinnassa. Hän pyysi myös selvittämään, menettelivätkö viranomaiset laillisesti antaessaan tietoja rikosepäilyistä niin, että tieto levisi myös julkisuuteen.

Rikosepäilyn esitutkinta

OA Paunion mukaan suojelupoliisi ei menetellyt lainvastaisesti kantelijan tarkoittamassa esitutkinnassa. Esitutkintakynnys törkeän vakoilun tutkimiseen ylittyi selkeästi. Sen sijaan nimenomaan kantelijaan kohdistuvan rikosepäilyn tueksi ei missään vaiheessa ollut vahvoja perusteita. Laki ei kuitenkaan edellytä vahvoja epäilyjä, jotta henkilöä voidaan kuulustella syylliseksi epäiltynä. Saamiensa selvitysten perusteella OA päätyi siihen, että suojelupoliisi ei jättänyt kantelijan oikeusturvaa huomioon ottamatta tai painottanut kohutuuttomasti rikoksen selvittämistä, kun se kuulusteli häntä epäiltynä törkeästä vakoilusta.

OA ei myöskään pitänyt perusteettomana tai mielivaltaisena sitä arviota, että kantelijaan kohdistunut rikosepäily ei kokonaan poistunut esitutkinnan aikana, vaikka se heikentyikin. Tutkinnanjohtaja ei siten ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin, kun hän siirsi asian myös kantelijan osalta syyteharkintaan. OA myös totesi, että vaikka esitutkinta kantelijan näkökulmasta kesti kauan, niin asian laatu ja laajuus huomioon se ei viipynyt tavalla, joka olisi antanut aiheita arvosteluun.

OA kuitenkin esitti valtioneuvoston harkittavaksi, että laissa säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä henkilö voidaan asettaa syylliseksi epäillyn asemaan. Nykyään laissa säädetään vain siitä, millä edellytyksillä esitutkinta on aloitettava, ei sen sijaan siitä, milloin henkilöä voidaan käsitellä syylliseksi epäiltynä.

Rikosepäilyn vuotaminen julkisuuteen

OA piti vakavana sitä, että julkinen valta ei onnistunut suojaamaan kantelijaa ennenaikaiselta ja leimaavalta julkisuudelta. Lain mukaan tieto häneen kohdistuvasta esitutkinnasta oli lähtökohtaisesti salassapidettava eikä se olisi saanut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) mukaan tulla tapahtuneella tavalla julkisuuteen, kun esitutkinta oli kesken. OA painotti syyttömyysolettaman merkitystä ja sitä, että rikosepäilyjen ennenaikaisesta julkistamisesta johtuvia, mahdollisesti peruuttamattomia haitallisia seuraamuksia tulee pyrkiä minimoimaan. Suojan

tarve on suurin tutkinnan alkuvaiheessa, jolloin tiedot tapahtumista ovat yleensä vajavaiset ja riski perusteettomasta leimaantumisesta ja epätasapainoisesta julkisuudesta on suurin.

OA pyysi keskusrikospoliisia suorittamaan esitutkinnan siitä, miten tieto rikosepäilystä vuoti julkisuuteen. Tämä jäi kuitenkin selvittämättä. Esitutkinnassa esille tulleen perusteella hän katsoi, että virkasalaisuuden rikkomisesta epäilty, suojelupoliisin nyt jo eläkkeellä oleva ylitarkastaja ei ollut syyllistynyt rikokseen. Ylitarkastajan ei missään vaiheessa epäilty vuotaneen asiaa julkisuuteen.

Esitutkintaa koskevien tietojen salassapidettävyys

Tiedon antaminen rikosepäilystä on joissakin tapauksissa lainmukaista. Lain mukaan tieto voidaan antaa, jos tiedon antamiseen on olemassa julkisuuslain edellyttämä painava syy, vaikka tiedon antamisesta aiheutuisi vahinkoa epäillylle. Jokaisen tiedonluovutuksen sallittavuutta tulee arvioida itsenäisesti. Tietoa voidaan siten luovuttaa toiselle viranomaiselle tai yksityishenkilöllekin, vaikka tieto pysyy edelleen salassa pidettävänä muihin tahoihin – esimerkiksi julkisuuteen – nähden. Esitutkintalaissa on erikseen säännelty tiedottamisesta julkisuuteen, josta tässä tapauksessa ei ollut kysymys.

Suojelupoliisi oli antanut tiedon asiasta tasavallan presidentille Tarja Haloselle, entiselle presidentille Martti Ahtisaarelle, useille ministereille ja eräille virkamiehille. OA:n mukaan suojelupoliisi ei näin tehdessään menettellyt lainvastaaisesti. Myöskään suojelupoliisin varsinaisessa tiedottamisessa kyseisestä esitutkinnasta ei tullut esiin lainvastaista menettelyä.

Tieto rikosepäilystä annettiin myös silloiselle Keskus-tapualueen puheenjohtajalle Esko Aholle. Asian kertomisesta päättivät suojelupoliisin päällikön aloitteesta yhdessä silloiset pääministeri Paavo Lipponen ja sisä-asiaiministeri Ville Itälä.

OA katsoi, että he eivät näin tehdessään ylittäneet heille ministereinä kuulunutta harkintavaltaa arvioi-

nessaan, että tiedon antamiseen Aholle oli painava syy, vaikka oli arvioitavissa, että siitä aiheutuisi vahinkoa kantelijalle. He olivat harkintavaltaansa puitteissa voineet pitää julkisuuslain tarkoittamana painavana syynä muun muassa poliittisen järjestelmän häiriötönnä toiminnan varmistamiseen liittyviä seikkoja, vaikka toisaalta tiedon siirtyminen vaihtolovelvollisten piiriin ulkopuolelle, rikosepäilyn vakavuus ja siitä johdettava tiedon korostettu arkaluonteisuus olivat vakavaa pohdintaa edellyttäviä kysymyksiä.

OA:n tutkinnassa ei tullut ilmi, että rikosepäilyn kertominen Aholle olisi ollut yhteydessä siihen, että asia tuli julkisuuteen.

Myös OA:n pyytämästä esitutkinnasta pääsi tietoja julkisuuteen ennen aikaisesti. Tällaisia tietovuotoja on havaittu tapahtuneen muulloinkin. Poliisikin ovat lailisuusvalvonnan yhteydessä arvostelleet sitä, että julkisuutta syystä tai toisesta kiinnostavissa tapauksissa tiedotusvälineillä voi olla varsin pian rikosilmoituksen sisältö tiedossaan, jos ilmoitus tallennetaan poliisin tietojärjestelmään sitä erityisesti salaamatta.

OA katsoikin aiheelliseksi selvittää, mitä toimenpiteitä on tehtävissä, jotta voidaan ehkäistä salassa pidettävien tietojen lainvastaista leviämistä. Samalla hän esitti valtioneuvostolle, että poliisin vaihtolovelvollisuutta koskevaa poliisilain säännöstä täsmennettäisiin. Näiden asioiden käsittely on vielä kesken.

OA Paunion päätös 3.2.2005, dnro 1585/4/03*
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Samaan asiakokonaisuuteen liittyi kantelu 392/4/04*, joka koski sisäasiainministerin julkisuudessa antamia lausuntoja. Päätöksessään OA Paunio totesi, että sisäasiainministerillä – kuten ministereillä yleensä – on oikeus, mutta myös velvollisuus selvittää alaisensa hallinnon toimintaa julkisuudessa. Ministerillä on tällöin lähtökohtaisesti sama perustuslain 12 §:n mukainen sananvapaus kuin muillakin henkilöillä. Hänen asemastaan ja tehtäviensä luonteesta kuitenkin johdetaan, että hänen sananvapautensa on tosiasiallisesti joissakin suhteissa rajoitetumpi kuin yksityisillä kansalaisilla. Myös vaihtolovelvollisuus voi rajoittaa asioiden julkista selvittelyä.

OA:n mielestä sisäasiainministerin antamasta haastattelusta ei välity sellainen kuva, että hän olisi katsonut erään esitutkinnan kohteena olleen ja myöhemmin syyttämättä jätetyn henkilön syyllistyneen rikokseen. Siten sisäasiainministeri ei ollut rikkonut syyttämysolettaa. Hänen menettelyään on kuitenkin arvioitava myös asiallisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta. Tätä edellyttävät perustuslain 10 §:ssä suojattu henkilökohtainen kunnia ja 22 §:ssä julkiselle valalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen.

OA:n mukaan eräitä kantelussa tarkoitettuja ministerin lausumia voitiin pitää jossain määrin harkitsemattomina, mutta kysymys oli kuitenkin yksittäisistä lausumista. OA saattoi esittämänsä näkökohdat sisäasiainministerin tietoon.

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OIKEUDET JA OLOT

Vapautensa menettäneiden kohtelun ja olojen valvonta on oikeusasiamiehen erityisen valvonnan kohteena jo eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lainkin mukaan. Vapaudenmenetyksen peruste tai sen aikainen kohtelu ovat varsin tavallisia kantelujen aiheita. Tarkastuksilla näihin seikkoihin ja vapautensa menettäneiden olosuhteisiin kiinnitetään erityistä huomiota ja tapauksia voidaan ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi. Eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa hyvin paljon ja vapaudenmenetysten kesto vaihtelee muutamasta tunnista kuukausiin.

Laillisuusvalvonnassa on useissa yhteyksissä korostettu, että poliisivankilat eivät ole varustukseltaan pitkäaikaiseen asumiseen soveliaita ja tutkintavangit tulisi siirtää mahdollisimman pian vankilaan. Uuden tutkintavankeuslain (768/2005, voimaan 1.10.2006) mukaan tutkintavankia ei saa pitää poliisin säilytystilassa neljää viikkoa pitempää aikaa, ellei siihen ole erittäin painavaa syytä.

Pidätetyn ravinto poliisivankilassa ja säilytyshuoneen valaistus

Kantelija kertoi muun muassa jääneensä ilman lounasta kahtena päivänä ja ilman aamiaista kolmena päivänä ollessaan kiinniotettuna ja pidätettynä Vantaan poliisivankilassa. Aamiaista ei muutoinkaan tarjoiltu muille kuin tutkintavangeille. Lisäksi säilytyshuoneessa pidettiin öisin valoja päällä.

AOA Lindstedtin mukaan aterioiden tarjoamisessa kantelijalle oli menetelty virheellisesti. Kantelijalle olisi tullut tarjota sisäasiainministeriön ohjeen edellyttämien tavoin kolme ateriala vuorokaudessa vapaudenmenetyksen kestäessä yli 12 tuntia. Toisaalta AOA piti yleisesti suotavana, että myös tätä lyhyemmissä vapaudenmenetyksissä kiinniotetulle tulisi tarjota ravintoa (varsinkin niissä tapauksissa, joissa vapaudenmenetyksen aika lähenee 12 tuntia). AOA piti myös virheellisenä Vantaan poliisivankilassa noudatettua käytäntöä olla tarjoamatta aamiaista pidätettyinä oleville. AOA totesi myös, ettei esitutkintalain 24 §:n valossa kahta ateriala vuorokauden aikana voitu pitää säännöllisenä ruokailuvälien muodostuessa tällöin kohtuuttoman pitkiksi.

Mitä tuli kantelijan säilytyshuoneen valaistukseen, Vantaan poliisivankilassa vaikutti olleen käytäntönä, että säilytyshuoneissa pidettiin pääsääntöisesti valoja päällä ympärivuorokautisesti ja valot sammutettu ainoastaan pyynnöstä. Vantaan poliisipäällikkö on todennut lausunnossaan, että vankilassa noudatettu menettely on sitemmin muutettu vastaamaan sisäasiainministeriön antamaa ohjeistusta, joka edellyttää valot sammutettavaksi, ellei toisin toivota.

AOA:n näkemyksen mukaan poliisivankilassa kantelututkimuskohtana noudatettu käytäntö säilytyshuoneen valaistuksessa oli pidätettyjen kohtelua koskevan ohjeen vastainen. Muutoinkin voitiin pitää selvänä, ettei valojen "automaattinen" päällä pitäminen edesautta vapautensa menettäneiden levon turvaamista.

AOA Lindstedtin päätös 22.12.2005, dnro 2424/4/04 (esittelijänä Kristian Holman)

Ilmoitus vapaudenmenetyksestä omaisille

Kantelija oli otettu kiinni Vantaalla epäiltynä raiskauksesta (epäily osoittautui sittemmin aiheettomaksi). Vantaalta hänet kuljetettiin epäillyn rikoksen tapahtumapaikan poliisilaitokselle Saloon muun muassa tunnistamista varten. Kantelijan mukaan hänen ei Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksella sallittu ilmoittaa tapahtuneesta avovaimolleen taikka perheelleen eikä kukaan poliisimieskään tehnyt tätä ilmoitusta. Kun kantelija oli kuljetettu Saloon, hän ei edelleenkään saanut olla yhteydessä kehenkään.

AOA Rautio katsoi päätöksessään, että poliisin tulee aina tiedustella kiinniotetulta tai pidätetyltä, haluaako hän ilmoitettavan asiasta omaiselle tai muulle läheiselle henkilölle, jollei ole lain mukaista perustetta olla ilmoittamatta asiasta. Asia ei saa olla sen varassa, että kiinniotettu tai pidätetty oma-aloitteisesti pyytää asiasta ilmoittamaan.

AOA Raution päätös 24.5.2005, dnro 2335/4/03*
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Yhteydenotosta omaisiin oli kysymys myös AOA Raution kanteluratkaisussa 1950/4/04. Päihtymyksen vuoksi Vantaan kihlakunnan poliisilaitokselle kiinniotettu kantelija halusi itse soittaa kotiinsa ilmoittaakseen säilöönnotosta. Hänelle ei kuitenkaan annettu lupaa soittoon työturvallisuussyihin vedoten. Kantelija oli tuolloin kahlittuna käsirautoilla mielentilansa ja aggressiivisen käyttäytymisensä vuoksi.

AOA totesi, että poliisi ei menetellyt virheellisesti evätesään turvallisuussyistä ilmoituksen tekemisen. AOA:n käsityksen mukaan ilmoitus olisi kuitenkin tullut tehdä kotiväelle päihtyneen pyynnön perusteella, sillä ilmoituksen tekemiseen ei ollut ilmennyt laillista estettä eikä pyyntöä voinut pitää ilmeisen perusteettomana. AOA saattoi käsityksensä säilöönnotosta vastanneen poliisimiehen tietoon.

Radion hallussapito

Tutkintavangin oikeudesta saada käyttöönsä oma radio poliisivankilassa oli kyse kanteluratkaisussa 1492/4/04. AOA Rautio katsoi, että Porin kihlakunnan poliisilaitos oli ylittänyt sille tutkintavankeudesta annetun lain mukaan kuuluvan harkintavallan kieltäessään omien radioiden hallussapidon Porin poliisivankilassa. AOA saattoi käsityksensä käytännön virheellisyydestä Porin kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon vastaisen varalle.

Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen toimitilat

AOA Raution tarkastuksen yhteydessä Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksella 8.10.2004 kävi ilmi olennaisia puutteita tilojen soveltumisessa poliisilaitoksen tarpeisiin. Erityisesti heräsi kysymys, turvasivatko vapautensa menettäneiden säilytysolosuhteet heille asianmukaisen yksityisyyden suojan. AOA otti asian tutkittavaksi omasta aloitteestaan.

Vapautensa menettäneiden päivittäinen ulkoilumahdollisuus oli poliisilaitoksen avoimella ja aitaamattomalla takapihalla, joka toimi myös henkilökunnan ajoneuvojen pysäköintialueena. Kyseinen alue sijaitsi vilkkaasti liikennöidyn tien varressa ja viereisen oppilaitoksen välittömässä läheisyydessä ja oli siihen näköyhteydessä. Vapautensa menettäneen ja hänen avustajansa väliset tapaamiset sekä muut tapaamiset oli yleensä järjestetty tapahtuviksi yleisessä tilassa säilöönottotiloihin johtavan käytävän varrella sekä joissakin tapauksissa vapautensa menettäneen säilytyshuoneessa. Vapautensa menettäneen kuljettaminen säilytystiloihin ja säilytystiloista tapahtui yleisölle avoimen tilan kautta. Tutkintavankien eristämisessä oli puutteita.

Asian ratkaissut AOA Lindstedt totesi, että laillisuusvalvonnassa ei ole hyväksytty lainvastaisen tilan oikeutukseksi sitä, että viranomaisilla ei ole varaa saattaa olosuhteita lainmukaisiksi. Myöskään Seinäjoen poliisilaitoksen osittaisia soveltumattomuutta tarkoitukseensa ei voida hyväksyä.

Saatu selvitys antoi viitteitä siitä, että joistakin vapautensa menettäneiden säilytysolosuhteita parantavista toimenpiteistä Seinäjoen poliisilaitos pystyisi myös itse suoriutumaan. Mahdollista olisi myös, että henkilöiden säilytyksestä huolehtisi sellainen poliisilaitos, joka kykenisi tehtävästä suoriutumaan tutkintavankeudesta annetun lain ja sisäasiainministeriön määräyksen edellyttämällä tavalla.

AOA pyysi sisäasiainministeriön poliisiosastoa ilmoittamaan 29.9.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen toimitilojen saattamiseksi asianmukaiseen kuntoon.

AOA Lindstedtin päätös 28.11.2005, dnro 2769/2/04* (esittelijänä Kristian Holman)

ESITUTKINNAN KESTO

Esitutinnan kesto on hyvin tavallinen tyytymättömyyden aihe kanteluissa. Pitkään viipyvää esitutkintaa on ongelmallista paitsi yksittäisen rikosjutun asianosaisten kannalta myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Yksittäisten esitutkintojen asianmukaisesta toimittamisesta vastaavat sekä tutkija että tutkinnanjohtaja. Heillä tulee kuitenkin olla kohtuulliset mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä. Tämä on sekä työnjohdollinen että resurssikysymys. Tästä näkökulmasta vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkinnanjohtajaa ylemmäsikin.

Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta asioista, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. Ihmisoikeustuomioistuimen näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan rikosasioissa osaksi oikeudenkäyntiä.

Esitutinnan aloittaminen

Kantelija kertoi tehneensä poliisille rikosilmoituksen vuonna 2001 häneen kohdistuneesta pahoinpitelystä. Tapahtumasta kirjattiin rikosilmoitus Lappeenrannan

kihlakunnan poliisilaitokselle. Kun asian tutkinnasta ei ollut yli kolmeen vuoteen kuulunut mitään, pahoinpitelyn uhri kanteli oikeusasiamiehelle.

Poliisin selvityksessä todettiin syyksi esitutinnan keskeytyksen muun muassa poliisilaitoksen vaikea tutkintatilanne sekä poliisin tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen eli ns. priorisointi.

AOA Raution näkemyksen mukaan asiassa oli kysymys rikosoikeudellisesti arvioituna yksinkertaisesta rikosasiasta, jonka tutkiminen ei olisi vaatinut erityisen laajoja toimenpiteitä. Poliisilla oli alusta lähtien ollut tiedossaan epäilyjen henkilöllisyys, joten ainakin ilmoitustietojen perusteella vaikuttaisi siltä, että suoritettaviksi esitutkintatoimenpiteiksi olisivat pitkälti riittäneet asianosaisten kuulustelut sekä asianomistajalle aiheutuneen vahingon selvittäminen. Asiassa ei ollut kuitenkaan tehty mitään tutkintatoimenpiteitä ilmoituksen vastaanottamisessa tehdyn asianomistajakuulustelun sekä tutkinnan alkuvaiheessa saadun lääkärintodistuksen ja valokuvallisten laatimisen jälkeen. Henkilöä, jonka kantelija oli nimennyt rikoksesta epäilyksi, oli kuultu vasta noin kolmen vuoden ja kahdeksan kuukauden kuluttua tapahtumasta.

AOA katsoi, ettei kantelijan tekemän rikosilmoituksen perusteella ollut suoritettu riittäviä esitutkintatoimenpiteitä esitutkintalain 6 §:n edellyttämällä tavoin ilman aiheetonta viivytystä. Vasta vuoden 2005 alussa asian esitutkintaa on jatkettu suorittamalla rikoksesta epäiltyyn kuulustelu. Tämä näytti kuitenkin perustuneen yksinomaan siihen, että kantelija oli tehnyt kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle.

AOA antoi asiassa huomautuksen tutkintavastuussa olleille, tutkinnanjohtajina toimineille rikosylikomisariolle ja määräaikaiselle rikoskomisariolle sekä asian päättäjänä toimineelle rikosylikonstaapelille heidän esitutkintalain 6 §:n ja valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin vastaiseksi katsotusta menettelystään kantelijan ilmoittaman asiaa koskevassa esitutkinnassa.

AOA Raution päätös 11.8.2005, dnro 173/4/05* (esittelijänä Kristian Holman)

Esitutinnan keskeyttämisen edellytykset

Kantelija katsoi Helsingin kihlakunnan poliisiviranomaisten menetelleen lainvastaisesti, kun he olivat laiminlyöneet häneen kohdistuneen pahoinpitelyrikoksen esitutinnan. Kantelija kertoi, ettei esitutkintaa ollut lainkaan aloitettu hänen kantelukirjoituksensa päiväämisajankohtaan mennessä.

Poliisilta saaduista selvityksistä kävi ilmi, että asiassa oli aloitettu esitutkinta välittömästi poliisin tultua tapahtumapaikalle, koska jo alustavien puhuttelujen myötä oli syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Asiassa ei kuitenkaan suoritettu varsinaisia esitutkintalain tarkoittamia kuulusteluja, vaan asian esitutkinta keskeytettiin tutkinnanjohtajan tekemällä päätöksellä.

AOA Rautio totesi, että esitutkintalaissa ei ole säädetty siitä, milloin ja millä edellytyksillä esitutkinta voidaan keskeyttää. Esitutinnan keskeyttäminen on poliisikäytännössä varsin yleinen menettelytapa ja myös oikeuskirjallisuudessa sitä suositellaan käytettäväksi tietyissä tapauksissa. Keskeyttämiseen päädytään yleensä silloin, kun näyttää, että tutkinnan loppuun saattaminen hyväksyttävästä syystä huomattavasti viivästyy. Kysymys on useimmiten siitä, että todistusaineisto jutun päättämiseksi tai saattamiseksi syyttäjän harkittavaksi on puutteellinen eikä uutta todistusaineistoa ole odotettavissa. Esitutinnan keskeyttäminen ei merkitse sitä, että jutun tutkinnasta luovutaan tai että se esitutkintalain tarkoittamalla tavalla lopetettaisiin. Tutkintaa voidaan aina rikoksen syyteoikeuden vanhentumisaikojen puitteissa jatkaa. Keskeyttäminen onkin ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuusratkaisu, jonka tekemisessä poliisilla on suuri harkintavaltia.

On kuitenkin selvää, että keskeyttämisen on perustuttava hyväksyttäviin syihin. Arvioitaessa, milloin keskeyttämiseen voidaan päätyä, on AOA:n käsityksen mukaan otettava huomioon muun muassa, kuinka todennäköistä uuden selvityksen saaminen asiaan vielä on, kuinka suurta työtä se edellyttää ja milloin selvitystä ehkä olisi saatavissa. Ratkaisuun vaikuttaa myös epäilyn rikoksen laatu. Keskeyttämiskynnyksen asettamisessa voidaan ottaa huomioon myös tehtävien järjestykseen asettamista koskevia näkökohtia. Vakavien,

varsinkin henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten kysymyksessä ollessa aktiivitutkintaa tulisi jatkaa pidempään kuin esimerkiksi vähäisten omaisuusrikosten tutkintaa.

Poliisi ei tässä tapauksessa ollut suorittanut asianomistajan ja todistajien kuulusteluja, vaan oli tyytynyt alustaviin puhutteluihin ja rikospaikkatutkintaan. Lisäksi poliisilaitoksen tutkintasihteeri oli pyrkinyt puhelimitse tiedustelemalla kartoittamaan mahdollisten todistajien havaintoja tapahtuneesta.

AOA:n näkemyksen mukaan mahdollisten todistajien havaintojen kirjaamista ei tulisi jättää pelkästään alustavien puhutteluiden tai muiden vapaamuotoisten selvittelytoimien varaan, vaan ne tulisi niiden näyttöarvon takia kirjata mahdollisimman pian ja tarkasti ja esitutkintalaissa säädettyjä muotomääräyksiä noudattaen. Tosin tässä tapauksessa varsinaiselle pahoinpitelylle ei näytä olleen todistajia löydettävissä, eikä siitä edeltävästä anastusrikoksestaakaan vaikuta enää olleen saatavissa tekijän tunnistamisen kannalta merkittävää lisäselvitystä. Sen sijaan kantelijalle asianomistajan asemassa suoritettu kuulustelu olisi mahdollisesti saattanut tuoda asiaan jotakin lisäselvitystä. Lisäksi asianomistajan kuulusteleminen olisi osaltaan saattanut hälventää kantelijan epätietoisuutta rikosprosessin kulusta.

AOA piti rikostorjunnan ja rikosvastuun toteutumisen kannalta ongelmallisena, jos esitutinnan keskeyttämiseen päädytään tämänkaltaisissa seuraustensa perusteella vakaviksi katsottavissa väkivaltarikoksissa vain alustavien tutkintatoimenpiteiden perusteella. Kun rikosasian selvittämisen kannalta mahdollisesti suoritettujen kuulusteluiden lisäarvoa voitiin tässä tapauksessa pitää tulkinnanvaraisena, AOA piti laillisuusvalvonnan kannalta riittävänä saattaa käsityksensä esitutinnan keskeyttämisessä huomioon otettavista näkökohdista Helsingin poliisilaitoksen tietoon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 13.1.2005, dnro 626/4/03*
(esittelijänä Kristian Holman)

Kantelija valitti siitä, että häntä kohtaan esitettyyn rikosepäilyyn, jonka vuoksi hän oli muun muassa ollut vangittuna vuonna 1998, ei ollut yli kuuden vuoden

kuluessa saatu ratkaisua, ja hän oli edelleen rikoksesta epäillyn asemassa.

AOA Rautio totesi muun muassa, että rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista rajaavat ajallisesti syyte oikeuden vanhentumissäännökset. Vasta kun vanhentumisaika on kulunut umpeen, asia on rangaistusvastuun osalta loppuun käsitelty. Tämä on hyvin ymmärrettävä lähtökohta rikoksen uhrin ja yleisemminkin rikosten selvittämisen kannalta. Toisaalta voi kysyä, voidaanko pitää erityisen tyydyttävänä sitä, että selvittämättömät asiat ovat tutkinnassa syyte oikeuden vanhentumiseen asti siten, että kerran epäillyn asemaan joutuneet ovat siinä asemassa mahdollisesti vuosikymmeniä.

Olisi aiheellista harkita, tulisiko esitutkinnan keskeyttämisestä – muun muassa sen edellytyksistä ja vaikutuksista – säätää esitutkintalaissa. Esitutkinnan keskeyttäminen on hyvin tavallinen toimenpide, jolla on suuri tosiasiallinen merkitys rikosasian asianosaisille. AOA saattoi esittämänsä näkökohdat sisäasiainministeriön tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

AOA Raution päätös 31.5.2005, dnro 369/4/04 (esittelijänä Juha Haapamäki)

Käsittelyajat Ahvenanmaan poliisissa

Viime vuosina on laillisuusvalvonnassa tullut esiin ongelmia Ahvenanmaan poliisitoimen hoitamisessa. AOA Rautio otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi muun muassa, miten Ahvenanmaan maakunnan itsensä hoitamien poliisitoiminnan valvonta oli organisoitu, mitä tämä valvonta käytännössä oli ja oliko maakunnan ja valtakunnan toimivallanjaossa esiintynyt ongelmia. Lisäksi AOA selvitti esitutkinnan kestoa ja rikosten mahdollista vanhentumista esitutkinnan aikana.

Erään aiemman Ahvenanmaan poliisitoimen tilannetta koskeneen kanteluasian yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallitus oli vuoden 2002 lopulla ilmoittanut, että poliisipiirin työtilannetta oli pyritty parantamaan muun muassa johtajakoulutuksella, töiden delegoinnilla ja työtapojen rationalisoinnilla. Tästä huolimatta vireillä jo kauan olleita juttuja oli ollut edelleen-

kin huomattava määrä, minkä lisäksi Ahvenanmaan poliisi oli neljässä kantelutapauksessa jättänyt toimitamatta AOA:n pyytämät selvitykset määräajassa.

AOA katsoi, että tilannetta voitiin edelleen pitää hyvin epätydyttävänä. Maakunnan hallituksen ilmoittamat toimenpiteet eivät olleet johtaneet sanottaviin tuloksiin.

Saatujen selvitysten perusteella poliisimestarin virkatoimien asianmukaisuuden enempi arviointi ei AOA:n mukaan ollut tässä vaiheessa mahdollista. AOA ei kuitenkaan pitänyt tilannetta tyydyttävänä, vaan hänen tarkoituksensa on edelleenkin seurata tilanteen kehittymistä. Tässä yhteydessä arvioitavaksi tulee poliisimestarin menettelyn lisäksi myös se, onko Ahvenanmaan maakunnan hallitus laiminlyönyt ryhtymisen tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi.

AOA Raution päätös 29.9.2005, dnro 1567/2/03* (esittelijänä Mikko Sarja)

Esitutkinnan kestosta oli kysymys myös AOA Raution ratkaisuissa dnrot 553/4/03*, 1525/2/04, 2236/4/03* ja 647/4/04 ja AOA Lindstedtin ratkaisussa 2767/2/05.

KOTIETSINTÄ

Kotietsinnöistä kannellaan runsaasti. Tämä johtune siitä, että kotietsintöjen koetaan ilmeisen usein kohdistuvan eräseen tärkeimpään yksityisyyden piiriin kuuluvaan oikeushyvään. Yleensä kanteluissa on kysymys kotietsinnän edellytyksistä. Myös oikeudesta olla läsnä kotietsinnässä kannellaan usein. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleella pakkokeinolain muutoksella kotietsinnän edellytyksiä lievennettiin jossain määrin. Tämä ei kuitenkaan ole näkynyt kanteluissa esimerkiksi niin, että entistä useammin kotietsintöjä arvosteltiin puuttuvista edellytyksistä. Kanteluissa on jossain määrin tullut ilmi ongelmia kotietsinnän edellytysten suhteen, kun kotietsintä on perustunut henkilöllä hallussaan olleeseen huumausaineeseen ja siitä aiheutuneeseen rikosepäilyyn.

Kotietsinnän edellytykset

Kantelijaa epäiltiin huumausaineen käyttör rikoksesta, joka oli tullut ilmi kantelijan palatessa ns. vankilomalta vankilaan. Asiasta laadittiin Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksella rikosilmoitus. Kantelijan asuinpaikan johdosta esitutkintaa koskeva virka-apupyynnöksi toimitettiin Lahden poliisiviranomaisille. Virka-apupyynnöksiä pyydettiin suorittamaan kotietsintä kantelijan asunnossa sekä antamaan tälle tiedoksi rangaistusvaatimus huumausaineen käyttör rikoksesta.

Lahden poliisiviranomaiset suorittivat kotietsinnän kantelijan asunnossa noin kaksi kuukautta huumausaineen käyttör rikoksen ilmitulon jälkeen. Kun kotietsinnässä ei löytynyt mitään, kantelijalle annettiin rangaistusvaatimus etsinnän päätyttyä.

Päätöksessään AOA Rautio totesi, että pakkokeinolain kotietsintää koskevassa säännöksessä kotietsinnän edellytykseksi on asetettu riittävä epäily kotietsintäkynnyksen ylittävästä rikoksesta ja se, että etsintä tehdään esimerkiksi takavarikoitavan esineen tai omaisuuden löytämiseksi tai muutoin sellaisen seikan selvittämiseksi, jolla voi olla merkitystä rikoksen selvittämiseksi. Tässä tapauksessa voitiin kysyä, oliko kotietsintä tehty paljastuneen huumausaineen käyttör rikoksen selvittämiseksi vai oliko kysymyksessä ollut jo uuden mahdollisen huumausainerikoksen (tai huumausaineen käyttör rikoksen) tutkiminen.

Epäillyn rikoksen tapahtuma-ajasta kotietsinnän suorittamiseen oli kulunut lähes kaksi kuukautta. Perusteet kotietsinnän suorittamiselle olivat olleet tältä osin varsin niukat. Tehty kotietsintä vaikutti olleen lähinnä tiedustelutyyppinen toimenpide ilman mitään konkreettista rikosepäilyä muusta kuin aiemmin tapahtuneesta huumausaineen käyttör rikoksesta. Näin ollen AOA piti suoritettua kotietsintää perusteiltaan kritiikille alttiina ja saattoi käsityksensä kotietsinnän edellytyksistä komisarion tietoon.

AOA Raution päätös 9.9.2005, dnro 772/4/04*
(esittelijänä Kristian Holman)

Päätöksessään 2762/4/03* AOA Rautio kiinnitti vastaisen varalle rikoskomisarion huomiota kotietsinnän edellytyksiin ja suhteellisuusperiaatteen huomioon ot-

tamiseen tapauksessa, jossa kantelijan työpaikalle oli tehty kotietsintä huumausainerikoksen tutkinnassa. Asiassa oli varsin vahva selvitys siitä, että kantelija oli yrittänyt hankkia kaksi ekstaasitablettia siinä kuitenkin onnistumatta. AOA totesi, että tämän varsin lievän rikoksen selvittämiseksi kotietsintä oli suhteellisuusperiaatte huomioon ottaen kysymyksenalainen. Poliisi perusteli kotietsintää pyrkimyksellä selvittää, oliko kantelijalla osuutta törkeämpään huumausainerikokseen. Poliisilla ei ollut mitään konkreettista näyttöä kantelijan liittymisestä tähän rikokseen, vaan AOA:n mielestä vaikutti siltä, että kotietsintä oli lähinnä tiedustelutyyppinen. AOA piti suoritettua kotietsintää tällä perusteella kritiikille alttiina.

Kotietsintä muualla kuin rikoksesta epäillyn luona

Kantelijaa epäiltiin huumausainerikoksesta. Poliisi teki kotietsinnän kantelijan isän asuntoon tilanteessa, jossa ainoa "liityntä" kantelijan ja tämän isän asunnon välillä oli se, että kantelijalla oli hallussaan isän asunnon avain; poliisilla ei ollut esimerkiksi tiedossaan havaintoja siitä, että kantelija olisi käynyt isänsä asunnossa.

AOA Rautio piti kotietsinnän toimittamista tilanteessa kritiikille alttiina. Kyseessä olevan kotietsinnän yhteydessä ei ollut olemassa pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n 2 momentin vaatimia erittäin päteviä perusteita takavarikoitavan esineen löytämiseksi tai muun selvityksen saamiseksi rikokseen. AOA saattoi käsityksensä pakkokeinolain tulkinnasta Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ylikomisarion tietoon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 7.6.2005, dnro 2505/4/03
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Kotietsintämääräys ja -pöytäkirja

AOA Lindstedt kiinnitti ratkaisussaan 1467/4/05 kotietsinnän toimittaneen rikosylikonstaapelin huomiota siihen, että kotietsintää suoritettaessa on pääsääntönä esittää kirjallinen kotietsintämääräys. Ottaen huo-

mioon rikosilmoituksen tekemisen ja kotietsinnän välillä kuluneen ajan AOA katsoi, että asiassa olisi ollut perusteltua laatia kirjallinen kotietsintämääräys ennen kotietsinnän suorittamista, kun siihen ainakin ajallisesti olisi ollut olemassa mahdollisuus.

Kotietsintäpöytäkirjan toimittamisesta pyynnöstä oli kysymys AOA Raution päätöksissä 340/4/04 ja 341/4/04. AOA katsoi, että kotietsintäpöytäkirja tulee pakkokeinoin perusteella toimittaa jokaiselle sitä pyytävälle, jonka ”luona etsintä on toimitettu”, myös saman perheen jäsenille. Kotietsintäpöytäkirjan virheellisistä merkinnöistä oli kysymys AOA Lindstedtin päätöksessä 1819/4/05.

Kotietsintä lakiasiaintoimistossa

Lakiasiaintoimistoon suoritettua kotietsintää ja takavarikkoa koskevassa kanteluratkaisussa AOA Rautio totesi, että kenenkään viranomaisen ei voitu katsoa menettelleen lainvastaisesti, ja poliisi oli toiminut asiassa siinä, missä Suomessa vakiintuneella tavalla. Poliisin tekemien takavarikkopäätösten perusteluita voitiin tosin tarkkarajaisuutensa puolesta pitää ongelmallisina ottaen huomioon ne edellytykset, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on oikeuskäytännössään asettanut asianajotoimistoon tehtävälle takavarikolle. Viime kädessä kysymys siitä, olivatko ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuihin oikeuksiin puuttuviin toimenpiteisiin liittyvät oikeusturvatakeet riittävät käsillä olevassa tapauksessa – joka kysymyksenasettelultaan AOA:n käsityksen mukaan rinnastui pitkälti ihmisoikeustuomioistuimessa tuolloin tutkittavana olevaan *Sallinen ym. v. Suomi* -juttuun – jäi AOA:n mukaan tulevan oikeuskäytännön varaan.

AOA Raution päätös 6.5.2005, dnro 1995/4/03
(esittelijänä Pasi Pölönen)

(EIT antoi tuomionsa *Sallinen ym. v. Suomi* 27.9.2005 ja totesi muun muassa, että etsintä ja takavarikko oli toimeenpantu ilman asianmukaisia oikeudellisia takeita. Vaikka toimenpiteille olikin laissa yleinen perusta, valittajilta oli riistetty se vähimmäissuoja, johon he olivat oikeusvaltion periaatteiden mukaan olleet oikeutettuja. Ei ollut nimittäin olemassa säännöksiä,

joilla olisi määritelty riittävän tarkoin niitä oloja, joissa etsintä ja takavarikko voitiin kohdistaa salassapidettävään aineistoon.)

Takavarikon lykkääminen

Takavarikon suorittamatta jättämisestä ja toimenpiteiden siirtämisestä huumausainerikoksen tutkinnassa oli kyse tapauksessa, jossa poliisi suoritti tutkinnan yhteydessä yöaikaan etsintöjä ja takavarikkoja yksityisasunnossa, mutta jätti asunnosta löydetyn haulikon ja Subutex-tabletit takavarikoimatta tutkinnallisista syistä. Haulikko ja tabletit jäivät puolikasta tablettia lukuun ottamatta sittemmin kateisiin.

AOA Lindstedt katsoi, ettei laki tuntenut tällaista menettelyä. Kuitenkin poliisikäytännöt ovat erityisesti huumausainerikollisuuden kohdalla muodostuneet sellaisiksi, ettei esitutkintaa ole käynnistetty jokaisen pienemmän erän kohdalla erikseen, vaan on pyritty keskittymään suurempien erien paljastamiseen. AOA piti tarpeellisena lainsäädännön täsmentämistä näiltä osin. Voimassa olevan lainsäädännön valossa käytäntö tarkoittaa nimenomaista poikkeamista lain ilmaisemasta säännöstä, jonka mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen.

Menettely on ongelmallinen myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta, koska poliisin linja siinä, missä määrin pienempiin huumausaine-eriin puututaan välittömästi, voi vaihdella eri puolilla maata. Samassa asiassa oli kysymys virheellisestä menettelystä myös siinä, että kotietsinnästä ja takavarikosta ei ollut ilmoitettu asunnon omistajalle tai haltijalle eikä lain mukaan pakollista todistusta takavarikosta ollut annettu.

AOA antoi asiassa huomautuksen tutkinnanjohtajana toimineelle rikoskomisariorille, sekä kotietsintäpäätöksen tehneille vanhemmille rikoskonstaapeleille ja rikosylikonstaapelille.

AOA Lindstedtin päätös 29.11.2005, dnro 1166/4/04*
(esittelijänä Pasi Pölönen)

Samassa asiassa oli kyse myös telekuuntelun soveltamisalasta, jolta osin ratkaisua on selostettu telepakko-keino-jaksossa (s. 74).

HENKILÖN VAPAUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

Jalkapallo-ottelusta poistaminen

Kantelijat arvostelivat poliisin menettelyä jalkapallo-ottelusta poistamista ja kiinniotamista koskevassa asiassa. Poliisin kerrottiin poistaneen erään jalkapallojoukkueen kannattajia perusteetta ja kertomatta syytä toimenpiteelleen. Kyseisestä jalkapallo-ottelusta tehtiin oikeusasiamiehelle kuusi kantelua.

Poliisilta saadusta selvityksestä ilmeni, että jalkapallo-ottelun katsomossa oli levitetty 46 katsojan yli lakana. Sen alla oli sytytetty soihtuja, joiden palolämpötila on noin 1 000 celsius-astetta ja jotka siten aiheuttivat välitöntä vaaraa tilaisuuden järjestykselle ja turvallisuudelle. Kun savuja sytyttäneitä henkilöitä ei kyetty tunnistamaan, tilaisuuden turvallisuuspäällikön pyynnöstä poliisi päätyi poistamaan katsomosta koko ryhmän.

AOA Raution mielestä poliisin ratkaisu oli turvallisuuden ylläpitämisen kannalta puolustettava, mutta se ei vastannut sovellettavien lainsäädännösten lähtökohtaa, joka on yksilöllinen vastuu. Pelkästään sitä seikkaa, että henkilö kuuluu jonkin jalkapallojoukkueen näkyvään kannattajaryhmään, ei voida pitää riittävänä perusteena hänen katsomosta poistamiselleen, vaikka osa kannattajaryhmästä menettelisikin tavalla, joka oikeuttaa heidän poistamiseensa.

On sinänsä ymmärrettävää, että tällaisessa tilanteessa ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti selvittää jokaisen osuutta häiriöön. AOA:n käsityksen mukaan selvityksissä ei kuitenkaan ollut esitetty täysin vakuuttavia perusteluita sille, että koko kannattajajoukko poistettiin katsomosta. Selvityksestä ei esimerkiksi ilmennyt, olisiko lakanan poistamisen jälkeen ollut mahdollista poistaa vaara käytettyjä lievemmin keinoin tai kohdistaa poliisin toimenpiteet kiistatta vaaraa aiheuttaviin henkilöihin.

Tapahtuma herätti kysymyksen siitä, ottavatko nykyiset poliisilain, järjestyksenvallvojista annetun lain ja kokoontumislain säännökset riittävästi huomioon tällaisen osittain ryhmäkäyttäytymiseen perustuvan turvallisuusuhan torjumisen. Mainitut lait lähtevät yksilövastuusta. Puheena olevan kaltaisten tilanteiden hallitseminen näiden lakien puitteissa voi olla joskus hyvin vaikeaa tai ainakin säännöksiä voidaan joutua tulkitsemaan ongelmallisen laajentavasti. Kun toimenpide kohdistuu perustuslain suojaamaan oikeuteen, säännöksiä tulisi kuitenkin tulkita lähtökohtaisesti supistavasti. AOA saattoi tältä osin päätöksensä sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

AOA Raution päätökset 6.9.2005, dnrot 2542/4/04 ym. (esittelijänä Kristian Holman)

Säilöönoton edellytykset

Kantelija kertoi olleensa 11.6.2003 menossa Helsingin Olympiastadionille katsomaan jalkapallomaattelea. Stadionin portin turvatarkastuksessa hänen repusta löytyi kahden desilitran minttuviinapullo. Kantelija piti perusteettomana sitä, että hänet pelkästään tällä perusteella vietiin kahdeksi ja puoleksi tunniksi putkaan.

Helsingin Olympiastadionilla kenttäjohtajana toiminut komisario kertoi antaneensa tehtävienjaon yhteydessä ohjeen siitä, että jos sisääntulotarkastuksessa löytyy alkoholia, teräaseita ja kaasusumuttimia, on henkilö pääsääntöisesti toimitettava poliisin säilöön poliisilain perusteella, koska kokemuksesta useat eivät poistu paikalta. Poliisille annettu selvä ohjeistus oli, että henkilö, jolta tavataan alkoholia, toimitetaan säilöön.

Eräät henkilöt, jotka olivat yrittäneet tuoda alkoholia stadionille, eivät vaikuttaneet kovin päihtyneiltä. Paikalla ollut konstaapeli kysyi radiopuhelimella kenttäjohtajalta ohjeita siitä, koskiko säilöönvienti myös henkilöitä, joiden kiinniottoon oli synynä vain henkilöltä löytynyt alkoholi. Konstaapeli kertoi komisarion vahvistaneen, että ohjeistus oli voimassa myös tällaisissa tapauksissa.

AOA Rautio totesi, että saadun selvityksen mukaan kantelijan säilöönoton perusteena on ollut vain se, et-

tä hänellä oli repussa viinapullo, ei hänen käyttäytymisensä. AOA yhtyi poliisin taholta esitettyyn siitä, että varsinkin kansainväliset jalkapallo-ottelut ovat hyvin vaativia järjestyksenpidon kannalta. Samoin on kiistontaa, että maamme on kansainvälisesti sitoutunut siihen, että viranomaiset ryhtyvät kaikkiin toimiin, jolla väkivaltaa ja epäsovivaa käyttäytymistä ehkäistään jalkapallo-otteluissa. Kuitenkin poliisin toiminnan tulee näissäkin tilanteissa perustua lakiin eikä muunlaisiin keinoihin ole voitu kansainvälisestikään sitoutua. Etukäteen ei voida tehdä sentyyppistä ”linjapäättöstä”, että kaikki, jotka yrittävät tuoda alkoholia tilaisuuteen, viedään säilöön. Pelkkä syyllistyminen kokoontumisrikkomukseen (eli alkoholijuoman hallussapito yleisessä tilaisuudessa vastoin kieltoa) ei ole poliisilain 20 §:ään tai muutoinkaan lakiin perustuva säilöönottoperuste. Poliisilain 20 § edellyttää nimenomaan kussakin yksittäistapauksessa tehtävää arviota.

Kantelijan säilöönotto olisi tässä tapauksessa edellyttänyt AOA:n mielestä selvästi konkreettisempaa ja yksilöidympää nimenomaan kantelijan käyttäytymiseen perustuvaa syytä. AOA saattoi käsityksensä komisarion menettelystä hänen tietoonsa ja kiinnitti vastaisen varalle vakavasti hänen huomiotaan siihen, että kukin yksittäistapaus on harkittava huolellisesti päätettävissä puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen.

AOA Raution päätös 9.6.2005, dnro 1445/4/03*
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Poliisilain perusteella tehdystä kiinniotosta oli kysymys kantelussa 1023/4/03, jossa kantelijan poika oli poistettu eräästä asunnosta asunnon haltijan pyynnöstä ja otettu kiinni sekä pantu säilöön poliisilain 14 §:n perusteella. AOA Rautio katsoi, että pelkästään se, että asunnosta poistettava oli käyttäytynyt asunnossa aggressiivisesti, ei välttämättä osoittanut, että hänellä olisi ollut asunnosta poistamisen jälkeen aikomus toistaa häiriötä siten kuin poliisilain 14 §:n 3 momentissa tarkoitetaan. AOA:n mielestä poliisilain 14 §:n 3 mukainen kiinniotointaminen tulee kysymykseen vain, jos lievemmat toimenpiteet olisivat ilmeisesti tehottomia. AOA piti ilmeisenä, että tilanteen rauhoittamiseksi olisi riittänyt se, että kantelijan poika olisi poistettu asunnosta. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi kiinnioton tehneille poliisimiehille.

Kantelussa 2430/4/03 kantelija kertoi tulleen kiinniotetuksi, koska hän oli haistatellut poliisipartiolle, joka oli kehottanut häntä siirtymään pois kävelemästä ajoradalta. AOA Rautio katsoi, ettei kantelijan säilössä pittoa yli seitsemän tunnin ajan voitu perustella hänen päihtymyksellään eikä kiinniotolle ollut enää edellytyksiä alun perin havaitun vakavan liikennevaaran aiheuttamisen vuoksi. AOA saattoi käsityksensä säilöönoton kestossa arvioitavista seikoista poliisilaitoksen tietoon.

Turvallisuustarkastuksen edellytysten puuttuminen

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen keskustan poliisipiirin menettelyä sen johdosta, että häneltä oli turvallisuustarkastuksen yhteydessä takavarikoitu pankkikortteja.

Saadun selvityksen mukaan poliisipartio oli pysäyttänyt kantelijan ja pyytänyt häntä seuraamaan autolleen partiota poliisiasemalle, jossa kantelijalle oli annettu haaste tiedoksi. Auton omistaja oli etsintäkuulutettu. Poliisilaitoksella kantelijalle oli tehty turvallisuustarkastus, koska partion tiedossa oli ollut, että kantelija käytti masennuslääkkeitä ja että hän oli joskus vahingoittanut itseään. Kantelijan lompakko oli avattu tarkastuksen yhteydessä sen selvittämiseksi, oliko siellä lääkkeitä tai huumeita. Tässä yhteydessä oli havaittu, että lompakossa oli erilaisia kortteja muulla kuin kantelijan nimellä varustettuna.

AOA Lindstedtin mukaan kyseessä ei ollut pakkokeinoin mukainen henkilöntarkastus, koska kantelijaan ei ollut kohdistunut rikosepäilyä. Sen sijaan kantelijalle oli tehty poliisilain 22 §:n 1 momentissa tarkoitettu turvallisuustarkastus ennen muuta kantelijan oman turvallisuuden vuoksi. Tällaisen turvallisuustarkastuksen tekemiseen poliisilla on kuitenkin oikeus vain vapauteen kohdistuvien poliisitoimenpiteiden yhteydessä. Kantelijaa koskenut etsintäkuulutus ei ollut edellyttänyt kiinniotointamista eikä kantelijaa ollut otettu poliisin huostaan hänen suojaamiseksi poliisilain 11 §:n nojalla, vaan häntä oli ainoastaan kehoitettu saapumaan poliisilaitokselle partion mukana haasteen tiedoksi antamista varten. Kantelija oli myös nou-

dattanut vapaaehtoisesti poliisiin kehotusta ja saapunut poliisilaitokselle asianmukaisessa järjestyksessä.

Koska turvallisuustarkastuksen tekemiselle ei nyt ollut olemassa laillista perustetta, asiassa oli menetelty henkilökohtaisen koskemattomuuden takaavan perustuslain 7 §:n 3 momentin vastaisesti. Koska poliisipartion toimivaltuuksien vastainen menettely oli kohdistunut yhteen keskeisimmistä oikeushyvästämme, AOA piti menettelyä erityisen moitittavana ja antoi turvallisuustarkastuksen suorittaneille poliisimiehille huomautuksen.

Takavarikon osalta AOA totesi, että vaikka sitä edeltänyt toimenpide antoi aihetta arvosteluun, se ei vielä sinänsä merkinnyt, että itse takavarikko olisi ollut lainvastainen. AOA katsoi, että tältä osin poliisimiehet olivat pysyneet heille kuuluvan harkintavallan rajoissa.

AOA Lindstedtin päätös 31.10.2005, dnro 2746/4/04* (esittelijänä Mikko Sarja)

Turvallisuustarkastuksen edellytysten puuttumisesta oli kysymys myös kanteluratkaisussa 1457/4/03.

Kiinniottaminen ja kotietsintä epäilyssä rahanväärennyksessä

Kantelijat olivat menneet pankin konttoriin tallettamaan ulkomailla sijaitsevan asuntonsa vaihdosta saamansa 4 300 dollaria sadan dollarin seteleinä. Pankin henkilökunnan arvion mukaan setelit olivat väärennetyjä ja pankista otettiin yhteyttä poliisiin. Poliisi otti kantelijat kiinni ja toimitti kotietsinnän näiden kotona. Kotietsinnässä ei löytynyt mitään rikosepäilyyn viittaavaa. Kantelijat pidettiin kiinniotettuina yön yli ja vapautettiin seuraavana päivänä, kun keskusrikospoliisin rikoslaboratorio ilmoitti rahojen olevan aitoja.

Saatujen selvitysten perusteella poliisi piti rahoja todennäköisesti väärennetyinä lähinnä pankin ilmoituksen perusteella. Tältä osin AOA Rautio totesi, että poliisi on – ennen keskusrikospoliisin rikoslaboratorion lausunnon saamista – tällaisissa asioissa varsin pitkälle pankin asiantuntemuksen varassa. Ottaen huomioon tämän ja sen, että sittemmin rikoslaboratorion

lausunnostakin ilmenevin tavoin käytetyt setelit ovat jossain määrin poikenneet virheettömästä setelistä, AOA:lla ei ollut aihetta arvostella poliisin tapahtumahetken arvioita tältä osin.

AOA piti kuitenkin varsin ongelmallisena, että kantelijoita pidettiin todennäköisin syin epäiltyinä. Se, että poliisi katsoi olevan todennäköisiä syitä epäillä kantelijoiden syyllistyneen rahanväärennykseen, perustui lähinnä siihen, että rahat olivat kahden perheenjäsenen hallussa. Poliisin selvityksen mukaan epäilyyn oli vaikuttanut myös se, että rahoja oliin tallettamassa lapsen tilille.

Poliisilla oli sinänsä ollut perusteet epäillä käytettyjä seteleitä väärennetyiksi. Pakkokeinolain 1 luvun 3 §:n 2 momentin mukaista pidättämisen edellytyksenä olevaa lisäselvitystä asiassa oli AOA:n käsityksen mukaan saatavissa siltä osin, olivatko setelit väärennetyjä vai eivät. Sen sijaan AOA katsoi, että kiinniotettujen osallisuuteen epäilyyn rikokseen ei ollut saatavissa konkreettista lisäselvitystä.

AOA piti kyseenalaisena ja kritiikille alttiina sitä, että kantelijat otettiin kiinni ja heitä pidettiin vapautensa menettäneinä yli yön. Vaikka asiassa oli syytä epäillä rikosta siten, että esitutkintakynnys täyttyi, AOA:n mielestä asiassa ei ollut sellaista selvitystä, että henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan pakkokeinon käyttö olisi ollut riittävän perusteltua.

AOA saattoi komisarion tietoon käsityksensä kiinniottamisen edellytyksistä. Samassa asiassa oli kysymys myös kotietsinnän edellytyksistä.

AOA Raution päätös 2.6.2005, dnro 187/4/04 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

Kiinniottaminen epäilyssä törkeässä rattijuopumuksessa

Kiinnioton edellytyksistä epäillyn rikoksen johdosta oli kyse tapauksessa, jossa kantelija arvosteli Sisä-Savon kihlakunnan poliisiviranomaisten menettelyä, kun hänet oli otettu kiinni epäiltynä törkeästä rattijuopumuksesta. Vapaudenmenetyksen kokonaiskesto oli ollut

n. 17 tuntia. Kantelija katsoi, ettei poliisilla ollut perusteita pitää häntä kiinni näin pitkää aikaa rikoksen laatuun ja selvittämiseen nähden.

Saaduista selvityksistä ilmeni, että vapaudenmenetyksen perusteina olleiksi ns. erityisiksi edellytyksiksi oli kirjattu ”vaikeuttaa asian selvittämistä” sekä ”jatkaa rikollista toimintaa”. AOA Rautio totesi, että tässä tapauksessa poliisin kuvaama epäily ”sotkemisvaarasta” oli voinut olla olemassa johtuen kantelijan käyttäytymisestä. Ottaen huomioon sen, että poliisi oli pyrkinyt tutkinnan alkuvaiheessa eliminoimaan mahdollisiin todistajiin vaikuttamisen turvatakseen asiassa saatavan näytön, AOA katsoi poliisin tältä osin menelleen harkintavaltansa rajoissa. AOA katsoi kuitenkin kysymyksessä olevan selvästikin rajatapaus sen suhteen, oliko poliisilla tosiasiallisesti riittäviä konkreettisia epäilyjä sotkemisvaarasta. Kiinniottamisen kriteeriä ei ollut tältä osin AOA:n näkemyksen mukaan tulkittu harkintavallan rajaa ylittäen.

Jatkamisvaaraa koskevien perusteluiden osalta AOA totesi pitävänsä mahdollisena, että joissakin tapauksissa rattijuopumukseen syyllistynyt henkilö pian tapahtuman jälkeen uusii tekonsa, mutta tämä havainto ei ole sellaisenaan riittävä peruste ilmentämään yksittäisessä tapauksessa jatkamisvaaran olemassaoloa pakkokeinoina edellyttämällä tavalla (”syytä epäillä”). Mahdollinen jatkamisvaara on näissäkin tapauksissa aina harkittava tilannekohtaisten olosuhteiden perusteella.

AOA:n käsityksen mukaan poliisiin kiinniotolle esittämät perusteet, erityisesti epäily jatkamisvaarasta, eivät olleet erityisen vahvat. AOA ei katsonut poliisin menettelyn olleen suoranaisesti lainvastaista, vaikka asiassa olisi hänen näkemyksensä mukaan ollut hyviä perusteita toimia myös toisin, varsinkin kohtuusnäkökohdat paremmin huomioon ottaen.

AOA kiinnitti Koillis-Savon kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota vapaudenmenetyksen edellytyksiä ja keskoa harkittaessa huomioonotettavista seikoista lausumaansa.

AOA Raution päätös 1.2.2005, dnro 2955/4/04*
(esittelijänä Kristian Holman)

PÄÄTÖKSET ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevista päätöksistä kannellaan usein. Kanteluja aiheuttaa usein se, että päätökset ovat varsin pelkistetyksi perusteltuja. AOA on vakiintuneesti kiinnittänyt asiaan huomiota myös poliisilaitoksiin tehdyillä tarkastuksilla. Myös päätösten tiedoksisaannin ongelmat esiintyvät usein kanteluissa.

Alle 15-vuotiaasta koskevan esitutkinnan päätöksen perustelut

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiesten tekemiä lievää vahingontekoa koskevia esitutkintapäätöksiä, koska niissä oli katsottu kahden alaikäisen pojan syyllistyneen tekoihin, jotka he kiistivät.

AOA Lindstedt katsoi poliisimiesten menetelleen lainvastaisesti muotoillessaan esitutkintapäätöksen siten, että alle 15-vuotiaiden henkilöiden katsottiin syyllistyneen rikoksiin. AOA piti päätöksen perusteluita tarpeettoman seikkaperäisinä tilanteessa, jossa epäiltyä ei voida saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Päätöstään AOA perusteli muun muassa syyttömyysolettamalla. Riittävä perustelu tutkinnan lopettamiselle olisi ollut, että oli käynyt selville, ettei asiassa voitu nostaa ketään vastaan syytettä.

AOA saattoi käsityksensä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarion, ylikonstaapelin ja konstaapelin tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 16.12.2005, dnro 1601/4/04*
(esittelijänä Pasi Pölönen)

Esitutkintalain mukainen toimenpiteistä luopuminen

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Kiteen kihlakunnan poliisipäällikön ratkaisua olla aloittamatta esitutkintaa erään rekisteröidyn yhdistyksen epäilyssä rahankeräysrikoksessa. Kantelun mukaan yhdistys oli

toimeenpannut rahankeräyksen 16.1.2001–9.1.2004 välisenä aikana ilman asianmukaista rahankeräyslupaa. Kantelussa oli kysymys siitä, olisiko poliisiin tullut käynnistää esitutkinta epäillyn rahankeräysrikoksen vuoksi ja menettelikö poliisipäällikkö oikein antaessaan yhdistyksen varainkeruusta vastaavalle henkilölle suullisen huomautuksen ryhtymättä muihin toimenpiteisiin.

AOA Lindstedt totesi säännösten antavan soveltajalleen harkinnan varaa. AOA piti kuitenkin selvänä, että poliisin mahdollisuus luopua toimenpiteistä on rajoitetumpi kuin esimerkiksi syyttäjän, jolle jo säännösta-solla on annettu enemmän harkinnan varaa sen suhteen, nostaako hän syytteen vai ei. Käytännössä toimenpiteistäluopumissäännös esitutkinnassa voi tulla kyseeseen lähinnä vähäisissä teoissa, joihin liittyvän poikkeuksellisen syyn vuoksi rangaistus vaikuttaisi kohtuuttomalta tai tarkoituksettomalta.

AOA:n käsityksen mukaan poliisilla on oltava varsin selvä käsitys toimenpiteistäluopumissäännöksen soveltamisen edellytyksenä olevista seikoista, kun hän päättää, että epäillyssä rikoksessa annetaan esitutkintaa toimittamatta huomautus. Muun muassa sillä, kuinka kauan epäilty rikos on jatkunut, sekä epäillyllä rikoksella tavoitellun ja saadun taloudellisen hyödyn määrällä on merkitystä syyllisyyden ja teon vähäisyyden harkinnassa. Tämän vuoksi poliisin ratkaisut toimenpiteistä luopumisesta ja huomautuksen antamisesta esitutkintaa toimittamatta soveltuvat AOA:n käsityksen mukaan varsin huonosti sellaisiin rikoksiin, jotka ovat jatkuneet kauan tai joihin voi sisältyä taloudellisen hyödyn saaminen.

AOA piti poliisipäällikön menettelyä kritiikille alttiina. Poliisipäällikön tiedossa oli huomautuksen antaessaan ollut, että epäilty rikos oli jatkunut varsin pitkän aikaa ja että rikoksella ilmeisesti oli saatu jotain taloudellista hyötyä. Oli kysymyksenalaista, oliko hänellä voinut olla rikoksesta ja sen tekijästä sellaiset tiedot, että hän oli tuossa vaiheessa voinut riittävästi arvioida tekoa ja tekijän syyllisyyttä.

AOA saattoi käsityksensä esitutkintalain mukaisesta toimenpiteistä luopumisesta Kiteen kihlakunnan poliisipäällikön tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 13.10.2005, dnro 2863/4/04* (esittelijänä Mikko Eteläpää)

Kanteluratkaisussaan 2478/4/05 AOA Lindstedt totesi, että jos poliisiin harkittavana olevaa tapausta koskeva säännös on oikeuskysymyksen osalta tulkinnanvarainen (eli täyttääkö tietty tiedossa oleva toiminta rikoksen tunnusmerkistön vai ei), voidaan pitää oikeampana, että asia saatettaisiin syyttäjän harkittavaksi, mikä edellyttää loppuun asti tehtyä esitutkintaa. Kantelussa oli kysymys rikoskomisarion päätöksestä olla aloittamatta esitutkintaa, koska ei ollut syytä epäillä rikosta asiassa, jossa oli tehty tutkintapyyntö tietoliikenteen häirinnästä ns. vertaisverkoissa. AOA:n mukaan tunnusmerkistön täyttämisen arviointi olisi edellyttänyt varsin seikkaperäistä käsitystä kyseessä olevan ohjelmiston luonteesta ja toiminnasta sekä oikeussäännöksen tulkintaa teknisen erityisasiantuntemuksen valossa. AOA:n käsityksen mukaan näiden seikkojen luotettava arvioiminen vaatii usein niiden selvittämistä esitutkinnan kautta. Asiassa olisi ollut perustellumpaa aloittaa asiassa esitutkinta.

Samankaltaisesta asiasta oli kysymys kantelussa 2073/4/04.* Tutkinnanjohtaja oli tehnyt epäillyssä henkilöreisteririkoksessa päätöksen olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi sillä perusteella, että oli käynyt selväksi, ettei asiassa ollut tapahtunut rikosta. AOA Lindstedtin mukaan asiaa voitiin kuitenkin pitää siinä määrin tulkinnanvaraisena, että asian siirtäminen syyteharkintaan esitutkinnan loppuun suorittamisen jälkeen olisi ollut perusteltua.

Riittämätön selvitys ennen esitutkintapäätöksen tekemistä

AOA Lindstedt kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota esitutkinnassa tehtyihin toimenpiteisiin esitutkinnan tavoitteiden kannalta. Esitutkinta-aineistosta oli havaittavissa, että asiassa olisi ollut mahdollista kuulustella todistajia asian lisäselvittämiseksi, mutta poliisi oli päättänyt esitutkinnan kuu-

lusteltuaan ainoastaan asianomistajaa sekä tämän rikoksesta epäillyksi nimeämää henkilöä. Esitutinnan päätöksen perusteena oli, ettei asiassa ollut syytä epäillä syyllistyneen rikokseen. Kysymyksessä oli vankilassa tapahtunut laiton uhkaus, johon epäillyksi asianomistaja (ja samalla kantelija) oli nimennyt vankilassa ylivartijana toimivan henkilön.

AOA totesi, että arvioitaessa esitutkintatoimenpiteiden tarvetta ja hyväksyttävyyttä tulee ottaa huomioon muun muassa, kuinka todennäköistä uuden selvityksen saaminen asiaan vielä on, kuinka suurta työmäärä se edellyttää ja milloin selvitystä ehkä olisi saatavissa. Ratkaisuun vaikuttaa myös epäillyn rikoksen laatu. AOA katsoi, että poliisin tekemä esitutkintapäätös oli perustunut puutteellisiin tosiasiatietoihin, kun otettiin huomioon ne tiedot, joita esitutkinta-aineiston valossa olisi ollut mahdollista hankkia.

Lisäksi päätöksessä jäi jossakin määrin tulkinna-varaiseksi, oliko siinä arvioitu asianomistajan poliisin tietoon saattaman rikosepäilyn ohella myös rikoslain 40 luvun mukaista virkarikoksen mahdollisuutta.

AOA saattoi käsityksensä Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitoksen ja esitutkintaa koskevan päätöksen tehneen rikoskomisarian tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 19.10.2005, dnro 2092/4/05* (esittelijänä Kristian Holman)

Kantelija arvosteli poliisin päätöstä, jolla se jätti toimitamatta esitutkinnan ei rikosta -perusteella. Kantelija oli kertonut entisen avomiehensä vieneen luvatta hänen koiransa, joiden omistusoikeudesta hänellä oli ollut esittää poliisille asiapaperit. Lisäksi poliisista oli soitettu kantelijan entiselle avopuolisolle, joka oli myöntänyt kantelijan omistavan kyseiset koirat.

AOA Rautio katsoi kanteluratkaisussaan 1734/4/03 ylikomisarian menetelleen virheellisesti siinä, että hän oli päättänyt olla tutkimatta asiaa selvittämättä tarkemmin puheena olevien koirien omistukseen liittyneitä olosuhteita. AOA:n mukaan poliisin päätöksessä ei ollut lainkaan perusteltu sitä, miksi kyseessä ei olisi ollut rikos. Poliisin näkökulmasta perusolettamana olisi voitu ensi vaiheessa pitää sitä, että rikos oli tapahtunut. Tämän lähtökohdan horjuttaminen olisi edellyt-

tänyt vastaanäyttöä. Mihinkään toimenpiteisiin asian selvittämiseksi ei kuitenkaan ollut ryhdytty.

Väkivaltarikoksen esitutkinnan lopettaminen

AOA Rautio arvosteli Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen komisariota siitä, että tämä oli tutkinnanjohtajana toimiessaan lopettanut väkivaltarikoksen esitutkinnan, vaikka sen lopettamiselle ei ollut pahoinpitelyrikoksen vakavuus huomioon ottaen laista ilmeneviä perusteita.

Miesystävänsä pahoinpitelemäksi joutunut nainen (kantelija) oli tehnyt rikosilmoituksen Joensuun poliisille. Hän oli esitutkinnassa kertonut, että mies oli muun muassa repinyt häntä hiuksista ja hakannut hänen päätään kahteen eri otteeseen lattiaan ja kivikkoiseen maahan. Lisäksi mies oli lukinnut hänet suljetuun tilaan noin kymmeneksi tunniksi. Naisen fyysiset vammat olivat jääneet sinänsä vähäisiksi. Lääkärinlausunnossa todettiin, että ne tulisivat paranemaan kahden viikon kuluessa jälkiä jättämättä.

Uhri oli myöhemmin ilmoittanut poliisille kirjallisesti, ettei hänellä ollut tapahtuneen johdosta mitään vaatimuksia miesystävänsä kohtaan. Komisario oli sillä perusteella lopettanut esitutkinnan. Rikosilmoitukseen oli kirjattu rikosnimikkeiksi lievä pahoinpitely ja tuottamuksellinen vapaudenriisto. Nainen kanteli oikeusasiamiehelle. Hänen mielestään rikosilmoituksessa kuvattuja tekoja ei ollut katsottava lieviksi. Hän kertoi myös, että hänen silloinen miesystävänsä oli uhkailemalla pakottanut hänet perumaan rangaistusvaatimuksensa. Hän arvosteli lisäksi sitä, että esitutkinnan päättämisestä ei ollut ilmoitettu hänelle.

Tutkinnanjohtajana toiminut komisario perusteli esitutkinnan lopettamista sillä, että miehen tekoja oli pidettävä ns. asianomistajarikoksina. Syyttäjä ei nosta asianomistajarikoksesta syytetä, ellei asianomistaja sitä vaadi. Esitutkinta toimitetaan vain, jos asianomistaja on ilmoittanut esitutkintaviranomaiselle vaativansa rikoksen syyllistyneelle rangaistusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, esitutkinta on lopetettava.

AOA totesi päätöksessään, että kysymyksessä olleita rikoksia ei niiden tekotavan perusteella voida pitää sellaisina, että poliisi olisi voinut katsoa niiden olevan asianomistajarikoksia ja lopettaa sillä perusteella esitutinnan. Lievä pahoinpitely on asianomistajarikos, pahoinpitely sen sijaan virallisen syytteen alainen rikos. AOA:n mielestä pahoinpitelyä ei voinut pitää lievänä, kun otetaan huomioon erityisesti pahoinpitelyn toteuttamistapa mutta myös siitä aiheutuneet vammat.

Päätöksessään AOA korosti perhe- ja läheisväkivallan olevan erityisen vakavaa ja ongelmallista rikollisuutta muun muassa siksi, että rikoksen tekijä voi vaikuttaa uhrinsa mahdollisuuteen hakea ulkopuolista apua. Läheisväkivaltarikosten tutkinnassa on melko yleistä, että väkivallan kohteeksi joutunut myöhemmin toivoo, ettei asiaa tutkittaisikaan tai siitä nostettaisi syytettä. Poliisin tulee tällöin mahdollisimman huolellisesti varmistautua siitä, että peruminen ei johdu väkivallanteijän uhkailusta.

AOA katsoi, että poliisi oli tässä tapauksessa ollut valmis tulkitsemaan lakia selvästi kyseenalaisella tavalla tehdäkseen mahdolliseksi tutkinnan lopettamisen. Hän piti menettelyä erityisen moitittavana ja antoi tutkinnanjohtajana toimineelle komisariolle huomautuksen.

AOA Raution päätös 9.8.2005, dnro 275/4/04*
(esittelijänä Kristian Holman)

Kirjallisen esitutkintapäätöksen merkitys

AOA Rautio korosti ratkaisussaan esitutkintapäätöksestä tehtävän kirjallisen ilmoituksen ja ilmoituksesta esitutkintapäätöslomakkeelle tehtävän merkinnän merkitystä. Toimittamalla päätös kirjallisesti asianosaiselle ja tekemällä tästä merkintä esitutkintapäätöksen tallekappaleeseen vältetään mahdolliset epäselvyydet siitä, onko asiasta ilmoitettu vai ei. Kirjallisen esitutkintapäätöksen merkitys korostuu esimerkiksi silloin, kun asianomistaja haluaa käyttää hänelle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n 1 momentin mukaista syyteoikeuttaan. AOA saattoi käsitöksensä esitutkintapäätöksestä ja asiasta tehtävistä merkinnöistä ylikomisarion ja vanhemman konsta-

pelin tietoon. Samassa asiassa AOA kiinnitti huomiota esitutkintapäätöksen perustelujen puutteellisuuteen.

AOA Raution päätös 4.4.2005, dnro 1662/4/04
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Esitutkintapäätöksen perusteleminen oli kysymys AOA Raution ratkaisussa 3201/4/04*, jossa kantelija oli tehnyt poliisille rikosilmoituksen epäilemästään petoksesta, joka oli tapahtunut kiinteistökaupan purkua ym. koskevan oikeudenkäynnin yhteydessä vetoamalla vuonna 1992 laadittuun kauppakirjaan, jonka sisältöä kantelija piti paikkansa pitämättömänä. Rikostarkastaja oli esitutkintaa koskevassa päätöksessään katsonut rikoksen syyteoikeuden vanhentuneen. Rikostarkastaja oli perustanut päätöksensä siihen, että epäillyn rikoksen tapahtuma-aika oli vuonna 1992 eli kiistanalaisen kauppakirjan laatimisajankohtana. Hän ei ollut kuitenkaan ottanut huomioon kantelijan esittämää epäilystä ns. prosessipetoksesta, jolloin epäilty rikos olisi tapahtunut myöhemmin oikeudenkäynnin yhteydessä erehdyttämällä tuomioistuimia antamaan kantelijan päämiestä vahingoittava päätös riita-asiassa. AOA katsoi esitutkinnan päätöksen olevan perusteiltaan puutteellinen ja kiinnitti Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitoksen rikostarkastajan huomiota huolellisuuteen esitutkintaa koskevan päätöksen perustelemissa.

POLIISIN TEKEMÄKSI EPÄILLYN RIKOKSEN TUTKINTA

Huolimatta siitä, että jo vuodesta 1997 lähtien lain mukaan ns. poliisirikosten tutkinnanjohto on kuulunut tehtäviin erikseen määrätyille virallisille syyttäjäille, vaikiintuneesti tulee ilmi tapauksia, joissa tutkinnanjohtajalle kuuluvia ratkaisuja on tehnyt lainvastaisesti poliisimies. Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa koskevat erityisjärjestelyt perustuvat siihen, että yleisön luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen voisi järkkyyä, mikäli poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta voitaisiin lopettaa poliisiviranomaisen omalla päätöksellä. Tarkoituksena on, että esitutkinta toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta. Tutkinta sinänsä toimitetaan poliisiviranomaisessa, mutta tutkintaa johtaa syyttäjät.

Poliisirikostutkinnan asianmukaisuus

AOA Raution tietoon oli tullut, että Ahvenanmaan maakunnansyyttäjä oli tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä asiassa, jossa syylliseksi epäiltyä oli ollut poliisimies. Asian oli tutkinut Ahvenanmaan poliisiviranomainen. Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirastosta saatujen tietojen mukaan tutkinnanjohtajana asiaa ei ollut toiminut virallinen syyttäjä. AOA otti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

Esitutkintalain mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Asiaa ei ollut ratkaistu rikesakko- eikä rangaistusmääräysmenettelyssä. Sen sijaan poliisi oli pitänyt asian rikosoikeudellisen arvioinnin kannalta tarvittavia tietoja selvitettyinä ja tehnyt päätöksen asian siirtämisestä maakunnansyyttäjän ratkaistavaksi. Esitutkintapöytäkirja toimitettiin syyttäjälle joko rangaistusmääräyksen antamista tai syyteharkintaa varten. Missään vaiheessa poliisi ei kuitenkaan ollut antanut rangaistusvaatimusta tai syyttäjä toiminut tutkinnanjohtajana.

Luottamus poliisitoiminnan puolueettomuuteen oli voinut vaarantua, kun poliisi oli suorittanut poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnan täysin itsenäisesti. Se seikka, että tapauksen asianomistaja oli ilmeisestikin tyytynyt syyttäjän päätökseen, ei jälkikäteisarviossa tehnyt poliisin menettelyä hyväksyttäväksi. Tämä johtuu siitä, että sen lisäksi, että tutkinta yksittäistapauksessa on tosiasiallisesti puolueetonta, sen tulee myös ulospäin näyttää sellaiselta.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa AOA otti kuitenkin lieventävänä seikkana huomioon sen, että komisario oli asiasta tiedon saatuaan pyrkinyt varmistumaan menettelyn oikeellisuudesta ottamalla yhteyttä maakunnansyyttäjään, ja sen, ettei poliisi ollut lopettanut tutkintaa toimittamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi.

AOA ei katsonut poliisin osalta aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi vastaisen varalle Ahvenanmaan poliisin tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyysdestä. Koska kuitenkin asiaa oli ilmennyt myös maakunnansyyttäjän menette-

lyssä sellaisia piirteitä, jotka saattoivat antaa aihetta toimenpiteisiin, AOA päätti omasta aloitteestaan erikseen selvittää myös hänen menettelynsä asianmukaisuuden.

AOA Raution päätös 29.9.2005, dnro 2161/2/03* (esittelijänä Mikko Sarja)

Ratkaisussaan 1674/4/03 AOA Rautio katsoi rikoskomisarion menetelleen lainvastaisesti, kun tämä oli suorittanut tutkinnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä poliisirikosasiassa, vaikka virallisen syyttäjän olisi pitänyt toimia asiassa tutkinnanjohtajana. Rikoskomisarion olisi tullut varmistaa, oliko kysymyksessä ollut poliisimies ollut virassa vai eläkkeellä epäillyn rikoksen tehdessään, kun tiedossa oli, että poliisimiehen eläkkeelle siirtyminen oli tapahtunut lähimenneisydessä.

JULKISUUS JA TIEDOTTAMINEN

Julkisuusperiaatteen mahdollisimman laajasta toteuttamisesta ja toisaalta asianosaisten suojaamisesta saattaa joskus aiheutua vaikeita punnintatilanteita.

Valokuvan poistattaminen kameran muistista

Kouvolan Sanomien päätoimittaja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksen rikosylikonstaapelin menettelyn puolustusvoimien miehistönkuljetusvaunun onnettomuuspaikalla. Vauunu suistui tieltä yleisellä tiellä ja onnettomuudessa menehtyi yksi kantahenkilökuntaan kuulunut sotilas. Kantelussa kerrottiin lehden avustajan kävelleen onnettomuuspaikalle haittaamatta millään tavalla pelastustoimia. Hän ehti ottaa digitaalikamerallaan yhden valokuvan onnettomuuteen joutuneesta miehistönkuljetusvaunusta, kun paikalle tullut rikosylikonstaapeli pysäytti avustajan sekä pyysi näyttämään, mitä kuvia tämä oli ottanut onnettomuudesta ja vaati tuhoamaan ainoan onnettomuuspaikalla otetun kuvan.

AOA Rautio totesi päätöksessään, että perustuslaissa taatun sananvapauden piiriin kuuluu myös tiedotus-

välineiden suorittama valokuvaaminen. Sananvapauden rajoitusten on perustuttava lakiin. Perustuslain sananvapaussäännöksessä tarkoitetun ennakoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (HE 309/1993 vp, s. 57). Sananvapauden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää muun muassa toimittajien toimintavapautta.

AOA katsoi, että rikosylikonstaapelilla ei ollut tilanteessa toimivaltaa määrätä lehden avustajaa näyttämään, mitä kameran muistikortille oli tallentunut eikä myöskään määrätä tätä poistamaan kaatuneesta miehistönkuljetusvaunusta otettua kuvaa kameran muistista. Rikosylikonstaapeli menetteli lainvastaisesti antamalla edellä kuvatut toimivaltaansa kuulumattomat määräykset. AOA antoi rikosylikonstaapelille huomautuksen vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 29.9.2005, dnro 442/4/04*
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Tietojen luovuttaminen poliisirekistereistä

Kanteluasian yhteydessä kävi ilmi, että erään kihlakunnan poliisilaitoksen rekisterivastuuhenkilönä työskennellyt poliisimies oli vuokranantajana toimineen kiinteistöasakeyhtiön pyynnöstä luovuttanut hätäoikeudenkäyntiä varten vuokralaista koskevia poliisin rekistereistä etsimiään tietoja. Poliisimies luovutti tietoja hälytyspäivystysjärjestelmästä (PÄIKE) ja poliisiasian tietojärjestelmän tutkinta- ja virka-apujärjestelmästä (RIKI). AOA Rautio otti omana aloitteenaan tutkittavaksi tietojen luovutettavuuden poliisin rekistereistä mainitun kaltaisissa tapauksissa.

Luovutetut PÄIKE-tiedot koskivat vuokralaiseen ja hänen kotiinsa kohdistuneita poliisin hälytystehtäviä, joissa suurimmassa osassa oli kyse siitä, että asunnosta oli ilmoitettu kuuluvan häiritsevää meteliä. AOA totesi tietojen liittyvän vuokralaisen yksityiselämään ja olevan siten salassapidettäviä ainakin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkL) 24 §:n

1 momentin 32 kohdan perusteella. Tietojen luovuttamista oli perusteltu vuokranantajan asianosaisuudella. AOA totesi hälytystehtävissä olleen kyse tosiasiallisesta viranomaistoiminnasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeutta sääntelevä JulkL:n 11 § ei ylipäätään sovellu. AOA:n mukaan ei ollut perustetta, jolla salassapidettävät tiedot olisi voitu luovuttaa vuokranantajalle. Koska asiaa tutkittaessa oli käynyt ilmi, ettei tämän kaltainen tietojen pyytäminen ja luovuttaminen ilmeisesti ollut mitenkään harvinaista, AOA saattoi käsityksensä sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

Luovutetuissa RIKI-tiedoissa oli kyse vuokralaisen poliisilakiperusteisesta kiinniotosta, lemmikkieläimen noutamisesta hänen kodistaan hänen jouduttuaan sairaalahoitoon ja häneen kohdistuneesta rikosepäilystä. AOA katsoi kahden ensin mainitun olleen sellaisia henkilökohtaisia oloja koskeneita seikkoja, jotka ovat JulkL:n 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla salassa pidettäviä. AOA:n mukaan näidenkään tietojen luovuttamiseen vuokranantajalle ei ollut perusteita. Rikosepäilyä koskenut tieto oli luovutettu esitutkinan ollessa kesken ja se oli siten lähtökohtaisesti salassapidettävä JulkL:n 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. AOA katsoi muun muassa syyttömyysoletama huomioon ottaen, että tieto olisi ollut perustelumpaa jättää antamatta, kun kyse oli vasta asianomistajan ilmoituksen perusteella kirjatusta, esitutkinassa millään tavoin vahvistamattomasta tiedosta. AOA saattoi käsityksensä sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

Asiaa käsiteltäessä kävi lisäksi ilmi, että JulkL:n 24 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisesta kyseessä olleisiin poliisin rekistereihin oli vastakkaisia käsityksiä. Mainitussa lainkohdassa säädetään salassapidettäviksi muun muassa poliisin rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit. Tietosuojavaltuutetun mukaan lainkohta koskee niin PÄIKE- kuin RIKI-tietojakin. Poliisin ylijohdon antamassa ohjeistuksessa oli AOA:n käsityksen mukaan esitetty ristiriitaisia näkemyksiä 4 kohdan soveltavuudesta PÄIKE-tietoihin. RIKI-tietojen osalta ylijohdon ohjeistuksessa katsonut, ettei 4 kohta sovellu.

AOA totesi, että käsitykset JulkL:n 24 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisesta poliisin henkilörekistereihin ovat ristiriitaisia. AOA saattoi havaintonsa oikeusminis-

teriön, sisäasiainministeriön poliisiosaston ja tietosuojavaltuutetun tietoon ja pyysi oikeusministeriötä ja sisäasiainministeriötä ilmoittamaan 30.6.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta.

AOA Raution päätös 29.9.2005, dnro 1151/2/03*
(esittelijänä Anu Rita)

Salassapidettävän tiedon antaminen

AOA Lindstedt antoi huomautuksen Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikosylikonstaapelille salassapidettävän esitutkintatiedon antamisesta. Kantelijat kertoivat kirjoituksessaan rikosylikonstaapelin luovuttaneen esitutkintaan nähden ulkopuoliselle taholle laatimansa lausunnon, josta ilmeni tietoja kesken olevasta esitutkinnasta. Tietoja oli kantelijoiden mukaan myöhemmin käytetty tuomioistuimessa käsitellyn riita-asian yhteydessä. Kantelijoiden mukaan tietojen julkistaminen vahingoitti taloudellisesti heidän yritystään.

AOA totesi esitutkinnan julkisuuden olevan rajoitettua muun muassa siitä syystä, että vasta tutkittavana olevien rikosepäilyjen julkinen käsittely voi helposti aiheuttaa varsinkin epäillylle vaikeasti korjattavaa vahinkoa. Kun viranomainen luovuttaa asianosaiselle tai muulle taholle sivullista koskevia salassapidettäviä tietoja, näihin asiakirjoihin tulee tehdä julkisuuslain tarkoittama merkintä asiakirjan salassapidosta.

AOA:n mukaan rikosylikonstaapelin olisi tullut tehdä laatimaansa asiakirjaan merkintä siitä ilmenevien tietojen salassapidosta. Merkinnän laiminlyönnin merkitystä korosti se, että rikosylikonstaapelilta saadun selvityksen mukaan hän tiesi, mihin tarkoitukseen hänen laatimaansa asiakirjaa tullessiin käyttämään.

AOA Lindstedtin päätös 22.12.2005, dnro 394/4/04
(esittelijänä Kristian Holman)

Poliisin tiedottaminen syyteharkinnassa olevasta asiasta

Keskusrikospoliisin vuotta 2001 koskeneessa vuosikertomuksessa käsiteltiin erästä vielä syyteharkinnassa ollutta asiaa. Vaikka vuosikertomuksen osalta ei ollut menetelty lainvastaisesti, AOA Rautio totesi, että tulisi tarkoin harkita, ovatko tiedottamista puoltavat seikat todella niin painavia, että poliisin on perusteltua käsitellä vasta syyteharkinnassa olevaa asiaa julkisuudessa vai olisivatko poliisin tavoitteet (esim. rikosten ennalta estäminen) saavutettavissa muullakin tavoin.

Nyt tapausseloste oli laadittu siten, että rikokset olivat kiistattomia eikä ollut mainittu esimerkiksi sitä, miten epäillyt olivat heihin kohdistettuihin rikosepäilyihin suhtautuneet. Vaikka poliisi voi julkisuuslain mukaan syyteharkintavaiheessakin itsenäisesti päättää tietojen antamisesta, niin olisi erittäin perusteltua, että se tietojen antamista harkitessaan ottaisi etukäteen yhteyttä syyteharkintaa tekevään (ja mahdollisesti lisätutkintaa harkitsevaan) syyttäjään. Näin voitaisiin varmistua, ettei esitutkinnasta tiedottamisella syyttäjänkään mielestä vaaranneta rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista.

AOA Raution päätös 13.6.2005, dnro 1522/4/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

RIKOSILMOITUKSEN KIRJAAMINEN

Rikosilmoituksen kirjaamista koskeva säännös esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetussa asetuksessa on varsin ehdoton. Vaikka kynnys ilmoituksen kirjaamiseen on matala, voidaan kirjaamista vaativalle ilmoitukselle kuitenkin asettaa vähimmäisvaatimukseksi se, että ilmoituksen tekijä kuvaa rikoksena pitämässä tapahtuman kulun. Esitutkintasäännösten mukaan ilmoituksen kirjaamisen tarpeen ratkaisee ilmoittajan näkemys siitä, pitääkö hän ilmoittamaansa asiaa rikoksena. Vaikka poliisimiehelle muodostuisi perusteltu käsitys siitä, että ilmoituksen kohteena olevassa asiassa ei ole tapahtunut rikosta, sillä ei esitutkinta-

säännösten mukaan ole vaikutusta hänen velvollisuuteensa kirjata ilmoitus. Tätä koskevat kantelut ovat varsin yleisiä.

AOA Lindstedt katsoi ratkaisussa 1524/4/05*, että tutkinnanjohtajana toiminut ylikonstaapeli ja nimettynä tutkijana toiminut vanhempi rikoskonstaapeli olivat tutkintavastuuseen nimettyinä poliisimiehinä tehneet laaditun esitutkinta-aineiston asianmukaisuutta arvioi-
dessaan virheellisen ratkaisun. He olivat jättäneet kirjaamatta ja kokonaan tutkimatta tuomariin ja syyttäjään kohdistetun rikosilmoituksen – sen menestymismahdollisuuksista huolimatta. AOA katsoi myös, että tässä tapauksessa ensisijainen vastuu asian selvittämistä olisi kuulunut vanhemmalle rikoskonstaapelille, joka oli kuulustellut kantelijaa virka-apupyynnön perusteella. Hänen olisi tullut kantelijan asianomistajakuulustelua toimittaessaan ottaa huomioon tuomaria ja syyttäjää kohtaan esitetyt väitteet sekä pyrkiä niiden johdosta selvittämään, halusiko kantelija, että asiasta kirjattaisiin rikosilmoitus.

Rikosilmoituksen kirjaamisesta oli kysymys myös ratkaisussa 1237/4/04, jossa AOA Lindstedt totesi, että ylikonstaapelin olisi pitänyt kirjata epäilty virallisen syytteen alainen liikennerikos asianomistajalta terveyskeskuksessa saatujen tietojen perusteella ja varmistaa, oliko asianomistajalla vaatimuksia vammantuottamuksen, joka on asianomistajarikos, johdosta. Asianomistaja oli autojen yhteentörmäyksen vuoksi joutunut terveyskeskukseen, jonne oli pyytänyt paikalle poliisin. Asianomistaja oli vaatimatta erityisesti asiassa rangaistusta kertonut tapauksesta paikalle tulleelle poliisimiehelle, joka ei ollut kuitenkaan ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin asian johdosta.

AOA Rautio kiinnitti ratkaisussaan 2917/4/04 rikoskomisarian huomiota siihen, ettei hän ollut perehtynyt riittävästi huolellisuudella kantelijan poliisille osoittamaan tutkintapyyntöön. Rikoskomisarian menettelyn seurauksena ilmoitusta ei ollut viipymättä kirjattu poliisin rikosilmoitusjärjestelmään, vaan se oli liitetty kantelijan aikaisemmin tekemään, uuden tutkintapyyntönsä kanssa asiaan liittymättömään esitutkinta-aineistoon.

RIKOSPROSESSUAALISET OIKEUSTURVATAKEET

Rikosprosessi on määrämuotoinen menettely ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa syytetylle taatut vähimmäisoikeudet on otettava huomioon jo esitutkinnassa.

Esitutkinnassa käytettävä kieli

Kantelija arvosteli poliisiviranomaisia siitä, että häntä oli kuulusteltu suomeksi, vaikka hänen äidinkieltensä oli ruotsi ja tämä oli ollut kuulustelijan tiedossa.

AOA Rautio totesi kannanottonaan, että kielen valinnan tulee esitutkinnassa lähteä epäillyn oikeussuojan tarpeesta, oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hänen kielellisten oikeuksiensa kunnioittamisesta eikä esitutkintaviranomaisten kielellisistä valmiuksista. Kuulustelun toimittanut rikosylikonstaapeli myönsi tienneensä, että kantelijan äidinkieli oli ruotsi. Hän ei ollut tiedustellut, kumpaa kieltä kantelija nyt olisi halunnut käyttää. Rikosylikonstaapeli kertoi, että hänen kanssaan asioidessaan kantelija oli aina käyttänyt suomea.

AOA:n käsityksen mukaan suomen kielen käyttäminen näytti kokonaisuutena arvioiden tapahtuneen yhteisymmärryksessä. AOA katsoi kuitenkin, että rikosylikonstaapelin ilmoittama ja hänen yleisesti omaksumansa kuulustelussa käytettävän kielen valintaa koskeva tiedustelutapa oli kritiikille altis ("Äidinkielesi on virallisesti ruotsi. Suostutko siihen, että sinut kuulustellaan suomen kielellä?").

Esitutkintaviranomaisen ei nimittäin kuulu ohjata esitutkinnassa käytettävän kielen valintaa. Kuulusteltavalta ei tulisi tiedustella, hyväksyykö tämä menettelyn, jossa kuulustelu tapahtuu muulla kuin hänen omalla äidinkielellään. Sen sijaan epäilty tulee informoida oikeudesta käyttää omaa äidinkieltään, minkä jälkeen hänellä tulee olla vapaus valita ilman painostusta kieli, jota hän haluaa käytettävän.

AOA totesi edelleen, että perustuslain ja kielilain mukaisten oikeuksien käyttämistä tai niiden vaatimista

eivät viranomaiset saa pitää ylimääräisen vaivan aiheuttamisena.

AOA Raution päätös 30.9.2005, dnro 2048/4/04*
(esittelijänä Mikko Sarja)

Esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätetty esitutkinta-aineisto

AOA Rautio antoi rikosylikonstaapelille ja rikosylikomisariolle huomautuksen esitutkintalain 40 §:n 3 momentin vastaisesta menettelystä, kun he jättivät törkeää vahingontekoa koskeneen asian esitutkintapöytäkirjassa mainitsematta keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion lausunnon kahdesta palonäytteestä.

Rikosylikonstaapeli ja rikosylikomisario olivat katsooneet, että keskusrikospoliisin rikoslaboratorion lausunnolla ei ollut asiassa merkitystä. Näyttö perustui epäiltyjen kertomuksiin, joita todistajan kertomus tuki. AOA:n käsityksen mukaan rikosylikonstaapeli ja rikosylikomisario olivat käyttäneet heille asiassa kuulunutta harkintavaltaa päättäessään jättää lausunnon esitutkintapöytäkirjasta.

Sen sijaan esitutkintalain 40 §:n 3 momentin säännös siitä, että esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jota ei ole otettu esitutkintapöytäkirjaan, on tehtävä merkintä pöytäkirjaan, on ehdoton. Rikosylikonstaapeli tutkijana ja rikosylikomisario tutkinnanjohtajana menettelivät tämän säännöksen vastaisesti, kun he jättivät tekemättä esitutkintapöytäkirjaan merkinnän lausunnon poisjättämisestä.

Kantelijan avustaja toimitti kyseisen lausunnon Itä-Suomen hovioikeudelle, joka totesi 17.12.2004 antamassaan tuomiossa, ettei sanotulla kirjallisella todisteella ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Asia oli päätöksentekohetkellä vireillä korkeimmassa oikeudessa.

AOA Raution päätös 22.6.2005, dnro 60/4/05*
(esittelijänä Eero Kallio)

Väärän henkilötiedon käyttö rangaistusmääräysmenettelyssä

Tuntemattomaksi jäänyt henkilö oli poliisia harhauttaakseen käyttänyt kantelijan henkilötietoja jäättyään kiinni neljästä erillisestä näpistyksestä, joista kaksi tapahtui Helsingissä ja kaksi Vantaalla. Kiinniotetulle henkilölle oli annettu teoista rangaistusvaatimukset jokaisessa tapauksessa. Rangaistusvaatimusten maksamatta jättämisestä aiheutuneet seuraamukset kohdistuivat tekoihin itsensä syyttömäksi väittävään kantelijaan. Kantelija teki rikosilmoitukset väärin henkilötietojen antamisesta Helsingin ja Vantaan poliisilaitoksille.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos suoritti asiassa esitutkinnan, jossa kantelijaa ei tunnistettu samaksi henkilöksi, jolle rangaistusvaatimukset oli annettu. Korkein oikeus purki apulaisvaltakunnansyyttäjän hakemuksesta Helsingissä annetut rangaistusmääräykset 7.6.2002 antamallaan päätöksellä. Vantaan poliisi keskeytti asian esitutkinnan 17.9.2002 – rikosilmoitusjäljennöksestä ei ilmennyt, mitä toimenpiteitä asian selvittämiseksi oli tehty. Vantaan kihlakunnansyyttäjä katsoi aluksi, että asiassa ei ollut riittävästi perusteita hakea rangaistusmääräyksen purkamista. Sittenkin kuitenkin myös Vantaalla annetut rangaistusmääräykset purettiin apulaisvaltakunnansyyttäjän hakemuksesta korkeimman oikeuden 28.12.2004 antamalla päätöksellä.

Selvityksen mukaan Vantaan poliisiviranomaiset eivät olleet tehneet rangaistusmääräysasetuksen edellyttämää merkintää henkilöllisyyden selvittämisestä, eikä asiakirjoista ilmennyt, miten kantelijaksi esittäytyneen miehen henkilöllisyys oli pyritty selvittämään. AOA Rautio saattoi Vantaan poliisilaitoksen tietoon vastaisuuden varalle huomionsa henkilöllisyyden selvittämistä koskevien rangaistusmääräysmerkintöjen suhteen.

AOA:n näkemyksen mukaan tapaus herätti kysymyksen siitä, suhtautuvatko poliisi- ja syyttäväviranomaiset riittävän vakavasti väitteisiin väärän henkilötiedon käytöstä rangaistusvaatimuksen antamisen yhteydessä ja ottaako lainsäädäntö riittävästi huomioon rangaistusmääräyksen erityisen käsittelemistavan silloin, kun rangaistusmääräyksen oikeellisuus riitautetaan väärällä nimellä esiintymisen perusteella.

Rangaistusmääräysmenettelyn oikeusturvamekanismi poikkeaa olennaisesti tuomioistuinmenettelyn oikeusturvan takeista. Ratkaisun kyseenalaistaminen edellyttää omaa aktiivisuutta. Ratkaisevan suuri ero on siinä, että varsinainen oikeusturvajärjestelmä ei lainkaan toimi, jos joku esiintyy väärällä nimellä. Tuomittu henkilö saa tietää rangaistuksestaan vasta kun sakkoa aletaan häneltä periä, mistä syystä säännönmukaisten oikeusturvakeinojen käyttäminen ei enää ole mahdollista.

Tämä ero normaalimenettelyssä käsiteltäviin rikosasioihin nähden voi aiheuttaa vakavia oikeusturvaongelmia, jos poliisi- ja syyttäväviranomaiset eivät ota sitä toiminnassaan riittävästi huomioon. Mikäli tämänkaltaisessa asiassa selvittämisen asianmukaisuudesta jossain vaiheessa prosessia tingitään, voi tilanne pahimmillaan johtaa siihen, että muuntorangaistusta koskevan oikeudenkäynnin jälkeen syytön henkilö tulisi tuomituksi vankeusrangaistukseen.

Jos tilanne on jostain syystä edelleen asianmukaiseksi katsottujen selvitystoimenpiteiden jälkeen epäselvä, tulee asiaa tulkita syyttömyysolettama huomioon ottaen valtion vahingoksi, kuten tässä asiassa vaikuttaa tehdyn, vaikkakin mainittuun lopputulokseen päätyminen edellytti kantelijalta itseltään huomattavaa aktiivisuutta. Erityisesti AOA kiinnitti huomiota siihen, että kyseen ollessa varteenotettavasta epäilystä väärän henkilötiedon suhteen poliisin ja virallisen syyttäjän ei tulisi pysäyttää asian selvittämistä siihen, että mahdollista (oikeaa) tekijää ei ole saatu selvitettyksi. Tällaisessa tilanteessa valtion rangaistusvaateen toteutumisen tulisi olla toissijainen yksityisen ihmisen oikeusturvaintresseihin nähden.

AOA saattoi esittämänsä käsityksen väärällä nimellä esiintymistä koskevien väitteiden tutkimisesta Vantaan poliisilaitoksen tietoon.

AOA Raution päätös 11.8.2005, dnro 318/4/04*
(esittelijänä Pasi Pölönen)

Avustajan käyttö

Asianajaja arvosteli kantelussaan sitä, että häneltä oli virheellisesti evätty mahdollisuus avustaa esitutkin-
nassa 15-vuotiaasta lasta. Sosiaalilautakunta oli ottanut lapsen jo aiemmin huostaansa.

AOA Rautio totesi, että lapsi oli valinnut itselleen avustajakseen toisen asianajajan. Ei ollut osoitettavissa, että rikoskomisario olisi ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin, kun hän ei ollut sallinut myös kantelijan (jolle lapsen äiti oli antanut toimeksianton avustaa lasta) toimia tämän avustajana esituttokinnassa.

AOA totesi kuitenkin, että käytettävissä olevan selvityksen mukaan lapsen äiti oli hänen huoltajansa ja siis suoraan lain nojalla hänen edunvalvojansa. Esitutkin-
nassa puhevaltaa käyttää 15 vuotta täyttäneen lapsen ohella AOA:n käsityksen mukaan ensisijaisesti lapsen huoltaja, ja sosiaalilautakunta voinee toimia vain, mikäli huoltaja on estynyt tai lapsen ja hänen huoltajansa välillä vallitsee intressiristiriita. Sosiaalilautakunnan edustus kuulustelussa ei siis poista poliisilta velvollisuutta varata lapsen huoltajalle (tai edunvalvojalle) tilaisuutta käyttää esitutkinnassa puhevaltaa – ei silloinkaan, kun kysymys on sosiaalilautakunnan huostaanottamasta lapsesta.

Lähtökohtana tällaisessa tapauksessa AOA piti sitä, että asia on järjestettävä huoltajan ja lapsen toivomalla tavalla. Sosiaaliviranomaisten huoleksi jää varmistua siitä, että lapsi saa riittävän oikeusavun ja vasta jos tämä ei toteudu lapsen tai tämän huoltajan toimesta, on sosiaaliviranomaisten syytä ryhtyä aktiiviseksi. AOA:n mukaan on selvää, että lapsen mielipiteellä avustajan henkilöstä tulee olla paljonkin merkitystä; sitä enemmän mitä kypsempi lapsi on kysymyksessä. Kuitenkin jos lapsi katsoo, ettei hän ylipäättään tarvitse avustajaa, mutta hänen huoltajansa on toista mieltä, on lähdeittävä siitä, ettei lapsi voi estää avustajan läsnäoloa.

AOA Raution päätös 11.4.2005, dnro 589/4/03
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Rikoksesta epäillyn avustajaa esitutkinnassa koskivat myös AOA Raution ratkaisut 1188/4/03 ja 2388/4/03. Ensin mainitussa AOA painotti, että asianosaisen oikeudesta puolustautua itse valitsemansa avustajan välityksellä voidaan poiketa vain painavasta syystä. Avustajan epäämistä koskevia esitutkintalain perusteita tulee tulkita ahtaasti. Kantelun tapauksessa rikoskomisario ei ollut menetellyt lainvastaisesti, mutta AOA katsoi, että asiassa olisi ollut perustellumpaa päätyä siihen, että kantelijan ei ollut osoitettu olleen epäillyn neuvonantaja tutkittavana olevaan rikokseen liittyvässä asiassa. Jälkimmäisessä tapauksessa AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä keskusrikospoliisin tietoon ja totesi, että keskusrikospoliisi oli sinänsä voinut harkintavaltansa puitteissa evätä oikeustieteen kandidaattia toimimasta rikoksesta epäillyn avustajana esitutkinnassa, mutta päätöksestä olisi tullut tehdä asianmukaisesti perusteltu merkintä esitutkintapöytäkirjaan.

MUITA TAPAUKSIA

Todistajan koskemattomuus

Kantelija arvosteli poliisia siitä, että hänet oli otettu kiinni todistajan koskemattomuudesta huolimatta. Kantelija oli haastettu Ruotsista todistamaan syyttäjän nimeämänä todistajana Porin kärjäoikeuteen. Kun kantelija oli saapunut oikeustalon pysäköintipaikalle, hänen luokseen tulleet poliisit olivat kehottaneet häntä lähtemään heidän mukanaan poliisiasemalle. Kantelija oli kertomansa mukaan tuloksetta pyytänyt saada ottaa yhteyttä suurlähetystöön ja asianajajaansa sekä vedonnut koskemattomuuteensa todistajana. Hänet oli laskettu vapaaksi seuraavana päivänä kiinnioton kestätyä noin 22 tuntia.

AOA Rautio totesi, että oikeudenkäyntiin ja esitutkintaan osallistuvien henkilöiden koskemattomuudesta eräissä tapauksissa annetussa laissa säädetyn koskemattomuuden tarkoituksena on edistää laissa tarkoitettujen henkilöiden vapaaehtoisia saapumista vieraasta valtiosta Suomeen. Tätä kautta sillä voidaan osaltaan edistää rikosten selvittämistä. Koskemattomuuteen ei erikseen tarvitse vedota, jotta tuo oikeus olisi voimassa, eivätkä viranomaiset voi määrätä siitä

tai sen toteuttamisesta. Sen sijaan kutsuttu henkilö voi vapaasti luopua hänelle kuuluvasta koskemattomuudesta. Julkisen vallan tulee omatoimisesti turvata jokaiselle ne oikeudet, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat.

AOA:n käytettävissä olleen aineiston perusteella oli selvää, että poliisihallinnossa oli ollut sellaisia kantelijoita koskevia tietoja, joiden perusteella olisi jo aikaisemmassa vaiheessa tullut kyetä päättämään, että kantelijan kiinniottamiseen tuli suhtautua varauksellisesti voimassa olleesta etsintäkuulutuksesta huolimatta. Keskeinen rooli oli tässä suhteessa ollut keskusrikospoliisilla.

Vaikka asia kokonaisuudessaan antoi aiheita arvosteluun, yksittäisten poliisimiesten menettelyn osalta kyse oli hyvin lieviksi katsottavista puutteista. Kyse oli ennen muuta siitä, että järjestelmä ei kyennyt estämään puheena olevan tapauksen syntymistä. Vaikka tapaus oli harvinainen, sen syntyminen olisi AOA:n mukaan kuitenkin tullut kyetä estää. Lopputuloksena oli joka tapauksessa ollut, että kantelija oli ollut 22 tuntia kiinniotettuna vastoin todistajan koskemattomuutta koskevan lain nimenomaista kieltoa. Vastuu todistajan koskemattomuuden tosiasiallisesta toteutumisesta ei saa jäädä kiinniotetun omien toimenpiteiden varaan ja vastuulle. Tapaus osoitti, että immuniteetin turvavassa järjestelmässä tai poliisin yleisessä immuniteettimahdollisuuden tuntemuksessa oli kiistämättömiä puutteita.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi olevan paikallaan vakavasti selvittää, miten vastaisuudessa tämän kaltaisilta tilanteilta voitaisiin välttää. Tässä tarkoituksessa AOA pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2005 loppuun mennessä, mihin käytännön toimenpiteisiin tapaus antoi aiheita.

AOA Raution päätös 9.9.2005, dnro 2389/4/03*
(esittelijänä Mikko Sarja)

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti 23.12.2005 lähettäneensä alaiselleen hallinnolle kirjeen, jossa se kehottaa poliisin lääninjohtaja, valtakunnallisia yksiköitä ja poliisioppilaitoksia ottamaan päätöksen toiminnassaan ja koulutuksessaan huomioon. Poliisiosasto katsoi, että voimassa oleva lainsäädäntö sekä hal-

*linnonalalle annetut ohjeet ja määräykset ovat tapaus-
ta koskevalta osin ajan tasalla ja riittävät eikä asiasta
ole tarpeen antaa uusia ohjeita tai määräyksiä.*

Tutkintavangin ja hänen avustajansa välinen kirjeenvaihto

AOA Lindstedt kiinnitti poliisivankilan vartijan huomio-
ta tutkintavangin ja hänen avustajansa välisen kirjeen-
vaihdon luottamuksellisuuteen. Vartija oli selvitykses-
sään perustellut menettelyään avata tutkintavangille
osoitettu kirje sillä, että kirje tulisi toimitettavaksi hä-
nelle ennen hänen mahdollista siirtoaan vankilaan
sekä myös sillä, että kirje oli ulkoasultaan ollut ”epä-
määräinen”. Tästä syystä sekä vartijan poikkeukselli-
seksi katsoman kirjeen toimitustavan perusteella hä-
nelle ilmeisesti oli syntynyt epäily, ettei kirje tosiasias-
sa ollut tutkintavangin avustajan hänelle toimittama.

AOA:n näkemyksen mukaan selvityksissä ilmenevät
seikat eivät sellaisenaan osoita lain edellyttämää pe-
rustettua aihetta epäillä väärinkäytöstä. Tutkintavan-
keuslain 12 §:n perusteluista esitetyn nojalla ja perus-
ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan näkökulmasta
säännöstä tulee tulkita niin, että tarkastusoikeus edel-
lyttää jotain konkreettista ja vahvaa viitettä väärinkäy-
töksestä.

AOA saattoi käsityksensä oikeudenkäyntiavustajan ja
avustettavan kirjeenvaihto-oikeuden tarkastamisen
poikkeuksellisuudesta poliisivankilassa toimivan varti-
jan tietoon vastaisen varalle.

AOA Lindstedtin päätös 21.10.2005, dnro 1945/4/05*
(esittelijänä Kristian Holman)

Puhelinkuulustelun edellytykset

Poliisi oli kuulustellut puhelimitse kantelijaa epäilty-
nä syyllistymisestä törkeään rattijuopumukseen ja lii-
kenneturvallisuuden vaarantamiseen. Kantelija oli
loukkaantunut liikenneonnettomuudessa vakavasti,
ja puhelinkuulustelu oli suoritettu hänen ollessaan
sairaalassa.

AOA Rautio katsoi, että huomioon ottaen kantelijan
saamat vammat ja kysymyksessä olevan teon yleinen
vaarallisuus tutkittavaa asiaa ei voitu pitää sillä tavoin
vähäisenä, että esitutkintalaista ilmenevät puhelin-
kuulustelun edellytykset olisivat olleet olemassa. Kan-
telija ei ollut myöskään myöntänyt rikosilmoituksen
oikeellisuutta; hän oli ainoastaan kuulustelussa to-
dennut, ettei hänellä ollut muistikuvia tapahtumista.
AOA:n näkemyksen mukaan muistamattomuutta ei
voida rinnastaa teon myöntämiseksi.

AOA katsoi asian tutkijana toimineen ja kuulustelusta
vastanneen vanhemman konstaapelin menetelleen
asiassa esitutkintalain vastaisesti ja saattoi käsityksen-
sä tämän sekä vanhemman konstaapelin menettelyn
hyväksyneen tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomi-
saron tietoon.

AOA Raution päätös 4.4.2005, dnro 2586/4/04
(esittelijänä Kristian Holman)

Väliaikaiseen ajokieltoon määräämisen tarkastaminen tai ajokortin palauttaminen

Kantelijan ajokortti oli ollut lähes vuoden pois otettu-
na Lappeenrannan poliisilaitoksella, vaikka häntä ei
ollut ajokorttirekisterin mukaan edes määrätty väliai-
kaiseen ajokieltoon. Lappeenrannan poliisilaitoksen
poliisipartio oli hälytetty syksyllä 1999 liikenneonnet-
tomuuspaikalle, jossa henkilöauto oli suistunut ojaan
sekä törmännyt samalla siltarumpuun ja puuhun. Kan-
telija tavoitettiin istumasta henkilöauton vierestä se-
kavassa tilassa ja loukkaantuneena. Hänet toimitettiin
sairaalaan. Poliisipartio keräsi tapahtumapaikalta kan-
telijan omaisuutta, muun muassa ajokortin.

Kantelijaa epäiltiin liikenteen vaarantamisesta ja hä-
nen tavaroistaan löytyneen amfetamiinin takia törkeäs-
tä huumausainerikoksesta. Lisäksi hänen epäiltiin aja-
neen autoa huumaanuneena. Rikosylikonstaapeli
kuulusteli häntä seuraavana päivänä sairaalassa. Ajo-
kortti toimitettiin jutun tutkijana toimineelle rikosyli-
konstaapelille. Hän piti selvänä ajokortin poisottami-
sen edellytysten täyttyneen. Lappeenrannan poliisi-
laitoksella noudatetun käytännön mukaan tällaisissa

tapauksissa väliaikaiseen ajokieltoon määrämisen ja ajokortin poisottamisen tekee pääsääntöisesti tapah-
tumapaikalla ollut ja asiaa aluksi hoitanut poliisipar-
tio. Rikosylikonstaapeli ei palauttanut ajokorttia.

AOA Rautio katsoi, että tutkijana toimineen rikosyli-
konstaapelin olisi tullut varmistaa ajokieltoon määrää-
minen ja tehdä siitä asianomaiset merkinnät. Vaikka
väliaikainen ajokielto yleensä määrätäänkin välittö-
mästi, tutkija ei voi jättää ajokieltoasiasa tarkistamatta
saadessaan poliisiin haltuun ottaman ajokortin. Ajo-
kieltoon määrääminen, vaikka se olisikin vain väliai-
kaista, merkitsee asianosaisen tärkeän oikeuden me-
nettämistä ja hänen tavanomaisten toimintojensa
rajoittamista. Tämän vuoksi on tärkeää, että asia tar-
kistetaan tämän kaltaisten virheiden välttämiseksi.
Tutkija menetteli tältä osin virheellisesti, kun hän jätti
asian tarkistamatta.

AOA Raution päätös 28.4.2005, dnro 1523/4/03*
(esittelijänä Eero Kallio)

Ajokortin palauttamatta jättämisestä oli kyse myös
AOA Raution ratkaisussa 3127/4/04*, jossa AOA arvoste-
li poliisin menettelyä olla palauttamatta kantelijalle
hänen ajokorttiaan tuomioistuimen määrämän ajo-
kiellon päättymisen jälkeen, koska kantelijan ajo-oi-
keudesta ajokiellon jatkamisen osalta ei ollut tehty
uutta päätöstä. AOA:n näkemyksen mukaan kun poliisi
ei ollut tehnyt kantelijan ajo-oikeutta koskevaa (uut-
ta) päätöstä, sillä ei ollut enää voimassa olevaa perus-
tetta pitää kantelijan ajokorttia hallussaan. Poliisilla ei
ollut oikeutta pitää ajokorttia hallussaan pelkästään
sillä perusteella, että asianosainen määrättäisiin esi-
tämään lääkärin päihderiippuvuuslausunto. Poliisin lai-
minlyönti oli johtanut siihen, ettei kantelija voinut saat-
taa ajokorttiasiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Virka-avun antaminen yksityiselle henkilölle

Kantelija arvosteli poliisin menettelyä virka-avun anta-
misessa hänen entiselle puolisolleen omistusoikeudel-
taan riidanalaisten tavaroiden noutamiseen heidän
yhteisestä kodistaan.

OA Paunio totesi, että poliisi voi poliisilain nojalla an-
taa virka-apua myös yksityiselle, jos se on välttämä-
töntä tämän laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oi-
keuden loukkaus on ilmeinen. Virka-avun antamisen
edellytyksenä yksityiselle on lisäksi, että häntä este-
tään pääsemästä oikeuksiinsa ja että oikeuksiin pää-
seminen edellyttää poliisivaltuuksien käyttöä.

Poliisilaissa säädetty virka-avun antaminen yksityiselle
rajoittuu siis vain ilmeisiin ja selviin oikeudenloukkauk-
siin. Paikalle menneiden poliisimiesten selvityksistä il-
meni, että kantelija oli tapahtumapaikalla selvästi ja
jopa äänekkäästi ilmoittanut poliiseille, että entisten
puolisoiden omaisuuden jakaminen oli riidanalainen
ja että hänen mielestään entinen puoliso ei saanut
viedä tavaroita asunnosta. Poliisien selvityksistä ilme-
nee vielä, että entisellä puolisollla oli mukanaan kol-
me henkilöä tavaroiden kantoapuna ja että toimenpi-
de kesti kaikkiaan noin kolme tuntia. OA katsoi, että
poliisimiehet olisivat voineet turvata kyseisessä riidan-
alaisessa tilanteessa vain selvästi henkilökohtaiseen
käyttöön tarkoitettujen tavaroiden, kuten vaatteiden ja
lasten lelujen hakemisen.

OA totesi, että rajanveto poliisilain 40 §:ssä tarkoite-
tun virka-avun ja poliisin yleisen järjestyksen ja turval-
lisuuden ylläpitotehtävän osalta voi joissakin tapauk-
sissa olla tulkinnanvarainen. Tässä tapauksessa kyse
oli kuitenkin OA:n käsityksen mukaan selkeästi entisel-
le puolisolalle annettusta virka-avusta. Tämä perustui sii-
hen, että asiassa annettujen selvitysten mukaan po-
liisimiehet menivät yhdessä entisen puolison kanssa
asuntoon, josta hänellä oli tarkoitus hakea tavaroita.
Selvitysten mukaan ylikonstaapeli oli nimenomai-
sesti päättänyt virka-avusta.

OA antoi poliisimiehille huomautuksen lainvastaisesta
menettelystä virka-avun antamisessa yksityiselle
henkilölle.

Poliisilain mukaan päätöksen virka-avun antamisesta
tekee päällystään kuuluva poliisimies, jollei erikseen
toisin säädetä tai määrätä. Poliisilaitoksen lausunnon
mukaan virka-avusta antamisen päättämisestä ei ollut
erikseen määrätty. Virka-avun antamisesta päätti kent-
täjohtajana toiminut ylikonstaapeli. Oikeus virka-avus-
ta päättämiseen on poliisilaissa rajattu vain päällys-

töön kuuluville. Ylikonstaapeli ei ollut toimivaltainen päättämään virka-avusta. OA antoi ylikonstaapelille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

OA Paunion päätös 17.5.2005, dnro 2308/4/03*
(esittelijänä Aila Linnakangas)

Poliisimiesten nimitykset alempiin virkoihin

AOA Rautio arvosteli Oulun ja Kauhajoen poliisipäälliköiden tekemiä virkanimityksiä. Poliisipäälliköt olivat nimittäneet päällystöön kuuluvia poliiseja alempiin virkoihin. Nimitysten turvin poliisimiehet pääsivät eläkkeelle aikaisemmin kuin he olisivat päässeet päällystövirstaan. Alipäällystöön ja miehistöön kuuluvan poliisimiehen eläkeikä on 60 vuotta, paikallispoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vähintään 63 vuotta hänen asemastaan riippuen.

Oulun nimitykset tulivat AOA:n tietoon Internetistä keskustelusivustolta www.poliisiopisto.net ja Kauhajoen nimitys Poliisi & Oikeus -lehestä. Hän otti asiat tutkitavikseen omasta aloitteestaan.

AOA totesi, että vaikka nimittämisessä julkisiin virkoihin on otettava huomioon yleiset nimitysperusteet ja kelpoisuusvaatimukset, nimitysratkaisuihin sisältyi aina myös harkintavallan käyttöä. Nimitysharkintaa ohjaavat kuitenkin muun muassa hallinnossa noudatettavat yleiset oikeusperiaatteet. Niihin kuuluu tarkoitussidonnaisuuden periaate, joka ilmenee nyttemmin myös 1.1.2004 voimaan tulleesta hallintolaista. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää lain suoma harkintavaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Periaate sisältää siis kiellon käyttää julkista valtaa tai viranomaisasemaa hallinnolle vieraaseen tarkoitukseen. Viranomainen ei voi käyttää harkintavaltansa tarkoitussidonnaisuuden vaatimusten vastaisesti.

AOA:n mukaan virkanimityksissä tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee sitä, että nimitykset tulee tehdä laillisten ja hyväksyttävien tarkoituserien toteuttamiseksi. Virkanimityksen asianmukaisena tarkoitukse-

na on valita tehtävään henkilö, joka parhaiten täyttää sekä kelpoisuusehdot että menestyksellisen viranhoidon muut edellytykset. Viran menestyksellinen hoitaminen käsittää esimerkiksi sen, että henkilön voidaan odottaa hoitavan tehtävää viranhoidon tarkoituksen mukaisuuden kannalta järkevän ajan.

Oulun tapauksissa voi yleisten nimitysperusteiden valossa vaikuttaa siltä, että molempiin virkoihin valittiin henkilö, jolla sinänsä oli parhaat virka-ansiot. Poliisipäälliköllä oli kuitenkin jo virkanimityksiä harkitessaan tiedossaan ainakin epäily siitä, että nimitys johtaisi kummankin hakijan nopeaan eläkkeelle jäämiseen. Koko viranhaun varsinaisena tarkoituksena oli päästä alemman eläkeiän piiriin, eikä viranhakijoiden tarkoituksenaakaan ollut ryhtyä hoitamaan uutta virkaansa. AOA totesi, että tehdyt nimitykset olivat kiistatta tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisia. Myös Kauhajoella nimitystä oli AOA:n mukaan kiistatta käytetty muussa kuin lain hyväksymässä tarkoituksessa.

AOA:n saamissa selvityksissä tuotiin esiin, että kyseisen virkajärjestely olisi ollut eläkesäännösten kannalta mahdollinen, ja käytettyyn menettelyyn olisi olemassa "lainsäätäjän hyväksyntä". AOA ei kuitenkaan hyväksynyt eläkesäännöksiin vetoamista. Ei voida pitää hyväksyttävänä, että virkanimityskäytännössä pyritään etsimään "porsaanreiکیä", vaan aina tulee pyrkiä tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen mukaiseen lainkäyttöön.

AOA saattoi virkanimityksiä koskevat käsityksensä asianosaisten poliisipäälliköiden tietoon.

AOA Raution päätös 30.9.2005, dnro 166/2/05*
(esittelijänä Kristian Holman)

Rikoksen tutkija todistajana jutussa ja mahdollinen esteellisyys

Ylikonstaapeli kirjasi kunnianloukkauksesta rikosilmoituksen ja tuli poliisilaitoksen työnjoon mukaisesti sen tutkijaksi. Hän tiesi jo tuolloin, että hän mahdollisesti joutuu jutussa todistajaksi, sillä epäilty oli soittanut myös hänelle asianomistajaa loukkaavia puheluita. Hänet kuulusteltiinkin todistajana myöhemmin puhe-

luiden sisällöstä. Hän toimi kuitenkin loppuun asti tutkijana, kun tutkinnanjohtajakaan ei katsonut häntä esteelliseksi.

AOA Rautio totesi, että todistajana kuuleminen ei välttämättä ole esteellisyyssperuste. Tilanne voi olla ongelmallinen varsinkin, jos tutkija on itse epäillyn rikollisen teon todistaja. Tällaisessa tilanteessa tutkijalle voi syntyä objektiivisuutta haittaava ennakoasenne juttuun. Asian arvioinnissa on AOA:n mukaan merkitystä silläkin, kuinka kiistanalaisista tai tulkinnanvaraisista seikoista poliisimies todistaa ja onko kysymys itse epäilystä rikoksesta vai esimerkiksi vain siitä, mitä esituttinnassa on tapahtunut.

AOA:n mukaan ylikonstaapelin asema todistajana asiassa oli sellainen, että esteellisyyssarviossa olisi ollut perusteltua päätyä toiseen lopputulokseen kuin mihin tämä ja tutkinnanjohtaja tulivat.

Kun lainsäädäntö kuitenkin on osin tulkinnanvarainen, AOA tyytyi saattamaan ylikonstaapelin ja tutkinnanjohtajan tietoon esteellisyyssarvioisuuden arvioinnissa huomioon otettavista seikoista esittämänsä näkemykset. Erityisesti hän kiinnitti heidän huomiotaan siihen, että tutkintajärjestelyjen on oltava sellaisia, etteivät ne ole omiaan herättämään myöskään ulkopuolisessa tarkastelijassa perusteltuja epäilyjä tutkinnan objektiivisuudesta.

AOA Raution päätös 16.5.2005, dnro 2828/4/03*
(esittelijänä Juha Haapamäki)

Tutkinnanjohtajan esteellisyys

Kantelija oli tehnyt poliisille tutkintapyyntönsä siitä, oliko eräs henkilö syylistynyt rikokseen kaivamalla ojan kantelijan omistamalle maalle. Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko rikoskomisario ollut esteellinen toimimaan tutkinnanjohtajana ja päättämään asian esitutkinnan, kun ojan kaivanut henkilö oli kertonut kaivaneensa ojan rikoskomisarian neuvojen ja kehotuksen mukaan.

AOA Rautio katsoi rikoskomisarian olleen esteellinen päättämään siitä, että asiassa ei aloiteta esitutkintaa.

Arvioidessaan mainittua tutkintapyyntöä siitä, onko ojan kaivamisella syylistynyt rikokseen, rikoskomisario on ainakin epäsuorasti joutunut ottamaan kantaa myös siihen, antaako ojan kaivajan lausuma aiheen epäillä häntä itseään osallisuudesta mahdolliseen rikokseen. AOA saattoi käsityksensä rikoskomisarian tietoon.

AOA Raution päätös 23.5.2005, dnro 315/4/04
(esittelijänä Mikko Eteläpää)

Poliisimiehen virkatehtävän ja yksityisasian välinen rajanveto

Kantelijat kertoivat ylikonstaapelin kutsuneen heidät poliisilaitokselle selvittämään liikenneonnettomuusasiasia, jossa osallisena oli heidän poikansa sekä ylikonstaapelin poika. Ylikonstaapeli omisti tapahtuman yhteydessä vaurioituneen auton.

Kantelijat oli kutsuttu poliisilaitoksen tiloihin, joissa virkapuvussa esiintynyt ylikonstaapeli oli heidän mukaansa esittänyt uhkauksia, että kantelijoiden poika tulisi saamaan asiasta rikosrekisterimerkinnän, mikäli vahingonkorvauskysymyksestä ei päästäisi sovintoon ja asia jouduttaisiin saattamaan poliisin tutkintaan. Kantelijat kokivat poliisimiehen esittäneen näkökantansa poliisimiehenä ja kyseenalaistivat asian mahdollisen tulevan tutkinnan puolueettomuuden.

AOA Rautio totesi, että poliisimies mielletään usein yksityiselämässäänkin poliisin edustajaksi. Ulkopuolinen ei ehkä näe suurta eroa siinä, toimiiko erityisesti virka-asuinen poliisimies omassa asiassa vai virkansa puolesta. Kansalaisen tulee kuitenkin aina olemassa olevien mahdollisuuksien rajoissa saada tietää, toimii-ko poliisimies virkatehtävässään vai yksityisenä henkilönä. Tässä tapauksessa ylikonstaapeli oli menetellyt tavalla, joka oli aiheuttanut sekaannusta hänen asemansa suhteen.

Mitä tulee puolueellisuutta koskeviin väitteisiin, AOA totesi, että myös poliisimiehellä on oikeus neuvotella ja sopia sellaisista oikeudellisista asioista, joista asianosaiset yleensäkin saavat sopia. Poliisimies voi esimerkiksi vahingontekorikoksen asianomistajana

luopua vaatimasta rikoksesta rangaistusta. Poliisimies ei myöskään ole esteellinen neuvottelemaan tällaisesta asiasta muiden asianosaisten kanssa. Sen sijaan on esteellisyysäännösten nojalla yksiselitteisen selvää, että poliisimies ei voi virassaan osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn poliisin toimesta.

Saatu selvitys viittasi siihen, että ylikonstaapeli oli esittänyt varsin voimakkaan kannanoton asian mahdollisesta lopputuloksesta. Vaikka ylikonstaapeli olikin esittänyt asiansa asianosaisten näkökulmasta, AOA piti mainitunlaisen kannanoton esittämistä kerrotuissa olosuhteissa poliisiasemalla ja poliisin virkapuvussa hyvin kyseenalaisena poliisille asetettavan puolueettomuusvaatimuksen kannalta. Tilanteessa toiselle osapuolelle oli voinut syntyä vaikutelma, että kyseessä oli poliisin virkatehtävän hoitaminen tai että mielipide ainakin ilmentäisi poliisin (poliisilaitoksen) kantaa asiaan. Ylikonstaapelin esittämän kannanoton jälkeen kantelijat ovat kokeneet poliisin mahdollisesti suorittamat jatkotoimenpiteet asian selvittämiseksi sellaisiksi, että niiden puolueettomuutta oli syytä epäillä. AOA:n näkemyksen mukaan ylikonstaapelin menettely oli omiaan saattamaan kyseenalaiseksi poliisitoiminnalta edellytettävän puolueettomuusvaatimuksen.

AOA kiinnitti vakavasti ylikonstaapelin huomiota siihen, että poliisilta edellytetään puolueettomuutta ja erityistä varovaisuutta poliisin toimissa omassa asiassaan.

AOA Raution päätös 24.3.2005, dnro 2317/4/03
(esittelijänä Kristian Holman)

Ks. myös jaksossa Syyttäjälaitos selostettua tapausta dnro 2011/4/03 (s. 108), joka koskee henkilön ”valikoitumista” epäillyn asemaan, ja 2117/4/03 (s. 105), joka koskee tutkintavankeusajan vähentämättä jäämistä tuomitusta vankeusrangaistuksesta.

VANKEINHOITO

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului asiajaon mukaan AOA *Rautiolle* 30.9.2005 asti ja sen jälkeen AOA *Jääskeläiselle*. Vankeinhoitoasioiden pääesittelijänä oli kertomusvuonna 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.

HALLINNONALAN OIKEUSTILA

Pitkään valmisteltu ns. vankipaketti eli vankeusrangaistuskomitean mietintöön pohjautuvat hallituksen esitykset vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi sekä rikoslain vankeutta ja ehdonalaista vapauttamista koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi pitkäaikaisvankien vapauttamismenettelystä ym. (HE 261–263/2004) hyväksyttiin eduskunnassa kertomusvuoden kesällä. Lait 767–788/2005 tulevat voimaan 1.10.2006. Samassa yhteydessä muutettiin useita muitakin vankeinhoitoon liittyviä lakeja. Kertomusvuoden lopulla käynnistyi myös mittava vankeinhoidon kokonaisuudistusta koskeva koulutus.

VANKIEN MÄÄRÄ

Vankien määrän kasvu vankiloissa jatkui taas hetkellisen tasaantumisen jälkeen. Vankimäärä (sisälsi myös tutkintavangit) ylitti kertomusvuoden lokakuussa jo 4 000. Vankimäärän voimakkaan kasvun syitä on pohdittu eri yhteyksissä. Rikosseuraamusalan neuvottelukunta totesi toimintakauttaan 2003–2005 koskevassa toimintakertomuksessaan kasvun johtuvan lainsäädännön muutoksista, rangaistustason ankaroitumisesta ja tuomioistuimiin tulneiden vankeusrangaistukseen johtaneiden tapausten lisääntymisestä. Rangaistuslaitoksissa on aikaisempaa enemmän pitkiin vankeusrangaistuksiin muun muassa väkivaltarikoksista tuomit-
tuja. Vielä on todettava, että elinkautisvankien määrä

nousi kertomusvuoden lopulla 121:een. Osasyynä, joskin ennakoitua pienempänä, on ollut jo vuoden 2004 kertomuksessa esillä ollut oikeusministeriön tietojärjestelmävirheestä johtunut sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanon viipyminen. Tähän on odotettavissa parannusta 1.1.2006 lukien, kun sakon muuntorangaistusta koskeva lainmuutos tulee voimaan. Muuntosuhteen muuttaminen siten, että yksi vankeuspäivä vastaa aiemman kahden päiväsakon sijasta kolmea päiväsakkoa saattaa merkitä vankimäärän laskua jopa 80 vangilla.

Oikeusasiamiehen toiminnassa vankimäärän kasvu näkyy ennen kaikkea siinä, että sekä kanteluiden että vankilatarkastusten keskeiseksi teemaksi ovat nousseet muun muassa vankien huonontuneet asuinolosuhteet seurausvaikutuksineen (vankien keskinäinen jännite, pelkääjien määrän kasvu jne.). Esillä on ollut myös vankien vaikeudet osallistua toimintoihin ja ennakkoimattomat esteet niiden järjestämisessä. Nämä ongelmat johtuvat vankiluvun kasvun lisäksi siitä, että henkilökunnan määrä ei ole lisääntynyt juurikaan alimman vankiluvun mukaisesti mitoitetusta määrästä. Esimerkiksi vartijan joutuminen kuljetustehtäviin on usein merkinnyt sitä, että muu toiminta on jouduttu valvonnan järjestämisvaikeuksien vuoksi keskeyttämään tai peruuttamaan. Erityisen ongelmallista on ollut esimerkiksi se, että ns. pelkääjävangeille on ollut vaikea järjestää ulkoilua ja muitakin toimintaa.

Vankilan henkilökuntaan kuuluvat ovat myös kertoneet kokevansa turvattomuuden tunnetta, kun he ovat ajoittain joutuneet vastaamaan yksin laitosjärjestyksestä osastoilla ja toiminnoissa, joissa on samanaikaisesti läsnä useita (jopa kymmeniä) vankeja. Henkilökunnan tuoreessa muistissa ovat vielä alkuvuoden 2004 väkivaltaiseen vankipakoon liittyneet tapahtumat Pelson vankilassa. Keskusteluissa AOA:n kanssa valvontahenkilökunnan edustajat ovat myös tuoneet esiin, että osassa vankiloiden osastoja on jouduttu jo tinkimään muun muassa vankitilojen säännönmukaisista tarkastuksista.

Vankiluvun kehitykseen ja vankeinhoitolaitoksen voimavaroihin kiinnitti kertomusvuoden aikana huomiota myös eduskunnan lakivaliokunta käsitellessään edellä mainittuja hallituksen esityksiä. Valiokunta viittasi hallituksen esityksen yleisperusteluihin ja totesi muun muassa seuraavaa:

Vuoden 2004 alussa vankiloissa oli 3 463 vankia. Kes-
kivankiluku oli puolestaan 3 577 vankia, mikä oli pe-
rästi noin 800 vankia enemmän kuin kolme vuotta
aiemmin. Henkilöstömäärä ei kuitenkaan ole kehitty-
nyt vankiluvun nousua vastaavasti. Kun henkilöstön ja
vankien suhdeluku Vankeinhoitolaitoksessa vuonna
2001 oli 0,87, niin vuonna 2004 se oli 0,72. Vankein-
hoitolaitoksen rakenteita ja organisaatiota kehittänees-
sä hankkeessa on valiokunnalle esitettyjen tietojen
mukaan arvioitu, että henkilöstön ja vankien välisen
tavoitteellisen suhdeluvun tulisi olla vähintään 0,8, jot-
ta säädettävässä vankeuslaissa asetettavien tavoittei-
den mukainen vankilaturvallisuus ja laissa tarkoitetut
erilaiset vankitoiminnot voidaan ylläpitää hyväksyttä-
vällä tasolla. Tämän arvion mukaan Vankeinhoitolaitok-
sen tavoitteellinen henkilöstömäärä olisi 3 850 vangin
keskivankiluvulla 3 080 henkilötyövuotta. Tämä merkit-
sisi lähivuosina noin 300 henkilötyövuoden lisäystar-
vetta, jollei keskivankilukua saada laskusuuntaan.

Vankiluvun kehitys näkyy luonnollisesti myös vankilati-
lojen riittämättömyytenä. Kuvaavaa on, että suljettujen
laitosten käyttöaste on noussut vuoden 2000 90 pro-
sentista 110 prosenttiin vuonna 2004. Tämä tarkoit-
taa vankiloiden merkittävää yliasutusta.

Vankeinhoitolaitoksen kiinteistöjen siirtymässä Senaat-
ti-kiinteistöille laadittiin Vankeinhoitolaitoksen inves-
tointiohjelma kymmenen vuoden ajalle. Ohjelmaan
sisältyi alun perin pääasiassa eri vankiloiden perus-
korjaushankkeita mutta myös muun muassa Lounais-
Suomen vankilan uudisrakennushanke. Alkuperäistä
investointiohjelmaa on kuitenkin jouduttu tarkista-
maan hankkeiden toteutumisesta aiheutuvien vuokra-
kustannusvaikutusten hallitsemiseksi. Tämän vuoksi
osa suunnitelluista hankkeista on jo nyt jouduttu siir-
tämään mainitun kymmenvuotiskauden jälkeiseen ai-
kaan. Vuoteen 2010 mennessä investointiohjelmalla
pystytään valiokunnan saaman tiedon mukaan lisää-
mään vankipaikkoja suljetuissa vankiloissa vain noin
sadalla paikalla, mikä ilman vankiluvussa tapahtuvia
merkittäviä muutoksia toteutuessaan merkitsee vanki-
laiden yliasutusongelman jatkumista.

Lakivaliokunta huomautti lisäksi, että käytettävissäkään
olevista vankipaikoista läheskään kaikki eivät vastaa
esimerkiksi asuintilojen hygienialle nykyisin asetetta-
via vaatimuksia. Vuonna 2006 vankiloissa tulee saa-

dun tiedon mukaan olemaan käytössä vielä noin 500
ns. paljusellia, joihin sijoitettujen vankien ei ole mah-
dollista päästä saniteettitiloihin kaikkina vuorokauden
aikoina. Vuosikymmenen loppuun mennessä tällaisten
sellien määrä tulee vähenymään noin 360:een. Odo-
tettavissa olevasta kehityksestä huolimatta tilanne on
Suomen kaltaiselle hyvinvointivaltiolle myös kansain-
välisesti vähintäänkin kiusallinen.

Kertomusvuonna olosuhteet huonontuivat entisestään.
Vankiloissa oli päivittäin keskimäärin noin 3 900 van-
kia ja käyttöaste oli 119 % eli yliasutus vain pahan.

VANKEINHOITOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin 235 vankikantelua. Lisäksi
ratkaistiin neljä omaa aloitetta. Vangit olivat kantelijoi-
na useammissakin asioissa (yhteensä 293 kantelua),
mutta osa kanteluista koski muiden viranomaisten toi-
mintaa. Kanteluiden aihepiirit pysyivät vuosittain melko
vakiintuneina. Vangit kantelivat muun muassa menet-
telystä pakko- ja turvaamistoimien käytössä tai kurin-
pitovallan käytössä, henkilökunnan käytöksestä, van-
kien oloista vankilassa (asuinolosuhteet, vaatetus ja
omaisuuden hallussapito), vankien mahdollisuuksista
pitää yhteyttä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle (pois-
tumisluvut, kirjeenvaihto, puhelimen käyttö jne.) tai
mahdollisuuksista saada perhetapaaminen. Osa kan-
teluista koski pääsyä avolaitokseen tai avolaitosmää-
räyksen peruuttamismenettelyä taikka siirtoa laitok-
sesta toiseen. Varsin paljon ilmeni tyytymättömyyttä
terveydenhuoltopalveluihin vankilassa.

Toimenpiteisiin johtaneita kanteluratkaisuja tehtiin 39.
Niissä oli usein kysymys melko vähäisistä menettely-
virheistä tai asioista, joissa AOA esitti ohjausmielessä
käsityksensä asianmukaisesta menettelystä. Yhdessä
asiassa AOA antoi virkamiehelle huomautuksen. Mo-
net tapaukset koskivat terveydenhoitoviranomaisten
menettelyä ja useimmat niistä lähinnä lääkitystä ja
menettelyä ns. riippuvuutta aiheuttavien lääkkeiden
alasajossa. Eräässä tapauksessa AOA saattoi Pelson
vankilan tietoon käsityksensä lainvastaisesta menette-
lystä biojätteiden käsittelystä (dnro 33/4/04).

Useassa tapauksessa oli kysymys hyvän hallinnon periaatteen noudattamisesta, kuten vangin kuulemisesta poistumislupaa peruutettaessa (3004/4/03), vastaa- misesta vangin tiedusteluun (2896/4/03) tai tarkkuu- desta vankia koskevassa lausunnossa (2266/4/03).

VANKEINHOIDON TARKASTUKSET 2005

Satakunnan vankila	26.–27.1.2005
Kylmäkosken vankila	22.3.2005
Oulun vankila	26.4.2005
Mikkelin vankila	17.–18.5.2005
Naarajärven vankila	18.5.2005
Laukaan vankila	17.5.2005
Helsingin vankila	14.–15.6.2005
Suomenlinnan työsiirtola	15.6.2005
Ojoisten työsiirtola	3.8.2005
Hämeenlinnan vankilan Vanajan avovankilaosasto	3.8.2005
Sukevan vankila	24.8.2005
Pelson vankila	25.8.2005
Rikosseuraamusvirasto	17.11.2005
Riihimäen vankila	22.–23.11.2005
Keravan vankila	8.12.2005
Vaasan vankila	14.12.2005

Vankiloiden tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huo- miota vankiloiden tiloihin ja niiden kuntoon, vankien asuinolosuhteisiin sekä suljettujen ja eristysosastojen olosuhteisiin ja perhetapaamistiloihin, vankien yhteyk- siin laitoksen ulkopuolelle, mahdollisuuksiin vapaa- ajan toimintoihin sekä laitosten kurinpitokäytäntöön ja mahdolliseen syrjintään. Laitosten johdon kanssa käy- dyissä keskusteluissa olivat esillä vankien tekemiksi epäiltyjen rikkomusten tutkinta ja pakkokeinovaltuuk-

sien soveltamiskäytäntö sekä päätöskien perusteiden kirjaaminen.

Keskeistä tarkastuksilla oli vankien mahdollisuus kes- kustella henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä 159 van- kia. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastus- ten yhteydessä. Vangit jättivät kuitenkin kymmenkunta kirjallista kantelua, jotka otettiin erikseen tutkittaviksi. Vankien tarkastuksilla esille ottamat asiat sisälsivät pääosin samoja teemoja kuin vankien kanteluissa yleensä, joskin vankilan olosuhteita koskeva arvostelu korostui. Apulaisoikeusasiamiehet ottivat omana aloit- teenaan tutkittavaksi seitsemän asiaa.

Yliasutus oli useassa laitoksessa johtanut siihen, että selleihin oli jouduttu laittamaan lisävuoteita. Sellitilat eivät enää esimerkiksi yhden hengen sellissä vastan- neet Rikosseuraamusviraston linjauksen mukaista 5 neliömetrin pinta-alaa vankia kohden. Erityisen ongel- mallinen tilanne oli Helsingin vankilan pohjoisella sel- liosastolla (PSO), jossa sellien ovet ovat auki korkein- taan vain muutaman tunnin vuorokaudessa ja osas- toille sijoitettujen vankien mahdollisuudet sellin ulko- puolisiin toimintoihin ovat vähäiset. Selleissä ei ole juoksevaa vettä eikä erillistä WC-tilaa. Vangit joutuvat siten ainakin ajoittain käyttämään sellitoverin läsnä ollessa sellissä olevaa ns. paljua tai kemiallista WC- is- tuinta, jota ei ole eristetty muusta sellitilasta.

Helsingin vankilassa oli jouduttu majoittamaan van- keja myös eristysosastolle. Myös Mikkelin vankilassa vankien asuinolosuhteet olivat vaatimattomat. Vanki- lassa oli myös edelleen paljusellit ja yhden hengen selleihin oli jouduttu majoittamaan toinen vanki. Mik- kelin vankilassa on kuitenkin voitu pitää asuinellien ovet auki pitempään kuin Helsingin vankilan PSO:lla. Kylmäkosken vankilassa oli puolestaan jouduttu sijoit- tamaan vankeja matkaselliosastolle.

Vankiloiden johdon ja henkilökunnan kanssa käydyis- sä keskusteluissa tuli myös esiin, että eräissä laitoksis- sa henkilökunnan sairauslomat olivat lisääntyneet.

Ratkaisuja

TERVEYDENHUOLTO

Vankilalääkärin menettely lääkkeiden alaspajossa

Kantelijat arvostelivat vankiloiden lääkäreitä siitä, että lääkärit olivat lopettaneet lääkityksen tai muuttaneet sitä tapaamatta potilasta. Kyse oli bentsodiatsepiineista, pääasiallisesti keskushermostoon vaikuttavista nk. PKV-lääkkeistä, joita kantelijat olivat käyttäneet useita vuosia.

Selvitysten mukaan neljässä tapauksessa vankilalääkäri oli päättänyt potilaan lääkityksen lopettamisesta tai muuttamisesta sairaanhoitajan yhteydenoton perusteella ilman, että lääkäri olisi tavannut henkilökohtaisesti potilasta tai tutustunut potilasta koskeviin potilasasiakirjoihin. Yhdessä tapauksessa vankilalääkäri oli tavannut potilaan vastaanotolla, jolloin lääkitystä oli muutettu ja tarkoituksena oli ollut, että potilas tulisi kuukauden kuluttua vastaanotolle, jolloin olisi päätetty lääketerapiahoidosta. Lääkäri oli päättänyt kuitenkin vieroitusohjelman alkamisesta ilman, että potilas oli käynyt vastaanotolla. Lääkitystä koskevia päätöksiä ei ollut myöskään perusteltu potilasasiakirjoissa.

Terveysturvakeskus (TEO) totesi antamissaan lausunnoissa, että bentsodiatsepiinit soveltuvivat farmakologisten ominaisuuksiensa vuoksi erityisesti väärinkäyttöön. Sen vuoksi niiden määräämisessä oli noudatettava erityistä huolellisuutta ja varovaisuutta. Lääkkeen määräjällä oli vastuu siitä, että lääketerapia oli lääketieteellisesti perusteltua ja potilaalle turvallista.

TEO:n mukaan vankeinhoidon potilasasiakirjoista ei ilmennyt, että kantelijoilla olisi todettu sellaista psyykkistä sairautta tai häiriötä, jonka hoitamiseksi pitkäkestoinen bentsodiatsepiinilääkitys olisi ollut lääketieteellisesti perusteltua. Kantelijoilla oli esiintynyt tai esiintyi päihteiden väärinkäyttöä ja päihderiippuvuutta. Näin ollen TEO piti perusteltuna, että kantelijoiden kohdalla oli pyritty pidättäytymään bentsodiatsepiinien määräämisestä. Bentsodiatsepiinilääkityksen purkaminen oli

tapahtunut TEO:n mukaan asteittain yleisen hoitokäytännön mukaisesti eikä kantelijoilla ollut esiintynyt vakavia vieroitusoireita. TEO katsoi kuitenkin, että vankilan lääkärin olisi tullut pyrkiä sopimaan lääketerapiasta yhteisymmärryksessä potilaan kanssa tai ainakin kertoa siitä hänelle. Tapauksessa, jossa oli kyse kuukauden kuluttua aloitettavasta vieroitusohjelmasta, TEO katsoi, että lääkärin olisi tullut tavata ennen ohjelman määräämistä potilas henkilökohtaisesti, kuten oli ollut tarkoitus.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. AOA ei pitänyt potilaslain mukaisena menettelynä, että lääkitys lopetettiin tai että sitä muutettiin ilman, että asiasta keskusteltiin potilaan kanssa. Potilaan käynti vastaanotolla vasta lääkityksen lopettamisen tai muuttamisen jälkeen ei AOA:n mielestä vastannut siitä, mitä potilaslaissa oli tarkoitettu sillä, että potilasta oli hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Myöskään potilaslain 5 §:ssä mainittua informaatiovuorollisuutta ei voitu AOA:n käsityksen mukaan täyttää, jos potilaan hoitoa muutettiin yksipuolisesti lääkärin määräyksellä näkemättä tai kuulematta potilasta.

Tapahtumahetkellä voimassa olleen lääkkeen määräämisestä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen mukaan lääkäri sai määrätä lääkkeitä vain henkilölle, jonka lääkityksen tarpeesta hän oli varmistunut omalla tutkimuksellaan tai muulla luotettavalla tavalla. Asetuksessa ei ollut erikseen tarkennettu, mikä oli sellainen muu luotettava tapa, jolla lääkäri voi potilasta tutkimatta varmistua lääkityksen tarpeesta. Tilanne oli siten arvioitava tapauskohtaisesti. AOA:n käsityksen mukaan potilasasiakirjoihin tutustuminen voisi olla sellainen muu luotettava tapa, jolla lääkäri voi joissakin tilanteissa potilasta tutkimatta varmistua lääkityksen tarpeesta. Tällainen tilanne saattoi tulla vankilassa kyseeseen esimerkiksi silloin, jos vankilan lääkäri piti lääkityksen arvioimista tarpeellisenä, mutta potilas kieltäytyi tulemasta vastaanotolle lääkityksen tarpeen arvioimiseksi.

AOA piti ymmärrettävänä, että vankilassa voidaan joutua varsinkin uuden vangin kohdalla arvioimaan vankilajärjestyksen kannalta ongelmallisena koetun lää-

kityksen tarpeellisuutta. Tällöin voidaan päätyä lopettamaan jokin lääkitys tai vaihtamaan lääkitys toiseen. AOA piti tätä hyväksyttävänä silloin, kun kyseessä on lääketieteellisesti perusteltavissa oleva hoitoratkaisu. Vankilan peruslääkevalikoima tai vankilassa omaksuttu "hoitokäytäntö" ei kuitenkaan saa ratkaista sitä, mikä on lääketieteellisesti perusteltu lääkitys yksittäisen potilaan hoidossa. AOA totesi lisäksi, että myös vankinehdon terveydenhuoltohenkilökuntaa koskevat potilaslain säännökset eikä niiden noudattamatta jättämisistä voida perustella resurssien puutteella.

AOA viittasi TEO:n lausuntoon todeten, että lääkityksen asteittainen lopettaminen ei ollut vaarantanut kantelijoiden terveyttä sillä tavoin, että lopettamista sinänsä olisi voitu pitää lainvastaisena. AOA katsoi kuitenkin, että menettelyssä ei ollut otettu huomioon potilaslain säännöksiä potilaan itsemääräämisoikeudesta ja informoinnista. AOA kiinnitti myös vankilan lääkärin huomiota siihen, että lääkkeen lopettamista koskeva päätös olisi tullut perustella potilaskertomuksessa (sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjojen laatimisesta sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä).

AOA Rautio saattoi kyseessä olleiden vankiloiden lääkärin tietoon moittivan käsityksensä vastaisen varalle edellä esitetystä lainvastaisesta menettelystä.

AOA Raution päätökset 5.7.2005, dnro 1895/4/03*, 7.7.2005, dnro 2247/4/03, 8.8.2005, dnro 97/4/04, 10.8.2005, dnro 103/4/04 ja 11.8.2005, dnro 1933/4/04 (esittelijänä Iisa Suhonen)

Huolellisuus terveydenhuollossa

AOA Rautio kiinnitti Pelson vankilan ylilääkärin huomiota asianmukaisen viranhoidon edellyttämään huolellisuuteen, kun ylilääkäri oli huolimattomuuttaan unohtanut toimittaa eteenpäin vangille määräämiensä lääkkeiden lääkemääräyksen, mistä oli aiheutunut viiden päivän katkos lääkkeen jakeluun. Seuraamusta arvioidessaan AOA otti huomioon, että kyseessä oli kipulääkitys, jonka puuttuminen ei aiheuttanut potilaalle mitään erityistä vaaraa, ja että potilaalla oli ollut mahdollisuus

lievittää kipujaan muilla käytettävissään olleilla kipulääkkeillä.

AOA Raution päätös 8.9.2005, dnro 1108/4/04 (esittelijänä Iisa Suhonen)

Korvaushoitopotilaan työkykyarvio ja poistumislupa

Konnunsuon vankilan vankilalääkäri luokitteli kaikki huumausaineriippuvuuteen korvaushoitoa saavat vangit työkykyluokkaan C (työkyvytön). Konnunsuon vankilasta ei myönnetty korvaushoidossa oleville muita kuin saatettuja poistumislupia.

AOA Rautio totesi, ettei vangille huumeriippuvuuteen annettu lääkehoito automaattisesti saa olla este vangin työskentelylle, vaan työkyvyn arvio tulee tehdä yksilöllisesti. AOA:n mukaan korvaushoito sinänsä ei myöskään saa estää vankia saamasta poistumislupaa. Koska Rikosseuraamusvirasto oli jo saattanut nämä näkemykset vankilan tietoon, asia ei antanut aiheutta muuhun kuin, että AOA lähetti päätöksensä tiedoksi Konnunsuon vankilan johtajalle ja vankilalääkärille.

AOA Raution päätös 16.6.2005, dnro 714/2/03 (esittelijänä Anu Rita)

Eristysselliin sijoittaminen sairauden seurannan vuoksi

Vanki oli saanut kahdesti (eri päivänä) sairauskohtauksen sellissään. Päivystävä ylivartija ja vanhempi vartija olivat päättäneet sijoittaa vangin sairauden seurannan vuoksi kameravalvottuun eristysselliin. Vanki oli aluksi vastustellut eristysselliin sijoittamista antanut menettelyyn suostumuksen. Vangin sijoittamiset eristysselliin antoivat AOA Rautiolle aiheen kiinnittää huomiota seuraavaan.

Sairauden hoidosta vastaavat lähtökohtaisesti terveydenhoitoviranomaiset. Kummassakaan tapauksessa paikalla olleet terveydenhuollon ammattihenkilöt (lai-

toksen ulkopuoliset) eivät – konsultoituaan sitä ennen sairaalan lääkäriä – tuoneet esiin tällaisen tarpeen olemassa oloa. Vankilan lääkäri lienee kuitenkin hyväksynyt menettelyn terveydellisin perustein jälkikäteen.

Laillisuusvalvonnassa saadun kokemuksen ja tietojen mukaan vankeinhoitoviranomaisten mahdollisuudet vastata vankien sellikutsuihin ja seurata terveydentilaltaan huonokuntoisten vankien terveyttä ovat erityisesti yöaikaan rajalliset. Tämä huomioon ottaen hän katsoi vankien valvonnasta tapahtuma-aikoihin vastuussa olleiden ylivartijan ja vanhemman vartijan toimenpiteiden olleen olosuhteet huomioon ottaen ymmärrettäviä. Menettely ei sen vuoksi antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin.

AOA kuitenkin totesi pitävänsä myös virkamiehen oman oikeusturvan kannalta parempana, että tämänkaltaiseen toimenpiteeseen ei ryhdyttäisi ilman, että toimenpiteestä olisi neuvoteltu terveydenhoidon ammattilaisten kanssa, joilla on tarpeellinen ammattitaito arvioida vangin tilan edellyttämiä toimenpiteitä. Näin olisi syytä menetellä vangen ehkä antamasta suostumuksesta huolimatta ja vaikka toimenpide sinänsä olisi vangen edun mukainen. Joka tapauksessa tarkkailuselliin sijoittamisesta tulisi viipymättä ilmoittaa terveydenhoitohenkilökunnalle. AOA:n mielestä vangen sijoittaminen kameravalvontaselliin terveydentilan seurannan vuoksi edellytti kuitenkin yleisesti ensiksikin sitä, että toimenpiteeseen on terveydenhuollon ammattihenkilön toteama tarve ja toiseksi sitä, että siihen on asianomaisen vangen suostumus.

AOA Raution päätös 24.5.2005, dnro 2264/4/03
(esittelijänä Harri Ojala)

Korvaushoitopotilaan sijoittaminen avolaitokseen

Omana aloitteena tutkittavaksi ottamassaan asiassa AOA Rautio totesi vankeinhoidon yleisistä tavoitteista, kuten normaalisuusperiaatteesta ja pyrkimyksestä edistää vankien sijoittumista yhteiskuntaan seuraavan, että korvaushoidossa olevia vankeja tulisi pyrkiä sijoittamaan rangaistuslaitoksiin samoin perustein kuin

muitakin vankeja. Tätä vielä korostaa yleinen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, joka nimenomaan kieltää terveydentilaan perustuvan syrjinnän. On kuitenkin selvää, että vankien sijoittamista avolaitokseen ohjaava rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (RTL) säännös johtaa siihen, että kaikkia avolaitoksen ”muodolliset” edellytykset täyttäviä vankeja ei voida eikä olla velvollisia sijoittamaan avolaitoksen. Avolaitokseen sijoitettavalle voidaan lain mukaankin asettaa erityisiä edellytyksiä. Tässä tapauksessa tärkein rajoittava edellytys on vangen soveltuvuus avolaitokseen.

Vankien sijoittamista ohjaavat yleiset velvoitteet on AOA:n mukaan otettava huomioon myös arvioitaessa korvaushoidossa olevan vangen sijoittamista avolaitokseen. Ne puoltavat sitä, että korvaushoidosta välittömästi aiheutuvia erityistarpeita ei kohtuuttomasti painoteta soveltuvuutta arvioitaessa. On tosin selvää, että korvaushoitopotilaan sijoittaminen avolaitokseen aiheuttaa jonkinasteisia lisävaatimuksia ja ongelmia. Vankeinhoitoviranomaisten tulee kuitenkin huolehtia siitä, että maassamme on riittävästi avolaitoksia, joihin myös korvaushoitopotilaita voidaan sijoittaa, jos he ovat niihin muutoin soveltuvia.

Selvityksestä ilmeni, että korvaushoidossa olevan sijoittamiseen ei ollut vakiintunut yleistä ja yksiselitteistä ratkaisua. Lähtökohta näytti selvityksen mukaan kuitenkin olevan, että korvaushoitopotilaan avolaitokseen sijoittamiseen liittyvä arviointi on yksittäistapauksellista ja että sijoittamisessa pyritään noudattamaan samoja soveltuvuusarviointikriteereitä kuin muillakin avolaitokseen sijoitettavilla. Tämä onkin AOA:n mukaan oikea lähtökohta, kunhan huolehditaan siitä, että korvaushoitopotilaille soveltuvia mahdollisia avolaitospaikkoja on eri puolilla maata riittävästi.

AOA Raution päätös 6.9.2005, dnro 2993/2/03*
(esittelijänä Harri Ojala)

TAPAAMISET

Vankien perhe-elämän suoja

Lounais-Suomen vankilassa vankeusrangaistusta suorittava henkilö kanteli yhdessä puolisonsa kanssa perheenjäsenten mahdollisuuksista tavata toisiaan vankilassa. Kantelijat arvostelivat tapaamistilaisuuksien järjestelyjä ja niistä erityisesti lasten tapaamiselle aiheuttavia ongelmia.

Vankeusrangaistusta suorittavalla kantelijalla ei ollut mahdollisuutta tavata vaimoaan ja lapsiaan vankilassa valvonnatta (ns. perhetapaaminen) eikä päästä vankilasta poistumisluvulle. Sen sijaan kantelijalla oli mahdollisuus tavata perhettään viikoittaisissa, valvotuissa tapaamistilanteissa, yhtä aikaa muiden vankien kanssa. Tapaamiset järjestettiin siten, että vangit ja tapaajat istuivat pöytien ääressä vastakkain ja heidät erotti läpinäkyvä, puolikorkkea lasinen tai muovinen levy, minkä lisäksi tapaajien ja vankien välinen kosketaminen oli kielletty. Tapaamistilanteessa oli vartiointi. Kantelijoiden mukaan oli epäinhimillistä, että vangit erotetaan lapsistaan lasilla ja että lapset eivät saa tulla syliin eivätkä edes kosketa vanhempansa.

AOA Rautio totesi, että tapaamisten valvontajärjestelyt ovat vankilan harkintavaltaan kuuluva asia. Valvonta ei AOA:n mukaan kuitenkaan saa olla sellaista, että se tosiasiasa estää vankia käyttämästä laissa säädettyä oikeuttaan ottaa vastaan vieraita. AOA arvioi, että vankien pienten lasten kohdalla lähestyttiin tällaista tilannetta. Lasten on mahdoton ymmärtää ja noudattaa kosketuskieltoa. Ongelmalliset tapaamisolosuhteet olivat AOA:n käsityksen mukaan ainakin joissakin perheissä aiheuttaneet tosiasiallisen esteen tapaamisille. Tämän arvionsa perustaksi AOA viittasi muissakin kanteluissa kerrottuun sekä vankilatarkastuksilla tekemiinsä havaintoihin. Lisäksi Rikosseuraamusviraston asettama perhetyötä selvittänyt työryhmä oli mietinnössään vuonna 2003 todennut, että kyseessä olevan kaltaiset tilat (pleksilasi tapaajien välillä, koskettamiskielto) ovat sopimattomia varsinkin pienten lasten tapaamiseen. AOA katsoi, että vankeinhoitolaitoksessa on syytä ryhtyä toimiin lasten tapaamismahdollisuuksien parantamiseksi, erityisesti jos kantelussa kuvaillun kaltainen tilanne näyttää jonkun vangin osalta muodostuvan pitkäaikaiseksi.

AOA pyysi Rikosseuraamusvirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä on antanut aihetta.

AOA Raution päätös 30.5.2005, dnro 1726/4/03
(esittelijänä Anu Rita)

Rikosseuraamusviraston mukaan vankeuslain voimaantulon (1.10.2006) jälkeen tapaamisten järjestäminen pitää suunnitella jo rangaistusajan suunnitelmassa, jos vangilla on pieniä lapsia, joihin yhteydenpitoa tulee edistää. Vankeuslain mukaan Rikosseuraamusvirasto antaa tarkemmat määräykset tapaamisten järjestämisestä, ja lasten tapaaminen voidaan määräyksessä ohjeistaa. Rikosseuraamusvirasto totesi myös, että mahdollisesti tarvittavien uusien tapaamistilojen rakentaminen voidaan ottaa huomioon vankiloiden peruskorjausten yhteydessä siten, että suunnitteluohjeissa määritellään kriteerit lasten tapaamiseen soveltuville tiloille. Rikosseuraamusvirasto katsoi, että vankeinhoiton ja lastensuojeluviranomaisten yhteistyötä tulee lisätä, jotta lasten etu tulee entistä paremmin huomioon otetuksi.

Tutkintavangin lähiomaisen tapaamisoikeuden toteutuminen

Kantelija arvosteli Lounais-Suomen vankilan menettelyä kieltää häntä tapaamasta vankilassa tutkintavankina ollutta veljeään. Kantelijalle sekä tämän seurassa olleelle veljelleen oli ilmoitettu heidän tullessa vankilaan tapaamaan siellä tutkintavankina ollutta pikkuveljeään, etteivät he pääsisi tapaamaan tätä, koska heistä välittyi voimakas alkoholin haju. Tapaajia oli kehoitettu jättämään pikkuveljelleen tarkoitettu omaisuus vartijoiden huostaan ja poistumaan välittömästi vankilan alueelta. Sittenmin kantelijan veli oli päässyt tapaamaan heidän pikkuveljeään.

AOA Rautio totesi, että tutkintavankeuslaki ei sisällä säännöksiä siitä, millä perusteella lähiomaisen tapaamisoikeus voitaisiin kieltää. On kuitenkin selvää, että lähiomaisenkaan tapaamisoikeus ei voi olla rajoittamaton. Erinäiset syyt, kuten esimerkiksi selvityksistä ilmenevä laitosjärjestyksen ylläpitovelvoite, saattavat perustellusti asettaa rajoituksia ainakin tapaamisajan kohdalle. Tapaamisen ajankohtaa ei tälläkään perus-

teella saa lykätä niin pitkäksi aikaa, että lähiomaisten ja tutkintavangin normaali ja kohtuullinen yhteydenpito vaarantuisi, mutta toisaalta tapaamisoikeutta ei voi tulkita esimerkiksi siten, että tutkintavanki tai hänen läheisensä voisivat määrätä tapaamisten ajankohdat. Selvää kuitenkin on, ettei lakia sovellettaessa saa tehdä tyhjäksi lainkohdan tarkoitusta mahdollistaa lähiomaisten yhteydenpito, vaan säännöstä sovellettaessa tulee eri vaihtoehdoista pyrkiä omaksumaan sellainen, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. 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 (laki tutkintavankeudesta 2 §). Syyttömyysolettama on AOA:n käsityksen mukaan muutoinkin otettava huomioon tutkintavankeja koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Tapaamisen kieltäminen oli tässä tapauksessa perustunut pelkoon siitä, että tapaaajan oletettu humalailta vaarantaisi laitosisjärjestyksen. Vaikka kysymys olikin tutkintavangin tapaamisesta, laitosisjärjestyksen vaarantuminen on AOA:n mielestä sellainen peruste, jolla tapaaaminen voidaan evätä. Näin siitä huolimatta, että säädöspohja tapaamisen epäämiselle tällä perusteella on voimassa olevan lain mukaan ohut. Tähän asiantilaan on tulossa muutos uuden tutkintavankeuslain tullessa voimaan, joten AOA ei puuttunut siihen enempää.

Tapauksen arvioinnissa olennaiseksi kysymykseksi jäi näin ollen se, oliko uhka laitosisjärjestyksen vaarantumisesta riittävän kiistaton ja olennainen epäämisen perusteeksi. Arvio tapaaajan humalatilasta oli perustunut havaittuun alkoholin hajuun. Kun tapaaajan käytös oli ilmeisesti ainakin ennen tapaamisen epäämistä ollut asiallista, näytti siltä, että epääminen oli perustunut nimenomaan alkoholin hajuun eikä juopumusta ilmentävään käyttäytymiseen. Tähän viittasi myös saatu selvitys. AOA hyväksyi sinänsä sen selvityksissä esitetyn näkökohdan, että jo voimakas alkoholin haju voi olla järjestyksen kannalta ongelma tai ainakin kiusallista. AOA katsoi silti, että tapaamisen epäämisen tueksi esitetty selvitys ei antanut vakuuttavia perusteita tehdyille ratkaisulle olkoonkin, että kirjallisen selvityksen avulla oli vaikea saada autenttista kuvaa päätöksentekotilasta.

teesta. AOA korosti sitä, että läheisten tapaamisoikeus on tärkeä tutkintavangin oikeus, jonka rajoittamiseen tulisi olla selkeät perusteet.

AOA Raution päätös 30.9.2005, dnro 1636/4/05*
(esittelijänä Kristian Holman)

Tapaamiskiellon määrääminen vangin vierailijalle

Lounais-Suomen vankilassa tutkintavankina ollut kantelija arvosteli vankilan johtajan hänen vierailijalleen määräämää tapaamiskielloa.

Asiaa selvitettäessä kävi ilmi, että mainittu henkilö oli määrätty RTL 2 luvun 9 a §:n perusteella siten, että hän ei saanut tavata Lounais-Suomen vankilassa olevia vankeja lukuun ottamatta siellä ollutta aviopuolisoaan. Kiellon perusteeksi oli kirjattu tapaamisesta annettujen määräysten rikkominen (kosketuskielto).

AOA Rautio totesi tapaamiskiellon edellytyksenä lain yksiselitteisen sanamuodon mukaan olevan todettu, konkreettinen huumaa-avien aineiden tai luvattomien esineiden kuljettaminen tai sen yrittäminen. Pelkkä koskettaminen ilman näyttöä kielletyn aineen tai esineen olemassaolosta ei voi lain mukaan olla tapaamiskiellon perusteena. AOA huomautti, että vangin oikeuksia rajoittavia säännöksiä ei saa tulkita laajentavasti.

AOA totesi myös, ettei kantelijan estäminen tapaamasta vankia ylipäättään ole ollut RTL:n perusteella mahdollista, koska laki ei koske tutkintavankeja. Tutkintavankeudesta annetussa laissa ei ole vastaavaa tapaamiskielloa koskevaa säännöstä.

AOA katsoi, ettei tapaamiskiellolle ole ollut laissa tarkoitettuja perusteita ja antoi Lounais-Suomen vankilan johtajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

AOA Raution päätös 28.4.2005, dnro 1360/4/04
(esittelijänä Anu Rita)

HYVÄ HALLINTO VANKEINHOIDOSSA

Tiedottaminen vankeja koskevista ohjeista

Vanki arvosteli vartijan antamaa kehotusta vaihtaa vankilan työasun sijasta verryttelyasu päälle ennen johtajan luokse menoa.

Selvityksen mukaan vartijan menettely perustui laitoksen aikaisemman johtajan ohjeeseen. Ohjeen taustalla oli ollut vankilan hallintorakennuksen olosuhteet, joita ei pidetty laitoksessa säilymisen kannalta riittävinä. Ohjeen tulkinnessa oli kuitenkin uuden johtajan mukaan ollut horjuvuutta, lähinnä siltä osin, mikä oli se alue, missä vanki voi liikkua vain verryttelyasussa ja missä hän voi käydä myös työvaatteissa.

AOA Jääskeläinen totesi, että vankilalla on perustellun karkaamisvaaran perusteella oikeus rajoittaa vangin pukeutumista omiin vaatteisiin. Laissa ei kuitenkaan ole säädetty vastaavanlaista rajoitusmahdollisuutta muun vaatetuksen (vankilan antaman) osalta. Rikosseuraamusviraston ohjeen perusteella näyttäisi pikemminkin siltä, että vankilan antamaan vaatetukseen nähdänsä ainoa rajanveto liittyisi siihen, mitä vaatetta vanki saa käyttää työaikana ja mitä vapaa-aikana.

Lähtökohtaisesti vankia ja vankilan tiloja on valvottava niin, että karkaamisvaara kyetään torjumaan vangin vaatetuksesta riippumatta. Jos vangin vaatetus nousee valvonnan kannalta keskeiseksi kriteeriksi, tulisi asiaa koskevien ohjeiden ja niiden tulkinnan olla selkeitä ja yhdenmukaisia sekä ennalta arvattavia. Asiaa koskevista laitoskohtaisista ohjeista tulee myös tiedottaa vangeille riittävän täsmällisesti, ettei kantelussa tarkoitettua kaltaiseen vaatteiden vaihdattamiseen ole tarvetta ainakaan vangin epätietoisuuden tai ohjeiden epämääräisyyden vuoksi. AOA saattoi vankilan johtajan tietoon nämä käsityksensä.

AOA Jääskeläisen päätös 25.11.2005, dnro 2289/4/04 (esittelijänä Harri Ojala)

Poistumisluvan ohjeiden täsmällisyys

Ohjeiden täsmällisyyteen kiinnitti myös AOA Rautio huomiota ratkaisussaan, joka koski Vanajan avovankilaosaston poistumislupaehdotusten tulkintaa. Vanki oli velvoitettu käyttämään poistumisluvalla ns. paikannuspuhelinä. Vanki ei ollut yopynyt lomaehtoihin merkityssä yöpymispaikassa.

AOA totesi, että poistumislupaehdotusten noudattamisen valvontatavoista ja valvontatarkoituksessa poistumisluvalla asetettavista ehdoista ei ole juuri säännöksiä, eikä paikannuspuhelimien käytöstä edes ohjeistusta. Poistumislupaa koskevat säännökset ovat sisällöltään puutteellisia ja säädöstaso on ainakin osittain liian alhainen. Säännösten puutteellisuus saattaa vaarantaa vankien tasavertaisen kohtelun, jos eri laitosten käytännöt poikkeavat huomattavasti toisistaan.

AOA totesi, että poistumisluvan ehdoiksi tarkoitetut seikat ja niiden rikkomisesta mahdollisesti aiheutuvat seuraamukset tulee saattaa vangin tietoon riittävän selvästi. Vankeinhoitoasetuksen 57 §:n mukaan tämä tulee tehdä kirjallisesti. Tässä tapauksessa tietty osoite oli mainittu ”muista ehtoja” kohdassa. Lupakirjasta ei kuitenkaan käynyt ilmi, että tässä osoitteessa tulee viettää tietty aika (yö) eivätkä ehdon laiminlyönnin mahdolliset seuraamukset. Näin ollen yöpymistä muussa kuin lomaosoitteessa ei olisi tullut katsoa poistumislupaehdotusten rikkomiseksi.

Koska Rikosseuraamusvirasto oli jo kiinnittänyt vankilan huomiota asiaan, se ei antanut AOA:lle aihetta muuhun, kuin että hän saattoi näkemyksensä Vanajan avovankilaosaston johtajan tietoon.

AOA Raution päätös 4.4.2005, dnro 2373/4/03 (esittelijänä Anu Rita)

Yksityiselämänsä kuuluvan tiedon antaminen

Kantelijan mukaan vankilan johtaja oli antanut ilman hänen suostumustaan vangin yksityisyyteen liittyviä tietoja vangin avopuolisolle.

Vankilan johtaja oli selvityksen mukaan perustellut puhelimessa valvomatonta tapaamista koskevaa kielteistä ratkaisuaan vangin avopuolisolle toteamalla muun muassa, että ”perustelua puoltaa ja ihmetystä lisää se seikka, että vangin tapaajaluettelossa ei ollut ko. henkilön nimeä vaan kaksi tyttöystäväksi mainittua.”

AOA Raution mukaan johtajalla ei ollut julkisuuslain 24 §:n 32 kohdassa mainitun säännöksen johdosta oikeutta tiedon antamiseen, vaikkakin se liittyi kielteisen perhetapaamiskäytännön perustelemiseen vangin avovaimolle.

AOA saattoi käsityksensä johtajan menettelyn virheelisyydestä Pyhäselän vankilan johtajan tietoon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 17.3.2005, dnro 1036/4/03 (esittelijänä Harri Ojala)

TURVAAMISTOIMENPITEET JA VANGIN TARKASTAMINEN

Vangin erillään pitäminen

Kantelija arvosteli erillään pitämistään Vaasan vankilassa ja Pelson vankilassa, koska siitä ei kantelun mukaan ollut päätetty RTL 3 luvun 9 §:n mukaisesti.

Rikosseuraamusvirasto totesi lausunnossaan muun muassa, että RTL:ssä säädettyä menettelyä ei saa kiertää määräämällä suljetun osaston päiväjärjestykseen niin vähän toimintoja, että vangit tosiasiasa olisivat erillään pidettyinä.

AOA Rautio yhtyi Rikosseuraamusviraston arvosteluun ja totesi, että päätöksen asianmukainen perusteleminen ja kirjaaminen on niin vangin, laillisuusvalvonnan kuin myös päätöksentekijän oikeusturvan kannalta tärkeää.

RTL 3 luvun 9 §:n mukaisen päätöksen tekemistä puoltaa vangin oikeusturvan näkökulmasta edelleen se, että erillään pitämisestä päätettäessä ja tällaisen päätöksen toimeenpanoa valvottaessa johtajan tulee toimia yhteistyössä vankilan lääkärin kanssa. Erillään pi-

tämistä ei myöskään saa jatkaa kauemmin kuin se toimenpiteen tarkoitukseen nähden on välttämätöntä. Erilleen sijoitetulle vangille muutoin kuuluvia oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin mitä hänen erilleen sijoittamisestaan välttämättä aiheutuu. Erilleen pitämisen välttämättömyys on otettava uudelleen harkittavaksi väliajoin, joiden pituus saa olla enintään kuukausi. AOA saattoi nämä laissa mainitut oikeusturvanäkökohdat Vaasan ja Pelson vankilan johtajien tietoon lähettämällä heille jäljennökset vastauksesta.

AOA Raution päätökset 17.3.2005, dnrot 2468/4/03 ja 2470/4/03 (esittelijänä Jari Pirjola)

Päihdevirtsatestinäytteen antaminen

Kantelussa oli kysymys tilanteesta, jossa avolaitokseen sijoitetulta vangilta pyydettiin virtsanäytettä aamulenkiltä palaamisen jälkeen eikä näytteen anto nestehukan vuoksi onnistunut vaaditussa kahdessa tunnissa. Näytteen annon epäonnistumisen vuoksi vanki menetti avolaitospaikkansa.

AOA Jääskeläinen piti vankilan toimintaa jyrkempänä kuin asiaa koskeva Rikosseuraamusviraston ohje olisi edellyttänyt. AOA saattoi vankilan tietoon käsityksensä, että näytteen antoa olisi ollut perusteltua odottaa yli ”normaalin” kahden tunnin.

AOA Jääskeläisen päätös 12.12.2005, dnro 3302/4/04 (esittelijänä Mikko Eteläpää)

Vangin oikeus saada jäljennös henkilöntarkastuspöytäkirjasta

Kantelija arvosteli sitä, ettei hän saanut pyynnöstään huolimatta jäljennöstä hänelle tehdystä henkilöntarkastuksesta laaditusta pöytäkirjasta.

Selvitys ei AOA Raution mukaan antanut aihetta epäillä, että vankilaviranomaiset olisivat ylittäneet tarkastustoimivaltansa. Huomiota kiinnitti kuitenkin se, että tarkastusta tehtäessä ei ollut täysin selvää kuvaa siitä, oliko kysymys RTL 2 luvun 9b §:n 1 momentin mu-

kaisesta henkilöntarkastuksesta vai RTL 3 luvun 3 §:n mukaisesta muusta tarkastuksesta. Tarkastuksen tekotapa viittasi pääosin jälkimmäiseen tarkastukseen, mutta tehty pöytäkirja sekä siinä mainitut tarkastuksen tavoitteet ja taskujen tyhjentäminen taas viittasivat henkilöntarkastukseen.

AOA totesi, että jos tarkoitus on todella ollut tehdä henkilöntarkastus, olisi siitä tullut tehdä sellainen pöytäkirja, josta muun muassa ilmenevät tarkastettavien henkilöt. Pöytäkirjassa oli mainittu vain tarkastettavien määrä ja toimipaikka. AOA muistutti siitä, että viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa selkeästi ja tarkasti lain määrittämällä tavalla. Esimerkiksi henkilöntarkastuksen kirjaamisvaatimuksesta ei voida tinkiä sillä perusteella, että tarkastuksessa vain hyvin rajoitetusti käytetään henkilöntarkastukseen sisältyviä toimivaltuuksia.

Selvityksessä ei otettu kantaa siihen, miksi kantelijalle ei luovutettu jäljennöstä tuosta pöytäkirjasta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto itseään koskevista asiakirjoista. Tiedonsaantioikeus ulottuu kaikkiin viranomaisen säilyttämiin tai arkistoihin asiakirjoihin laissa mainituin poikkeuksin. Jos asiakirjoihin sisältyy myös toista koskevia salassa pidettäviä merkintöjä, ne on ennen tietojen antamista poistettava.

AOA katsoi, että kantelijalla olisi edellä mainituilla perusteilla ollut oikeus saada jäljennös myös häntä koskeneesta tarkastuspöytäkirjasta. Vaikka laki ei sinänsä edellytä tarkastuspöytäkirjan jäljennöksen antamista tarkastuksen kohteelle, tulee se kuitenkin pyydettyäessä asianosaiselle luovuttaa.

AOA kiinnitti Käyrän avovankilaosaston ylivartijan huomiota siihen, että lain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto häntä itseään koskevasta asiakirjasta. Hän kiinnitti lisäksi ylivartijan ja vankilan huomiota tarkastustoimivallan käytön selkeydestä lausumaansa.

AOA Raution päätös 19.4.2005, dnro 977/4/04
(esittelijänä Jari Pirjola)

VANKIEN KOHTELU

Kuljetettavana olevan vangin ruokailun järjestäminen

Kantelija, joka on diabeetikko, saapui vankikuljetuksessa Riihimäen vankilaan keskiviikkoiltana noin kello 16.30. Hän oli ennen lähtöään Kylmäkosken vankilasta syönyt aamupäivällä lounaan ja saanut aamiaisen yhteydessä diabeetikoille tarkoitetun välipalapussin, jonka hän sai matkalle mukaan. Kantelija ei pyynnössään huolimatta saanut Riihimäen vankilassa muuta ravintoa kuin leipää ennen seuraavana aamuna tarjoiltua aamupalaa.

AOA Rautio totesi Riihimäen vankilan menetelleen virheellisesti. Rikosseuraamusviraston antaman ohjeen mukaisesti vangeille tulee tarjota arkinen neljä ateriaa. Tämä koskee myös kuljetettavia vankeja. AOA piti vankilan menettelyä erityisen moitittavana, koska kyseessä oli diabeetikko.

AOA katsoi myös Kylmäkosken vankilan menetelleen virheellisesti, kun sieltä ei vastoin rikosseuraamusviraston ohjeita ollut ilmoitettu Riihimäen vankilaan kantelijan saapumisesta ja tämän erityisruokavalion tarpeesta. Riihimäen vankilassa ei näin ollen ollut osattu varautua kantelijan saapumiseen.

Rikosseuraamusvirasto oli lähettänyt vankiloihin tiedoksi lausuntonsa, jossa todettiin menettelyn virheellisyys ja kehoitettiin ryhtymään toimenpiteisiin. Riihimäen vankilan selvityksen mukaan tilanne oli korjautunut ja saapuville vangeille tarjotaan ruokaa.

AOA piti riittävänä seuraamuksena sitä, että hän ilmoitti käsityksensä menettelyn virheellisyydestä vankiloihin tiedoksi ja vastaisuudessa huomioon otetavaksi.

AOA Raution päätös 18.1.2005, dnro 2253/4/03
(esittelijänä Anu Rita)

Vangin WC-käyntien rajoittaminen

Kantelija arvosteli käytäntöä, jonka mukaan vangit eivät tunnin kestävän ulkoilun ja tunnin kestävän liikuntasalivuoron aikana saaneet käyttää WC:tä. Vankilasta saadun selvityksen mukaan rajoitusten perusteena oli laitosturvallisuus ja henkilökunnan riittämätön määrä.

AOA Jääskeläinen totesi, että rangaistuslaitoksen toimivallassa on päättää järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. AOA:n mukaan vankeja tulee kuitenkin kohdella heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Kun kyse oli vain noin tunnin mittaisista jaksoista, AOA ei katsonut WC:n käyttökiellon tuona aikana pääsääntöisesti olevan ristiriidassa vankien asianmukaisen kohtelun vaatimuksen kanssa. AOA korosti kuitenkin jokaisen WC:n käyttöpyynnön yksilöllistä harkintaa, koska ehdoton kiello saattaa joissakin tilanteissa, esimerkiksi vangin sairastuessa, johtaa kohtuuttomaan ja nöyryyttävään lopputulokseen. AOA kiinnitti huomiota myös WC:n käyttökiellosta tiedottamiseen siten, että vangit osaavat varautua asiaan.

AOA Jääskeläisen päätös 28.10.2005, dnro 1952/4/05
(esittelijänä Anu Rita)

Vartijan kielenkäyttö

Vartija oli vangista työtoverilleen puhuessaan käyttänyt tästä nimitystä ”manne”. AOA saattoi vartijan tietoon käsityksensä, että asiallinen viranhoito edellyttää aina yleiskielisten, neutraalien ilmausten käyttämistä vangeista puhuttaessa. Halventava ilmaisu oli liittynyt vangin etniseen alkuperään. AOA totesi vankien ihmisarvoa kunnioittavan kohtelun edellyttävän, ettei kenenkään alkuperää loukata.

AOA Jääskeläisen päätös 19.12.2005, dnro 3535/4/05
(esittelijänä Anu Rita)

ULOSOTTO JA MUUT MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT

Yleiskatsaus

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Mikäli kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Tehtäväjaoon mukaan asiaryhmä kuului AOA Jääskeläiselle. Pääesittelijänä on esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

KESKEISIÄ LAINSÄÄDÄNTÖ- UUDISTUKSIA

Ulosottolain kokonaisuudistuksen kolmatta vaihetta koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle keväällä 2005. Ehdotus sisältää ulosmittausta koskevat säännökset sekä myynti- ja tilityssäännökset.

Kertomusvuonna valmistui oikeusministeriön ehdotus ulosottokaareksi ja verotäytäntöönpanolaiksi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuonna 2006. Esitys muodostaa ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljännen ja viimeisen vaiheen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulosottokaari, jolla kumottaisiin nykyinen ulosottolaki. Uudistus kokoaisi aikaisemmat osittaisuudistukset uudeksi laiksi eikä se sisältäisi merkittäviä sisällöllisiä uudistuksia jo voimassa oleviin tai eduskuntakäsittelyssä oleviin säännöksiin.

Esityksen keskeisiä uudistuksia olisi ulosoton välipor- taan hallinnon poistaminen siirtämällä lääninhallitusten tehtävät perustettavalle hallintovirastolle samalla kun operatiivisia ohjaustehtäviä siirrettäisiin sille myös ministeriöstä. Ehdotuksessa viitataan myös lainkäyttötehtäviä omaavan valtakunnallisen ulosottoviranomaisen perustamismahdollisuuteen. Laillisuusvalvonnan kannalta on tärkeää, että hallinnon sisäinen valvonta ja hallintokantelujärjestelmä on toimiva.

AOA Jääskeläinen piti esityksestä antamassaan lausunnossa (dnro 2032/5/05*) tärkeänä alaikäistä velal-

lista koskevaa sääntelyä ja niitä tuomioistuimen ja ulosottomiehen välistä tiedonkulkua ja täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa oikeus saada asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Esitykseen sisältyy säännös tilityksen keskeytyksestä muutoksenhakutilanteessa. Säännös on tärkeä, koska tilityksen toimittaminen estää ulosottovalituksen tutkimisen tuomioistuimessa. Tämä kysymys on ollut esillä oikeusasiamiehen ratkaisuihin vuodesta 2002 lukien ja tämänsuuntaisen sääntelyn tarpeesta on esitetty tuolloin käsitys oikeusministeriölle. Vastaavansisältöinen esitys sisältyy jo eduskunnan käsiteltävänä olevaan ulosottolain kolmannen vaiheen uudistukseen.

AOA totesi lausunnossaan, että alaikäisen henkilön asemaa ulosotossa tulisi pohtia yleisemminkin. Vireillä oleviin kanteluihin viitaten hän totesi, että esimerkiksi sivullisen kuulemisessa ja ulosottoselvitystilanteessa voi syntyä tilanteita, joissa lapsen oikeus ikänsä mukaiseen kohteluun tulisi jo säännöstasolla ottaa huomioon. AOA otti lausunnossaan vielä esille eri viranomaisten vapaamuotoisen ja sääntelemättömän yhteistyön erityisesti oma-aloitteisessa ulosmittauskel- poisen omaisuuden ilmoittamisessa ulosottomiehelle. AOA oli ratkaisussaan (869/4/03*, ks s. 162) kiinnittänyt huomiota näihin ongelmiin Rajavartiolaitoksen menettelyn osalta. AOA:n mielestä ulosottokaaren säätämisen yhteydessä olisi aiheellista pohtia, miten tätä eri hallinnonaloja koskevaa kysymystä pitäisi säännellä.

AOA antoi oikeusministeriölle lausunnon (1272/5/05) lakiehdotuksesta, joka koski riitauttamattomia vaatimuksia koskevan eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen käyttöönottoa. Eduskunta vahvisti asiaa koskevan lain (825/2005) 21.10.2005. Laki tuli välittömästi voimaan.

LAILLISUUSVALVONTA ULOSOTTOASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin tilastojen mukaan 95 ulosottoviranomaisen menettelyä koskevaa kantelua. Näiden lisäksi kanteluissa, jotka koskivat myös muiden viranomaisten menettelyä, oli arvioitu ulosottomiehen menettelyä vielä 13 tapauksessa. Ulosottoa koskevia

kanteluista saapui 115. Ratkaistuista asioista päättyi toimenpiteeseen 10 asiaa. Edellisenä vuonna ratkaisuja oli 90 ja saapuneita kanteluja 94. Konkurssia ja velkajärjestelyä koskevia kanteluja ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 25. Kanteluista saapui samana aikana yhteensä 24.

Ulosoton uuden tietojärjestelmän (ULJAS) käyttöönottoon liittyvät tekniset ongelmat tulivat esille noin 20 kantelussa. Ongelmat painottuivat aluksi tilitysten viivästymiseen. Kanteluissa oli esillä myös tulosteiden virheellisyys ja puutteellisuus, saapuneiden asioiden kirjaamisen viivästyminen ja ruotsinkielisten asiakkaiden oikeus saada asiakirjoja äidinkiellään. Kertomusvuonna käyttöönottovaiheen ongelmista oli jo enimmäkseen päästy. Kokonaiselvitys uudistuksen käynnistysvaiheen puutteista ja mahdollisista virheistä oli kansliassa vielä kesken.

Toimenpideratkaisuissa oli kysymys mm. omaisuuden hävittämisaarar arvioinnista pesäosuuden ulosmittauksessa, ulosottomiehen ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden sisällöstä ja maksukiellon valvonnasta.

AOA katsoi, että ulosmittauksesta tehtävällä ennakkoilmoituksella oli tärkeä merkitys velallisen oikeusturvatakeena ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämän kuulemisperiaatteen toteutumisen kannalta. Tapauksessa avustavan ulosottomiehen olisi ollut perusteltua arvioida pesäosuuden hukkaamisvaaraa konkreettisemmalla tasolla ja tulkita kuulemisperiaatetta perusoikeusmyönteisemmin (2885/4/03*).

AOA:n mielestä ulosottomiehen velvollisuus selvittää velallisen esittämä väite on erityisen korostunut silloin, kun velallisen on korkean iän, vamman tai muun henkilökohtaisen syyn vuoksi tavallista vaikeampaa saada asiansa itse selvitettyksi. Kantelijan oli sokeutensa vuoksi vaikea itse ottaa yhteyttä velkojana olleeseen Ajoneuvohallintokeskukseen ja saada ulosottoperusteen olemassaolo selvitettyksi. Sen sijaan Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinnumeron selvittäminen ja yhteydenotto siihen olisi ollut avustavalle ulosottomiehelle yksinkertainen virkatehtävä (1275/4/04).

Työnantajayhtiön tilitys palkan maksukiellon perusteella oli tapahtunut vasta yli viiden kuukauden kuluttua edellisestä tilityksestä ilman, että ulosottovirastosta oli-

si selvitetty viivästyksen syytä. AOA katsoi, että tapauksessa ulosottoviraston suorittama maksukiellon valvonta ei ollut ollut riittävää. Hän saattoi käsityksensä maksukiellon valvonnan puutteellisuudesta avustavan ulosottomiehen tietoon ja kiinnitti yleisesti ulosottoviraston huomiota maksukieltojen valvonnan tehokkuuteen (477/4/04).

Kertomusvuonna oli esillä kantelu erään ulosottopiirin henkilöstöhallinnosta (1159/4/03). AOA katsoi päätöksessään muun muassa, että piirissä oli tulehtuneiden henkilösuhteiden vuoksi syytä harkita työsuojelullisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Tässä tarkoituksessa AOA pyysi lääninhallitusta ilmoittamaan niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt ulosottopiirin toimintakyvyn ja henkilöstön työsuojelulainsäädännön mukaisten oikeuksien varmistamiseksi. Läninhallitus on vastauksessaan selvittänyt asian johdosta käytyjä neuvotteluja, käynnistettyä työhyvinvointihanketta ja vuositar- kastusta, joiden valossa tilanne oli kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Eräässä kanteluasiassa oli kysymys velallisen yksityiselämän tarkkailun rajoista. AOA katsoi ratkaisussaan (2803/4/03), että ulosottotoiminnan yhteydessä tehtyjen havaintojen hyväksikäyttö ei ole kiellettyä. Tietojen kerääminen systemaattisesti voi kuitenkin loukata yksityisyyden suojaa ja olla erityisen moitittavaa, jos se kohdistuu sivulliseen, kuten perheenjäseneseen.

ULOSOTTOTOIMEN TARKASTUKSET 2005

Rovaniemen kihlakunnanviraston ulosotto-osasto	29.11.2005
Kemin kihlakunnanviraston ulosotto-osasto	1.12.2005

Ratkaisuja

ASIAKKAIDEN YHDENVERTAISUUS TALOUS- JA VELKANEUVONNASSA

AOA Jääskeläinen otti omana aloitteena tutkittavakseen talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden sen jälkeen kun palvelun ruuhkautuminen, kohtuuttomat jonotusajat ja suuret alueelliset vaihtelut tulivat ilmi erään kantelun tutkinnan yhteydessä.

AOA totesi, että talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa. Hänen selvityksensä mukaan riippuu asuinpaikkakunnasta, miten kauan asiakas joutuu odottamaan pääsyä ensimmäiselle käynnille velkaneuvojan luo.

Kävi ilmi, että tilanne on huono erityisesti kasvukeskuksissa ja suurimmissa kaupungeissa. Niissä jonotusajat saattavat olla kymmenkertaiset verrattuna pienempiin paikkakuntiin. Kun velkaneuvojalle joutui vuonna 2004 jonottamaan Hyvinkäällä 15 päivää, vastaava luku oli Helsingissä 164 päivää. Imatralla jonotusaika oli 14 päivää ja Kotkassa 182 päivää. Salossa pääsi velkaneuvojan puheille viidessä päivässä, Tampereella taas piti odottaa 140 päivää. Yksikkökohtaiset erot olivat suurimmat pahimmin ruuhkautuneilla alueilla, erityisesti Etelä-Suomessa. Itä-Suomen läänissä jonotusajat olivat tasaiset. Oulun läänissä tilanne oli huono Oulussa ja Lapin läänissä Kemissä ja Rovaniemellä.

AOA tarkasteli selvityksessään talous- ja velkaneuvontapalveluiden saatavuutta pääasiassa vuosina 2003 ja 2004 ja lisäksi rahoitusta vuonna 2005. Hänen mukaansa tilanne oli jonotusaikojen perusteella mitattuna heikentynyt entisestään huolimatta määrärahojen kasvusta.

Lakisääteinen velkaneuvonta

Laki talous- ja velkaneuvonnasta tuli voimaan vuonna 2000. Lain tarkoituksena oli varmistaa laadullisesti ja määrällisesti riittävä talous- ja velkaneuvontapalveluiden saaminen koko maassa.

Talous- ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta sekä avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa. Velkaneuvoja selvittää ratkaisumahdollisuuksia velallisen talouden ongelmiin ja avustaa tätä velkajärjestelyssä. Tarvittaessa hän ohjaa velallisen hakemaan oikeudellista apua.

Korvaus velkaneuvonnan järjestämisestä

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen on valtion vastuulla. Yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Lääninhallitukset vastaavat siitä, että neuvontaa on riittävästi saatavilla läänin alueella. Kunnan osallistuminen velkaneuvontaan on vapaaehtoista. Kuitenkin ensisijainen tarkoitus on, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan palvelun järjestämisestä alueensa asukkaille.

Talous- ja velkaneuvontapalvelun järjestäjät saavat korvauksen, joka vastaa palvelun ”tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kuluja”. Kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa Kuluttajaviraston esityksestä vuosittain korvauksen perusteet. Vuonna 2004 peruskorvaus maksettiin väestöpohjan perusteella. Lisäkorvausta lääneille jaettiin niiden asukasluvun mukaan.

AOA totesi päätöksessään, että Etelä- ja Länsi-Suomen lääneissä perus- ja lisäkorvauksen perusteena käytetty asukasluku ei tuota edes kohtuullisen yhdenvertaisia palveluita niitä tarvitseville. Muissa lääneissä jakoperuste näyttää tuottavan riittämättömät palvelut kasvukeskuksissa. Jakoperusteita määrittäessä tulee AOA:n mukaan luonnollisesti ottaa huomioon, että asukasluvun mukainen peruskorvaus takaa ja sen tulee taata palvelun saatavuus kohtuullisen kattavasti koko maassa.

Ehdotukset yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi

AOA kiinnitti lääninhallitusten, Kuluttajaviraston sekä kauppa- ja teollisuusministeriön huomiota vallitsevaan yhdenvertaisuuden puutteeseen talous- ja velkaneuvonnassa. Hän esitti harkittavaksi, miten peruskorvaus ja lääneille jaettava lisäkorvaus voitaisiin jakaa väestöpohjan ja palveluiden tosiasiallisen tarpeen mukaan nykyistä oikeudenmukaisemmin ja yhdenvertaisuuden paremmin turvaavalla tavalla. Lisäksi lääninhallitusten tarveharkintaa varten tulisi määritellä yhdenmukaiset kriteerit palvelun tarpeen arvioimiselle. Seurantajärjestelmää tulee kehittää niin, että se kuvaisi paremmin palvelun tarkoituksenmukaiseen tuottamiseen liittyviä laadullisia vaatimuksia. Sopimus- ja päätösmenettelyn yhtenäisyydestä tulisi huolehtia tarvittavin ohjein. Sopimuksissa tulisi vahvistaa myös avustavan henkilöstön riittävä määrä.

AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 21.4.2005 dnro 848/2/04* (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

Kauppa- ja teollisuusministeriö totesi vastauksessaan, että päätöksessä esitettyjä kannanottoja on otettu huomioon kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa talous- ja velkaneuvontapalvelun tuottajalle vuonna 2006 maksettavan korvauksen perusteista sekä talous- ja velkaneuvonnan ohjauksen ja valvonnan kehittämisenä samoin kuin palveluntuottajien kanssa tehtävien sopimusten uusimisessa. Lisäkorvauksen kohdistamisessa lääneihin on pyritty entistä paremmin ottamaan huomioon talous- ja velkaneuvonnan kysyntä ja tarve. Näitä jakokriteerejä sovelletaan myös lääninhallituksen tekemiin päätöksiin.

Tavoitteena on myös luoda vuoden 2006 aikana yhteiset kriteerit lääneille tasapuolisemman ja yhdenmukaisemman määrärahanjaon turvaamiseksi. Lisäksi kuluttajavirastossa on laadittu uusi perussopimusrunko, jossa on mukana myös avustava henkilöstö. Lääninhallitukset seuraavat lisäkorvausten käyttöä. Toimeksiantosopimuksia pyritään uusimaan suurempiin neuvon-

tayksiköihin pääsemiseksi. Kuluttajavirasto käynnistää laatuprojektin, jossa määritellään talous- ja velkaneuvontayksiköille yhdenmukaiset toimintatavat.

VAROJEN TILITYS VELKOJILLE ENNEN ULOSOTTOVALITUKSEN RATKAISUA

Kantelija arvosteli Vantaan kihlakunnanviraston ulosotto-osaston menettelyä hänen velkojensa perinnässä. Hän arvosteli muun muassa sitä, että asunto-osakeyhtiön osakkeiden pakkohuutokaupassa kertyneet varat oli tilitetty velkojille Vantaan käräjäoikeuden ulosottovalitusasiassa antaman päätöksen jälkeen ennen kuin edes tyytymättömyyden ilmoittamisen määräaika päätöksestä oli kulunut umpeen. Tästä oli seurauksena, että Helsingin hovioikeus ei tutkinut kantelijan valitusta.

AOA Jääskeläinen totesi kannanotossaan muun muassa seuraavan.

Kun pakkohuutokaupassa kertyneiden varojen jaosta on tehty ulosottolain mukainen jakoluettelo, varoja ei tule tilittää velkojille ilman panttia tai takausta ennen kuin joko pakkohuutokaupasta tai jaosta tehty valitus on lainvoimaisesti ratkaistu. Tilitys voidaan tehdä ainoastaan, jos tilitykselle on velallisen, pakkohuutokauppaostajan ja täyttä suoritusta vaille jääneiden velkojien suostumukset.

Kihlakunnanvouti laati jakoluettelon, koska osakkeet olivat pankin saatavan panttina yleistakauksen nojalla. Saadun selvityksen mukaan varojen tilityksessä ei kuitenkaan noudatettu ulosottolain 6 luvun 15 §:n säännöstä. Tilitykseen ei siis ollut asianosaisten suostumuksia eikä vakuutta ollut vaadittu. Ulosottomies oli ilmoittanut kantelijan pakkohuutokauppavalitusta käsitelleelle hovioikeudelle lopputilityksen tapahtumisesta.

Koska lopullinen tilitys oli tehty, vaikkakin ulosottolain säännöksen vastaisesti, ei valituksen tutkiminen enää ollut ulosottolain 10 luvun 1 §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen mahdollista hovioikeudessa. Toisaalta valitus olisi voitu tutkia, jos varat olisi tilitetty vakuutta vastaan, koska tällöin lopputilitystä ei katsota vielä tapahtuneen.

Tilityksen toimittaminen oli ollut ulosottomiehen vastuulla. Kihlakunnanvoudin ulosottolain vastainen menettely oli johtanut siihen, että perustuslaissa turvattu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluva oikeus muutoksenhakuun ei ollut toteutunut.

Toisaalta AOA otti huomioon, että vaikka hovioikeus olisi valituksen perusteella kumonnutkin pakkohuuto-kaupan, ei uudelleen toimitettavaksi tullessa pakko-huutokaupassa olisi ollut samoissa olosuhteissa todennäköisesti odotettavissa kantelijan oikeusturvan kannalta parempaa lopputulosta.

AOA antoi kihlakunnanvoudille huomautuksen tämän lainvastaisesta menettelystä.

AOA Jämskäläisen päätös 22.2.2005, dnro 1719/4/03* (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

KANSANELÄKELAITOKSEN ULOSOTTOON ANTAMIEN TIETOJEN VIRHEELLISYYS

Kansaneläkelaitoksesta oli puhelimitse ilmoitettu avustavalle ulosottomiehelle Kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista yhteismäärä, joka sisälsi eläkkeensaajien asumistukilain mukaista asumistukea, mikä ei ole ulosmittaukelpoista ja mitä ei myöskään oteta huomioon ulosottolaissa tarkoitettua suojaosuutta laskettaessa.

Kansaneläkelaitos oli selvityksessään todennut, että sen käsityksen mukaan ei voida edellyttää, että jokaisen toimihenkilön, jolle kysely mahdollisesti ohjautuu, tulisi olla perillä ulosmittauksen säädöksistä. Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan ulosottomiehen tulisi kansaneläkkeen määrää kysyessään varmistaa, ettei ilmoitettuun määrään sisälly osia, joita ei voi ulosmitata. Jo ilmoitetusta kansaneläkkeen määrästä olisi voinut päätellä, että siihen oli pelkän kansaneläkkeen lisäksi sisältynyt muita eläkkeen osia.

AOA:n mielestä Kansaneläkelaitoksen kanta sen henkilökunnan vastuusta tietojen luovuttamisessa oli kesämätön. Oikeudesta tietojen luovuttamiseen oli säädetty kansaneläkelaisissa. Tapahtuma-aikaan voimassa

ollut säännös oli epätasällisempi kuin nykyisin voimassa oleva ja olisi sellaisenaan edellyttänytkin ulosottolainsäädännön tuntemista. Kansaneläkelaitoksen henkilökunnalla on kuitenkin tuolloinkin ollut käytettävissään ohjeistus, jossa on selkeän yksiselitteisesti kerrottu, mitä tietoja tietojenanto-oikeus koskee ja mitä ei. Jos Kansaneläkelaitoksella oli aihetta epäillä, ettei ohjeistus ollut koko henkilökunnan tiedossa, olisi puhelut tulleet ohjata henkilöille, jotka oli koulutettu tehtävään. Tuolloin voimassa ollut puhelinilmoitusmenettely, jossa tiedonannon sisältöä ei yleensä edes kirjattu, oli velallisen oikeusturvan kannalta merkittävillekin virheille erittäin altis.

Näin ollen Kansaneläkelaitos oli AOA:n mielestä ensisijaisesti vastuussa siitä, että ulosottoviranomaiselle annetaan tieto vain sellaisista etuuksista, joita kansaneläkelain 79 §:ssä tarkoitetaan. Kansaneläkelaitoksessa oli menetelty virheellisesti, kun sen toimihenkilö oli antanut avustavalle ulosottomiehelle tiedon kokonais-etuuksien määrästä siten, että se oli sisältänyt myös asumistuen määrän.

Ulosmittauksesta lähes kolmen vuoden aikana ulosottolain vastaisesti kertynyt 1 770 euroa palautettiin kantelijalle.

AOA Jämskäläisen päätös 15.2.2005, dnro 1892/4/03 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen tulee eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan 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. Käytännössä oikeusasiamies on ainoa puolustusvoimien ulkopuolinen varusmiesten ja muiden sotilashenkilöiden oikeuksien valvoja. Kansainvälisestikin on suhteellisen harvinaista, että puolustusvoimiin ja sotilasorganisaatioihin ylipäänsä kohdistuu riippumaton ulkopuolista valvontaa.

Oikeusasiamiehen kansliassa sotilasasioihin on luettu kuuluvaksi myös asiat, jotka koskevat rintamasotilastunnuksia ja sisäasiainministeriön alaista mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on tilastoitu sosiaaliturvan piiriin.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat 30.9.2005 saakka AOA *Jääskeläiselle* ja sen jälkeen AOA *Lindstedtille*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Kertomusvuonna ryhdyttiin valtioneuvoston puolustuspoliittisen selonteon 2004 edellyttämiin toimenpiteisiin. Helsingin Ilmatorjuntarykmentti Hyrylässä ja Savon Prikaati Mikkeliissä päätettiin lakkauttaa vuoden 2007 alusta lukien. Kotkan Rannikkoalueen toiminta itsenäisenä joukko-osastona tulee myös tällöin lakkauttamaan, ja joukko-osasto siirtyy osaksi Suomenlahden Meripuolustusalueetta. Myös Saaristomeren Meripuolustusalueeseen kuuluva Turun Rannikopatteristo

lakkautetaan. Pääesikuntaan kuuluva Maavoimien esikunta lakkautetaan ja erillinen Maavoimien esikunta perustetaan Mikkeliin. Nykyiset kolme maanpuolustusalueetta ja sotilasläänit tullaan lakkauttamaan. Maavoimien alueelliseksi johtoportaisi perustetaan seitsemän sotilasläänin esikuntaa.

Merivoimien esikunta siirretään Helsingistä Turkuun. Varusmieskoulutus Utön, Örön, Russarön ja Mäkiluodon linnakkeilla lopetettiin jo kertomusvuonna. Myös muiden joukko-osastojen, varikoiden ja laitosten hallintoa ja organisaatioita päätettiin yhdistää.

Jatkossa varuskuntia joudutaan säästösyistä lakkauttamaan vielä lisää. Puolustusvoimissa pyritään lakkauttamaan 1 100 tehtävää vuoteen 2012 mennessä ja kustannuksia tullaan karsimaan voimakkaasti. AOA Lindstedtin Pääesikunnassa suorittaman vierailun yhteydessä kerrottiin, että toteutettavat organisaatiomuutokset ovat suurimmat puolustusvoimien historiassa. Pääesikunnankin henkilöstövahvuus tulee vähenevän noin puoleen nykyisestä.

Puolustusministeriö perusti alueelliset työryhmät, joiden tehtävänä oli minimoida lakkautuksista puolustusvoimien henkilöstölle ja alueille aiheutuvia haittavaikutuksia. Organisaatiomuutosten kohteeksi joutuneissa joukoissa käynnistettiin yhteistoimintaneuvottelut.

Myös puolustusvoimien lääkintähuollon kokonaisuudistuksen toimeenpanoa jatkettiin. Tehtyjen yhteistyösopimusten mukaan puolustusvoimat ostaa vuoden 2006 alusta lukien kaikki erikoissairaanhoidon palvelut sairaanhoitopiireiltä. Keskussotilassairaalan eli Tilkan toiminta loppui vuoden lopussa ja sen seuraajaksi perustetaan Sotilaslääketieteen Keskus Lahteen.

Puolustusvoimissa jatkettiin useiden muidenkin toimintojen ulkoistamista. Puolustusvoimien ns. kumppanuusohjelma koskee muun muassa korjaamo- ja kuljetuspalveluja, ruokahuoltoa, tietohallintoa, taloushallintoa ja vaatetushuoltoa.

Syyskuussa 2005 tuli voimaan uusi rajavartiolaitos (578/2005). Rajavartiolaitoksen toiminta-alue laajeni koko maahan ja aiemmista valvonta-alueista luovuttiin. Uudistuksen myötä rajavartiolaitoksen valtuuksia rikosasioiden esitutkinnassa laajennettiin. Samoin

laajennettiin rajavartiolaitoksen valtuuksia kiireellisissä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi vaadittavissa poliisin tehtävissä.

Kertomusvuonna päätettiin, että varusmieskoulutus Kaiuun rajavartiostossa tultaisiin lopettamaan 1.7.2007. Myös Lapin rajavartiostoon kuuluvassa Ivalon rajajääkärikompaniassa suunnitellaan muutoksia varusmieskoulutukseen. Julkisuudessa oli näkyvästi esillä rajavartioiden lakko, joka liittyi uuteen palkkausjärjestelmään siirtymiseen. Lakko päättyi sittemmin sovintoon valtakunnansovittelijan tekemän sovintoesityksen pohjalta.

SOTILASASIOITA KOSKEVAT KANTELUT

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakainainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päättyttyä. Varusmiesten kantelut ovat olleet keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän kohteluunsa tai heille määrättyihin kurinpitoseuraamuksiin. Huomattava osa varusmiesten viimeaikaisista kanteluista koskee lääkintähuoltoa ja erityisesti sairaiden varusmiesten kohtelua.

Silloin tällöin on kanneltu myös simputusilmiöistä. Simputusperinteet vaikuttavat enimmäkseen varusmiesten omassa piirissä, mutta oikeusasiamies on korostanut vakinaisen henkilökunnan valvontavastuuta. AOA Jääskeläinen korosti kertomusvuoden syyskuussa komentajien neuvottelupäivillä pitämässään puheenvuorossa komentajien vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny alaiden epäasiallista kohtelua.

Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita on otettu selvitettäväksi myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella. Kertomusvuonnakin varusmiehet esittivät väitteitä muun muassa joukkorangaistuksista yksittäisten va-

rusmiesten virheellisen menettelyn johdosta. Kaksi tällaista asiaa otettiin omina aloitteina tutkittaviksi. Tapausten käsittely oli vuoden päättyessä vielä kesken (dnrot 1904–1905/2/05).

Usein varusmiehet eivät halua tarkemmin yksilöidä epäasiallisuuksiin syyllistyneitä henkilöitä, jolloin varusmiesten esittämät väitteet voidaan vain saattaa komentajan tietoon. AOA kehotti komentajaa toimittamaan kirjallisen selvityksen eräässä tällaisessa yksilöimättömässä tapauksessa. Saadun selvityksen mukaan varusmiesten epäasiallisuuksiin oli puututtu ja valvontaa tehostettu. Joukko-osastosta myöhemmin saadun tiedon mukaan samanlainen varusmiesten epäasiallinen kohtelu oli kuitenkin edelleen jatkunut kertomusvuoden kesällä. Komentajalle asiassa tehty tutkintapyyntö johti esitutkintaan ja oli kertomusvuoden päättyessä syyttäjällä syyteharkinnassa. AOA totesi komentajalle joulukuussa lähettämässään kirjeessä, etteivät suoritettut toimenpiteet simputusperinteen ehkäisemiseksi olleet riittäviä. AOA korosti esimiesten ja viime kädessä joukko-osaston komentajan vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa tapahdu simputusta ja että simputusperinteet saadaan katkaistuksi (3018/4/04).

Varusmiehet kantelevat myös muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyiteitse ratkaistavista asioista. Näissä asioissa ei voida yleensä puutua päätösten sisältöön, ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myöskään varusmiesten päivärahaa, toimeentulotukea tai muita taloudellisia asioita koskevissa kysymyksissä ei laillisuusvalvoja ole juuri voinut auttaa.

Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät usein siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokituksen määräytymisperusteisiin sekä erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämän tyyppisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua.

Kertomusvuonna ratkaistiin 42 puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta koskevaa asiaa. Niistä 19 päätöstä eli yli 40 % johti toimenpiteisiin.

Ratkaisussaan AOA Jääskeläinen kiinnitti joukko-osaston komentajan huomiota hyvän hallintotavan mukaiseen velvollisuuteen vastata kirjallisesti hänelle osoitettuun kirjeeseen (1761/4/04* s. 169). AOA saattoi myös Pääesikunnan tietoon lääkintähuolto-osaston ja henkilöstöosaston pysyväisasiakirjojen ristiriitaisuuden siltä osin kuin ne koskivat lääkintäalan varusmiesten komennusajan pituutta (2014/4/04). AOA Lindstedt saattoi Pääesikunnan tietoon myös käsityksensä, että varusmiesten lomien ja palveluksen keskeyttämistä koskevia hallinnollisia ohjeita on tarpeen kehittää (3017/4/04).

LÄÄKINTÄHUOLTO

Puolustusvoimien huonoon lääkärtilanteeseen ei ollut saatu vielä kukaan korjausta. Kainuun Prikaatissa kerrottiin, että viidestä lääkärinvirasta oli vain yksi saatu vakinaisesti täytetyksi. Lääkäripulan johdosta kaksi kertaa vuodessa pidettävät alokkaiden tulotarkastukset oli jouduttu järjestämään osittain ostopalveluina. Huonon lääkärtilanteen johdosta vastaanotolle pyrkivien jonotusajat olivat kohtuuttoman pitkät.

Satakunnan Lennostossakin oli jouduttu toimimaan ilman lääkäreitä. Myöskään Karjalan Prikaatissa olevista neljästä lääkärinvirasta ei ollut yhtään vakinaisesti täytettyä. Lääkärtilannetta tulee edelleen vaikeuttamaan se, että varusmieslääkärit sijoitetaan tulevaisuudessa Sotilaslääketieteen Keskukseen eivätkä he palvele enää nykyisessä määrin joukko-osastoissa.

AOA otti syksyllä 2003 puolustusvoimien lääkäripuolustusta koskevan asian omaksi aloitteekseen selvitettäväksi. Hän totesi ratkaisussaan, ettei puolustusvoimat ollut ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin jo pitkään tiedossa olleen vaikean lääkärtilanteen korjaamiseksi (2562/2/03* s. 166).

Käyttöön otetun uusimuotoisen sopeuttavan koulutuksen tarkoituksena on ottaa aiempaa paremmin huomioon yksilöiden tarpeet ja luoda myönteinen ilmapiiri koulutukselle. Tarkoituksena on myös vähentää palveluksen keskeytyksiä ensimmäisien palvelusviikkojen aikana. Liikuntakoulutuksessa varusmiehet jaetaan tasoryhmiin heidän kuntonsa perusteella.

Sopeuttavasta koulutuksesta ja tasoryhmityksestä oli saatu hyviä kokemuksia. Tästä huolimatta varusmiespalveluksen keskeyttäneiden määrä nousi kertomusvuonna 10,4 %:iin (9,7 % vuonna 2004). Etelä-Suomen varuskuntien keskeytysluvut ovat tilastojen mukaan olleet keskimäärin muita korkeammat.

Suomenlahden Meripuolustusalueella kerrottiin Stake-sin käynnistämästä hankkeesta, jossa muun muassa palveluksensa keskeyttäviä ja syrjäytymisvaarassa olevia varusmiehiä pyritään tukemaan järjestämällä heille heidän kotikunnassaan oma ohjaaja. Hanke koskee Helsingissä ja Vantaalla kirjoilla olevia varusmiehiä.

Tarkastusten yhteydessä esitettiin epäilyjä saadun hoidon asianmukaisuudesta ja arvosteltiin henkilökunnan suhtautumista vastaanotolla käyviin ja palveluksesta vapautettaviin varusmiehiin. Myös palvelushelpotusten tulokannassa kerrottiin ilmenneen epäselvyyksiä.

AOA kiinnitti eräessä ratkaisussaan päällikkölääkärin huomiota varusmiespotilaiden asianmukaiseen hoitoon ja asialliseen kohteluun. Lääketieteellisen selvitäksen mukaan varusmiehen vamman hoito ei ollut kaikilta osin ollut asianmukaista (2904/4/03).

Kertomusvuonnakin tulivat ilmi varusmiesten majoitus-tilojen homeongelmat. AOA ratkaisi yhden homeongelman liittyvän oman aloitteen (2914/2/04 s. 168). AOA on useammassa ratkaisussaan korostanut sitä, että puolustusvoimilla on vastuu varusmiesten terveydestä palveluksen aikana. Asevelvollisuuslain mukaista kansalaisvelvollisuuttaan suorittavia varusmiehiä ei näin ollen saa majoittaa terveysriskin aiheuttaviin kasarmi-rakennuksiin.

PALVELUSTURVALLISUUS

Oikeusasiamies on viime vuosina toistuvasti kiinnittänyt erityistä huomiota varusmiesten palvelusturvallisuuteen. Useissa yhteyksissä oikeusasiamies on painottanut sitä, ettei kansalaisvelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten palvelusturvallisuudesta saa tinkiä. Kertomusvuonnakin tuli ilmi useampia palvelusturvallisuutta vaarantaneita onnettomuuksia. Niistä vakavin tapahtui joulukuussa Rovajärven ampumaleirillä. Var-

sinkin liikenneonnettomuuksia sattui useita. Pääesikunnan lääkintähuolto-osastolle ilmoitettujen palvelustapaturmien määrä oli vuodesta 1991 vuoteen 2004 selvästi lisääntynyt.

Puolustusministerin asettamat kaksi selvitysmiestä selvittivät puolustusvoimien räjähdevarastojen turvallisuutta. Varastojen kunnossa todettiin merkittäviä puutteita. Selvityksen mukaan erittäin heikkokuntoisia varastoja sijaitsee eräin paikoin lisäksi niin lähellä varuskuntaa ja harjoitusalueita, että ne saattavat aiheuttaa merkittävää vaaraa suurelle joukolle ihmisiä ja siten myös palvelustaan suorittaville varusmiehille.

AOA Jääskeläinen toi komentajien neuvottelupäivillä esiin huolensa siitä, että taisteluharjoituksia kovilla panoksilla pannaan toimeen olosuhteissa, joissa varusmiehet ovat esimerkiksi parin valvotun yön jälkeen hyvin väsyneitä. Useat varusmiehet olivat kertoneet AOA:lle tällaisista palvelusturvallisuutta vaarantavista harjoituksista.

NAISET PUOLUSTUSVOIMISSA

Kertomusvuonna tuli kuluneeksi 10 vuotta naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain voimaantulosta. Tänä aikana reserviin on koulutettu jo lähes 3 000 naista. Yli puolet naisista on saanut johtajakoulutuksen, kun vastaava määrä on miesten osalta vain kolmannes. Myös erityistaitoja vaativiin tehtäviin naisia on koulutettu selvästi enemmän. Kertomusvuonna vapaaehtoiseen asepalvelukseen haki kuitenkin vain 341 naista, mikä oli vähemmän kuin kertaakaan aiemmin. Vuonna 2004 oli ollut vielä 543 hakijaa. Vapaaehtoisen asepalveluksen myötä naisille on tullut mahdollisuus hakeutua myös sotilasvirkoihin. Maaliskuussa 2004 valmistui naispuolisen kadetin tutkielma sosiaalisen oppimisympäristön tasa-arvoisuudesta Maanpuolustuskorkeakoulussa. Tutkimuksen mukaan Maanpuolustuskorkeakoulussa toimitaan pääsääntöisesti syvän johtamisen mallin mukaisesti. Epäkohtia kuitenkin ilmeni muun muassa sukupuoleen kohdistuvan häirinnän muodossa.

TASA-ARVOSUUNNITELMA

Pääesikunnan asevelvollisuusosastolla valmisteltiin yleisohjetta tasa-arvon, syrjimättömyyden ja monimuotoisuuden edistämisestä puolustusvoimissa. Luonnosta tästä yleisohjeesta valmistui vuoden lopulla. Yleisohjeen tarkoituksena on antaa välineitä tasa-arvon edistämiseen ja syrjinnän ehkäisemiseen puolustusvoimissa. Se koskee palkattua henkilöstöä, varusmiehiä ja reserviläisiä sekä rauhanturvatehtävissä palvelevia. Yleisohjeen perusteella kaikissa puolustusvoimien tulosyksiköissä tulee laatia tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Ohjeluonnoksessa todetaan, että varusmiehille ja erityisesti johtajakoulutukseen osallistuville on painotettava simputuksen rangaistavuutta. Koulutuksessa tulee yleisohjeen mukaan korostaa sitä, että sotilasjohtajan tulee pyrkiä asetettuihin koulutustavoitteisiin alaisiaan nöyryyttämättä.

Tasa-arvoa koskevassa ohjeluonnoksessa mainitaan myös Pääesikunnan lääkintähuolto-osaston toukuussa laatima ohje ”Häirinnän ja epäasiallisen kohtelun hallinnasta puolustusvoimien työpaikoilla”. Tässä palkattua henkilöstöä varten laaditussa ohjeessa korostetaan työnantajan velvollisuutta tunnistaa työpaikan vaara- ja haittatekijät sekä poistaa tai korjata ne. Häirintä ja epäasiallinen kohtelu tulee ohjeen mukaan tuoda esimiehen tietoon, minkä jälkeen esimiehen on puututtava tilanteeseen.

Tarkastustoiminta

Varuskuntiin tehtävät tarkastukset ovat keskeinen osa sotilaisiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Varuskuntatarkastuksia on viime vuosina pyritty tehostamaan ja ajallisesti tiivistämään. Tarkastuskohteesta tilataan etukäteen aineistoa, joka sisältää muun muassa selvityksen joukko-osaston henkilöstöstä ja varusmiehistä, kurinpito- ja vahinkopäätöksiä sekä selvityksiä varusmiesten palvelusjärjestelyistä ja lääkintähuollosta.

Tarkastusten yhteydessä on ollut tärkeätä tarjota erityisesti varusmiehille, mutta myös vakinaiselle henkilökunnalle tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun AOA:n kanssa. Suurissa varuskunnissa on ollut joskus vaikeuksia löytää sellaisia aikoja ja paikkoja, joissa kaikilla varusmiehillä olisi yhtäläinen tilaisuus tulla tapaamaan oikeusasiamiestä. AOA on korostanut, että tapaamiset tulee järjestää varusmiehille niin vaivattomiksi kuin mahdollista. Tarkastuksesta tiedottamisessa varusmiehille on ilmennyt joskus puutteita. Oikeusasiamiehen tarkastuksista annetun Pääesikunnan hallinnollisen ohjeen mukaan varusmiehille ei tapaamiseen varattuna aikana saa järjestää sellaista palvelusta, että heidän täytyisi pyytää siitä erikseen vapautusta.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka OA ottaa henkilökuntaan kuuluvien esimiesten kanssa puheeksi komentajan kanssa käytävässä loppukeskustelussa. Monet pienehköt ongelmat tulevat yleensä hoidetuksi tällä tavalla. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, OA käynnistää tarkastuksen jälkeen erillisen selvityksen tai esitutinnan. Varusmiesten mahdollisuudella käydä luottamuksellisia keskusteluja on myös ennalta ehkäisevä merkitys.

Tarkastusten yhteydessä olivat jatkuvasti esillä myös varusmiehille tärkeät viikonloppuvapaat ja lomat. Joissakin varuskunnissa varusmiehet arvostelivat sitä, että HL (henkilökohtainen loma)-maantaita edeltävänä lauantaipäivänä oli oltava palveluksessa, vaikka käytännössä silloin ei ollut mitään järjeviä palvelustehtäviä. Joissakin varuskunnissa tuotiin esiin myös eri yksiköiden epäyhtenäinen lomakäytäntö. Muun muassa kuntoisuuslomien myöntämiskäytännössä kerrottiin olevan eroja.

Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi varusmiestöimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestöimikuntien edustajat ovat maininneet AOA:lle usein sellaisistakin epäkohdista, joista muut varusmiehet eivät ole halunneet kertoa. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikirjaattorin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

SOTILASKURINPITO- JA VAHINGONKORVAUSASIAT

Ennen tarkastuskäyntejä tarkastetaan etukäteen joukko-osastojen kurinpitooasiakirjoja muutaman tarkastusta edeltävän kuukauden ajalta ja tutustutaan myös tarkastuskohteiden ja maanpuolustusalueiden kurinpitotilastoihin. Huomattava osa kurinpitoseuraamuksista määrätään palvelusrikoksesta tai tuottamuksellisesta palvelusrikoksesta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännökseltä tiettyä täsmällisyyttä. Aina ei teonkuvauksesta kuitenkaan käynyt ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu käyttäytyminen oli kielletty. Ohjetta tai määräystä, jonka vastaisesti oli menetelty, ei ollut aina riittävästi yksilöity. Myös tapa, jolla menettely oli ollut esimerkiksi sopimatonta tai pahennusta aiheuttavaa, oli jäänyt joskus riittävästi yksilöimättä. Asian käsittely oli joissain tapauksissa kestänyt kohtuuttoman kauan.

Tahallisuutta edellyttävissä rikoksissa teon tahallisuus ei aina ilmennyt teonkuvauksesta. Tahallisten ja tuottamuksellisten rikosten erottamisessa oli usein vaikeuksia. Teonkuvauksiin sisältyi joskus myös tunnusmerkistön kannalta tarpeettomia seikkoja. Joihinkin kortteihin oli tehty jälkeenpäin korjauksia ilman merkintöjä siitä, kuka ne oli tehnyt ja milloin. Vakavia esimiesaseman väärinkäyttämiseen liittyviä tapauksia ei kertomusvuoden kurinpitooasiakirjoista käynyt ilmi.

Joissakin vahinko- ja pienvahinkopäätöksissä oli havaittavissa epäyhtenäistä käytäntöä sen suhteen, oliko tuottamus varusteita harjoitusilanteessa hävitettävissä tai rikottaessa katsoitu lieväksi vai ei. Jos tuottamus on lievä, ei korvausvelvollisuutta ole ja tapaus jää valtion vahingoksi.

Maanpuolustusalueen esikunnat sekä Merivoimien ja Ilmavoimien esikunnat tarkastavat vuosittain alaistensa joukkojen edellisvuoden kurinpitooasiakirjat. Vuotta 2004 koskevien tarkastuskertomusten mukaan puolustusvoimien oikeudenhoito oli sujunut pääosin hyvin. Valtaosa seuraamuksista oli määrätty poissaolorikoksista sekä palvelus-, käyttäytymis- ja järjestyksirikoksista. Läntisen Maanpuolustusalueen tarkastuskerto-

muksessa korostettiin, että seuraamusten yhtenäisyys muodostaa yhden tärkeimmistä perusteista arvioitaessa kurinpitomenettelyssä tehtyjen päätösten oikeudenmukaisuutta.

Pääesikunnan laatiman valtakunnallisen rikos- ja seuraamustilaston mukaan vuonna 2004 määrättiin yhteensä 4 556 kurinpitoseuraamusta. Vuonna 2003 kurinpitoseuraamuksia oli määrätty selvästi vähemmän eli 3 964.

Kertomusvuonna valmistui julkisoikeudellinen lisensiaatintutkimus oikeudenmukaisuuden ja hyvän hallinnon toteutumisesta suomalaisessa sotilasoikeudenhoidossa. Tutkimuksessa päädyttiin arvioon, että rikosasian ratkaiseminen kurinpitoesimiehen päätöksenteossa loukkaa monilta osin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä. Rikosoikeudellisen tuomiovalan antamisen sotilaallisen kurinpitoesimiehen käsiin on katsottu olevan etäällä objektiivisen puolueettomuuden vaatimuksesta. Vakavimpana oikeusturvaongelmana on tutkimuksessa pidetty sitä, ettei kurinpito-ojennuksesta voi edelleenkään tehdä kurinpitovalitusta. Sotilasrikoksesta epäillyllä tulisi tutkimuksen mukaan olla oikeus saattaa syyllisyyskysymyksensä tuomioistuimen käsiteltäväksi myös kurinpito-ojennusten osalta.

PUOLUSTUSVOIMIEN JA RAJAVARTIOLAITOKSEN TARKASTUKSET 2005

Suomenlahden Meripuolustus- alue/Russarön linnake	16.3.2005
Suomenlahden Meripuolustus- alue/Upinniemi	9.6.2005
Suomenlahden Meripuolustus- alue/Mäkiluodon linnake	9.6.2005
Suomenlahden Meripuolustus- alue/Isosaaren linnake	13.6.2005
Pääesikunta	30.11.2005
Kainuun Prikaati	7.12.2005
Kainuun rajavartiosto	7.12.2005

Ratkaisuja

TARKOITUSSIDONNAISUUDEN PERIAATTEEN VASTAINEN VIRKA-APU

Kantelija arvosteli Suomenlahden merivartioston ylirajavartijan menettelyä Helsingin Länsisatamassa, jossa kantelija oli ollut vastaanottamassa virolaista vierastaan. Kantelijan vieraalla ei ollut varoja muutaman päivän oleskeluun Suomessa. Tämän vuoksi kantelija oli tarjoutunut vastaamaan oleskelun kustannuksista Suomessa. Kantelija oli esittänyt ylirajavartijalle hallussaan olleet varat, noin 200–300 euroa. Ne eivät ylirajavartijan mielestä kuitenkaan riittäneet vieraan oleskelukustannusten kattamiseen.

Kantelijan tiedustellessa hänen vieraansa elinkustannuksiin tarvittavaa summaa ylirajavartija oli ilmoittanut, että 3 000 euroa riittäisi. Kantelija oli käynyt lainaamassa ystävältään 3 000 euroa ja palasi esittämään tämän summan ylirajavartijalle. Kantelijan yllätykseksi ylirajavartija ilmoitti, että rahat ulosmitataan.

Kanteluasiaa tutkittaessa ilmeni, että ylirajavartija oli selvittänyt päivystävältä ulosottomieheltä, oliko kantelija varallisuutensa puolesta kykenevä vastaamaan vieraan oleskelukustannuksista. Ylirajavartija oli tuolloin saanut tiedon kantelijan noin 3 000 euron ulosottovelasta. Kantelijan hankittua tämän summan ylirajavartija oli ulosottomieheltä saamansa määräyksen mukaisesti pidättänyt rahavarat ulosmittausta varten.

Tapahtuma-aikaan ei virka-avusta ollut ulosottolaissa muuta säännöstä kuin 3 luvun 30 §, joka koski ulosottomiehen oikeutta saada poliisilta virka-apua vastarintaa kohdatessaan. Ulosottolaissa ei ollut tuolloin myöskään yleistä säännöstä ulosottomiehen oikeudesta kohdistaa vastaajaan täytäntöönpanotoimia ennen varsinaista ulosmittausta. Vasta ulosottolain 1.3.2004 voimaan tulleen uudistuksen yhteydessä tuli myös ulosottolakiin nimenomaiset säännökset väliaikaistoina (3 luvun 18 ja 19 § laissa 679/2003). Nyttämmin ei ole siis enää tulkinanvaraisuutta väliaikaistoina koskevien säännösten soveltamisesta ennen ulosmittausta.

Ulosottolain uuden virka-apusäännöksen mukaan poliisi ja muu viranomainen ovat velvollisia antamaan ulosottomiehelle täytäntöönpanossa tarpeellista virka-apua (UL 3 luvun 107 § laissa 679/2003). Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 216/2001 vp) mukaan ulosottoviranomainen saa pyytää virka-apua nimenomaan täytäntöönpanon toimittamiseksi. Virka-avusta ei ole tarkoitettu menetelmää, jossa useamman viranomaisen tehtävät sulautuisivat yhdeksi kokonaisuudeksi.

AOA Jääskeläinen totesi, että tapahtuma-aikaan voimassa olleen ulosottolain mukaan viranomaisen oli annettava tietoja ulosottomiehelle pyydettyäessä (UL 3:67). Tässä tapauksessa aloite ulosottoasiassa oli tullut merivartiostosta. Virka-apua oli siis pyydetty vasta sen jälkeen, kun merivartiostosta oli oma-aloitteisesti ilmoitettu ulosmittattavissa olevasta rahamäärästä. Annettujen selvitysten mukaan viranomaisyhteistyö tällaisessa tilanteessa perustuu vakiintuneeseen käytäntöön. Yhteistyöstä ei ole kuitenkaan laintasoisia säännöksiä eikä valtakunnallista ohjeistusta. AOA Rautio totesi tämän epäkohdan 15.11.2004 tekemässään ratkaisussa (605/4/02), jonka hän lähetti tiedoksi myös sisäasiainministeriölle ja oikeusministeriölle. Tietosuojavaltuutetun arvioi mainitun kantelun johdosta antamassaan lausunnossa viranomaisyhteistyötä koskevan lainsäädännön epäselväksi.

Rajavartioston oma-aloitteista ilmoitusta ulosottoviranomaiselle voidaan AOA:n mielestä pitää sellaisena henkilön yksityisyyden suojan kohdistuvana toimenpiteenä, jollaisesta tulisi säätää lailla. Myös hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että kaikki yksityishenkilön oikeusasemaan kohdistuva viranomaistoiminta on lakiin perustuvaa. Julkisen vallan käyttö ei voi perustua pelkästään esimerkiksi ministeriön ohjeisiin niin kuin sen on kerrottu tässä tapauksessa perustuneen. AOA:n mukaan rajavartiolaitoksen tehtäviin ei ilman erityistä sääntelyä kuulu siviilioikeudellisten saamisten perimisen edistäminen.

Esillä olevassa tapauksessa ylirajavartijan virkatehtäviin oli kuulunut selvittää maahantulijoiden ulkomalaislain mukaisia maahantuloedellytyksiä. Hän oli kuitenkin tosiasiaa asettanut henkilön maahantulon ehdoksi sen, että vastaanottaja hankkii tarvittavan rahamäärän ulosottovelkansa maksamiseksi, vaikka tällä ehdolla ei ole ollut ainakaan myönteistä vaikutusta

vastaanottajan kykyyn vastata vieraan ylläpidosta. AOA katsoi ylirajavartijan toimineen tilanteessa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti. Lisäksi AOA katsoi ylirajavartijan toimineen harhaanjohtavasti, koska kantelija ei rahamäärää hankkiessaan tiennyt ylirajavartijan tarkoitusta pidättää rahat ulosmittausta varten.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset viranomaisyhteistyön ja virka-avun antamisen asianmukaisuudesta sekä hyvän hallinnon edellyttämän tarkoitussidonnaisuuden noudattamisesta Rajavartiolaitoksen esikunnan, Suomenlahden merivartioston ja kantelussa arvostellun ylirajavartijan tietoon. Jäljennös päätöksestä lähetettiin tiedoksi myös Helsingin kihlakunnanviraston ulosottovirastolle.

AOA käsityksen mukaan ulosottoviranomaisten ja rajavartio- ym. viranomaisten yhteistyöstä ja sen muodoista tulisi säätää tarkemmin laissa. AOA korosti lisäksi, että lakiin perustuvassakaan yhteistyöstä ei saa käyttää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisia tai harhaanjohtavia keinoja. Näihin kannanotoihin viitaten AOA lähetti jäljennökset tästä päätöksestä myös sisäasiainministeriölle ja oikeusministeriölle. Hän pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan 28.2.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia oli mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 26.8.2005, dnro 869/4/03* (esittelijänä Raino Marttunen)

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto katsoi lausunnossaan 22.9.2005, että ulosottolain virka-apusäännös (UL 3:107), väliaikaistoimenpiteitä koskeva säännös (UL 3:18–20) sekä oma-aloitteista tietojen antamista koskeva säännös (UL 3:72) ovat yhdessä ulosoton yleisen asiallisuusvaatimuksen (UL 1:19) kanssa ulosoton osalta riittävä säännöspohja virka-aputilanteita varten. Ministeriön mukaan on syytä korostaa virka-apusäännöksen perusteluissa mainittuja seikkoja asianmukaisuuden, puolueettomuuden ja toiminnan tarkoitussidonnaisuuden varmistamiseksi.

Lausunnon mukaan sopivassa yhteydessä on arvioitava, tulisiko viranomaisten välisestä yhteistyöstä säätää erillinen laki tai ottaa siitä säännöksiä hallintolakiin vai tulisiko säännökset oma-aloitteisesta tietojen antamisesta sisällyttää julkisuuslakiin.

Oikeusministeriö on vielä toimittanut perusteellisemman selvityksen asiassa. Sen mukaan lainvalmistelussa on lähdetty siitä, että ulosottoviranomaisen tiedonsaanti perustuu aina tämän viranomaisen omaan aktiivisuuteen. Ulosottoasioissa ei ministeriön mukaan ole tarvetta luoda järjestelmiä, jotka oikeuttaisivat muut viranomaiset tapauksesta riippumatta ja omaaloitteisesti ilmoittamaan ulosottovelallisia koskevia tietoja ulosottoviranomaisille sen lisäksi, mitä tällä hetkellä on jo ulosottolaissa säädetty.

SIVIILIPALVELUSHAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

AOA Jääskeläisen suorittaessa Porin Prikaatin tarkastusta alokas kertoi jättäneensä yksikkönsä päällikön sijaisena toimineelle yliluutnantille siviilipalvelushakemuksen noin puolitoista viikkoa aiemmin. Asiasta ei ollut sen jälkeen kuulunut mitään ja alokas oli edelleen tarkastushetkellä palveluksessa.

Asevelvollisuuslain mukaan asevelvollinen, joka hakee siviilipalvelukseen, on heti kotiutettava ja siviilipalvelushakemus toimitettava sotilasläänin esikunnalle. Myös Pääesikunnan asianomaisen pysyväsuhjeen mukaan asevelvollisen hakiessa siviilipalvelukseen on kotiuttamistoimenpiteet aloitettava välittömästi ja asevelvollinen kotiutettava heti, kun se on mahdollista.

Selvitysten perusteella alokkaan siviilipalvelushakemus oli täytetty ja allekirjoitettu asianmukaisesti, joten sen välittömälle vastaanottamiselle ja alokkaan pikaiselle kotiuttamiselle ei olisi ollut estettä. Yliluutnantti oli AOA:n mukaan menetellyt asevelvollisuuslain ja edellä mainitun ohjeen vastaisesti jättäessään asian viipymättä käsittelemättä.

Kysymys ei selvitysten mukaan ilmeisestikään ollut yliluutnantin tahallisuudesta tai välinpitämättömyydestä vaan enemmänkin kokemattoman upseerin erehdyksestä. Tämä ei kuitenkaan poistanut yliluutnantin teon moitittavuutta. Hänen olisi yksikön päällikön sijaisena tullut tarkistaa toimintaohjeet asiaa koskevasta pysyväsasiakirjasta tai kysyä neuvoa kokeneemalta henkilöltä.

AOA antoi yliluutnantille huomautuksen tämän asevelvollisuuslain vastaisesta menettelystä.

AOA Jääskeläisen päätös 22.6.2005, dnro 1927/2/03 (esittelijänä Raino Marttunen)

VARUSMIEHEN OIKEUS KANNELLA OIKEUSASIAMIEHELLE

Varusmies kanteli oikeusasiamiehelle muun muassa ammunnanjohtajan menettelystä ammuntojen yhteydessä. Suomenlahden Meripuolustusalueen komentaja katsoi kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että varusmies oli menetellyt Yleisen palvelusohjesäännön vastaisesti, kun hän ei ollut kääntynyt asiassa sotilasesimiesten puoleen ennen kantelun tekemistä.

AOA Jääskeläinen totesi kannanotossaan, että jokaisen oikeus tehdä kantelu oikeusasiamiehelle perustuu perustuslakiin ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin. Varusmiehellä on aina oikeus kääntyä asiassaan suoraan oikeusasiamiehen puoleen eikä tästä saa aiheutua hänelle kielteisiä seuraamuksia. Myös Yleisen palvelusohjesäännön mukaan sotilaalla on oikeus hakea oikeusturvaa vääränä pitämästään menettelystä ylemmältä esimieheltä tai eduskunnan oikeusasiamieheltä ottamalla asia esille heidän kanssaan tai tekemällä kantelu.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuksista annetun Pääesikunnan hallinnollisen ohjeen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen voi kääntyä jokainen, joka katsoo sotilasviranomaisen tehtävässään menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Ohjeen mukaan kantelu voidaan lähettää oikeusasiamiehelle suoraan eikä mitään virkatietä tarvitse noudattaa. Oikeusasiamiehelle tehtävä kantelu ei ole myöskään sidottu sotilaskurinpitoasetuksessa kantelusta annettuihin määräyksiin.

Tässä tapauksessa kantelu oli ollut myös aiheellinen, koska asia oli sittemmin johtanut esitutkintaan ja päätökseen, jossa ammunnanjohtajan menettely oli todettu virheelliseksi.

AOA:n mukaan komentajan lausunnossaan esittämä esitetty kannanotto oli sopimaton ja ristiriidassa sen kanssa, mitä perustuslaissa, eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa, Yleisessä palvelusohjesäännössä ja oikeusasiamiehen tarkastuksista annetussa ohjeessa asiasta todetaan. AOA saattoi tämän käsityksensä Suomenlahden Meripuolustusalueen komentajan tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 25.5.2005, dnro 2305/4/03* (esittelijänä Raino Marttunen)

PUOLUSTUSMINISTERIÖN MENETELY PALVELUSSUHDEASIASSA

Kanteliija arvosteli puolustusministeriön päätöstä, jolla hänen palvelussuhteensa rauhanturvajoukoissa oli päätetty. Hän pyysi erityisesti selvittämään, millä perusteella ja miksi ministeriön kanssa tehtyyn sopimukseen perustuvia palkkaa, päivärahajoja ja hänelle aiheutettuja taloudellisia vahinkoja ei ollut korvattu hänelle, vaikka korkein hallinto-oikeus oli sittemmin kumonnut ministeriön päätöksen kuulemisvirheen takia.

AOA katsoi, että sen jälkeen kun korkein hallinto-oikeus oli kumonnut kantelijan palvelussuhteen keskeyttämisestä koskevan puolustusministeriön päätöksen, olisi ministeriön velvollisuuksiin kuulunut ratkaista uudelleen asia ja siinä yhteydessä myös se, mitä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu merkitsi kantelijan palvelussuhteesta johtuvien etuuksien kannalta.

AOA:n käsityksen mukaan ministeriöllä oli edelleen velvollisuus tehdä päätös tässä yhä ratkaisematta olevassa asiassa. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti johtanut. AOA kiinnitti lisäksi ministeriön huomiota vastaisen varalle perustuslaissa taattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa ja oikeuteen saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen ratkaisu kohtuullisessa ajassa.

AOA Jääskeläisen päätös 21.6.2005, dnro 2420/4/03 (esittelijänä Raino Marttunen)

Puolustusministeriö on 19.12.2005 tekemällään päätöksellä hylännyt kantelijan palvelussuhteen päättämisen johdosta esittämät vaatimukset. Kanteliija on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

VARUSMIEHEN TAPATURMAILMOITUKSEN HUOLIMATON KÄSITTELY

Kanteliija kertoi saaneensa tietää muutama kuukausi kotiutumisenensa jälkeen, ettei hänen kotiuttamistarkastuksessa heinäkuussa 2003 laatimaansa tapaturmailmoitusta ollut toimitettu eteenpäin Valtiokonttorin käsiteltäväksi.

Joukko-osaston selvityksen mukaan tapaturmailmoitus oli tammikuussa 2004 löytynyt Santahaminan terveysasemalta ja toimitettu eteenpäin. Näin ei ollut kuitenkaan todellisuudessa tapahtunut. Kun asiaa oikeusasiamiehen kanslian toimesta uudelleen selvitetiin, tapaturmailmoitus löytyi lopulta Helsingin sotilasläänin esikunnasta ja toimitettiin Valtiokonttoriin vasta kesäkuussa 2005.

AOA totesi ratkaisseensa 21.3.2003 samanlaisen kanteluasian, joka myös koski tapaturmailmoituksen kaatoamista Santahaminan terveysasemalla. Tämä kaataminen oli tapahtunut varusmiehen kotiutumisen yhteydessä vuonna 2000. Annettujen selvitysten mukaan Kaartin Jääkärirykmentissä oli tarkennettu toimintaohjeita tapauksen jälkeen. Tuolloin AOA kiinnitti Kaartin Jääkärirykmentissä tapaturmailmoitusten käsittelyyn osallistuneiden huomiota hyvän hallintotavan edellyttämään huolellisuuteen asiakirjoja käsiteltäessä.

AOA katsoi, että menettely kantelijan tapaturmailmoitusta käsiteltäessä oli ollut poikkeuksellisen huolimaton ja selkeästi vastoin hyvän hallinnon periaatteita. AOA:n mielestä oli huolestuttavaa, että sotilasorganisaatiossa, jossa muutoin edellytetään erityistä täsmällisyyttä ja tarkkuutta, voidaan menetellä samassa asiassa ja useita kertoja niin huolimattomasti, kuin tämän kanteluasian yhteydessä oli tullut ilmi. Näin oli tapahtunut siitkin huolimatta, että AOA oli vähän ennen tapahtunutta kiinnittänyt toisessa päätöksessään rykmentin huomiota huolellisuuteen tapaturmailmoituksia käsiteltäessä.

Selvitysten perusteella ei ollut osoitettavissa, kenen yksittäisen henkilön menettelystä kantelijan tapaturmailmoituksen toistuva häviäminen oli johtunut. AOA katsoi, että vastuu tapahtuneesta katoamisesta oli tässä tilanteessa joukko-osastolla. AOA antoi Kaartin Jääkärrirykmentille huomautuksen vastaisen varalle huolimattomasta ja hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä.

AOA Jääskeläisen päätös 20.6.2005, dnro 2497/4/03 (esittelijänä Raino Marttunen)

PUOLUSTUSVOIMIEN LÄÄKÄRIPULA

AOA Jääskeläisen suorittaessa 19.8.2003 Tykistöprikaatin tarkastusta tuotiin esiin huoli Niinisalossa pitkään jatkuneesta lääkäripulasta. Sotilaslääkärin virkaa ei lukuisista yrityksistä huolimatta ollut saatu täytetyksi. Kesällä 2003 Niinisalossa yksin työskennellyt varusmieslääkäri kertoi, ettei hänellä ollut edes ns. eurolääkärikoulutusta, joten hänellä ei terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan olisi ollut oikeutta edes toimia lääkärinä ilman laillistetun lääkärin johtoa ja valvontaa. Varusmiehen mukaan varusmieslääkäreitä periaatteessa valvovaan esimieheen eli Läntisen maanpuolustusalueen esikunnan ylilääkəriin oli ollut käytännössä mahdotonta saada puhe-
limitse yhteyttä.

AOA totesi kannanotossaan, että varusmiehillä on asevelvollisuuslain 50 b §:n mukaan oikeus maksuttomaan terveydenhuoltoon. Terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetun lain mukaan puolustusvoimat järjestää terveydenhuoltovastuullaan olevien, kuten varusmiesten, terveydenhuollon. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Puolustusvoimien vaikea lääkäritilanne oli mainittu jo puolustusvoimien vuoden 2001 toiminnasta annetussa kertomuksessa. Siinä todettiin tilanteen olleen tuolloin erittäin huono muun muassa Niinisalossa. Myös puolustusvoimien vuoden 2002 toiminnasta annetussa kertomuksessa todettiin lääkärin vähäisen määrän vaikeuttaneen toimintaa ja heikentäneen jopa palvelusturvallisuutta.

OA kiinnitti syyskuussa 2002 komentajien neuvottelupäivillä pitämässään puheenvuorossa huomiota siihen, että puolustusvoimien velvollisuutena on lain mukaan järjestää varusmiehille asianmukainen lääkintähuolto. OA piti ensiarvoisen tärkeänä, että kansalaisvelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten asianmukaiset terveydenhuoltopalvelut turvataan kaikissa oloissa.

AOA totesi lääkintähuollon järjestämisessä ilmenneiden puutteiden tulleen jatkuvasti esille myös varuskunnissa suoritettujen tarkastusten yhteydessä. Usein syyksi ongelmiin oli ilmoitettu juuri lääkärripula. Puolustusvoimien lääkäripula oli ollut tiedossa useiden vuosien ajan, mutta siitä huolimatta tilannetta ei ollut korjattu. Pääesikunnan lääkintähuolto-osastolta 15.6.2005 saadun tiedon mukaan lääkäritilanne oli entisestään huonontunut.

OA:n tehtäviin ei kuulunut ratkaista sitä, millaisin toimenpitein puolustusvoimien terveydenhuollon ongelmat voidaan poistaa. AOA:n mukaan nuo ongelmat eivät voineet olla sellaisia, etteikö niitä olisi voitu ratkaista. Esimerkiksi taloudelliset syyt eivät olleet hyväksyttävä syy varusmiesten terveydenhuollon puutteille.

AOA:n johtopäätös oli, että puolustusvoimat ei ollut huolimatta jo useita vuosia tiedossa olleista terveydenhuollon ongelmista ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin epäkohdan korjaamiseksi.

Lääkintäeversti oli selvityksessään todennut varusmieslääkärien valvonnan ja ohjauksen toteuttamisen toiselta paikkakunnalta olevan teoreettista. Asiassa lausunnon antaneen Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen mukaan on oleellista varmistaa, että lisäkoulutuksessa olevalla lääkärillä on tosiasiallinen mahdollisuus saada tarvittaessa ohjausta, konsultointia ja apua. Saatujen tietojen perusteella AOA katsoi, ettei varusmieslääkärien ohjausta ja valvontaa ollut järjestetty asianmukaisesti. Varusmieslääkärit ovat vastikään valmistuneita. Näin ollen AOA piti tärkeänä kiinnittää yleensäkin huomiota siihen, että varusmieslääkärien ohjaus ja valvonta tulee puolustusvoimissa asianmukaisesti järjestetyksi.

AOA saattoi Pääesikunnan tietoon käsityksensä puolustusvoimien riittämättömistä toimenpiteistä pitkään tiedossa olleen huonon lääkäritilanteen korjaamiseksi.

si ja siihen liittyvien varusmiesten terveydenhuollon ongelmien poistamiseksi. AOA kiinnitti Pääesikunnan huomiota myös varusmieslääkärien valvonnassa esiin tulleisiin puutteisiin.

AOA pyysi Pääesikuntaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätöksessä esitetyt käsitykset ovat mahdollisesti johtaneet.

AOA Jääskeläisen päätös 26.8.2005, dnro 2562/2/03* (esittelijänä Raino Marttunen)

Pääesikunta on 20.3.2006 toimittanut oman lausuntonsa ohella lääkintähuolto-osaston ja henkilöstöosaston lausunnot. Pääesikunnan lausunnon mukaan puolustusvoimat on pyrkinyt jatkuvasti ja määrätietoisesti kehittämään sekä lääkäreiden palvelussuhteen ehtoja että rekrytointia. Rekrytoinnin vaikeus saattaa Pääesikunnan mukaan johtua myös palvelussuhteen ehdoista riippumattomista syistä kuten esimerkiksi lääkäreiden riittämättömydestä yleensä.

Pääesikunnan lääkintähuolto-osasto on katsonut tehneensä lääkäreiden rekrytoinnin ja palvelussuhteen ehtojen parantamisen suhteen kaiken voitavansa. Pääesikunnan henkilöstöosaston mukaan rekrytoiville lääkäreille on erityismääräysten mukaan voitu jo usean vuoden ajan maksaa muun muassa lisäpalkkioita ja ase-tautumiskorvauksia. Vastikään käyttöön otetun uuden palkkausjärjestelmän johdosta kuukausipalkkoihin on tullut 553–1 000 euron korotukset.

ASEPALVELUSTA SUORITTAVAN NAISEN KOHTELU

AOA Jääskeläisen Karjalan Lennostossa 6.11.2003 suorittaman tarkastuksen yhteydessä käydyssä luottamuksellisessa keskustelussa lennostossa asepalvelustaan suorittanut naispuolinen alikersantti kertoi kohtelustaan. Alikersantin mukaan sotilaspoliisijoukkueen kouluttajana toiminut luutnantti oli erään syksyllä 2003 pidetyn taisteluharjoituksen yhteydessä antaessaan ryhmänjohtajille koulutusta taistelusimulaattoriliivien käytöstä opastanut, että osumatapauksissa sotilaan tulisi maata kolme minuuttia maassa selällään, ja todennut, että kyseisen menettelyn ”pitäisi olla tuttua” kyseiselle alikersantille. Alikersantti oli kokenut

luutnantin esittämän kommentin epäasiallisena. Luutnantti oli alikersantin mukaan esittänyt kommenttinsa kaikkien ryhmänjohtajien kuullen.

AOA pyysi Pääesikuntaa selvittämään asiaa sekä ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoi asian antavan aihetta. Tällä menettelyllä AOA pyrki antamaan Pääesikunnalle harkintavaltaa sen suhteen, antoivatko alustavat selvitystoimenpiteet aihetta suorittaa asian johdosta esitutkinna vai voitiinko asia selvittää kante-lumenettelyssä.

Pääesikunnan oikeudellinen osasto pyysi Ilmavoimien Esikuntaa selvittämään asiaa Karjalan Lennostossa, jossa asian johdosta suoritettiin epäiltyä palvelusrikosta koskeva esitutkinta. Esitutkinna päättyä Karjalan Lennoston komentaja oli toimivaltaisena kurinpitomiesmiehenä katsonut, että asia tuli suoritettua esitutkinna perusteella jättää kaikkien rikoksesta epäiltyjen osalta sillensä. Komentaja oli katsonut, ettei esitutkinna perusteella asiassa ollut näyttöä rikoksesta.

AOA puolestaan katsoi esitutkinta-aineistoon tutustuttuaan, että asiaan oli vielä saatavissa lisäselvitystä syyllisyyskysymyksen selvittämiseksi. Kuopion kihlakunnan poliisilaitos toimitti asiassa AOA:n pyytämän lisä-tutkinna. Karjalan Lennoston komentaja antoi asiassa uuden päätöksen, jossa todettiin, että suoritettua lisä-tutkinna perusteella asiassa ei ollut esitetty sellaista uutta näyttöä, että hänen olisi tullut muuttaa aiemmin tekemänsä päätöstä asian sillensä jättämisestä.

Sotilaskurinpitolaissa 30 a §:n 2 momentin mukaan jollei asiaa toimiteta syyttäjälle syyteharkintaan, kurinpitomiesmiehen on ilmoitettava ratkaisustaan syyttäjälle, jonka määräyksestä asiassa on suoritettu esitutkinta. Ilmoituksen saatuaan syyttäjällä on oikeus ottaa asia syyteharkintaansa, jos asian laatu sitä vaatii tai siihen muutoin on erityistä syytä.

Ottaen huomioon Karjalan Lennoston komentajan ratkaisun ja erityisesti sen, että naispuolinen alikersantti oli esitutkinna toivonut, että asian käsittelyä ei enää jatkettaisi, AOA katsoi, ettei ollut tarvetta ottaa asiaa syyteharkintaan. Sen sijaan AOA arvioi luutnantin menettelyä virkamiesoikeudelliselta kannalta ja asepalvelusta suorittavien naisten kohtelun kannalta.

Kun otettiin huomioon esitutunnassa todistajana kuulustellun kahden todistajan lausumat, jotka tukivat alikersantin kertomusta, AOA piti selvitettyinä, että luutnantti oli ainakin joidenkin muiden kuullen sanonut naispuoliselle alikersantille kaksimielisesti, että selälään olemisen pitäisi olla tälle tuttua.

AOA piti mainittua seksuaalisväritteistä ilmaisua epäasiallisena, mutta AOA:n mielestä luutnantin ei kuitenkaan voitu katsoa menetelleen loukkamistarkoituksessa. AOA katsoi luutnantin olleen pikemminkin ajatteleman ja huolittaman sen suhteen, miten hänen edellytettiin käyttäytyvän esimiesasemassa olevana sotilasvirkamiehenä.

AOA antoi luutnantille vastaisen varalle huomautuksen tämän velvollisuuksien vastaisesta sopimattomasta kielenkäytöstä.

AOA Jääskeläisen päätös 21.10.2005, dnro 2756/2/03* (esittelijänä Kristian Holman)

PANSSARIPRIKAATIN KASARMI- RAKENNUKSEN HOMEONGELMA

AOA Jääskeläisen Panssariprikaatissa 23.9.2004 suorittaman tarkastuksen yhteydessä lukuisat varusmiehet kertoivat hänelle epäilemistään homeongelmista varuskunnan kasarmirakennuksissa. Erityisesti Hämeen Panssaripataljoonan Panssaripioneerikomppanian rakennuksen (nro 110) ilmanlaadun kerrottiin olevan erittäin heikko. Vaatteet ja vuodevaatteet eivät ilman kosteuden vuoksi kuivuneet komppanian tiloissa ja alkoivat haista ummehtuneelle. Varusmiesten tekemässä kokeessa pyyhe ei kuivunut 24 tunnin aikana rakennuksen kuivaushuoneessa. Homeongelmasta kävi kertomassa AOA:lle yhteensä 15 komppaniassa palvelevaa varusmiestä.

AOA kävi henkilökohtaisesti tutustumassa kasarmirakennukseen nro 110. Maallikonkin arvion mukaan ilma oli ummehtunutta. AOA pyysi Hämeen työsuojelupiiriä toimittamaan tarkastuksen erityisesti rakennuksessa nro 110 sen arvioimiseksi, aiheuttiko ilmanlaatu välitöntä terveysvaaraa rakennuksessa palveleville varusmiehille.

Hämeen työsuojelupiiri suoritti työsuojelutarkastuksen. Työsuojelutarkastusta koskevan pöytäkirjan mukaan työsuojelupiiri edellytti havaintojensa perusteella, että rakennuksen 110 majoitustiloissa tuli viipymättä suorittaa sisäilmatutkimus, tutkimustulosten valmistuttua Panssariprikaatissa tuli laatia suunnitelma tilojen käytöstä korjausvaiheen aikana ja rakennuksen kuivaushuoneet tuli järjestää siihen kuntoon, että varusteiden kuivaaminen siellä on mahdollista.

Varusmiehet olivat arvostelleet myös muiden rakennusten (109 ja 146) kuntoa. Pöytäkirjassa todettiin, että niiden peruskorjauksesta oli tehty esitys.

Hämeen työsuojelupiiristä toimitettiin edelleen Panssariprikaatin rakennusta 110 koskeva kuntotutkimusraportti. Tutkimusraportissa todettiin muun muassa, että varusmiesten käyttämissä majoitustuvissa on ollut koneellinen ilmantulo, mutta tuloilmakone oli ollut rikki noin 1,5 vuoden ajan. Tutkimushetkellä tuvista ei ollut minkäänlaista ilmanvaihtoa, ja raitista ilmaa niihin tuli ainoastaan silloin kun ikkunoita pidettiin auki.

Kuntotutkimusraportissa todettiin edelleen, että tutkimusten aikana alkoi rakennuksen majoitustilojen pesutilojen perusteellinen korjaus, jossa uusitaan myös ilmanvaihtoa. Kuitenkaan tupien ilmanvaihtoa ei ollut nyt tarkoitus korjata, vaikka ne eivät raportin mukaan täyttäneet viranomaisten määräyksiä.

AOA piti työsuojelupiirin osalta sen toimenpiteitä asian selvittämiseksi riittävinä. Ottaen huomioon laaditussa kuntotarkastusraportissa lausutun sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:stä ilmenevän oikeusasiamiehen tehtävän valvoa varusmiesten kohdella, AOA pyysi vielä Pääesikuntaa ilmoittamaan hänelle 28.2.2006 mennessä, oliko Panssariprikaatin rakennus 110 saatettu vastaamaan viranomaisten antamia terveydellisiä määräyksiä.

AOA Jääskeläisen päätös 7.12.2005, dnro 2914/2/04 (esittelijänä Kristian Holman)

Pääesikunnan 10.3.2006 toimittamien selvitysten mukaan Puolustushallinnon rakennuslaitos oli vuonna 2004 esittänyt Senaatti-kiinteistöille rakennuksen 110 laajaa peruskorjausta. Muun muassa kustannussyistä korjaukset on toteutettu aluksi lähinnä pesu- ja kui-

vaustiloissa. Osittaisilla ilmanvaihdon parannuskeinoilla ei ole päästy haluttuun lopputulokseen. Mittausten mukaan muun muassa hiilidioksidipitoisuudet ylittävät niille asetetut enimmäisarvot eikä osittain parannettu ilmanvaihtojärjestelmä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen mukaan täytä majoitustiloille asetettuja määryksiä. Senaatti-kiinteistöjen mukaan toimenpiteiden toinen vaihe eli peruskorjaus on tarkoitus toteuttaa vuonna 2009.

Kun selvitysten perusteella rakennus ei vielääkään ole asianmukaisessa kunnossa, tilannetta seurataan edelleen oikeusasiamiehen kansliassa.

SIVIILIPALVELUSMIESTEN HENKILÖTIETOJEN LUOVUTTAMI- NEN PUOLUSTUSVOIMILLE

Siviilipalvelusmies kanteli oikeusasiamiehelle siitä, että työministeriön alainen siviilipalveluskeskus luovuttaa siviilipalvelusmiehen kotiututtua siviilipalvelusmiesten terveystietoja puolustusvoimille sotilasläänien esikuntien käyttöön.

AOA katsoi, että kotiutuvien siviilipalvelusmiesten terveystietojen luovuttamisen säännöspohjaa tulee kiireellisesti täydentää, mikäli työministeriö ja puolustusvoimat katsovat perustelluksi jatkaa tietojenluovutuskäytäntöään. AOA:n mukaan normipohja olisi saatettavissa hyväksyttäväksi jo asevelvollisuuslain 42 c §:n 2 momentin valtuutussäännökseen perustuvalla asetuksella eli käytännössä asevelvollisuuslain soveltamisesta annetun asetuksen muutoksella. Vastaavat muutokset olisi syytä tehdä aikanaan myös siviilipalveluslakiin.

AOA pyysi puolustusministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aiheita.

AOA Jääskeläisen päätös 29.4.2005, dnro 1761/4/04* (esittelijänä Jorma Kuopus)

Puolustusministeriö ilmoitti kirjeessään 10.6.2005, että valtioneuvosto on puolustusministeriön esittelystä 8.6.2005 päättänyt lisätä asevelvollisuuslain soveltamisesta annettuun asetukseen (63/1951) uuden 113 §:n. Sen mukaan sotilasläänin esikunnalla on oikeus asevelvollisrekisteriä varten saada siviilipalvelusviranomailta siviilipalvelusmiehiä koskevia eräitä tietoja.

TULLI

Yleistä

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Kantelut koskevat yleensä toisaalta tullausta ja tulliverotusta sekä toisaalta tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA *Jääskeläinen* sekä pääesittelijänä esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

Kertomusvuonna tuli vireille 30 tullin toimintaa koskeutta kantelua. Ratkaisuja, joissa käsiteltiin tullin menettelyä, annettiin 31 asiassa. Niistä kahdeksan oli toimenpideratkaisuja: AOA antoi kuudessa tapauksessa tiedoksi käsityksensä ja teki kaksi esitystä valtiovainministeriölle ja Tullihallitukselle.

AUTOVERO JA MUUT TULLIN KANTAMAT VEROT

Eduskunta hyväksyi lain autoverolain muuttamisesta helmikuussa 2003. Laki astui voimaan 15.5.2003. Siinä otettiin huomioon EY-tuomioistuimen ratkaisu ja sen jälkeen annetun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen edellyttämät muutokset veron määräämiseen käytettynä maahan tuotaville ajoneuvoille. Samalla uudistettiin ja laskettiin uusien ajoneuvojen verotusta. Lain siirtymäsäännöksen mukaan tulli oikaisee hakemuksesta uuden lain mukaiseksi 1.1.1999 jälkeen toimitetun verotuksen. Tulli on myös sitoutunut siihen, että lainmuutoksen voimaantulon jälkeen se oikaisee 16.12.2002 jälkeen tehdyn autoveropäätöksen, jos muutetun lain mukainen veron laskenta johtaa verovelvolliselle edullisempaan lopputulokseen.

Veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden ruuhkautuminen tullipiireissä heijastui edelleen kanteluiden määrässä ja sisällössä. Kanteluissa on arvosteltu oikaisuvaatimusten pitkää käsittelyaikaa. Kanteluissa on myös kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen toisaalta uudistetussa autoverolaissa ja toisaalta tullin verotuskäytännössä erityisesti käytet-

tynä verotettavan ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon määrittelyssä. Muutamassa kantelussa arvosteltiin myös sitä, että tulli ei ollut selvittänyt automallin hintaan sisältyvän veron prosentuaalista osuutta.

Useassa kantelussa pidettiin ongelmallisena sitä, että tulli käytti verotusarvon määrittelyssä tilastotietoihin perustuvaa arvoa ajoneuvojen maahantuojaan tietokannassa. Kysymys oli tullut esille myös Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa. Helsingin hallinto-oikeus antoi 24.11.2005 viisi ratkaisua, joissa oli kysymys auton yleisen vähittäismyyntiarvon määrittämisestä. Muun muassa tapauksessa dnro 05107/04/8301 tulli oli vahvistanut verotusarvon Grey-Hen Oy:n AHTI-sovellusta käyttäen. Hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa muun muassa, että tilastollisen arvonmääritysmenetelmän käyttöä ei estä se, ettei tilastollisesti pystytä määrittämään yksiselitteisen oikeita arvoja. Tullipiirin verotusarvon määrittämisessä käyttämää menettelyä onkin hallinto-oikeuden mukaan sinänsä pidettävä asianmukaisena eikä menettely ole vastoin autoverolain muutoksella (266/2003) vahvistettuja arvonmäärityksen lähtökohtia. Ratkaisu ei ole lainvoimainen.

Eräässä kantelussa (dnro 1193/4/03) oli kysymys ajoneuvon verotusarvon määrittämisessä huomioon otettavien ajokilometrien arvioinnista, todistustaakan jaosta veronsaajan edustajan eli tullin ja verovelvollisen kesken sekä näyttökynnyksen korkeudesta. AOA katsoi, että sekä tuolloin voimassa ollut hallintomenettelylaki että autoverolain 74b § lähtevät siitä, että verovelvollisen on esitettävä selvitystä niistä seikoista, joihin hän vetoaa vaatimustensa tueksi, jos näytön esittämistä ei kohtuudella voida asettaa veronsaajalle. Kun veronsaajalle selvityksen hankkiminen yksittäisen ajoneuvon ajokilometreistä ulkomailla on varsin vaikeaa, selvitysvelvollisuuden kuulumista verovelvolliselle voidaan pitää asianmukaisena.

Toinen kysymys oli näyttökynnys; eli oliko Tullihallituksen ohjeessa verovelvollisen näyttökynnys ajokilometrien määrästä asetettu kohtuulliselle ja siten hyväksyttävälle tasolle? Selvityksessä oli viitattu siihen yleisesti tiedossa olevaan seikkaan, että matkamittarin lukemia voi muuttaa ja että näin on käytännössä todettu menetellynkin. Tällaiseen pääasiassa kokemusperäiseen yleisluontoiseen arvioon tulee näyttökysymyksissä suh-

tautua varovaisesti. AOA:n mielestä mittarilukeman ei kuitenkaan tarvitse yksin katsoa osoittavan ajokilometrien määrää riittävällä varmuudella. Sen lisäselvityksen hankkiminen, mikä ohjeen mukaan esimerkiksi voisi olla näyttönä todellisista ajokilometreistä, ei ole kohtuuttoman vaativaa ajoneuvon ostajalle ostotilanteessa. Viranomainen ja viime kädessä tuomioistuin tekee verovelvollisen väitettä puoltavien ja sitä vastaan puhuvien seikkojen nojalla johtopäätöksensä siitä, mitä asiassa on pidettävä totena.

KÄSITTELYAJAT

AOA tutki useampia kanteluita autoverotuksen oikaisupäätösten viipymisestä tullissa. Käsittelyajat olivat yli kahdesta vuodesta noin neljään vuoteen. Kannanottoon hän esitti, että autoveron muutoksenhakujen keskimääräinen kahden vuoden (vaihteluväli 2–4 vuotta) käsittelyaika tullissa on epätyydyttävä hyvän hallinnon viivytyksettömyysvaatimuksen toteutumisen kannalta. Muutoksenhaun käsittelyssä tullissa kuluva aika muodostaa usein vain osan asian kokonaiskäsittelyajasta. Kun lisäksi otetaan huomioon hallinto-oikeuden ja mahdollisesti korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyn vaatima aika, niin kokonaiskäsittelyaika ylittää kohtuullisen käsittelyajan jopa huomattavasti. Kun vielä otetaan huomioon yhteisöoikeuden asettamat vaatimukset kohtuulliselle käsittelyajalle, tullin tulee arvioida kriittisesti menettelytapojaan autoveron määrittämisessä. AOA katsoi kuitenkin, että käsiteltävänä olleissa asioissa käsittelyajan pituus ei johtunut tullin viivytyksestä. Hän kiinnitti Tullihallituksen huomiota asioiden viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseen (esim. dnro 2893/4/04*).

Muutamissa tapauksissa oli kysymys ajoneuvon arvon määrittämisen viivästyisestä Tullihallituksen markkina-arvoryhmässä. Esimerkiksi erään ajoneuvon *ensive-rotuksen* käsittelyaika oli 4 kuukautta 10 päivää, josta ajasta asia oli lausunnolla Tullihallituksen markkina-arvoryhmässä 4 kuukautta. Selvityksen mukaan viivästyksen syynä oli mittava työruuhka ja toimintatapojen kehittymättömyys. Markkina-arvoryhmän toimintatapoja oli kehitetty määrätietoisesti ja henkilöstövoimavaroja lisätty kesän 2003 jälkeen. Markkina-arvoryhmä pystyi selvityksen antaokaan eli elokuussa 2004 käy-

tössä olleella toimintatavalla tunnistamaan ja poimimaan arviointilautakunnalle esiteltävät tapaukset kahden viikon kuluessa kyselyn saapumisesta. Käytettyjen autojen verotuksen kokonaiskäsittelyaika oli heinäkuussa 2004 keskimäärin 17 päivää.

AOA katsoi, että asian käsittelyaika oli kantelijan kannalta kohtuuttoman pitkä, kun otetaan erityisesti huomioon, että yrityksellä maahantuojana ei ollut oikeutta autoverolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksessä tarkoitettuun väliaikaisen ajoluvan saamiseen. Selvityksestä ilmeni, että käsittelyssä oli autoverotuksen uudistuksen käynnistysvaiheessa ja asioiden runsaasta määrästä johtuen menettelyllisiä puutteita, jotka selvityksen mukaan sitemmin ovat kuitenkin korjautuneet (74/4/04*).

Autoverotuksen lisäksi vireillä oli myös kanteluita alkoholin Internet-kauppaan liittyvästä tullin haltuunotto-menettelystä.

MUUT ASIAT

Kertomusvuonna, kuten jo edellisenä vuonna, AOA kiinnitti huomiota tullilain tullitarkastuksen edellytyksiä koskevan sääntelyn puutteellisuuteen. Myös haltuunottooperusteiden ja menettelyn sääntelyn todettiin olevan puutteellista (ks. jäljempänä kertomusselosteet). AOA saattoi myös Tullihallituksen tietoon käsityksensä, että sen tulisi antaa ohjeet haltuun otetun omaisuuden säilyttämisestä (765/4/04). Tullihallitus on vastauksessaan todennut antaneensa 10.1.2006 valtakunnalliset ohjeet ajoneuvojen käytön estosta ja haltuunotosta sekä haltuun otettavien ajoneuvojen vastaanotto- ja säilytystoimista.

Tarkastustoiminta

AOA Jääskeläinen tarkasti Tornion tullin 30.11.2005. Tarkastus ei johtanut enempään toimenpiteisiin.

Ratkaisuja

TULLIN MENETTELY NUUSKAN HALTUUNOTOSSA

Poliisi oli takavarikoinut kantelijalta 260 purkkia nuuskaa pakkokeinolain nojalla. Takavarikon päätyttyä nuuska oli siirretty tullivalvontaan, mutta siitä ei tehty erillistä päätöstä eikä haltuunotosta edes ilmoitettu kantelijalle.

Haltuunoton peruste

Tullilain 14 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla tullilla on tullitoimenpiteen suorittamiseksi oikeus pidättää ja tarvittaessa ottaa haltuunsa tavara, jota ei ole asianmukaisesti tulliselvitetty. Tältä osin säännös vastaa valmisteverotuslain 41 §:ää.

Kummassakaan säännöksessä ei ole säädetty nimenomaista toimenpidekynnystä. AOA Jääskeläinen oli esittänyt jo päätöksessään 29.10.2004, dnro 256/4/03* Tullihallitukselle, että tullilain 14 §:n mukaisten tarkastustoimenpiteiden edellytyksistä tulisi säätää täsmällisemmin laissa. Sama ongelma koski kuitenkin myös tullilain 14 §:n mukaisia muita toimenpiteitä, kuten nyt kysymyksessä olevaa haltuunottoa.

Tässä asiassa AOA katsoi, että tulli ei ollut menetellyt lainvastaisesti haltuunoton edellytyksiä arvioitaessa.

Haltuunottomenettely

Haltuunottomenettelyä ei ole valmisteverotuslaissa tai tullilaissa erikseen säännelty. Saadun selvityksen mukaan tullipiirin käsitys oli, että päätöksen tekeminen tullivalvontaan ottamisesta ei ollut tässä vaiheessa tarpeen, mutta tarvittaessa asianosaiselle olisi annettu todistus tavarantoimittajan haltuunottoon. Tullipiiri katsoi selvityksessään, että tässä tapauksessa asianosaiselle ei ollut tarvetta antaa erillistä todistusta haltuunotosta, koska alkuperäinen toimenpide oli ollut takavarikko, josta asianosainen "lienee" saanut asian-

mukaisesti tiedon ja koska tavarat olivat siirtyneet tullin haltuun poliisilta. Asianosainen oli selvityksen mukaan saanut tarvittaessa poliisilta tiedon tavaroiden siirtymisestä tullille. Asianosaisella eli tavaranhaltijalla oli mahdollisuus saada tullivalvonnassa olevasta tavarasta valituskelpoinen päätös, jos hän vaatisi tavaroiden luovuttamista eikä tulli perustelluista syistä voisi suostua luovuttamaan tavaroita.

AOA katsoi, että asianosaisen oikeusturvan kannalta on perusteltua, että haltuunotosta tehdään valituskelpoinen päätös, vaikka säännösten perusteella velvollisuus sen tekemiseen jäi epäselväksi. Joka tapauksessa kantelijalle olisi tulliasetuksen 9 §:n nojalla tullut antaa todistus haltuunotosta, vaikkakin tavarat oli aikoinaan otettu takavarikkoon pakkokeinolain nojalla. Asianosaisen kannalta on tärkeää, että hän saa tiedon siitä, että takavarikon kumoutumisesta huolimatta omaisuutta ei palauteta hänelle. Näin hänellä on myös mahdollisuus vaatia valituskelpoista päätöstä tulliviranomaiselta.

Haltuunoton kesto

Asiakirjoista ilmeni, että päätös nuuskan luovuttamisesta kantelijalle ilman veroseuraamuksia oli tehty vasta kantelun seurauksena noin vuoden kuluttua siitä, kun tavarat siirrettiin poliisin takavarikosta tullin haltuun.

AOA piti tullin menettelyä asiassa virheellisenä siltä osin kuin tullissa ei ollut varmistettu, että päätös veron maksuunpanosta tai haltuunoton lopettamisesta tehdään asianmukaisesti viivytyksettä.

Toimenpiteet

AOA saattoi Porvoon tullin ja ylietsivän tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä. Hän lähetti päätöksen myös Tullihallitukselle viitaten tarpeeseen tämentää haltuunoton perusteita ja menettelyä koskevia säännöksiä.

AOA Jääskeläisen päätös 10.5.2005, dnro 2438/4/03 (esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

TULLITARKASTUKSEN EDELITYKSET

Kantelija arvosteli Nuijamaan tullissa hänelle tehtyä tullitarkastusta. Kantelijan mielestä hänen päällään takin alla olleisiin vaatteisiin kohdistunut etsintä olisi edellyttänyt tullilain 15 §:n mukaista rikosepäilyä, ennen kuin tarkastus olisi voitu suorittaa.

AOA Jääskeläinen totesi, että henkilöntarkastuksen edellytykset on tullilain 15 §:ssä säädetty ainoastaan siltä osin kuin tarkastus kohdistuu muuhun kuin matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin. Matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin kohdistuvasta tarkastuksesta päättämiseksi tai tarkastuksen edellytyksille ei edelleenkään ole tullilain 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa asetettu muita kuin säännöksestä ilmeneviä aikaa ja paikkaan kohdistuvia rajoituksia.

Matkatavaroihin ja päällysvaatteisiin kohdistuva tarkastus on tullilain nojalla mahdollinen pistokoelun- toistestikin. Yhteisöoikeus asettaa kuitenkin rajoituksia henkilöntarkastuksille yhteisön sisärajoilla. AOA oli 29.10.2004 antamassa päätöksessä (256/4/03*) saattanut Tullihallituksen tietoon käsityksensä sisärajalla tapahtuvan henkilöntarkastuksen toimenpiteiden nykyisen sääntämisestä laissa (Oikeusasiamiehen kertomus 2004 s. 185–191). Nyt oli kuitenkin kysymys ulkorajatarkastuksesta.

Tullilaissa ei ole erikseen määritelty käsitteitä henkilöön kohdistuva etsintä, henkilöntarkastus tai henkilönlkatsastus. Sääntelyssä ja tullin ohjeistuksessa on ilmeisesti lähdetty siitä, että käsitteet perustuvat pakkokeinolain määritelmiin. Pakkokeinolain henkilöön kohdistuvan etsinnän käsitteet poikkeavat kuitenkin sisällöllisesti siitä, mitä tullilaissa näillä käsitteillä tarkoitetaan.

AOA piti säännöksiä siinä määrin tulkinnanvaraisina, että tullilakia tulisi tältä osin täsmentää. Perustuslain 7 §:ssä on henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen edellytykseksi asetettu, että puuttumisesta tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa perusoikeusrajoituksille on asetettu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteeri. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ydinajatuksena on, että rajoituk-

sen keskeisen sisällön on ilmentävä itse laista eikä se saa jäädä alemmanasteisen normin antajan tai lain soveltajan harkintaan. Keskeiseen sisältöön kuuluvat ainakin (a) rajoituksen edellytykset ja (b) rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että laissa olevat perusoikeuksien rajoitustoimivaltuudet on kirjoitettu niin selkeiksi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään perustuslaissa säädettyjen edellytysten ollessa käsillä.

Näin ollen tullilaissa tulisi säätää henkilöön kohdistuvasta etsinnästä siten, että säännöksistä ilmenee yksiselitteisesti henkilöön kohdistuvan etsinnän eri muotojen sisältö ja niiden toimittamisen edellytykset ottaen huomioon perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

Kantelijan kohdistunut henkilöntarkastus

Kysymyksessä olevassa tapauksessa kantelijaa oli pistokeinoin suoritettussa tarkastuksessa kehoitettu riisumaan ulkotakkinsa ja tyhjentämään sen taskut sekä päällään olevan puseron ja housun taskut. Kun kantelija ei ollut tähän suostunut, tullivirkailija oli tyhjentänyt päällystakin taskut ja suorittanut painelemalla tarkastuksen henkilön vaatteiden ”läpi”.

AOA totesi, että suoritettujen toimenpiteiden kuuluisivat pakkokeinolain henkilöntarkastuksen käsitteen piiriin. Sen sijaan on tulkinnanvaraista, onko vaateen läpi käsin painelussa kyse pelkästään päällysvaatteisiin kohdistuvasta tullilain 14 §:n piiriin kuuluvasta toimenpiteestä vai 15 §:n mukaisesta muusta kuin päällysvaatteisiin kohdistuvasta tarkastuksesta. Perusoikeutena turvattu henkilökohtainen koskemattomuus edellyttää, että säännöstä tulkitaan mieluummin supistavasti kuin laajentavasti. Näin ollen tullilain 14 §:n toimenpiteet tulisi rajata selvästi vain päällysvaatteisiin kohdistuvaan tarkastukseen, jollaista vaatteiden läpi tapahtuva tunnustelu ei AOA:n mielestä ole.

Sääntely on kuitenkin tulkinvarainen. AOA viittasi edellä esittämäänsä tullilain täsmenmistarpeeseen ja katsoi, että tullitarkastajan menettely ei antanut ai-
hetta muuhun kuin että AOA saattoi käsityksensä vir-
kamiehen ja tullipiiriin tietoon.

AOA saattoi esittämänsä käsityksen tullilainsäädän-
nön täsmenmistä valtiovarainministeriön ja Tulli-
hallituksen tietoon valmisteilla olevassa tullilainsä-
dännön uudistuksessa huomioon otettavaksi.

AOA Jääskeläisen päätös 30.3.2005, dnro 2972/4/03*
(esittelijänä Riitta Länsisyrjä)

*Valtiovarainministeriö ilmoitti 22. 12.2005, että apu-
laisoikeusasiamiehen esittämä tullilain täsmenmis-
tarve on otettu huomioon laadittaessa valmisteilla
olevaa tullilain kokonaisuudistusta. Uuteen lakiin on
tarkoitus sisällyttää henkilöön kohdistuvaa etsintää
koskeva erillinen pykälä, jossa täsmennettäisiin hen-
kilöön kohdistuvan etsinnän eri muotojen sisältö ja
niiden toimittamisen edellytykset ottaen huomioon
perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajai-
suusvaatimukset.*

*Esitetty henkilöön kohdistuvaa etsintää koskeva tulli-
lain täsmennys on tarkoitus toteuttaa tullilain koko-
naisuudistuksen yhteydessä. Uudistuksen valmistelu
on viivästynyt jonkin verran aiotusta. Tavoitteena on,
että luonnos tullilain kokonaisuudistusta koskevaksi
hallituksen esitykseksi lähetettäisiin lausuntokierrok-
selle keväällä 2006. Kokonaisuudistuksen uudet lähes
170 pykälää muodostavat kokonaisuuden, joka olisi
tarkoituksenmukaista saattaa yhdellä kertaa voimaan.
Valmistelun vielä mahdollisesti pitkittyessä on kuiten-
kin harkittava tarvittavien lainmuutosten saattamista
voimaan kokonaisuudistuksesta erillisellä nykyisen tul-
lilain muutoksella.*

*Tullilaitoksen valvoman matkustajaliikenteen suuren
määrän vuoksi tulliviranomaisella on edelleen paina-
va tarve tehdä henkilöön kohdistuva etsintä esitutkin-
taa toimittamatta. Lisäksi tullivalvonnassa on edelleen
tarkoituksenmukaista jakaa pakkokeinolaissa tarkoitet-
tu henkilöntarkastus nykyisen lain 14 §:n 1 momentin
2 kohdassa säädetyllä tavalla vain päällysvaatteisiin
ja matkatavaroihin kohdistuvaan rajattuun henkilön-
tarkastukseen ja 15 §:n kaltaiseen muuhun henkilön-
tarkastukseen sekä henkilönkatsastukseen. Tullilain
mukaisen henkilöön kohdistuvan etsinnän eri muoto-
jen sisältöä kuitenkin täsmennettäisiin, minkä lisäksi
henkilöön kohdistuvan etsinnän käsitteiden ja toimit-
tamisen osalta viitattaisiin pakkokeinolakiin.*

ULKOMAALAISASIA

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen kansliassa ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupaja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö, Ulkomaalaisvirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö tai ulkomaanedustustot sekä rajavaltuontaa suorittava rajavartiolaitos. Ulkomaalaisasioihin ei sitä vastoin tilastoida kaikkia asioita, jotka ylipäänsä koskevat muita kuin Suomen kansalaisia. Rajanveto ulkomaalaisasian ja muun asian välillä voi olla häilyvä, esimerkiksi silloin, kun on kysymys ulkomaalaisen kohtaamisesta syrjinnästä.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asijaon mukaan ulkomaalaisasiat ovat kertomusvuonna kuuluneet syyskuun loppuun asti AOA *Rautiole* ja 1.10.2005 alkaen AOA *Lindstedtille*. Asiairyhmän pääesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteerinä Jari Pirjola.

Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on useimpiin muihin Euroopan maihin verrattuna pieni. Suomessa asui kertomusvuoden lopussa noin 110 000 ulkomaalaista, mikä oli vain vajaa 2 % koko väestöstä. Pakolaisia sekä 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. Kertomusvuonna turvapaikkaa haki Suomesta 3 574. Määrä on 7 % pienempi kuin vuonna 2004, jolloin hakijoita oli 3 861 henkilöä. Kolmen suurimman hakijaryhmän muodostivat Bulgarian, Serbian ja Montenegron sekä Somaliin kansalaiset. Alaikäisiä yksin tulleita turvapaikanhakijalapsia oli 218. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä oli kasvanut 56 % vuodesta 2004.

Turvapaikka myönnettiin 12 hakijalle. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 141:lle ja oleskelulupa muun kuin suojelun tarpeen perusteella 444 hakijalle. Tilapäisiä oleskelulupia annettiin 259 henkilölle. Tähän ryhmään kuuluvat sellaiset henkilöt,

joilla ei Ulkomaalaisviraston mukaan ollut edellytyksiä saada oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta joita teknisluonteisten syiden vuoksi ei voitu poistaa maasta.

Suomi vastaanottaa pakolaisia myös eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuoden pakolaikiintiö oli 750.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin 100 vuorokautta. Luvussa ovat mukana sekä normaalissa että nopeutetussa menettelyssä tehdyt päätökset.

EUROOPAN UNIONIN MAAHANMUUTTOPOLITIikka

Euroopan unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan luominen jatkui kertomusvuonna vapautteen, oikeuteen ja turvallisuuden perustuvan alueen luomiseksi Euroopan unioniin. Eurooppaneuvosto hyväksyi marraskuussa 2004 tätä koskevan ns. Haagin toimintaohjelman. Haagin ohjelmaan perustuu muun muassa joulukuussa 2005 hyväksytty Euroopan unionin ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Huhtikuussa 2004 hyväksyttiin direktiivi EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Direktiivi on saatettava voimaan 30.4.2006 mennessä.

Euroopan unionissa on ollut pitkään valmisteltavana turvapaikkamenettelyä koskeva direktiiviehdotus. Ehdotus on saanut kritiikkiä sekä kansalaisjärjestöiltä että esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestöltä UNHCR:ltä. Direktiiviesityksen ajaututtua umpikujaan komissio antoi kesäkuussa 2002 uuden, muutetun ehdotuksen turvapaikkamenettelydirektiiviksi.

Ehdotuksesta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys huhtikuussa 2004 lukuun ottamatta ehdotukseen liittyvää ns. turvallisten alkuperämaiden luetteloa. Koska turvallisten maiden luettelosta ei päästy yksimielisyyteen, päätettiin hyväksyä direktiivi ensin ja päättää turvallisten alkuperämaiden listasta myöhemmin määränemistöllä. Turvapaikkamenettelyä koskeva direktiivi hyväksyttiin joulukuussa 2005. Kolmansien mai-

den kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaiksiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskeva direktiivi (ns. määrittelydirektiivi) hyväksyttiin huhtikuussa 2004. Jäsenvaltioiden on saatettava viimeksi mainitun direktiivin säännökset kansallisesti voimaan 10.10.2006 mennessä.

Eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikasta keskusteltaessa on muistettava, että EU:n jäsenvaltiot ovat oikeudellisesti sitoutuneet pakolaisten ja muidenkin hädänalaisten auttamiseen. Tästä velvollisuudesta ei voida livetä vetoamalla pelkästään siihen, että laitonta maahanmuuttoa pitää torjua. Nämä tavoitteet eivät saa sulkea toisiaan pois.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa juuri oikeusasiamiehet ovat joutuneet puuttumaan ulkomaalaisten kohteluun muun muassa poistettaessa heitä maasta. Suomessa ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasema on lailla jo nyt suhteellisen hyvin turvattu. Oikeusasiamiehen arvioitavaksi tulee kuitenkin vuosittain kymmeniä kanteluita, joissa on kysymys siitä, ovatko ulkomalaisviranomaiset kanteluissa mainituissa tapauksissa menettelleet ulkomaalaislain mukaisesti.

LAILLISUUSVALVONTA ULKOMAALAISASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin 47 ulkomaalaisasiaa. Ulkomaalaiskantelut ovat aiempien vuosien tapaan kohdistuneet enimmäkseen Ulkomaalaisvirastoon sekä poliisiin, rajavartiolaitokseen ja ulkomaanedustustoihin. Useimmiten kantelun kohteena on ollut lupahakemusten pitkä käsittelyaika tai tyytymättömyys ulkomaalaisviranomaisen tekemään kielteiseen oleskelulupa- tai viisumipäätökseen.

Poliisivankilassa ollut ulkomaalainen kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle sitä, ettei hän käännytystä edeltävänä päivänä ollut tietoinen siitä, että hänet tullaan käännättämään maasta. Saadusta selvityksestä kuitenkin kävi ilmi, että käännetyksestä oli kerrottu käännytystä edellisellä päivällä. Vaikka asia ei antanutkaan aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, totesi AOA Rautio vastauksessaan hyvään hallintoon kuuluvan, että käännytysajankohdasta pyritään ilmoittamaan

käännytettävälle tai heidän avustajilleen riittävän hyvissä ajoin ennen käännättämistä. Oleellista on, että maasta poistamisen tehokkaalla toimeenpanolla ei vaaranneta käännytettävän oikeusturvaa ja hänelle annetaan riittävä aika valmistautua maasta poistamiseen (dnro 585/4/04).

Toisessa ulkomaalaisen käännättämiseen liittyneessä asiassa oli kysymys muun ohella siitä, voidaanko kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut turvapaikanhakija viedä käymään oman maansa edustustossa, esimerkiksi kotimatkatodistuksen hankkimista varten. AOA Lindstedt piti tilannetta jossain määrin ongelmallisena, sillä toisaalta henkilökohtaisen vierailun edustustoon on perustuttava vapaaehtoisuuteen, mutta toisaalta aktiivisen suostumuksen pyytäminen voisi johtaa järjestelmän hyväksikäyttöön. Tilanne asettaa poliisin toiminnalle näissä tilanteissa erityisiä vaatimuksia, jotta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden tai heidän perheenjäsentensä turvallisuutta ei vaaranneta.

Erityistä painoa tulee antaa turvapaikanhakijan omalle käsitykselle vierailun turvallisuudesta. Turvapaikanhakijan voidaan olettaa itse kykenevän parhaiten arvioimaan, kuinka suuri riski yhteydenotto omaan edustustoon on. Henkilökohtaista vierailua edustustoon ei tule järjestää ainakaan niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen sitä vastustaa. Erityistä varovaisuutta tulee noudattaa tilanteissa, joissa turvapaikanhakijan kotimaan ihmisoikeustilanne on heikko. Toisaalta turvapaikanhakijan passiivisuuskään ei AOA:n mielestä poista viranomaiselta velvollisuutta pidättäytyä käyttämästä ulkomaalaista edustustossa, jos on mahdollista, että yhteydenotosta aiheutuu vaaraa turvapaikanhakijalle tai hänen perheelleen (380/4/04*).

AOA Rautio otti erään ukrainalaisperheen maastapoistamista koskeneessa ratkaisussa kantaa rauhoittavien aineiden käyttämiseen. Hän totesi, että lääkintähenkilökunnan ja poliisin toimivalta- ja vastuusuhteet lääkityksen käytössä maastakarkotuksen yhteydessä eivät olleet kaikin osin selkeät. AOA:n mielestä poliisin ja lääkintähenkilökunnan tehtävät tulee selkeyttää siten, että kaikki osapuolet, myös maasta poistettavat, ymmärtävät, että lääkintähenkilökunta voi tällaisissa tilanteissa ryhtyä toimenpiteisiin vain lääkinnällisten tarpeiden vuoksi. Asiasta tulisi nimenomaisesti kertoa asianosaisille (2564/2/03*).

Tyypillinen ulkomaalaiskantelu, joka ei yleensä voi johdattaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Myöskään lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri ollut mahdollista puuttua. Kysymys on tältä osin pitkälti harkinnanvaraisista ratkaisuista. Oikeusasiamies on kuitenkin puuttunut eräisiin niin viisumi- kuin oleskelulupahakemustenkin käsittelyyn liittyviin näkökohtiin ja selvittänyt joissakin tapauksissa kielteisen viisumipäätöksen perusteluja.

Ratkaisuja

HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSEN NOUDATTAMINEN ULKOMAALASVIRASTOSSA

Kantelijat arvostelivat Ulkomaalaisvirastoa heidän asiansa viivyttämisestä. Kantelun mukaan Helsingin hallinto-oikeus oli antamallaan päätöksellä todennut, että kantelijoita on pidettävä pakolaisen oikeusasemaa koskevassa vuoden 1951 yleissopimuksessa tarkoitettuina pakolaisina ja heille on myönnettävä turvapaikka.

Ulkomaalaisvirasto ei kanteluajankohtana kuitenkaan ollut tehnyt hallinto-oikeuden edellyttämää ratkaisua. Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä selvittämään, miksi asian käsittely oli kanteluajankohtana kestänyt jo lähes puoli vuotta.

AOA Lindstedt katsoi Ulkomaalaisviraston menetelleen virheellisesti, kun se keskeytti Helsingin hallinto-oikeudessa lainvoimaisesti ratkaistun turvapaikkapäätöksen käsittelyn Ulkomaalaisvirastossa hankkiakseen lisätietoja asiasta. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että Ulkomaalaisvirasto myönsi noin kuusi kuukautta päätöksen jälkeen kantelijoille hallinto-oikeuden päätöksessä tarkoitetun pakolaisaseman.

AOA piti virheellisenä sitä Ulkomaalaisviraston selvityksessä esitettyä näkemystä, jonka mukaan Ulkomaalaisvirasto voisi muuttaa hallinto-oikeuden turvapaikka-asiaa antamaa päätöstä tuomioistuimen ratkai-

sun jälkeen hankitun uuden selvityksen perusteella. Hän kiinnitti vastaisen varalle Ulkomaalaisviraston huomiota siihen, että Ulkomaalaisviraston omalla käsityksellä hallinto-oikeuden valitukseen antaman ratkaisun oikeellisuudesta tai johdonmukaisuudesta ei ole merkitystä käsiteltäessä tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistua valitusasiaa.

Oikeusvaltiossa on lähtökohtana se, että hallintoviranomaisen on noudatettava tuomioistuinten lainvoimaisia päätöksiä. Hallintoviranomaisen tekemä tuomioistuinten ratkaisujen uudelleen arvioiminen olisi ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa sekä vesittäisi muutoksenhakujärjestelmän. Lisäksi se olisi ns. luottamuksensuojan periaatteen vastaista. Nytemmin hallintolain 6 §:ään kirjatun periaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yksilön tulee voida luottaa siihen, että hallintoviranomainen noudattaa häntä koskevaa tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä.

AOA antoi Ulkomaalaisvirastolle huomautuksen vastaisen varalle virheellisestä menettelystä.

AOA Lindstedtin päätös 9.12.2005, dnro 1434/4/04* (esittelijänä Jari Pirjola)

SOSIAALIHUOLTO

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on säännöksen mukaan myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevista kanteista on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämässä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuessa. Sosiaalipalvelut ovat keskeinen hyvinvointipalvelu, jota lähes jokainen tarvitsee jossain elämänsä vaiheessa.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluivat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Paunille*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas*. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa lastensuojelua ja sosiaaliviranomaisten toimia lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa käsitellään erikseen lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 200.

Yleiskatsaus

Vuonna 2003 käynnistynyt kansallinen sosiaalialan kehittämishanke jatkui kertomusvuonna. Elokuun 2005 alussa tulivat voimaan sosiaalihuollon henkilöstön uudet kelpoisuusvaatimukset. Kuntia tuli koskemaan velvoite huolehtia sosiaalihuollon henkilöstön ammatillisesta täydennyskoulutuksesta. Eduskunta hyväksyi kertomusvuoden aikana eräitä erityisesti vanhusväestön palvelujen parantamiseen tähtääviä lakeja.

Vuoden 2006 alussa tuli voimaan laki omaishoidon tuesta, jossa korotettiin muun muassa omaishoitajalle maksettavan palkkion vähimmäismäärää. Omaishoitotosopimuksen sisältöä ja kestoja koskevia säännöksiä täsmennettiin ja aikaisemmin asetukseen sisällyneet hoito- ja palvelusuunnitelman sisältöä ja hoitajalle järjestettävää vapaata koskeneet säännökset sekä muut hoidettavan ja hoitajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskeneet säännökset siirrettiin lakiin. Subjektii-

vi oikeutta omaishoidon tukeen ei säädetty, mutta omaishoidon jatkuvuus vahvistui, koska omaishoitotosopimus on nyt lain mukaan pääsääntöisesti voimassa toistaiseksi.

Sosiaalihuoltolakiin lisättiin 1.3.2006 voimaan tuleva ”hoivatakuu” eli säännös kuntien velvollisuudesta järjestää 80 vuotta täyttäneille ja eläkkeensaajien hoitotukea saaville oikeus päästä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin kiireellisessä tapauksessa viipymättä ja muissa tapauksissa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta kunnan viranomaiseen.

Maaliskuun 2002 alussa alkanutta toimeentulotuen kokeilua, jonka mukaan osa ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, jatkettiin vuoden 2006 loppuun. Asumismenojen seitsemän prosentin omavastuuosuus päätettiin poistaa toimeentulotuesta 1.9.2006. Toimeentulotuen valtionosuusjärjestelmä muutettiin työmarkkinatukiudistuksen yhteydessä 1.1.2006 lukien. Toimeentulotuen rakenne määriteltiin uudelleen jakamalla tuki perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki irrotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmästä ja kunta ja valtio osallistuvat sen rahoitukseen yhtä suurin osuuksin. Täydentävän toimeentulotuen ja ehkäisevän tuen osalta kunta saa valtionosuuden edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän kautta. Toimeentulotuen saamisen edellytykset eivät muuttuneet.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 asettama sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista selvittänyt toimikunta antoi mietintönsä syyskuussa 2005. OA antoi mietinnönsä lausuntonsa (dnro 3229/5/05*). Hän piti yhdenvertaisuuden ja julkiselle vallalle säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen näkökulmasta oikeasuuntaisena sitä toimikunnan valitsemaa ratkaisua, että laissa määritellään tyhjentävästi ne palvelut, joista maksu voidaan periä, ja että maksulle säädetään kohtuullinen yläraja.

SOSIAALIHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna sosiaalihuoltoa koskevia asioita ratkaistiin yhteensä 334. Edellisvuonna ratkaisujen määrä oli lähes sama (314). Näistä OA antoi huomautuksen 11 tapauksessa ja esitti käsityksen (ohjaava tai moittiva) 62 tapauksessa. Huomautuksista 10 koski toimeentulotukihakemusten käsittelyn viipymistä ja yksi sosiaalilautakunnan kieltäytymistä luovuttamasta huostassa olevan lapsen varoja hänen holhoojilleen. Syytteitä ei nostettu. Toimenpiteisiin johti kanteluista noin 22 % (edellisenä vuonna 17 %).

Aikaisempien vuosien tapaan suurin ryhmä sosiaalihuoltoon liittyneistä kanteluista koski toimeentulotukea, lastensuojelua ja vammaispalvelua. Omaishoidon tukea koskevia kanteluja oli alle kymmenen. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten päivähoitoa, kotipalveluja ja laitoshuolto- ja asumispalveluja koskevia kanteluja oli kutakin vain muutamia.

TOIMEENTULOTUKI

Toimeentulotukea koskevien kantelujen sisällöstä

Toimeentulotukikantelut koskivat kertomusvuonna erityisesti pitkiä käsittelyaikoja. Lisäksi kantelut käsittelivät muun muassa selvitysten antamista, käytettävissä olevien tulojen määrittämistä, perusosan alentamista sekä oikeutta erilaisiin lisäosalla katettaviin tarveharkintaisiin menoihin, kuten lisäravintomenoihin, terveydenhuoltomenoihin ja asumismenoihin. OA korosti aikaisempien vuosien tapaan, että hän ei puutu viranomaisten päätöksentekoon yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävän tuen osalta, jos päätös on tehty viranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajoissa. Toimeentulotukiasioissa onkin korostettu laissa säädettyjen muutoksenhakukeinojen käyttämistä.

Pankkitiliotteiden esittämisen osalta OA on todennut vastauksenaan kanteluihin, kuten aiemminkin, että tiliotteet voivat olla toimeentulotuen määrittämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten ra-

havarojen selvittämiseksi. Sosiaaliviranomaisella on siten lähtökohtaisesti oikeus pyytää tuen hakijaa esittämään tiliotteet (mm. 1708/4/03*).

Kahdessa kantelussa arvosteltiin sitä, että lasten tapaamisesta ja luonapidosta aiheutuneita kustannuksia otettiin huomioon etävanhemman toimeentulotukilaskelmassa vain lähivanhemman antamaa kirjallista todistusta vastaan. Kantelijoiden mukaan riittävässä tapauksissa todistuksen saaminen toiselta vanhemmalta saattoi olla mahdotonta. OA totesi, että lähtökohtana toimeentulotuen myöntämisessä lisäosalla katettaviin menoihin on pidettävä sitä, että tukea myönnetään vain tosiasiallisiin menoihin, joiden määrä on selvitetty. Vanhempien kesken sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksella sovitut tai tuomioistuimen päätöksellä määrätty tapaamiset eivät aina toteudu sovitulla tai määrättyllä tavalla. Toimeentulotuen hakijan voidaankin OA:n käsityksen mukaan edellyttää esittävän tarpeellista selvitystä kulujensa todellisuudesta. Hän ei pitänyt lähtökohtaisesti lainvastaisena sitä, että lastaan tapaa vanhemman edellytetään esittävän toisen vanhemman todistuksen lasten tapaamisista. Hakijalla tulee kuitenkin olla oikeus tarvittaessa esittää muutakin selvitystä tapaamisista (1708/4/03* ja 1121/4/04).

Eräässä tapauksessa kantelijan tuloina oli otettu huomioon määrä, joka oli saatu jakamalla kuukausituloksi viimeksi toimitetussa verotuksessa vahvistettu pinta-alaperusteen mukaan määrätty metsätalouden puhdas tulo, kun hakija ei ollut pyynnöstä huolimatta esittänyt selvitystä tuloistaan ja varoistaan. Kantelija oli ilmoittanut vain, että hänellä ei ollut metsänmyyntituloja. OA totesi, että hakijaa tulee tällaisessa tapauksessa ohjata yksilöidysti siinä, mitä selvitystä hänen tulee esittää mahdollisesta tulottomuudestaan (2099/4/03*).

Edellisvuoden tapaan useita kanteluita oli myös siitä, että lääkemenoihin ei myönnetä etukäteen maksusitoumusta apteekkiin, vaan hakijan on ensin itse lunastettava ja maksettava lääkkeet ja haettava niihin toimeentulotukea jälkikäteen. Kantelijoiden mukaan mahdollisuudet lääkkeiden hankkimiseen vaarantuvat. OA totesi näihin kanteluihin antamissaan ratkaisuissa, että koska toimeentulotukilaissa ei ole tarkempia säännöksiä tuen maksamisen menettelystä, toimeentulotuki voidaan myöntää myös jälkikäteen kuittia vastaan. Tällöin sosiaaliviranomaisen on kuitenkin varmis-

tuttava siitä, että asiakkaalla on tosiasiasa sellaisia varoja, joilla hänellä on mahdollisuus maksaa menonsa ennen toimeentulotuen saamista. Samoin on varmistuttava siitä, että toimeentulotuki maksetaan hakijalle viivytystä hänen esitettyään maksukuitin tai muun vaaditun selvityksen (mm. 1282/4/04).

OA on aikaisempien vuosien tapaan korostanut, että kuntien toimeentulotukiohjeet eivät saa olla ristiriidassa lainsäädännön eikä oikeuskäytännön kanssa eikä ohjeilla voida heikentää asiakkaiden oikeutta toimeentulotukeen sellaisilla perusteilla, joita ei ole mainittu laissa. Hän katsoi muun muassa, että toimeentulotukilain 10 §:n mukaan perusosan alentaminen ei ole mahdollista yksinomaan sillä perusteella, että opiskelijalla on luottohäiriömerkintä, jonka johdosta hän ei ole voinut saada opintolainaa. OA:n käsityksen mukaan Hyvinkään perusturvalautakunnan ohje oli tältä osin lainvastainen. Perusturvalautakunta ilmoittikin sittemmin poistaneensa ohjeen opiskelijan perusosan alentamisesta 20 prosentilla yksinomaan sillä perusteella, että tällä ei ole oikeutta opintolainan valtiontakaukseen (2347/4/03*).

Eräässä kantelussa oli kysymys Helsingin kaupungin ohjeistuksesta toimeentulotuen myöntämiseen hammashoitomenoihin sellaisessa tilanteessa, jossa terveysvirasto ei pystynyt järjestämään kaikille hoitoon pyrkijöille lakisääteistä hampaiden tutkimusta ja hoitoa. Sosiaali- ja terveysviraston yhteisen toimintaohjeen mukaan terveysvirasto pystyi tarjoamaan hoitoa vain niille potilaille, joilla oli vakavia lääketieteellisiä tai hammaslääketieteellisiä syitä hoitoonsa ja olivat siten kiireellisen hammashoidon tarpeessa. Toimeentulotukea myönnettiin ohjeen mukaan hammashoidon kustannuksiin, kun hoidon oli tarjonnut terveysviraston hammashoitola tai kun terveysvirasto oli lähettänyt ohjannut asiakkaansa yksityisen ostopalveluhammaslääkärin hoitoon.

OA korosti, että tarpeellista hammashoitoa on myös ei-kiireellinen hoito. Sosiaaliviraston ja terveysviraston yhteinen toimintaohje merkitsi sitä, että vain ne potilaat, joilla oli vakavia lääketieteellisiä tai hammaslääketieteellisiä syitä hoitoonsa ja jotka olivat siten kiireellisen hammashoidon tarpeessa, saattoivat päästä kunnan järjestämään hammashoitoon ja saada toimeentulotukea hammashoidosta aiheutuviin kustan-

nuksiinsa. Sosiaaliviraston ja terveysviraston sisäinen toimintaohje oli OA:n käsityksen mukaan lainvastainen (2610/4/03*).

Toimeentulotukiasian käsittelyn joutuisuus

Asian käsittelyn joutuisuus on tärkeä hyvään hallintoon liittyvä ja asiakkaan oikeusturvaan vaikuttava seikka. Toimeentulotukiasioiden kiireellistä käsittelyä on painotettu toimeentulotukilain 14 §:ssä. Sen mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytystä. Kertomusvuonna oikeusasiamiehen käsiteltävänä oli lukuisia kanteluita toimeentulotukihakemusten pitkistä käsittelyajoista. OA totesi näihin kanteluihin antamissaan ratkaisuissa toimeentulotukilaissa säädetystä viivytystä koskevaan käsittelyä seuraavaa.

Laissa ei ole aikarajaa viivytystä koskevalle käsittelylle, mutta kyseisen lainkohdan säätämisen yhteydessä todettiin korkeintaan viikon käsittelyaikaa voitavan pitää ohjeellisena tavoitteena siitä, kuinka nopeasti tuen hakijan tulisi saada asiansa käsiteltäväksi. Kun otetaan huomioon se, että toimeentulotuki on keskeinen rahateus, jolla turvataan perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, voidaan OA:n mielestä lähtökohtana pitää sitä, että hakemus otetaan käsiteltäväksi viimeistään viikon kuluessa.

Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi OA:n näkemyksen mukaan ottaa käsiteltäväksi ja myös ratkaista yleensä viikon kuluessa. Niissä tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia viimeistään viikon kuluessa.

OA korosti kuitenkin sitä, että kysymys on lähtökohdasta, jolla käsittelyn viivytystä voidaan kussakin tapauksessa arvioida. Kysymys ei ole sellaisesta laissa säädetystä määräajasta, jonka ylityksessä viranomaisen voitaisiin yksiselitteisesti todeta menetelleen lainvastaisesti. Olennaista hakemuksen käsittelyssä on se, että kukaan ei jää ilman välttämättä tarvitsemaansa tukea. Viivytysten käsittely voi siten kiireellisessä tapauksessa edellyttää hakemuksen käsit-

telemistä välittömästi. Vaikka kaikki hakemukset on käsiteltävä viivvytyksestä, sosiaaliviranomaisella on harkintavaltaa toimeentulotuen tarpeen kiireellisyyden arvioinnissa yksittäisessä tapauksessa. OA ei voi puuttua tähän harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamiehen tehtävänä on erityisesti valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi OA ei katsonut aiheelliseksi puuttua hakemuksen käsittelyaikaan esimerkiksi silloin, kun pitkäaikaisemmin toimeentulotuen tarpeessa olleen hakijan tuen jatkuminen keskeytyksestä on ollut turvattu ja tuki on ollut hänen käytettävissään kuukauden alussa.

Ongelmallisia ovat myös ne tilanteet, joissa hakemus jätetään kovin aikaisin, jopa kuukausia ennen ilmoitettua tuen tarvetta. Jos hakemus otettaisiin käsiteltäväksi tavoitteellisessa viikon määräajassa, jouduttaisiin hakijan olosuhteita ennen tuen maksamista ehkä tarkistamaan. OA totesikin, että hakemuksen käsitteleminen viikon sisällä tällaisissa tapauksissa ei olisi aina perusteltua myöskään hakijan kannalta (1941/2/05* s. 182).

Vuonna 2004 OA:n tutkittavaksi tuli 21 sellaista kantelua, joissa kerrottiin toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyneen Turun sosiaalikeskuksessa. OA totesi kaikissa näissä ratkaisuisaan toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyneen toimeentulotukilain vastaisesti. Käsittelyajat olivat kyseisissä tapauksissa 2–7 viikkoa ja ajoituivat pääosin tammi–kesäkuulle 2004. Vakavimmissa viivästyksissä, joita oli kahdeksassa kantelussa, OA antoi Turun sosiaalikeskukselle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Muissa hän tyytyi saattamaan käsityksensä lainvastaisesta menettelystä sosiaalikeskuksen tietoon. OA saattoi ratkaisunsa ja niissä tekemänsä havainnot myös Turun sosiaalilautakunnan tietoon.

OA totesi sosiaalilautakunnalle, että hänen saamiensa tietojen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyajat Turun sosiaalitoimessa olivat olleet pitkiä jo kauan, mutta Turun kaupungin hallinnossa oli varsinkin vuoden 2004 aikana pyritty aktiivisesti hakemusten joutuisampaan käsittelyyn. Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat olivat kuitenkin vielä kesäkuussa 2004 noin kolme viikkoa eivätkä kaupungin toimet olleet siis riittäviä. Tämän johdosta OA pyysi sosiaalilautakuntaa toimittamaan hänelle vuoden 2005 loppuun

mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin kaupunki oli vuoden 2004 jälkeen ryhtynyt ja miten tilanne oli korjaantunut.

Turun sosiaalilautakunnan marraskuussa 2005 antaman selvityksen mukaan lapsiperheiden toimeentulotukihakemusten käsittelyajat olivat loppuvuodesta 2005 keskitetyssä etuuskäsittelyssä 4–5 arkipäivää ja muiden aikuisten/pariskuntien 5–8 arkipäivää. Sosiaalilautakunnan antaman selvityksen perusteella asia ei antanut aihetta jatkotoimenpiteisiin.

OA oli todennut useissa ratkaisuisaan vuonna 2004 toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyneen lainvastaisesti myös Espoon kaupungissa ja pyytänyt Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnalta kesäkuuhun 2005 mennessä selvityksen kaupungin toimenpiteistä asiassa. OA kävi myös Espoon perusturvajohtajan pyynnöstä kesäkuussa 2005 tutustumassa toimeentulotuen etuuskäsittelyyn ja aikuissosiaalityöhön. Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen mukaan aiempien vuosien jopa seitsemän viikon pituiset toimeentulotukihakemusten käsittelyajat oli saatu lyhenemään koko kaupungissa keskimäärin 10 työpäivään kesäkuussa 2005.

Tämän selvityksen jälkeen OA:lle tuli kuitenkin kanteluita, joissa todettiin toimeentulotukihakemusten käsittelyaikojen pidentyneen uudestaan kesällä 2005 jopa yli kuukauteen. Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan syyskuussa 2005 OA:n pyynnöstä antaman uuden selvityksen mukaan hakemusten käsittelyn viivästyminen johtui nyt lähinnä asiakastietojärjestelmän ongelmista. OA totesi sosiaali- ja terveyslautakunnalle antamassaan vastauksessa (3498/4/04), että tietojärjestelmien ongelmat eivät oikeuta toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästymistä. Kunnan on varauduttava tietojärjestelmän häiriöihin etukäteen ja turvattava hakemusten käsittely ainakin kun on kyse välttämättömän toimeentulotuen tarpeessa olevista. Myöskään henkilökunnan vaihtumisesta aiheutunut töiden ruuhkautuminen ei ole riittävä perustelu käsittelyn viivästymiselle (2071/4/05*).

OA totesi ratkaisuisaan toimeentulotukihakemusten käsittelyn viipyneen lainvastaisesti myös Helsingissä, Hämeenlinnassa, Oulussa, Rovaniemellä ja Savonlinnassa. Hämeenlinnan perusturvautakunta ilmoitti

OA:n pyynnöstä antamassaan selvityksessä kaupungin palkanneen määräajaksi vuoden 2005 loppuun liisää etuuskäsittelijöitä. Samaan aikaan esimiehet olivat jatkaneet henkilöstön kanssa asiakaspalveluprosessien kehittämistä. Selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusten jono oli lyhentynyt marraskuussa 2004 todetusta 17 päivästä yhdeksään päivään toukokuussa 2005. Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveystalokunta ilmoitti OA:n pyynnöstä antamassaan selvityksessä panostaneensa toimeentulotukiasioiden nopeampaan käsittelyyn lisäämällä henkilöstöä sekä ylityömääräyksillä. Hakemusten käsittelyaika oli lyhentynyt marraskuun 2004 runsaasta kolmesta viikosta runsaaseen kahteen viikkoon marraskuussa 2005.

Savonlinnan kaupungin sosiaalikeskus ilmoitti OA:n pyynnöstä toukokuussa 2005 antamassaan selvityksessä kirjallisten hakemusten keskimääräiseksi käsittelyajaksi kirjallisessa etuuskäsittelyssä noin viisi päivää ja kaikkiaan keskimäärin vähän yli kuusi päivää. Oulun kaupungissa asia jäi lääninhallituksen seurantaan, koska lääninhallitus oli marraskuussa 2004 antamassaan päätöksessä kehottanut Oulun kaupungin sosiaalityön tuloksikköä huolehtimaan välittömästi siitä, että toimeentulotukihakemusten käsittely ja päätöksenteko tapahtuu viivytyksettä.

OA korosti ratkaisussaan, että velvollisuus käsitellä toimeentulotukiasia viivytyksettä koskee kaikkia asian käsittelyn vaiheita, hakemuksen vastaanotosta asian selvittämiseen, päätöksen tekemiseen ja sen toimeenpanoon. Useissa Turun sosiaalikeskusta koskeneissa kanteluissa kerrottiin toimeentulotuen maksamisen kestäneen kauan esimerkiksi sähkölaskuun ja lääkemenoihin, jotka piti ensin itse maksaa. OA totesi, että kun tuki maksetaan jälkikäteen kuittia tai muuta totsettta vastaan, on huolehdittava siitä, että tuen maksaminen tapahtuu tämän jälkeen viivytyksettä (mm. 1282/4/04).

Toimeentulotukiasioiden viivytyksetön käsittely koskee myös oikaisuvaatimuksen käsittelyä, vaikka siltä ei voikaan edellyttää samanlaista kiireellisyyttä kuin viranhaltijan päätöksiltä. OA piti oikaisuvaatimuksen kolmen kuukauden käsittelyaikaa lautakunnassa liian pitkänä (1701/4/05, 155/4/05). Sen sijaan OA ei pittänyt oikaisuvaatimuksen viiden viikon käsittelyaikaa

moitittavan pitkänä. Hän korosti kuitenkin, että oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiireellisyyteen ei saa vaikuttaa se, miten oikaisuvaatimusta koskevassa asiassa mahdollisesti tehtävän valituksen arvioidaan menestyvän hallinto-oikeudessa (2241/4/03).

Toimeentulotukivalituksen käsittelystä hallinto-oikeudessa ei ole säädetty erikseen. Perustuslaki edellyttää asian käsittelyä viivytyksettä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asianosaiselle on puolestaan turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Toimeentulotukivalituksen vajaan yhdeksän kuukauden käsittelyaika hallinto-oikeudessa ei antanut oikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin. Sen sijaan OA piti kohtuuttoman pitkänä kantelijan toimeentulotukikantelun käsittelyä lääninhallituksessa, kun se kesti yli kaksi ja puoli vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut lääninhallitukselle tavoitteeksi, että kanteluasiat tuli käsitellä pääsääntöisesti yhdeksän kuukauden kuluessa niiden saapumisesta (1734/4/04).

Toimeentulotukipäätöksen tekeminen ja tiedoksianto

Turun sosiaalikeskusta koskeneiden viivästyskanteluiden tutkinnassa ilmeni useissa tapauksissa myös, että sosiaalityöntekijä oli tehnyt ns. pitkän päätöksen, jonka mukaan toimeentulotukea myönnettiin hakijalle toimeentulotukilain 2 §:n mukaisesti kuukausittain erikseen tehtävän laskelman mukaisesti. Päätös oli voimassa kahdesta useampaan kuukauteen.

Etuuskäsittelyssä asiakkaalle oli maksettu kuukausilaskelman osoittama vaje toimeentulotukena tekemättä erikseen sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaista viranhaltijan päätöstä ohjeineen oikaisumenettelystä. Sosiaalityöntekijän tekemästä ns. pitkästä päätöksestä ei käynyt ilmi, paljonko asiakkaalle myönnettiin kunakin kuukautena toimeentulotukea. Siitä ei käynyt ilmi myöskään toimeentulotukea määrättäessä huomioon otettavien tulojen ja menojen määrä. Kyseiset seikat ilmenivät vasta kunakin kuukautena erikseen tehdyissä toimeentulotukilaskelmissa. OA totesi näissä ratkaisussaan, että toimeentulotukilaskelma sellaisenaan ei kuitenkaan täytä hallintolaissa, sosiaalihuoltolaissa

ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa päätökselle asetettuja vaatimuksia. Myöskään se ei riitä, että laskelmaan tyytymättömyyden on mahdollisuus pyynnöstään saada viranhaltijan päätös, vaan hakijalla on oikeus saada asianmukainen päätös ohjeineen oikaisumenettelystä sitä erikseen pyytämättä (1941/2/05*).

Eräässä asiassa OA katsoi sosiaalityöntekijän menettelleen asianmukaisen viranomaistoiminnan ja hyvän hallinnon vastaisesti, kun tämä oli tehnyt kielteisen toimeentulotukipäätöksen ajalle, jolle toimeentulotukea ei ollut haettu. Menettely oli hänen mielestään myös toimeentulotukilain tarkoituksen vastainen (956/4/04).

OA katsoi myös, että Espoon kaupungin sosiaalipalvelutoimiston olisi tullut vastata viivytyksettä joko kirjeitse tai puhelimitse kantelijan toimeentulotukihakemustaan koskevaan kiirehtimispyyntöön sekä selvittää kantelijalle viivästymisen syyt ja antaa arvio päätöksen ajankohdasta. Tätä velvollisuutta ei poistanut se, että kunnan sosiaalitoimen tietokoneongelmista ja siitä johtuneista toimeentulotukihakemusten viivästymisestä kirjoitettiin lehdissä (2071/4/05*).

Helsingin kaupungin sosiaalipalvelutoimistosta oli lähetetty perheen toimeentulotukipäätökset postitse heidän kotiosoitteeseensa maistraatin määräämästä turvakiellosta huolimatta ja vastoin kantelijoiden esittämää toivomusta. OA totesi, että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaan toivomukset tulee ottaa huomioon. Päätöksen toimittaminen asianosaiselle postitse on kuitenkin sosiaalihuoltolain 45 §:ssä säädetty tiedoksiantotavaksi, kun on kyse sosiaalihuollon viranhaltijapäätöksistä. Kun OA:n mielestä sosiaalihuollon muutoksenhakua koskevat säännökset syrjäyttävät asiakaslaissa sosiaalihuollon toteuttajalle ja järjestäjälle säädetyt toimintaohjeet, sosiaalipalvelutoimistolla oli ollut oikeus lähettää viranhaltijan toimeentulotukipäätökset postitse kantelijoiden kotiosoitteeseen (956/4/04).

VAMMAISPALVELUT

Aikaisempien vuosien tapaan useat vammaispalvelukantelut koskivat vammaisen henkilön liikkumismahdollisuuksia eli vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämisestä, niistä perittäviä maksuja sekä määrärahasidonnaisia auton hankintaan ja erilaisiin lisälaitteisiin myönnettäviä avustuksia.

Vaikeavammaisten henkilöiden yhteiskuljetuksiin ja matkojen yhdistelemisiin liittyviä kanteluita oli useita, mutta kuitenkin vähemmän kuin aikaisempina vuosina. OA totesi ratkaisuihinsa aikaisempien vuosien tapaan, että kunta voi järjestää vaikeavammaisten kuljetuspalvelut myös esimerkiksi yhteiskuljetuksina, palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskusten avulla. Kuljetuspalvelun toteuttamistavan valinnassa on kuitenkin otettava huomioon kuljetuspalvelun saajan yksilölliset tarpeet ja mahdollisuudet. Kuljetuspalvelun järjestämistapa ei siis saa tosiasiallisesti estää tai kaventaa kuljetuspalvelun saajaa käyttämästä hänelle kuuluvia kuljetuspalveluja hänelle soveltuvalla ajoneuvolla (mm. 636/4/05).

Eräs henkilö oli tyytymätön siihen, että hänen asuinkuntansa peri vaikeavammaisen kuljetuspalvelusta linja-autotaksan mukaisen kertalipun hinnan, kun taas eräs toinen kunta määräsi omavastuusuuden seutulipun hinnan mukaan. OA totesi käytännön vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen asiakasmaksuperusteiden määräämisessä vaihtelevan kunnittain ja myös eri hallinto-oikeuksien päätyneen asiakasmaksuasetuksen tulkinnassa toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin.

Vaikeavammaisen kuljetuspalveluista perittävä asiakasmaksu on aiheuttanut ongelmia erityisesti sellaisilla paikkakunnilla, joissa ei ole sisäistä julkista liikennettä, jonka lipputaksoihin maksun määräytyminen olisi sidottavissa. Ongelmia on aiheuttanut myös se, onko kuljetuspalvelumaksun omavastuusuutena käytettävä yksittäisen lipun hintaa vai esimerkiksi sarjalipun yksittäisen matkan hintaa. Maksun määrittäminen on ollut ongelmallista myös silloin, kun kunnan sisäiset välimatkat ovat pitkiä. OA ei havainnut lainvastaista menettelyä tässä asiassa, mutta hän lähetti kanteluratkaisunsa tiedoksi edellä

s. 178 mainitulle sosiaali- ja terveysministeriön asettamalle sosiaali- ja terveydenhuollon maksutoimikunnalle (676/4/03).

Eräissä asiassa kunnan vammaisneuvostoa ei ollut kuultu, kun kunnassa oli siirrytty taksiseleiden käytöstä korvausmenettelyyn, jonka mukaan vammaisen henkilö maksoi kuljetuspalvelumatkan hinnan kokonaan itse, jonka jälkeen hänelle korvattiin omavastuun ylittävä osuus laskun perusteella. OA totesi, että vammaisneuvosto ei ole kunnan pakollinen toimielin eikä se käytä päätösvaltaa. Kunnalla ei siis ollut velvollisuutta kuulla kunnassa olevaa vammaisneuvostoa ennen kuljetuspalvelumatkakustannusten korvauskäytännön muuttamista. Kunta olisi kuitenkin omalta osaltaan toteuttanut perustuslaissa säädettyä osallistumisoikeuden edistämismenettelyä, jos se olisi varannut vammaisneuvostolle mahdollisuuden esittää mielipiteensä kuljetuspalvelujen maksukäytännön muuttamisesta ennen päätöksentekoa. Menettely olisi myös edistänyt hyvää hallintoa (431/4/04).

Tulkkipalveluiden järjestämiseen ulkomaanmatkoille sekä opiskelutulkkauksen saamiseen liittyvät ongelmat olivat esillä muutamassa kantelussa.

Eräs kantelija kertoi useimpien kuntien maksavan ulkomaan matkoista aiheutuvan tulkin palkkion ja päivärahan, mutta ei matkakustannuksia. OA totesi vastauksessaan, että vammaispalvelujen järjestämisvastuuta koskeva vammaispalvelulain 3 § ei rajaa tulkkipalvelujen järjestämisvelvollisuutta kunnan asukkaalle pelkästään kunnan alueelle.

Tulkkipalvelujen järjestäminen vaikeavammaiselle henkilölle on säädetty kunnan erityiseksi velvollisuudeksi. Vammaispalvelulaissa ja vastaavassa asetuksessa on tulkkipalvelujen korvauksen laajuus ja sisältö jätetty kuitenkin tarkemmin määrittelemättä. Vaikeavammaisen tueksi ulkomaille matkustavan tulkin matkakustannusten korvaamisesta vammaispalvelulain nojalla ei ole myöskään vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Jokaiselle tulkkipalveluun oikeutetulle tulisi turvata mahdollisuus tosiasiaa käyttäen palvelua yhdenvertaisesti asuinkunnasta riippumatta. Koska tulkkipalvelujen kustannusten korvaamisesta ulkomaan matkoilla oli tulkintaeroavuuksia lainsäädännön tul-

kinnanvaraisuuden vuoksi, OA lähetti jäljennöksen vastauksestaan sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi mahdollisten lainsäädännön täsmentämistarpeiden arvioimista varten (1477/4/03).

Eräissä kanteluratkaisussaan OA totesi, että kunta ei täytä velvollisuuttaan järjestää vaikeavammaisen henkilön tulkkipalvelu pelkästään lupaamalla maksaa tulkin kulut laskun mukaan ja jättämällä tulkin hankinnan asiakkaan hoidettavaksi. Hän korosti, että velvollisuus järjestää nämä tulkkipalvelut on aina viime kädessä kunnalla. Riihimäen kaupunki ilmoitti tehneensä voitavansa kantelijan opiskelutulkkauksen järjestämiseksi, mutta ei ollut onnistunut hankkimaan tämän tarvitsemia tulkkipalveluja. Kuntaliitto totesi OA:lle antamassaan lausunnossa, että kunta joutuu mahdollittamaan tilanteeseen silloin, kun tulkkia ei yrityksistä huolimatta ole lainkaan saatavilla. OA totesi, että Riihimäen kaupunki ei ollut tässä opiskelutulkkauksen järjestämisestä koskevassa tapauksessa menettänyt tavalla, jolla vammaispalvelulain asettamat velvoitteet olisivat toteutuneet. Kun kuitenkin otettiin huomioon kaikki tähän vaikuttaneet seikat, asia ei antanut OA:lle aihetta toimenpiteisiin (1127/4/03).

Myös vammaispalveluasioissa OA on joutunut kiinnittämään huomiota päätöksenteon joutuisuuteen. Eräissä asiassa vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluhakemuksen käsittely kesti Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa yli puoli vuotta, vaikka asiassa ei ollut pyydetty tai hankittu lisäselvityksiä. Selvityksen mukaan syynä kohtuuttomaan viipymiseen oli asian unohtaminen. Saman henkilön korvaushakemus koodinkoneisiin puolestaan kesti kolme kuukautta. Selvityksen mukaan tämän hakemuksen käsittelyä viivästytti kesäaika ja vuosilomat. OA totesi, että vaikka kesälomien aiheuttama hakemuksen käsittelyn viivästyminen onkin vaikea täysin välttää, tulee henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin muun muassa loma-aikoina varautua etukäteen sijaissuoritusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä siten, että viivytysten hakemusten käsittely turvataan (1338/4/03).

Aina ei kuitenkaan pitkissäkin käsittelyajoissa todettu lainvastaista menettelyä, koska vammaispalveluasioissa päätöksentekoa saattaa vaatia tuekseen lisäselvitystä sekä moniammatillista arviointia ja yhteistyötä. Tästä syystä aiheutonta viivytystä ei todet-

tu, vaikka päätös eräissä asiassa tehtiin Nurmijärven sosiaalilautakunnassa vasta vajaan neljän kuukauden kuluttua siitä, kun hallinto-oikeus oli palauttanut auton muutostöitä ja auton lisälaitteita koskevan valituksen lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi (897/4/04). Asunnon muutostöitä koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittely kesti Helsingin sosiaalilautakunnassa noin kaksi ja puoli kuukautta. OA ei pitänyt oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa moitittavan pitkänä (2269/4/04).

Salon sosiaalilautakunnan vahvistamien vammaispalveluja ja tukitoimia koskevien ohjeiden mukaan kilpaurheiluvälineitä ei korvattu henkilön päivittäistä suoriutumista edistävinä välineinä. OA totesi, että vammaispalveluasetuksen 17 §:n mukaan korvausta muiden kuin lääkinnällisen kuntoutuksen piiriin kuuluvien välineiden, koneiden tai laitteiden hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin suoritetaan sellaiselle vammaiselle henkilölle, joka tarvitsee niitä muun ohella vapaa-ajan toiminnassa. Vammaispalveluasetuksen 17 §:stä johtuu näin ollen, ettei harrastusvälineitä voida sulkea vammaispalveluiden ja tukitoimien ulkopuolelle. Ohje oli ristiriidassa edellä mainittujen säännösten kanssa ja sulki kokonaan pois yksilöllisen harkinnan. Se asetti etuuden saamiselle lakiin perustumatoman rajoituksen. Kun Salon kaupungin sosiaalilautakunta ilmoitti poistaneensa vuodelle 2005 vahvistetuista ohjeista kilpaurheiluvälineiden korvaamatta jättämistä koskevan kohdan, ei asia tältä osin antanut OA:lle aihetta toimenpiteisiin (358/4/04*).

Edellä mainitussa asiassa kansanterveystyön kuntayhtymän kuntoutusryhmä oli hylännyt kantelijan pelipyörätuolin hankinnan lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä, koska urheilupyörätuolin käyttötarkoitus oli kantelijan kohdalla ensisijaisesti koripallon pelaaminen ja kyseinen urheilupyörätuoli sopi huonosti jokapäiväiseen arkikäyttöön. Toimintaterapeutti oli ohjannut kantelijaa kääntymään sosiaalitoimen puoleen, mutta sosiaalitoimen viranhaltija oli hylännyt kantelijan hakemuksen. Päätöksessä todettiin urheilupyörätuolin myönnettävän terveydenhuollon kautta, vaikka terveyskeskuksessa oli jo tehty päätös olla myöntämättä kantelijalle urheilupyörätuolia lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. OA:n käsityksen mukaan kyseessä oli ensisijaisesti harrastusväline, jonka myöntämisestä kunta voi päättää tarkoitukseen varattujen

määrärahojen puitteissa vammaispalvelulain mukaisesti. OA:n käsityksen mukaan kantelija ei kuitenkaan saanut hallintolain 7 §:ssä edellytetyllä tavalla asianmukaisesti hallinnon palveluita, kun häntä ohjattiin tarpeettomasti kääntymään asiassa uudelleen terveyskeskuksen puoleen.

PÄIVÄHOITO

Päivähoitokanteluita kertomusvuonna oli vain viisi, joista kolme koski päivähoidon henkilöstömitoitusta päiväkodeissa, yksi lääninhallituksen menettelyä kunnan perhepäivähoidon ryhmäkokojen lainmukaisuuden valvonnassa ja yksi päivähoitomaksua.

Päivähoidon henkilöstömitoitus

Kahden Helsingin kaupungin päiväkodin vanhempien edustajat pyysivät oikeusasiamiehen kannanottoa siihen, menettelikö kaupunki päivähoitoasetuksessa säädettyjen lasten ja henkilökunnan suhdelukua ja henkilökunnan kelpoisuutta koskevien säännösten vastaisesti. Kantelujen mukaan päiväkodit ylityttiin eikä henkilöstön sairaus- ja muihin poissaoloihin varauduttu riittävästi.

OA totesi ratkaisuisaan, että päivähoitoasetuksen säännös henkilöstömitoituksesta edellyttää lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvun toteutumista päiväkotikohtaisesti. Hän ei katsonut käytettävissä olevan selvityksen perusteella voivansa arvioida päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista yleisesti Helsingin kaupungin päiväkodeissa. Sen sijaan hän arvioi, että päivähoitoasetuksessa säädetty henkilöstömitoitus ei toteutunut kanteluissa erikseen nimetyissä päiväkodeissa kaikin osin tarkastelujaksolla. Hän ei voinut pitää asetuksen mukaisena sellaista tilannetta, jossa säädetty henkilöstömitoitus jää toteutumatta useana kuukauden toimintapäivänä. Toisenlainen tulkinta mitätöisi säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisen käytännössä ja vaarantaisi päivähoitolaissa säädettyjen kasvatus- ja tavoitteiden toteutumisen.

OA totesi päivähoitoasetuksessa säädetystä henkilöstömitoituksesta ensinnäkin, että lasten ja henkilöstön suhdeluvun määräytymisen lähtökohtana tulee olla tilanne, jossa lapsia otetaan päiväkotiin hoitosuhteen. Kunnan päiväkotipaikkojen täyttäminen järjestelmällisesti yli sadan prosentin ei ole asetuksen mukaista. Päivähoitoasetuksen henkilöstömitoitusta koskeva säännös edellyttää hänen mielestään päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa säädetystä suhdeluvusta. Hänen mielestään lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvun toteutumista kuvaava kuukausikohtainen keskimääräinen käyttöaste ei myöskään anna riittävää kuvaa lasten ja henkilöstön suhdeluvun toteutumisesta ja päivittäisistä tilanteista päiväkodeissa.

OA totesi vielä, että päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös henkilöstömitoituksesta, ja erityisesti siitä poikkeamisesta, on tulkinnanvarainen eikä asetuksen perustelumistiossa ole käsitelty sen soveltamista. Asetuksesta ei siis ilmene, tuleeko säädetyn lasten ja henkilöstön suhteen toteutua päivittäin, vai riittäkö, että se toteutuu keskimäärin kuukauden aikana tai kenties kuukautta lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä. Asetuksessa onkin ensisijassa määrätty lasten ja henkilöstön välinen suhdelu lapsia päiväkotiin otettaessa eikä tuossa yhteydessä ole kiinnitetty huomiota asetuksen soveltamiseen päivittäisissä tilanteissa.

OA totesi, että vaikka päivähoitoasetuksen säännös ei sinänsä edellytä, että päiväkodin hoitohenkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvusta, tulisi päivähoitoa järjestettäessä pyrkiä siihen, että päiväkodeissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdeluun joka toimintapäivä ja koko päivän ajalta. Riittävä ja asianmukaisesti koulutettu henkilöstö on välttämätön edellytys päivähoidon kasvatustavoitteiden toteutumiseksi ja lasten turvallisuuden takaamiseksi. Päivähoitoasetuksen vaatimaa henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien ja muiden poissaolojen aikana. Riittävän ja asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaavan henkilöstön läsnäolo on turvattava myös tällöin päiväkodin koko toiminta-ajaksi.

OA korosti vielä, että myös henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävillä sijai-

suusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoidon tasoon ja lasten turvallisuuteen. Lasten päivähoitolain asettamien kasvatustavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on riittävän ja hyvin koulutetun henkilöstön läsnäolo pääsääntöisesti koko päiväkodin toiminta-ajan (821/4/03* ja 554/4/03).

OA oli todennut eräässä kanteluratkaisussaan jo vuonna 2004 (1147/4/02*), että päivähoitoasetuksen säännös lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta ja erityisesti edellytyksistä, joilla siitä voidaan poiketa, on erittäin tulkinnanvarainen. Hän oli esittänyt valtioneuvostolle lainsäädännön tämentämistä, minkä johdosta sosiaali- ja terveysministeriössä oli sen ilmoituksen mukaan käynnistetty päivähoitoa koskevan lainsäädännön uudistamiseen tähtäävä lainvalmistelutyö.

Päivähoitomaksu

Eräässä asiassa kantelija tiedusteli, voitiinko lasten saamat eläketulot laskea perheen yhteisiksi tuloiksi päivähoitomaksun suuruutta määrittäessä, kun lapset eivät ole elatusvelvollisia vanhempiansa nähden. Päivähoitomaksujen suuruutta määrittäessä Oulun kaupunki oli ottanut perheen tuloina huomioon kantelijan sekä hänen molempien päivähoidossa olleiden lastensa saamat perhe-eläkkeet. Tästä tulosta oli laskettu perheen koon mukaan määräytynyt päivähoitomaksu.

OA totesi, että lapsen elatuksesta annetun lain mukaan vanhempien elatusvastuun laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös lapsen kyky ja mahdollisuudet itse vastata elatuksestaan. Myös toimeentulotukilain mukaan alaikäisten lasten elatukseen on käytettävä ensisijaisesti lasten omia tuloja tai varoja, mikäli heillä on tällaisia tuloja tai varoja. OA:n mielestä päivähoitomaksun määräytymisperusteiden ja elatusvelvollisuutta koskevien säännösten välillä ei ole ristiriitaa eikä hän pitänyt lainvastaisena sitä, että päivähoidossa olevan lapsen saamat perhe-eläketulot otetaan huomioon maksua määrittäessä.

Sen sijaan hän katsoi päivähoitomaksun määräytymistä koskevien asiakasmaksulain säännösten olevan tul-

kinnanvaraiset siltä osin, määrätäänkö päivähoitomaksu lukemalla kaikkien päivähoidossa olevien lasten tulot mukaan perheen tuloiksi, joista kunkin lapsen päivähoitomaksu määrätään, kuten kantelijan kohdalla tapahtui, vai määrätäänkö maksu erikseen kunkin päivähoidossa olevan lapsen ja hänen vanhempien- ja heidän kanssaan yhteistaloudessa asuvien puolisoitten ja avopuolisoitten tulojen mukaan.

OA totesi omana käsityksenään, että asiakasmaksulain 10 a §:n 1 ja 3 momentin ja -asetuksen 2 §:n 1 kohdan säännös puoltasi hänen mielestään tulkintaa, jonka mukaan maksu määräytyisi erikseen kunkin päivähoidossa olevan lapsen ja hänen kanssaan yhteistaloudessa asuvien vanhempien tai muiden huoltajien ja näiden avio/avopuolisoitten tulojen perusteella. Hän totesi, että päivähoitomaksun määräämistä koskevia säännöksiä tulisi tulkita niin, että kummankin lapsen maksuun vaikutti äidin tulojen lisäksi vain hänen saamansa eläketulo (539/4/05*).

OMAISHOIDON TUKEA

Omaishoidon tukea koskeissa kanteluissa oltiin tyytymättömiä muun muassa omaishoidon tuen myöntämisedellytysten kuntakohtaiseen vaihteluun ja siitä aiheutuvaan eriarvoisuuteen.

Omaishoidon tuki on kokonaisuus, joka sisältää asiakkaalle myönnetyn sosiaalipalvelun ja toisaalta hoitajan ja kunnan välisen toimeksiantosopimuksen. Hoidettavan ja hoitajan ollessa saman perheen jäseniä tämän kokonaisuuden eri osien erottaminen ei aina ole selvää asiakkaan kannalta. Neuvonnan merkitys korostuukin tässä yhteydessä. Kun tyttärensä omaishoitajana toimineen kantelijan kirjeestä sosiaalihoitajalle ei ilmennyt selkeästi, oliko siinä esitetty vaatimus tarkoitettu muutoksenhauksi vai uudeksi omaishoidon tukea koskevaksi vaatimukseksi, kantelijalta olisi OA:n käsityksen mukaan tullut tiedustella tarkemmin, miten hän halusi asiansa käsiteltävän ja ohjata tarvittaessa asian hoitamiseksi (1309/4/03).

OA joutui kiinnittämään huomiota myös velvollisuuteen laatia hoito- ja palvelusuunnitelma ja siihen, että hoito- ja palvelusuunnitelma on aina liitettävä kunnan

ja hoitajan välillä tehtävään sopimukseen omaishoidon tuesta. OA kiinnitti huomiota myös hyvään hallintoon kuuluvaan huolettaisuusvelvollisuuteen omaishoidon tukea koskevien sopimuskäytäntöjen täyttämiseksi. Omaishoidon tuesta hoidettavalle tehtävästä päätöksestä tulee käydä ilmi, mitä tukea hänelle on myönnetty, kuinka paljon ja mihin saakka.

Kantelija haki vuoden 2001 alussa omaishoidon tukea avopuolisoista hoitamiseen vuodelle 2001. Omaishoidon tuki myönnettiin viranhaltijan toukokuussa tekemällä päätöksellä ajalle 1.4.–31.12.2001. Päätöksessä ei perusteltu tuen myöntämisen alkamisajankohdaksi, vaikka se poikkesi haetusta. OA katsoi, että päätös ei täyttänyt perustuslaissa ja hallintomenettelylaissa päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia. Hän katsoi lisäksi hakemuksen käsittelyn (noin neljä kuukautta) viivästyneen aiheettomasti (196/4/04*).

MUUT SOSIAALIPALVELUT

Joitakin kanteluita oli vanhusten kotipalveluiden riittämättömyydestä. Laiminlyöntejä ei näissä tapauksissa kuitenkaan saatujen selvitysten perusteella todettu. Pari kantelua oli lapsiperheiden kotipalveluiden saamisesta. Kaiken kaikkiaan kanteluita kotiin annettavien palveluiden tai asumispalveluiden riittämättömyydestä tai niiden laadusta oli hyvin vähän.

Muutama kantelu koski lääninhallituksen menettelyä yksityisten sosiaalipalvelujen valvojana ja lupaviranomaisena.

OA totesi eräaseen tällaiseen kanteluun antamassaan ratkaisussa, että palveluasumiseen sijoitettavien asukkaiden valinta on ensisijaisen tärkeää, jotta heidän turvallisuutensa ja heidän välttämätön huolenpionsa tulee turvatuksi. Tästä tehtävästä ovat sijoittavat kunnat ensisijaisesti vastuussa. Lääninhallituksen tulee kuitenkin OA:n näkemyksen mukaan valvontatehtäväänsä suorittaessaan seurata, että kunnat täyttävät tämän velvoitteensa. OA korosti myös sitä, että kunnan ja lääninhallituksen vastuunjaostoa riippumatta ketään ei perustuslain mukaan saa missään vaiheessa eikä missään hoitomuodossa kohdella hänen ihmisarvoaan loukkaavasti (317/4/04*).

lisalmen kaupungin sosiaalityönjohtaja oli kieltäytynyt kertomasta vireillä olevan sijaishuoltokodin perustamiseen liittyvistä asioista kantelijoille, joiden naapurustoon sijaishuoltokotia oltiin perustamassa. OA:n käsityksen mukaan sijaishuoltokodin lupahakemuksen vireilletuloa ja asian etenemistä ei voida pitää sellaisena yrityssalaisuutena, joka olisi julkisuuslain mukaan salassapidettävä. OA katsoi, että sosiaalityönjohtaja menetteli julkisuuslain 9 §:n vastaisesti, kun hän ei antanut pyydettyä tietoa julkisesta asiasta eli toimilupa-asian vireillä olost. Lupahakemusasiakirjat, sijaishuoltokodin tarkastuksen ajankohta, sosiaalilautakunnan käsittelypäivä ja lautakunnan päätös antaa sosiaalityönjohtajan esityksen mukainen lausunto lääninhallitukselle olivat kaikki OA:n käsityksen mukaan sosiaalikeskuksessa vireillä olleen asian julkisia käsittelyvaiheita, joista sosiaalityönjohtajan olisi kysyttäessä tullut antaa tieto. OA katsoi myös lääninhallituksen menetelleen virheellisesti, kun siellä vireille tullut lupahakemus kirjattiin yli kuukausi vireilletulon jälkeen ja niin myöhään, että tiedon saanti julkisen asian käsittelystä vaikeutui (2130/4/03*).

Taksinkuljettaja, jonka yritykseltä kuntayhtymä oli ostanut sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat kuljetuspalvelut, oli jättänyt kuntayhtymän ylläpitämään asumispalveluysikköön matkalla olleen kehitysvammaisen henkilön erehdyksessä väärään osoitteeseen työkeskukseen, jonka pihalla tämä oli viettänyt yön.

AOA Rautio totesi kuntayhtymän henkilöstön toiminnassa olleen erityisesti työnjaossa ja vastuunjaossa ilmeisiä puutteita, jotka olivat vaikuttaneet tapahtuneeseen. Hän kiinnitti kuntayhtymän johtajien huomiota siihen, että kuntayhtymän järjestäessä palveluja sen tulee huolehtia siitä, että palvelujen tarjoajat ovat riittävästi ohjeistetut tehtäviensä asianmukaiseksi hoitamiseksi ja että toimintatavoista ja noudatettavista käytännöistä tulee sopia palvelujen tarjoajien kanssa riittävän selkeästi. Sen sijaan AOA katsoi syyttäväviranomaisten menetelleen harkintavaltansa puitteissa, kun ne olivat tehneet syyttämättäjäättämisspäätökset ja katsoneet, että asiassa ei ollut näyttöä siitä, että takisautoilija ja asumisyksikön johtaja olisivat tahallisesti vaikuttaneet kyseiseen tapahtumaan (622/4/04).

Tarkastustoiminta

OA jatkoi kuntien sosiaali- ja terveystoimeen teke- miään tarkastuksia. Kertomusvuonna hän teki tarkastuksen Porin kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen. Aiemmin vastaavanlainen tarkastus on tehty Keravan, Rovaniemen ja Lappeenrannan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen. Tarkastuksen painopisteenä olivat sosiaalihuollossa muun muassa toimeentulotukiha- kemusten käsittelyajat ja kiireellisten hakemusten päi- vystäysjärjestelyt, vammaispalvelussa kunnassa esiin- tyvän palveluntarpeen selvittäminen ja määrärahojen varaaminen määrärahasidonnaisiin palveluihin, pal- velusuunnitelmien laatiminen, kuulovammaisten tulk- kipalveluiden järjestäminen ja kuljetuspalvelujärjestel- lyt sekä päihdehuollon palvelut.

Lastensuojelussa painopisteenä oli muun muassa lastensuojeluilmoitukset muilta viranomaisilta, yh- teistyö poliisi- ja terveydenhuoltoviranomaisten kans- sa perheväkivaltatilanteissa ja perheneuvolapalvelut. Tässä yhteydessä tarkastettiin Porin kaupungin nuori- soasema sekä kaupungin ylläpitämä kehitysvammais- ten asumispalveluysikkö Asuntola Apollo ja vanhus- ten dementiayksikkö Palvelukoti Sinikello.

Kehitysvammaisille erityishuoltoa antavien erityishuol- topiirien kuntayhtymien ylläpitämiin keskuslaitoksiin tehdyillä tarkastuksilla OA valvoo erityisesti erityishuol- lossa olevaan henkilöön kohdistuvien suojatoimen- piteiden lainmukaisuutta. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa eristäminen omaan huoneeseen tai turvahuoneeseen sekä kiinnipitäminen. Lisäksi OA tu- tustuu palvelukeskuksen asukkaiden oloihin ja asuk- kaiden kohteluun laitoksessa. Tämä tapahtuu keskus- teluin keskuslaitoksen johdon, henkilökunnan sekä asukkaiden ja heidän omaisten kanssa, asiakirjoihin perehtymällä sekä tarkastamalla laitoksen osastoja.

Kertomusvuonna OA tarkasti Suolahden kunnassa si- jaitsevan Suojarinteen palvelukeskuksen ja Paimion kunnassa sijaitsevan Peimarin palvelukeskuksen. Suo- jarinteen tarkastuksella tuli esille kehitysvammahuol- lossa käynnissä oleva palvelurakenteen muutos Keski- Suomen alueella. Käytännössä tämä tarkoittaa pyrkimystä muuttaa laitoshoidon asumispalveluiksi ja siten osittain myös kehitysvammaisten hoidon muuttumista

keskitetystä hoidosta seudullisiksi palveluiksi. Palvelukeskukseen jäivät asumaan vain kaikkein vaikeahoitettavimmat henkilöt. Peimarin palvelukeskuksessa käsiteltiin muun muassa asukkaan kannalta myönteisen ja kielteisen suojatoimenpiteen käyttöä. Tarkastukset eivät antaneet OA:lle aihetta jatkotoimenpiteisiin.

SOSIAALIHUOLLON TARKASTUKSET 2005

Suojarinteen palvelukeskus	6.4.2005
Peimarin palvelukeskus	16.11.2005
Porin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi	14.12.2005
Porin nuorisosasema	14.12.2005
Asuntola Apollo	14.12.2005
Palvelukoti Sinikello	14.12.2005

Muita sosiaalihuollon tarkastuksia on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 201.

TERVEYDENHUOLTO

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu julkisen terveydenhuollon laillisuusvalvonta. Sen sijaan itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulu, kuten ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta lukuun ottamatta kunnan tai kuntayhtymän näiltä palvelujen tuottajilta ostamia palveluja.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Paunio* tehtäviin. Pääesittelijänä näissä asioissa toimii vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija *Tanttinen-Laakkonen*.

Terveydenhuoltoon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on ensisijaisesti kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumisesta. Kertomusvuonna tulivat 1.3.2005 voimaan ns. hoitotakuuta koskevat lait (855–858/2004). Ne täsmentävät riittäviä terveyspalveluja, koska ne määrittelevät hoitoon pääsyn enimmäisajat.

Kertomusvuonna kantelut koskivat pääosin kunnan velvollisuutta järjestää terveyspalveluja, terveyspalvelujen saatavuutta, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, potilaan itsemääräämisoikeutta ja tiedonsaanti-oikeutta, mielenterveyspotilaan asemaa, potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen luovuttamista sekä terveydenhuollon asiakasmaksuja.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvoa ns. sulje-
tuissa laitoksissa olevien henkilöiden oloja ja kohtelua. Tämän vuoksi terveydenhuoltoon kohdistuvan laillisuusvalvonnan eräs tärkeä alue on tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoido. Käytännössä tämä merkitsee ennen kaikkea tällaista hoitoa antavien terveydenhuollon toimintayksiköiden tarkastamista. Kertomusvuonna tarkastettiin edellisen kertomusvuoden tapaan myös perusterveydenhuollon toimintaa, jossa huomion kohteena olivat odotusajat terveyskeskuslääkäreiden vastaanotoille kiireettömissä tapauksissa, hammashuollon järjestäminen ja terveyskeskusten vuodeosastot.

TERVEYDENHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluja 286 ja kolme omasta aloitteesta tutkitavaksi otettua asiaa. Edelliseen vuoteen verrattuna ratkaisujen määrä kasvoi 44:llä. Kaikista ratkaisuista toimenpideratkaisujen (huomautus, käsitys, esitys) osuus oli noin 18 %. Terveydenhuollon laillisuusvalvonnassa joudutaan arvioimaan hoitoa myös lääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa kuullaan aina ennen asian ratkaisemista lääketieteellisiä asiantuntijoita, yleensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta.

KUNNAN JÄRJESTÄMIS- VELVOLLISUUS JA TERVEYS- PALVELUJEN SAATAVUUS

Kertomusvuonna ratkaistiin kolme kantelua, jotka koskivat kuntien laajentunutta velvollisuutta järjestää hammashuolto (dnro 2193/4/03* Järvenpää, 77/4/04* Hollola ja Lahti ja 1529/4/04* Porvoo). OA korosti ratkaisuissaan, että kunnan tehtävänä on ollut 1.12.2002 lukien järjestää kunnan asukkaiden hammashuolto siten, että hoitoa annetaan kaikille huomioon ottaen hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus. Perustuslain säännökset edellyttävät hammashuollon la-
kisääteisten laajentuneiden velvoitteiden toteuttamista tarvittaessa voimavaroja lisäämällä. Kunnan on varattava talousarvioonsa määrärahat sekä kiireellistä että ei-kiireellistä hammashuoltoa varten.

Kertomusvuonna annettiin niin ikään ratkaisut kolmeen kanteluun, jotka koskivat kunnan velvollisuutta suorittaa lääkärintarkastuksia ajokyvyn arvioimiseksi ja antaa lääkärintodistuksia ajokyvystä (2010/4/03 Hauho, 511/4/04* Helsinki ja 3308/4/04* Mustasaari). Näissä ratkaisuissaan OA katsoi, että terveyskeskus ei voi lain mukaan kieltäytyä suorittamasta lääkärintarkastuksia ajokyvyn arvioimiseksi eikä antamasta lääkärintodistuksia ajokyvystä.

Eräissä ratkaisussaan OA katsoi, että sairauslomato-
distus työnantajaa varten on sairauden hoitoon liittyvä lääkärintodistus, jonka antaminen edellyttää lääkä-

rin suorittamaa tutkimusta. Tutkimus tehdään potilaan terveydentilan määrittämiseksi ja työkykyyn vaikuttavan sairauden toteamiseksi. OA:n käsityksen mukaan tällaisen lääkärintutkimuksen järjestäminen ja lääkärintodistuksen antaminen kuuluvat kunnan järjestämisvelvollisuuteen (554/4/04*).

OA tutki omana aloitteenaan Lieksan kaupungin työterveyshuollon järjestelyjä ja arvosteli kaupunkia siitä, että se oli työterveyshuollon palveluja koskevassa tiedotteessaan ilmoittanut, että äkilliset sairaustapaukset hoidettiin terveyskeskuksen päivystyspoliklinikalla ja muut yksityissektorilla. OA korosti, että kansanterveyslain mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää niin kiireellistä kuin ei-kiireellistäkin hoitoa potilaan yksilöllisten tarpeiden mukaan (120/2/04).

Eräässä ratkaisussaan OA korosti, että suun terveydenhuollon päivystyspalvelut tulee järjestää ei ainoastaan perusterveydenhuollossa vaan myös erikoissairaanhoidossa (933/4/03* Tampere ja Pirkanmaan sairaanhoitopiiri).

Fabry-potilaiden hoitoa koskevaan kanteluun antamassaan ratkaisussa OA totesi, että erikoissairaanhoidon järjestämisvastuun ulkopuolelle ei voida sulkea tiettyjä sairauksia, esim. Fabry-sairautta, sairastavia potilasryhmiä (921/4/04*). OA:n käsityksen mukaan lainvastaisista oli myös karsastavien lasten tutkimuksen, hoidon ja seurannan sulkeminen kunnallisen terveydenhuollon järjestämisvastuun ulkopuolelle (1594/4/03*). Tätä ratkaisua selostetaan lähemmin jäljempänä s. 196.

Eräässä ratkaisussaan OA kiinnitti huomiota siihen, että terveyspalvelut tuli järjestää siten, että myös kiireettömään hoitoon pääsy turvataan ja että lastenpsykiatrisen hoidon tarpeen ja kiireellisyyden arvioinnin määraikoja noudatetaan (1250/4/03 s. 206).

Alaikäisen lapsen psykiatrista hoitoa koskevassa ratkaisussaan OA totesi, että oikeus perustuslaissa tarkoitettuihin riittäviin terveyspalveluihin sekä välttämättömään huolenpitoon merkitsevät julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia siitä, että psykiatrista hoitoa on saatavilla sitä tarvitseville lapsille ja nuorille ja että kiireellinen hoito voidaan antaa laissa edellytetyllä tavalla välittömästi ja ei-kiireellinen hoito laissa säädettyissä enimmäisajoissa. Tätä ratkaisua seloste-

taan tarkemmin Lapsen oikeudet -jaksossa s. 206. Toisessa alaikäisen lapsen psykiatrista hoitoa koskevassa ratkaisussaan OA totesi, että lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin jäi toteutumatta, kun lapsi joutui odottamaan tarpeellista lastenpsykiatrista hoitoa kohtuuttoman kauan. Lapsi sai tarvitsemaansa yksilöllistä hoitoa vasta runsaan puoleltoista vuoden kuluttua lähetteen saapumisesta sairaalaan (2661/4/03).

OIKEUS HYVÄÄN HOITOON JA SIIHEN LIITTYVÄÄN KOHTELUUN

Lääkäri ei tehnyt potilaalle keskussairaalan päivystyspoliklinikalla neurologista tutkimusta, vaikka tutkimuksen tekeminen potilaalle, jolla oli kaatumisen seurauksena päänsärkyä, olisi kuulunut potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (potilaslaissa) tarkoitettuun laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoidon. OA katsoi lääkärin menetelleen lainvastaisesti (1329/4/04*).

Osastonylilääkäri oli kantelijan mielestä syyttänyt häntä oireiden teeskentelemisestä ja siitä, että tämä olisi myös todennut hänen vaimolleen, että "taitaa olla opiaatit koko perheelle ongelma, kun vaimokin on niitä vaatimassa". OA korosti ratkaisussaan, että potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilas on kohdeltava niin, ettei hänen ihmisarvoaan loukata. Säännös merkitsee muun muassa sitä, että terveydenhuollon ammattihenkilöiltä edellytetään kaikissa tilanteissa asiallista käytöstä (2049/4/03).

Vastaanottotilanteessa erikoislääkäri ei ollut tervehdinyt potilasta eikä sanonut nimeään. Hoitotoimenpiteen jälkeen hän oli poistunut sanomatta sanaakaan ja hyvästelemättä. OA:n mielestä erikoislääkärin käytös ei vastannut kunnalliselta terveydenhuollon viranhaltijalta edellytettävää käytöstä. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen kuntalain 44 a §:n mukaan viranhaltijan edellytettiin käyttäytymisen virkatoimissaan asianmukaisesti. Potilaslain mukaan hyvään hoitoon kuuluu potilaan hyvä kohtelu. Nämä säännökset tarkoittavat muun muassa sitä, että asiakastilanteissa noudatetaan tavanomaisia tervehtimis- ja käyttäytymistapoja (878/4/04).

Ratkaisussaan eräseen kanteluun OA arvosteli Säteilyturvakeskuksen ylilääkärinä siitä, että tämä oli kantelijan kanssa käymässään puhelinkeskustelussa luonnehtinut sähköyliherkkyyttä ”psykkiseksi tartunnaksi” (”psykkis smitti”), vaikka hän tiesi, että kantelijalla oli sähköyliherkkyysoireita. OA:n mielestä ylilääkärin olisi pitänyt ymmärtää, että kantelija saattoi pitää luonnehdintaa loukkaavana. Tämän vuoksi ylilääkäri menetteli vastoin valtion virkamieslain 14 §:n säännöstä, jonka mukaan virkamiehen on käytäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (2004/4/03).

OA piti asianmukaisena ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvana menettelynä sitä, että potilaalle annetaan jälkikäihin avauksen jälkeen kirjalliset toimintaohjeet toimenpiteen jälkeisten mahdollisten oireiden syntymisen varalta (1045/4/04*).

POTILAAN TIEDONSAANTI- JA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

Kertomusvuonna korostuivat edellisten vuosien tapaan kysymykset, jotka koskivat potilaan oikeutta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidon toteuttamiseen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Lääkäri ei kantelijan mukaan kertonut hänelle niistä mahdollisista komplikaatioista, jotka liittyvät alahuulesta otettavan näytepalan ottoon. Toimenpiteen jälkioireina kantelijalle aiheutui muun muassa alahuulen ärsytystä ja limakalvopullistuma. OA:n käsityksen mukaan hoito- tai tutkimustoimenpiteen luonteella ja komplikaatoriskin todennäköisyydellä on merkitystä arvioitaessa potilaan tiedonsaantioikeuden laajuutta. Lääkärin olisi ennen alahuulen limakalvonäytteenottoa tullut oma-aloitteisesti antaa potilaalle selvitys toimenpiteeseen mahdollisesti liittyvistä komplikaatioista. Näin ollen asiasta olisi myös tullut tehdä ainakin lyhyt merkintä potilasasiakirjoihin tapahtuma-aikaan voimassa olleiden sosiaali- ja terveysministeriön määräysten mukaisesti. Tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on välittömässä yhteydessä potilaan itsemääräämisoikeuteen (1045/4/03).

Kantelijat arvostelivat kaupungin sairaalan hoitajaa siitä, että tämä oli herättänyt vanhuspotilaita käsilau-

kun tarkastuksiin. OA totesi ratkaisussaan, että yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen voidaan puuttua ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja laissa säädettyjä menettelytapoja tarkoin noudattaen. Mikäli sairaalassa syntyy tilanne, jossa on perusteltua tehdä potilaalle henkilöntarkastus hänen terveydentilansa turvaamiseksi, tarkastuksen tulee perustua aina potilaan antamaan suostumukseen ja potilasasiakirjoihin tulee tehdä tarkastuksesta merkinnät (1843/4/03).

Eräessä ratkaisussaan OA korosti, että lääkärin tulee potilaslain 7 §:n mukaan päättää lasta koskevan lähteen laatimisesta yhteisymmärryksessä hänen huoltajiensa kanssa (2700/4/03 s. 203).

MIELENTERVEYSPOTILAAN ASEMA

Eräessä asiassa kantelija arvosteli psykiatrista sairaalaa siitä, että se oli estänyt hänen toimimistaan mielentilatutkimukseen määrätyn potilaan asiamiehenä rajoittamalla heidän välistä yhteydenpitoaan. Kantelijan ja potilaan välistä yhteydenpitoa olikin rajoitettu ainakin yhden tapaamiskerran aikana. Kantelija, joka ei ollut oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, oli selvityksen perusteella toiminut tuohon aikaan sellaisena potilaan asiamiehenä, ettei heidän yhteydenpitoaan olisi saanut rajoittaa siten kuin oli tehty. OA katsoi, että menettely oli vastoin mielenterveyslain 22 j §:n 4 momenttia. Sairaalaan annetuista selvityksistä ei ilmennyt, oliko sairaalan tiedossa, että kantelija toimi potilaan asiamiehenä. OA:n käsityksen mukaan sairaalan olisi tullut selvittää kantelijan oikeudellinen asema, ennen kuin tapaamiseen liittyvistä rajoituksista päätettiin. Sairaala olisi voinut tässä tarkoituksessa edellyttää kantelijan esittävän asemastaan luotettavan selvityksen (785/4/03).

Terveyskeskuslääkäri oli antanut potilaalle injektion vastoin tämän tahtoa, kun tätä oltiin kuljettamassa sairaalaan. Tämä ei ollut mielenterveyslain mukainen menettely. OA totesi, että poliisi oli sinänsä velvollinen antamaan kuljetustilanteessa virka-apua ja poliisilla oli poliisilain mukaan oikeus käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Toisaalta kantelijan taltuttamiseksi tarvittavat voima-

keinot olisivat voineet aiheuttaa hänelle vakavaa, jopa pysyvää vahinkoa. Vahingon vaaraa lisäsi se, että kuljetettava matka terveyskeskuksesta sairaalaan oli huomattavan pitkä.

OA:n mielestä lääkärin antama injektio merkitsi tässä tilanteessa lievempää ja inhimillisempää puuttumista kantelijan ruumiilliseen koskemattomuuteen kuin hänen taltuttamisensa voimakeinoin. Kun otettiin huomioon, että injektion antaminen oli lääketieteellisesti perustelluksi katsottava toimenpide tuossa tilanteessa, toimenpide oli puolustettava myös Terveystieteiden tutkimuskeskuksen lausunnossa esitetyn kaksosstandardin mukaan. Tämä merkitsee sitä, että lääkärin suorittaman lääkitys- tai muun toimenpiteen puolustettavuutta harkittaessa on otettava huomioon terveydenhuollon ammattihenkilöstöä ohjaavat normit. Niistä saattaa johtua lisävaatimuksia teon puolustettavuutta arvioitaessa, kuten vaatimus lääketieteellisesti perustellusta toimenpiteestä ja vaatimus ihmisarvoa loukkaavien toimenpiteiden kiellosta.

OA katsoi terveyskeskuslääkärin toimineen pakkotilassa, minkä vuoksi hänen menettelyään ei ollut pidettävä lainvastaisena. Hän korosti kuitenkin, että mielen-terveyslain tai potilaslain perusteella potilasta ei saa lääkittää hänen tahdostaan riippumatta tilanteessa, jossa häntä ollaan kuljettamassa sairaalaan tarkkailtavaksi (85/4/04*).

OA teki asiassa sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen, että ministeriö selvittäisi, onko mielen-terveyslakia syytä täsmentää säännöksillä, jotka koskevat potilaan lääkitsemistä hänen tahdostaan riippumatta tilanteessa, jossa häntä ei vielä ole otettu tarkkailuun (2401/2/05).

POTILASASIAKIRJAMERKINNÄT JA POTILASTIETOJEN LUOVUTTAMINEN

Potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät ja potilastietojen luovuttamista koskevat kysymykset olivat kertomusvuonna edelleen paljon esillä. Useissa tapauksissa voitiin todeta, että potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteelliset. Ratkaisuihin todettiin, että riittävät, asianmukaiset ja virheettömät potilasasiakirjat selkiinnyttävät

ja vahvistavat potilaan ja hoitohenkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisen hoitosuhteen syntymistä. Ratkaisuissa korostettiin, että potilasasiakirjojen laatimista ja säilyttämistä koskevaa sosiaali- ja terveysministeriön asetusta täytyy noudattaa.

OA katsoi lääkärin menetelleen lainvastaisesti, kun tämä jätti kirjaamatta suorittamansa tutkimuksen tulokset potilasasiakirjoihin siten kuin sosiaali- ja terveysministeriön asetus edellyttää. Myös tutkimuksen suoritusaika olisi tullut kirjata. Niin ikään potilaan osasto- hoitoa koskevista potilasasiakirjoista puuttuivat merkinnät päänvammasta ja sen aiheuttamista tutkimuksista (1329/4/04*). Leikkausajankohdan siirtymistä koskevat potilasasiakirjamerkinnät olivat eräässä asiassa puutteelliset. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa säädetään, että jos potilas potilaslain 4 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa joutuu odottamaan hoitoon pääsyä, potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkinnät hoidon viivytyksen syystä, arvioidusta hoitoon pääsyaajasta ja siitä, että mainitut tiedot on ilmoitettu potilaalle (2367/4/03).

Eräässä asiassa OA katsoi asiakirjapyyntöä koskevan asian käsittelyn viivästyneen aiheettomasti, kun lapsen vanhemmat saivat pyytämänsä jäljennökset lastaan koskevista potilasasiakirjoista vasta runsaan neljän kuukauden kuluttua pyynnön esittämisestä (2661/4/03).

Eräs kanteluasia jäi osittain selvittämättä kadonneiden potilasasiakirjojen vuoksi. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen mukaan potilasasiakirjat tulee laatia ja säilyttää sellaisia välineitä ja menetelmiä käyttäen, että asiakirjoihin sisältyvien tietojen eheys ja käytettävyyden voidaan turvata tietojen säilytysaikana. OA kiinnitti sairaalan huomiota huolellisuuteen potilasasiakirjojen säilyttämisessä (2848/4/03).

Eräässä asiassa kantelija oli pyytänyt terveyskeskuksesta potilastietoja sekä henkilötietolain että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) perusteella. OA katsoi, että yllälääkärin olisi tullut antaa kantelijan henkilötietolain nojalla tekemään asiakirjapyyntöön kirjallinen todistus, jossa olisi mainittu ne syyt, joiden vuoksi tarkastusoikeus evätettiin. Yllälääkärin olisi tullut myös vastata kantelijan julkisuuslain nojalla tekemään kirjalliseen asiakirjapyyntö-

töön ja ilmoittaa hänelle kieltäytymisen syy. Samalla kantelijalle olisi tullut antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella kantelijalta, halusiko hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi (2408/4/03).

Eräässä ratkaisussaan OA korosti, että salassa pidettäviä potilasasiakirjatietoja saadaan antaa toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle vain potilaan tai hänen laillisen edustajansa suullisen suostumuksen tai asyhteydestä muuten ilmenevän suostumuksen mukaisesti. Näin ollen lasta koskevan lähetteen lähettämiseen toiseen terveydenhuollon toimintayksikköön vaaditaan lapsen huoltajien suostumus (2700/4/03 s. 203).

MENETTELYN ASIANMUKAISUUS

Terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksiköiden menettelyssä OA havaitsi puutteita ja kehittämis- tarpeita.

Lääkelaitos luokitteli kantelijan kilpailijan valmisteen lääkkeeksi noin kolmen vuoden kuluttua siitä, kun kantelija oli ollut ensimmäisen kerran asian vuoksi yhteydessä Lääkelaitokseen. Lääkelaitos ei ollut kantelijan mielestä ryhtynyt viivyttelemättä toimenpiteisiin muidenkin kuin kantelijan valmistamien, 10 % kamferia sisältäneiden tuotteiden poistamiseksi markkinoilta tai luokittelemiseksi lääkevalmisteiksi. OA totesi, että jälkikäteen ei enää ollut mahdollista arvioida, olisiko aiemmin tehty selvitystyö johtanut siihen, että Lääkelaitos olisi luokitellut kyseessä olevan valmisteen lääkkeeksi. Lääkelaitoksen olisi hänen mielestään kuitenkin pitänyt ryhtyä tapahtunutta aikaisemmin selvittämään kantelijan kilpailijan valmisteen lääkeluokittelun tarvetta. OA:n mielestä asiassa esitetyn selvityksen perusteella oli pääteltävissä, että Lääkelaitos oli laiminlyönyt sille lain mukaan kuuluvan valvontavelvollisuuden tässä suhteessa (449/4/03).

Eräässä asiassa Lääkelaitos tulkitsi kantelijan mielestä lääkelakia ja Euroopan yhteisön lainsäädäntöä virheellisesti katsoessaan, että eräs osakeyhtiö harjoitti lääkkeiden tukkukauppaa Suomessa. Lausunnossaan tulille Lääkelaitos oli katsonut, että osakeyhtiön toiminta täytti lääkelain sekä Euroopan parlamentin ja neuvos-

ton direktiivin 2001/83/EY 1 artiklan 17 kohdassa tarkoitetun lääketukku kaupan tunnusmerkistön siten, että osakeyhtiö tarvitsi luvan toiminnalleen. AOA Jääskeläinen katsoi ratkaisussaan, että lääkkeiden maahan- tuontia koskevassa luvanvaraisuuspunninnassa tuli ottaa huomioon perusoikeutena turvattu jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perusoikeuden rajoitusten tulee perustua lakiin ja olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten, on ilmentävä laista. AOA:n mielestä lääkelaki ei sisältänyt säännöksiä, jotka riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti osoittaisivat, että kantelussa tarkoitettu toiminta olisi ollut luvanvaraista (1079/4/04).

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen olisi OA:n käsityksen mukaan pitänyt kanteluasiain käsittellessään ottaa huomioon asian käsittelyyn lääninhallituksessa käytetty aika, jotta asian kokonaiskäsittelyaika olisi pysynyt kohtuullisena. Asian käsittely kesti kokonaisuudessaan yli kolme vuotta neljä kuukautta (2471/4/03).

Länsi-Suomen lääninhallitusta OA arvosteli siitä, että kanteluasian käsittely kesti kokonaisuudessaan noin kaksi vuotta kymmenen kuukautta, kun kantelun vireille tulovuoden tulossopimuksessa käsittelyn tavoitemääräajaksi oli asetettu kuusi kuukautta. OA piti käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Hän katsoi kantelun käsittelyn kuitenkin aiheettomasti viivästyneen vasta sen jälkeen, kun asia oli ilman välitoimia vireillä runsaat kahdeksan ja puoli kuukautta sen jälkeen kun kantelija oli antanut vastineensa (2106/4/04*).

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselta pyydettiin kuolemansyylausunto ja kuolintodistus poliisin suorittamaa esitutkintaa varten. Suositusaika lausunnon ja kuolintodistuksen valmistumiselle oli noin kolme kuukautta. Lausunnon ja kuolintodistuksen antaminen kesti kuitenkin noin kahdeksan kuukautta, mikä hidasti myös esitutkintaa. AOA Rautio katsoi, että oikeuslääketieteen laitoksen johtajan olisi tullut määrätä toinen lääkäri antamaan lausunto, kun ruumiinavauksen suorittanut lääkäri oli sanoutunut irti tehtävästään (141/4/04).

Kantelija arvosteli sairaanhoitopiiriä ja sen työterveys- huolto-organisaatiota siitä, että ne olivat suhtautu-

neet välinpitämättömästi sairaalan nuorisopsykiatrian osaston sisäilmaongelmien aiheuttamaan terveysvaaraan. OA totesi ratkaisussaan kanteluun, että sairaanhoitopiiriin ja sen käyttämien työterveyshuolto-organisaatioiden toiminnassa ei ollut käynyt ilmi sellaisia laiminlyöntejä, että hän voi katsoa niiden menetelleen lainvastaisesti. Tästä huolimatta hän totesi kuitenkin, että sairaanhoitopiiriin työsuojelu- ja työterveydenhuolto-organisaation määrätietoisempi toiminta terveysongelmien selvittämiseksi ja poistamiseksi heti niiden ilmaannuttua olisi paremmin vastannut julkiselle vallalle perustuslain 18 §:ssä asetettua velvoitetta huolehtia työvoiman suojelusta (224/4/04).

Kaupungin terveysviraston apuvälineyksikkö ei OA:n käsityksen mukaan toiminut lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen hankintaa koskevassa asiassa perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Terveysviraston apuvälineyksikössä tehtiin lukutelineen hankintaan tarvittava lähete sairaanhoitopiiriin vasta yli viiden kuukauden kuluttua siitä, kun potilaan omalääkäri oli tehnyt hankintaa koskevan esityksen apuvälineyksikölle (2035/4/03).

OA katsoi kaupungin terveyskeskuksen kuntoutusryhmän menetelleen lainvastaisesti, kun se oli hylännyt kantelijan vaatimuksen vammaispyörätuolin kumien uusimisesta syntyneiden kustannusten korvaamisesta. OA kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveysviraston huomiota hyvän hallinnon ja asianmukaisen käsittelyn vaatimuksiin neuvonnan ja ohjauksen antamisessa. Hän korosti, että lääkinnällistä kuntoutusta koskevissa asioissa, joissa asiakkaalla ei ole käytössään varsinaisia muutoksenhakekeinoja, viranomaisten ohjeet ovat yhdenmukaisia. Myös menettelysäännösten noudattamisen tulee olla helppoa. Kantelijan kuntoutustyöryhmälle tekemä vaatimus oli hylätty muun muassa sillä perusteella, että hän ei ollut kääntynyt asiassa terveyskeskuksen fysioterapiaoaston puoleen etukäteen. Tällainen vastaus tilanteessa, jossa henkilö oli ollut yhteydessä asiassa eri viranomaistahoihin ja häntä oli ohjattu toimimaan eri tavoilla, hämmensi asiakasta eikä herättänyt luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. OA:n käsityksen mukaan kaupunki ei ollut onnistunut asian hoitamisessa hyvän hallintomenettelyn vaatimusten edellyttämällä tavalla.

Kantelijan sosiaali- ja terveyslautakunnalle esittämän kustannuksen korvaamista koskevan vaatimuksen käsittelyaika oli OA käsityksen mukaan kohtuuttoman pitkä, kun se kesti yli viisi kuukautta. Useat eri viranhaltijat olivat vaikuttaneet siihen, että kantelijan vaatimuksen käsittely viivästyi. OA kiinnitti vastaisen varalle sosiaali- ja terveysjohtajan huomiota siihen, että hänen tulisi kaupungin sosiaali- ja terveyshuollon toimialan johtajana ja sosiaali- ja terveyslautakunnan esittelijänä huolehtia siitä, että sosiaali- ja terveyslautakunnalle esitettyjen vaatimusten käsittely tapahtuu asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä joko sosiaali- ja terveyslautakunnassa tai sosiaali- ja terveysvirastossa. OA katsoi myös kuntoutuspalveluiden osastopäällikön viivytelleen kantelijan vaatimuksen käsittelyssä hänen käsitellessään sitä ainakin lähes kaksi kuukautta (2179/4/03).

ASIAKASMAKSUT

OA katsoi kunnan menetelleen lainvastaisesti periesään kunnan maksusitoumuksella yksityisessä sairaalassa hoidettavina olleilta potilailta maksun heidän sairaankuljetuksestaan sairaalasta terveyskeskukseen jatkohoitoon. Tätä ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 198.

Tarkastustoiminta

Psykiatriisiin sairaaloihin tehdyillä tarkastuksilla OA valvoo erityisesti tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden oloja ja kohtelua. Tämä tapahtuu keskusteluin sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan sekä potilaiden kanssa, asiakirjoihin perehtymällä sekä tarkastamalla suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Kertomusvuonna seurattiin erityisesti hoitotakuun toteutumista lasten- ja nuorisopsykiatriassa ja mielen-terveyspotilaiden itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoituksia. Myös muut potilaiden oikeudet, muun muassa heidän mahdollisuutensa ulkoiluun, olivat esillä tarkastuksilla.

Kertomusvuonna tarkastettiin Kanta-Hämeen keskussairaalan psykiatrinen tulosalue (Ahveniston sairaala), Niuvanniemen sairaalan nuoriso-osasto ja Päijät-Hämeen keskussairaalan psykiatriset osastot. Perusterveydenhuollon toimintayksiköistä OA tarkasti Porin kaupungin terveyskeskuksen vuodeosastot. OA korosti tarkastuksillaan, että lapsilla ja nuorilla on oikeus päästä psykiatriseen hoitoon laissa säädettyissä määrärajoissa ja että jos sairaanhoitopiiri ei voi itse antaa hoitoa näissä määrärajoissa, sen on hankittava hoito joltakin muulta palvelujen tuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaisesti.

OA kiinnitti tarkastuksillaan huomiota siihen, että lääninhallituksilla on keskeinen ja tärkeä tehtävä psykiatrisessa sairaalahoidossa vastoin tahtoaan olevien potilaiden perusoikeuksien rajoittamisen valvonnassa. Hän korosti, että psykiatrisessa sairaalassa tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten mielenterveyslain 4 a luvussa tarkoitettuja itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan ja että psykiatrisen sairaalan eri osastojen omien sääntöjen tulee olla lainmukaisia. Hän kiinnitti myös sairaaloiden huomiota siihen, että eristämisen ja sitomisen laissa säädetyt edellytykset eroavat toisistaan.

Kanta-Hämeen keskussairaalaan tehdyllä tarkastuksella kävi ilmi, että hoitoon määräämistä koskevaa päätöstä tiedoksi annettaessa sairaalassa menetellään siten, että potilaan toipumista odotetaan kohtuullinen aika, jollei hän terveydentilansa vuoksi ymmärrä päätöksen ja siihen liitetyn valitusosoituksen merkitystä. Tarkastuksen jälkeen oikeusasiamiehen kansliassa tehdyn alustavan selvityksen perusteella näytti siltä, että edunvalvojan määräämiseksi tällaisissa tilanteissa ei ole yhtenäistä käytäntöä. Tämän vuoksi OA päätti lähettää tarkastuksesta laaditun pöytäkirjan tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle huomioon otettavaksi lainsäädäntöä ja hallinnollista ohjeistusta valmisteltaessa.

Päijät-Hämeen keskussairaalaan tehdyllä tarkastuksella OA kiinnitti vakavaa huomiota erityisesti kahden aikuispsykiatrian osaston (5 ja 7) ylikuormitukseen. Ylikuormitusprosentit kyseisillä osastoilla olivat tammi-lokakuussa korkeimmillaan 130 % ja 133 %. Ylikuormitus ei kuulu laadultaan hyvään terveyden- ja

sairaanhoitoon. Se aiheuttaa levottomuutta, loukkaa potilaiden yksityisyyden suojaa eikä voi olla vaikuttamatta hoidon laatuun ja potilaiden itsemääräämisoikeuden rajoituksiin.

TERVEYDENHUOLLON TARKASTUKSET 2005

Kanta-Hämeen keskussairaalan psykiatrinen tulosalue (Ahveniston sairaala)	16.6.2005
Niuvanniemen sairaalan nuoriso-osasto	22.9.2005
Päijät-Hämeen keskussairaalan psykiatriset osastot	24.11.2005
Porin kaupungin terveyskeskuksen vuodeosastot	14.12.2005

Ratkaisuja

KARSASTUSPOTILAAN HOITO

Vanhemmat arvostelivat Loviisanseudun terveydenhuollon kuntayhtymän vastaavana lääkärinä toimineen ylilääkärin menettelyä. Ylilääkäri oli vedonnut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän käytäntöön karsastavien lasten hoidossa ja evännyt heidän yksivuotiaalta tyttäreltään hoidon ja kieltäytynyt antamasta maksusitoumusta yksityisen silmätautien erikoislääkärin vastaanotolle. Kantelijoiden käsityksen mukaan yksivuotiaan lapsen karsastus, joka ei parane itsestään, kuuluu julkisen terveydenhuollon vastuulle.

Loviisanseudun terveyskeskuksen neuvolalääkäri oli todennut lapsella hoitoa vaativaa karsastusta. Hän laati lapselle lähetteen Helsingin yliopistollisen keskussairaalan silmätautien poliklinikalle. Lähetä kuitenkin palautettiin lähettäneelle lääkärille saatekirjein.

Saatekirjeessä todettiin, että Loviisan käytännön mukaan neuvolaikäiset lapset, joilla todetaan karsastusta tai epäillään toiminnallista heikkonäköisyyttä, lähe-

tetään yksityiselle silmälääkärille, jossa määrää myös silmälasit ja mahdollisen peittohoidon. Kirjeessä todettiin edelleen, ettei lasta koskeneesta lähetteestä käynyt ilmi sellaista asiaa, jonka perusteella primäritutkimus olisi tullut suorittaa yliopistollisen keskussairaalan silmäpoliklinikalla. Saatekirjeessä todettiin vielä, että osastonlääkäri oli ollut yhteydessä lapsen isään ja kehottanut tätä mitä pikimmin hakeutumaan yksityisen silmälääkärin vastaanotolle hoidettavien silmäsairauksien poissulkemiseksi ja tarvittavan hoidon aloittamiseksi.

Lähetteen palauttamisen yhteydessä osastonlääkäri ilmoitti lapsen isälle, että Loviisanseudun terveyskeskuksessa karsastavat lapset ohjataan ensisijaisesti yksityiselle silmälääkärille. Hän oli kuitenkin vielä pyytänyt isää varmistamaan, antaisiko terveyskeskus maksusitoumuksen yksityisen silmälääkärin vastaanotolle.

Vanhempien otettua yhteyttä Loviisanseudun terveydenhuollon kuntayhtymään ja pyydettyä suullisesti maksusitoumusta, kuntayhtymän vastaavana lääkärinä tuolloin toiminut ylilääkäri kieltäytyi sitä antamasta eikä vanhempien pyynnöstä huolimatta antanut kirjallista päätöstä maksusitoumuksen epäämisestä. Tässä yhteydessä ylilääkäri lähetti vanhemmille tiedoksi karsastuspoliklinikan erikoislääkärin kanssa käymästään puhelinkeskustelusta laatimansa muistion.

Muistiossaan ylilääkäri totesi muun muassa, että karsastuspoliklinikan resurssit riittävät vain leikkaushoidon suorittamiseen ja seurantaan sekä tutkimuksiin, kun näöntarkkuuden selvittämisessä tai peittohoidon toteuttamisessa on erityisiä ongelmia. Perusselvityksen, näöntarkkuuden seuranta ja rutiininomainen peittohoidon toteutus tulee tehdä yksityissektorilla. Erikoislääkärin mukaan kustannukset tulevat vanhempien vastattaviksi. Mikäli perheellä on taloudellisia ongelmia, oman kunnan sosiaalitoimesta on mahdollista saada avustusta kuluihin.

OA totesi päätöksessään muun muassa, että julkisessa terveydenhuollossa sellainen noudatettu käytäntö on lainvastainen, jossa suljetaan erikoissairaanhoidon palvelujen piiristä kokonaan määrättyjä sairauksia, esimerkiksi nyt kysymyksessä olevien kaltaisten karsastuspotilaiden tutkimus, hoito ja seuranta, ja ohjataan heidät omalla kustannuksellaan yksityissektorille.

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan karsastava lapsi tarvitsi kiistattomasti erikoissairaanhoidoa. Kunnan velvollisuuteen kuuluu järjestää erikoissairaanhoidon.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella noudatettiin karsastavien lasten hoidossa käytäntöä, joka perustui sairaanhoitopiirin sairaaloiden ja sen alueen terveyskeskusten edustajien vuonna 1997 yhteisesti sopimaan, vastaavan ylilääkärin selvityksensä kuvaamaan hoitoketjuun. Lähte voitiin siten palauttaa terveyskeskukseen, koska palauttaminen tapahtui sairaanhoitopiirissä sairaaloiden ja sen alueen terveyskeskusten sopiman hoitoketjun mukaisesti. Yhteisesti sovitun hoitokäytännön tarkoituksena oli OA:n käsityksen mukaan mitä ilmeisimmin ollut erikoissairaanhoidon porrastaminen tarkoituksenmukaisesti erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä niin, että potilaita hoidetaan oikeassa paikassa oikeaan aikaan.

OA ei kuitenkaan voinut pitää asianmukaisena informaatina lähettävälle terveyskeskuslääkärille saatekirjeessä ollutta yksipuolista tietoa siitä, että neuvolaikäiset lapset, joilla todettiin karsastusta tai epäiltiin toiminnallista heikkonäköisyyttä, lähetetään yksityisen silmälääkärin vastaanotolle. Vaikka informaatiossa tältä osin ei otettu kantaa kustannuskysymyksiin, siitä saattoi OA:n mielestä perustellusti saada sen käsityksen, että karsastuspotilaiden tutkimus ja hoito yksityissektorilla tapahtuu aina potilaan omalla kustannuksella. Asianmukaiseen informaatioon olisikin OA:n käsityksen mukaan kuulunut kertoa myös vanhempien mahdollisuudesta kääntyä heidän niin halutessaan terveyskeskuksen puoleen maksusitoumuksen saamiseksi yksityissektorilla tapahtuvia silmälääkärissä käyntejä varten. Potilaalla on oikeus itse valita, käyttääkö hän julkisen vai yksityisen terveydenhuollon palveluja. Saatekirjeessä olisi OA:n mukaan ollut tarkoituksenmukaista viitata myös sairaanhoitopiirissä sovitun karsastuspotilaiden hoitoketjuun.

Erikoissairaanhoidon mukaan henkilön kotikunnan on huolehdittava siitä, että henkilö saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon tuon lain mukaisesti. Kunnan erikoissairaanhoidon nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtioneosuudesta annettua lakia. Kunnan jär-

jestäessä palveluja suunnittelu- ja valtionosuuslaissa tarkoitettulla tavalla esim. yksityiseltä palvelujen tuottajalta on palvelujen käyttäjältä perittävä samat maksut ja korvaukset kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämistä vastaavista palveluista.

OA:n käsityksen mukaan Loviisanseudun terveydenhuollon kuntayhtymän olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin tarpeellisen erikoissairaanhoidon järjestämiseksi lapselle jollakin suunnittelu- ja valtionosuuslaissa säädetyllä vaihtoehtoisella tavalla, esimerkiksi ostamalla palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta, kun se oli saanut tietää lähetteen palauttamisesta.

Yliääkärin antamasta selityksestä ilmenee, että Loviisanseudun terveydenhuollon kuntayhtymään tullaan luomaan hoitoketjun mukainen järjestelmä, jossa terveyskeskuksen vastaava lääkäri voi kotikunnan puolesta myöntää maksusitoumuksen yksityiselle silmälääkärille karsastuksen tutkimiseksi, hoitamiseksi ja seuraamiseksi. Yliääkärin mukaan lapsen äidin kanssa oli sovittu, että yksityisellä silmälääkärillä käynnistä aiheutuneet kustannukset korvataan perheelle jälkikäteen. Myös seuraavaa kontrollikäyntiä varten oli sovittu maksusitoumuksen myöntämisestä. Yliääkäriltä sittemmin puhelimitse saatujen tietojen mukaan luotu hoitoketju on toiminut hyvin. Yliääkärin mukaan hoitotakuu tuo kuitenkin muutoksia hoitoketjuun siten, että erikoissairaanhoidon vastaa karsastuspotilaiden hoidosta.

OA:n käsityksen mukaan yliääkärin olisi tullut antaa lapsen vanhemmille kirjallinen päätös maksusitoumuksen epäämisestä. Kirjallisella ja hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla perustellulla päätöksellä olisi voinut olla vanhemmille merkitystä heidän arvioissaan niitä oikeusturvakeinoja, joita heidän käytössään oli ja joihin he halusivat maksusitoumuksen epäämisen johdosta mahdollisesti turvautua.

Kantelussa esiin tuotu epäkohta on Loviisanseudun terveydenhuollon kuntayhtymän ja lapsen hoidon osalta saadun selvityksen mukaan korjaantunut. Tämän vuoksi asia ei antanut OA:lle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi esittämänsä käsitykset karsastuspotilaiden hoidosta ja lähetteen palauttamisen yhteydessä annettavasta asianmukaisesta informaatiosta Loviisanseudun terveydenhuollon

kuntayhtymän ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin tietoon.

Hän saattoi lisäksi yliääkärin tietoon esittämänsä käsityksen tämän velvollisuudesta antaa maksusitoumuksen epäämistä koskeva päätös kirjallisesti.

OA Paunion päätös 2.3.2005, dnro 1594/4/03*
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

SAIRAANKULJETUSMAKSUN LAINVASTAINEN PERIMINEN

Kantelijat olivat olleet Savitaipaleen kunnan maksusitoumuksella leikkauksessa yksityisessä sairaalassa, josta heidät oli siirretty ambulanssilla jatkohoitoon kunnan terveyskeskukseen. Kunta oli perinyt heiltä kuljetuksesta 290 euron suuruisen maksun. OA katsoi Savitaipaleen kunnan menettelleen lainvastaisesti periessään kunnan maksusitoumuksella erikoissairaanhoidossa hoidettavana olleelta potilaalta maksun hänen sairaankuljetuksestaan sairaalasta terveyskeskukseen.

Saadun selvityksen perusteella kysymys oli Savitaipaleen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslain (STVOL) 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla (ostopalvelu yksityiseltä palvelun tuottajalta) järjestämisestä erikoissairaanhoidosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 12 §:n mukaan ostopalveluina järjestetyistä sosiaali- ja terveysterveystoimista peritään palvelun käyttäjältä samat maksut ja korvaukset kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämistä vastaavista palveluista. Tämä merkitsee OA:n mielestä sitä, että potilaalta on perittävä asiakasmaksut samoin perustein riippumatta siitä, onko hän saanut erikoissairaanhoidon keskussairaalassa vai onko kunta järjestänyt vastaavan hoidon ostopalveluna yksityisessä sairaalassa. OA totesi vielä, että tämä asiakasmaksulain säännös on ollut voimassa samansisältöisenä sen voimaan tulosta vuoden 1993 alusta asti.

Asiakasmaksulain 5 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan lääkärin määräämä sairaankuljetusajoneuvolla tapahtuva sisään kirjoitetun potilaan kuljetus terveys-

keskuksen tai sairaalan sairaansijalta toiseen hoitolaitokseen on maksuton. Edelleen asiakasmaksuasetuksen 10 §:n mukaan lääkärin määräämästä sairaankuljetusajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta terveyskeskuksen tai sairaalan sairaansijalta toiseen hoitolaitokseen ei saa periä maksua. Jos kunta on osoittanut potilaan STVOL 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla hoitoon yksityissairaalaan, tulee yksityissairaalaista terveyskeskuksen vuodeosastolle jatkohoitoon siirretyn potilaan sairaankuljetuksen OA:n käsityksen mukaan olla asiakasmaksulain säännökset huomioon ottaen potilaalle maksuton.

OA antoi Savitaipaleen perusturvalautakunnalle huomautuksen vastaisen varalle sairaankuljetusmaksujen lainvastaisesta määräämisestä. Hän totesi vielä, että asiakasmaksun määräämisestä tai maksuunpanosta voidaan asiakasmaksulain 17 § sekä verojen ja maksujen ulosotosta annetun lain 8, 9 ja 11 § huomioon ottaen tehdä perustevalitus hallinto-oikeuteen viiden vuoden kuluessa maksun määräämistä tai maksuunpanoa seuranneen vuoden alusta lukien. Kunnan velvollisuudesta perittyjen maksujen palauttamiseen päättää siis hallinto-oikeus. Oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten tekemiä päätöksiä eikä velvoittaa kuntaa lainvastaisinakaan pitämiensä maksujen palauttamiseen. Kantelijoilla oli mahdollisuus saattaa sairaankuljetusmaksua koskeva asia perustevalituksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mikäli maksuunpanoa ei kunnan toimesta korjata.

OA Paunion päätös 21.1.2005, dnrot 1201/4/03* ja 1126/4/03* (esittelijänä Aila Linnakangas)

LAPSEN OIKEUDET

Yleiskatsaus

Lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin kansliassa kertomusvuonna yhteensä noin 160. Määrä on edellisvuosia huomattavasti suurempi. Noin kaksi kolmasosaa lapsen oikeuksia koskevista asioista liittyy sosiaalihuollon viranomaisten tehtäviin, erityisesti lastensuojeluun tai lapsen huollon ja tapaamisoikeuden ongelmiin. Noin kymmenesosa liittyi poliisin toimintaan ja suunnilleen saman verran koulumaailmaan. Loput ratkaisuksista koskivat muun muassa terveydenhuollon viranomaisia ja oikeusviranomaisia. Noin 20 % ratkaisuista johti toimenpiteisiin.

Lapsen oikeuksia koskevat asiat on jäljempänä tilastoitu kantelun kohteen mukaan eivätkä ne sen vuoksi näy tilastoissa omana ryhmänään. Pääosin nämä asiat kuuluvat OA *Paunio* ratkaistaviin. Asiaryhmän pääesittelijänä toimii vanhempi oikeusasiamiehensih-teeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

TAPAHTUMIA LAPSEN OIKEUKSIEN EDISTÄMISESSÄ

Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea, joka toimii YK:n alaisen, antoi 30.9.2005 suosituksensa Suomen kolmannen määräaikaisraportin johdosta. Komitea kiinnitti huomiota esimerkiksi lapsia koskevien tilastotietojen keräämiseen, lapsen huoltoa koskevien riitojen pitkiin käsittelyaikoihin sekä perheväkivallan tuhoisiin seurauksiin lasten kannalta. Komitea kiinnitti huomiota myös huostaan otettujen lasten suureen määrään sekä lastensuojelulaitosten tarjoaman sijaishuollon laatuun sekä lasten ja vanhempien välisen yhteyden säilyttämiseen huostaanotosta huolimatta.

Suomen ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula aloitti virassaan 1.9.2005. Hän vieraili oikeusasiamiehen kansliassa 31.10.2005.

Huostaan otettujen lasten perusoikeuksien rajoittamista koskeva lastensuojelulain uudistus (HE 225/2004

vp) on eduskunnan käsiteltävänä. Lastensuojelulain kokonaisuudistus aloitettiin sosiaali- ja terveysministeriössä osana lastensuojelun kehittämissuunnitelmaa. Uudistusta varten asetettiin 1.3.2005 alkaen työryhmä, jonka tulee saattaa työnsä valmiiksi 31.3.2006 mennessä.

Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköt päättivät kokouksessaan 10.3.2005 asettaa ministeriöidensä virkamiehet selvittämään lasten ja vanhempien välisten valvottujen tapaamisten järjestämisen vaatimia lainsäädännön kehittämistarpeita 31.1.2006 mennessä. OA oli tehnyt asiaa koskevan esityksen valtioneuvostolle 30.11.2004 (dnro 2752/2/04*). Virkamiesten tehtävää laajennettiin 2.11.2005 koskemaan myös mahdollisuuksia vähentää tarpeettomia viiveitä sosiaalilautakuntien tekemien lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien selvitysten laatimisessa.

OIKEUSASIAMIEHEN OMAT ALOITTEET

Oikeusasiamiehen aloitteesta oli jo vuonna 2003 alettu selvittää viranomaisten toimia lapsiin kohdistuvan perheväkivallan ehkäisemisessä, lasten hoitamisessa ja tapausten selvittämisessä. Kertomusvuonna tämän asian työstäminen oli lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän suurin tehtävä. Sitä varten jo hankitut selvitykset arvioitiin, niitä täydennettiin, tehtiin asiallinen kokonaisarviointi ja työstettiin sen johtopäätökset. OA päätti saattaa tässä asiassa tekemänsä havainnot ja johtopäätökset eduskunnan tietoon erillisenä kertomuksena. Kertomus valmistui vuoden 2006 alussa ja se luovutettiin eduskunnan varapuhemiehelle 7.2.2006. Se on julkaistu myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

Tutkittavana oli myös lapsia koskevien oikeudenkäyntien käsittelyaikoihin liittyviä asioita. OA otti alkuvuodesta 2005 omasta aloitteestaan selvittäväksi, miksi tuomioistuimen pyytämät selvitykset lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa viipyivät pitkään Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa (38/2/05). Samaan asiaan liittyi myös kaksi kantelua. OA otti tutkittavakseen omasta aloitteestaan myös

erään lapsen palauttamista koskevan oikeudenkäynnin pitkän keston hovioikeudessa. Lapsen palauttamista koskeva asia tulisi käsitellä joutuisasti, ja tuomioistuimelle syntyy velvollisuus antaa selvitys viipymisen johdosta, jos käsittely on kestänyt pitempään kuin kuuden viikon ajan asiaa koskevan ns. Haagin lapsikaappaus sopimuksen mukaan. Kyseisessä tapauksessa asiaa oli käsitelty lähes kuusi kuukautta (2882/2/05). Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön tutkimusten viipyminen tuli esiin kanteluiden johdosta. Näiden asioiden käsittely on kesken.

OA esitti huolensa lapsia koskevien oikeudenkäyntien pitkistä käsittelyajoista alustuksessaan Oikeustieteen päivillä Rovaniemellä 4.11.2005. Puhe on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Tarkastukset

Edellisenä vuonna aloitettuja yksityisiin lastensuojelulaitoksiin kohdistuvia tarkastuksia jatkettiin kertomusvuonna. Yksityisten lastensuojelulaitosten ja perhekotien merkitys lasten sijaishuollossa on viime vuosina selvästi kasvanut. Tämä käy ilmi muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevasta tarkastuskertomuksesta 101/2005.

Jussin Kodit (yksityinen lastenkoti)	11.5.2005
Oulun lääninhallitus	11.5.2005
Niuvanniemen sairaalan nuoriso-osasto	22.9.2005
Päijät-Hämeen keskussairaala (mm. nuorisopsykiatrian osasto)	24.11.2005
Porin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi	14.12.2005
Porin kaupungin perheneuvola	14.12.2005
Porin kaupungin Ruosniemen perhetukikeskus	14.12.2005
Ravanikoti (yksityinen lastenkoti)	14.12.2005

Ratkaisuja lapsen oikeuksia koskevissa asioissa

HUOLTO- JA TAPAAMISOIKEUS

Yhteensä noin 30 ratkaistua kantelua koski vanhempien välisiä riitoja lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ja näiden lisäksi kymmenen palauttamista kansainvälisen lapsikaappauksen johdosta. Näissä kanteluissa on usein kyse koetusta puolueellisuudesta tai epätasapuolisuudesta. Tätä on usein vaikea näyttää toteen kirjallisessa menettelyssä, jollaista kanteluiden käsittely on.

Eräässä tapauksessa kunnan sosiaalitoimi oli liittännyt tuomioistuimen huoltoriitaa varten pyytämään ns. olosuhdeselvitykseen lausunnon, jota sosiaalitoimi ei ollut itse pyytänyt. Samassa tapauksessa toisen kunnan sosiaalitoimi oli liittännyt laatimaansa olosuhdeselvityksen osuuteen myös lausunnon. Tämä tehtiin toisen vanhemman pyynnöstä. OA totesi, että näitä liitteitä koskee sama puolueettomuusvaatimus kuin varsinaisista olosuhdeselvitystäkin. Osapuolten tulisi esittää ensisijaisesti itse tuomioistuimelle ne todisteet, joihin he vetoavat omien vaatimustensa tueksi. OA katsoi, että sosiaalitoimien olisi ollut syytä perustella olosuhdeselvityksissään näiden lausuntojen liittäminen ja todeta, miltä osin niihin viitattiin ja mikä merkitys niille haluttiin antaa (1316/4/03, 1357/4/03 ja 1358/4/03).

LASTENSUOJELU

Lastensuojeluun liittyvistä kanteluista yhteensä 18 koski tyytymättömyyttä huostaanottoon tai sen jatkumiseen. Tahdonvastaiset huostaanotot ratkaistaan hallinto-oikeudessa ja myös huostaanoton lopettamista koskevat asiat voidaan saattaa sen ratkaistaviksi. Nämä asiat ovat vain harvoin johtaneet toimenpiteisiin. Kahdessa tapauksessa OA kiinnitti huomiota kiireellistä huostaanottoa koskevan sosiaaliviranomaisen tekemän päätöksen perusteleamiseen. Hän katsoi, että kiireellinen huostaanotto on niin voimakas puuttuminen lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksien suojattuun perhe-elämään, että sitä koskeva päätös tulee perustella tarkasti (1506/4/03 ja 1879/4/03).

Huostaan otettujen lasten läheiset arvostelivat yhdeksässä kantelussa sitä, että he eivät saaneet pitää haluamallaan tavalla yhteyttä lapseen. Lapsen ja vanhemman välisen yhteydenpidon rajoittaminen merkitsee yleensä puuttumista heidän perhe-elämäänsä ja vanhemmalla tulee olla oikeus saattaa halutessaan asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kolmessa tapauksessa kantelussa esitetty arvostelu johti OA:n toimenpiteisiin.

Ensimmäisessä tapauksessa lapsen ja vanhemman välinen yhteydenpito oli tapahtunut vanhemman tahdon mukaisesti. Vanhempi kuitenkin ilmoitti myöhemmin haluavansa tavata lasta aiempaa useammin, mitä sosiaalitoimi ei pitänyt lapsen edun mukaisena. Asiasta olisi OA:n käsityksen mukaan pitänyt viipymättä tehdä perusteltu valituskelpoinen päätös, jotta vanhempi olisi voinut saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi (2255/4/03). Toisessa tapauksessa sosiaalityöntekijä oli antanut vanhemman ymmärtää, etteivät tapaamiset ole sijoituksen alkuvaiheessa suotavia. Vanhempi sai tästä sen käsityksen, että sosiaalityöntekijä oli rajoittanut omalla päätöksellään tapaamisia. OA totesi käsityksensä, että asiassa oli laiminlyöty vanhemman asianmukainen ohjaus ja neuvonta ja tosiasiallisesti estetty tätä saamasta valituskelpoista päätöstä (2260/4/04).

Kolmannessa tapauksessa lapsen tilanne oli muuttunut olennaisesti vaikeammaksi sen jälkeen, kun yhteydenpidosta oli sovittu vanhemman kanssa. Tapaamisten rajoittamisesta oli neuvoteltu vanhemman kanssa, mutta hänen kantaansa ei ollut kirjattu. OA katsoi, ettei asiassa ollut näyttöä lainvastaisesta menettelystä. Lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta olisi ollut kuitenkin parempi, että vanhemman kanta olisi kirjattu selkeästi (958/4/03).

Lapsen sijaishuollon valvonta oli aiheena yhteensä 11 lastensuojeluasiassa ja näistä kolmessa tutkinta johti OA:n toimenpiteisiin. Huostaan otetun lapsen sijaishuollon valvonnan merkitystä kuvastaa sekin, että se on otettu erityisesti huomioon lapsen oikeuksien sopimuksessa. Siinä sopimusvaltiot on veloitettu valvomaan, että ne laitokset ja muut tahot, jotka huolehtivat niihin sijoitetuista lapsista, noudattavat niille asetettuja laatuvaatimuksia (3.3 art.). Valvonnasta huolehtiminen on siis huostaan otetun lapsen ihmisoikeus.

Ensimmäisessä toimenpidetapauksessa kävi ilmi, että lastensuojelulaitoksen muut lapset olivat kiusanneet kantelussa tarkoitettua lasta, mutta lastensuojelulaitoksen henkilökunta ei ollut kyennyt puuttumaan tehokkaasti kiusaamiseen. OA katsoi, että lapsi tulee tarvittaessa sijoittaa toiseen paikkaan. Hän kiinnitti sijoittajakunnan sosiaalityöntekijöiden ja lastensuojelulaitoksen henkilökunnan huomiota siihen, että lapsen turvallisuutta koskevan perusoikeuden tulee toteutua (495/4/03 ja 2040/4/03).

Toisessa tapauksessa perhekodin äiti oli tarttunut kiinni perheeseen sijoitettuun lapseen, ravistellut tätä napakasti ja huutanut kovalla äänellä, mitä lapsi oli säikähtänyt. Perhekodin äiti oli myöntänyt asian, pyytänyt lapselta anteeksi ja kertonut välikohtauksesta omaaloitteisesti myös sijoittajakunnan sosiaalitoimelle ja lapsen vanhemmalle. Lapsen sijoittajakunnan viranomaiset eivät olleet pitäneet aiheellisena puuttua asiaan. Saman tulokseen oli tullut myös perhekotia valvova lääninhallitus. OA kiinnitti huomiota siihen, että tällaisen välikohtauksen syyt tulee aina selvittää perusteellisesti. Asiassa ei ollut voitu sulkea pois esimerkiksi sijaisäidin ylirasitusta tai muuta ylimääräisen tuen tarvetta, joka saattoi olla välikohtauksen taustalla ja vaarantaa perhekodin lasten sijaishuollon onnistumisen (1892/4/04 s. 156).

Kolmannessa tapauksessa perhekotiin oli sijoitettu erittäin vaikeahoitoinen vammaisen lapsi. Sijaisperheen vanhemmat arvostelivat sijoittajakunnan sosiaalityöntekijöitä siitä, että heidän väsymyksiensä ei ollut suhtauduttu riittävän vakavasti. He olivat jo pitkään halunneet luopua lapsen hoidosta. OA katsoi sijoittajakunnan ja lapsen asioita sopimuksen perusteella hoitaneen toisen kunnan sosiaalitoimen laiminlyöneen lapsen sijaishuollon riittävän valvonnan. Hän katsoi myös, että asiassa oli laiminlyöty lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan mukaiset vammaisen lapsen erityiset oikeudet, joiden mukaan julkinen valta on muun muassa velvollinen varmistamaan avun ulottumisen vammaiselle lapselle ja hänen hoidostaan vastaaville henkilöille (2847/4/03).

Muissa lastensuojeluun luetuissa kanteluasioissa kyse oli tyytymättömyydestä esimerkiksi lastensuojelulaitoksen tekemiseen, lastensuojelun tukitoimiin tai sosiaalityöntekijöiden käyttäytymiseen muun muassa

”uhkailemalla” lastensuojelutoimilla. Yhdessä näistä ilmeni, että sosiaalityöntekijä oli keskustellut ongelmallisena pitämästään tapauksesta moniammatillisessa neuvottelussa, jossa oli usean eri hallinnonalan edustajia. Asiassa ei ollut näyttöä salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. OA kiinnitti kuitenkin sosiaalityöntekijän huomiota salassapitovelvollisuuteen sekä lapsen ja hänen perheensä yksityiselämän suojan toteutumiseen tällaisten moniammatillisten neuvottelujen yhteydessä (2898/4/03).

LAPSEN VANHEMMAN TAI HUOLTAJAN ASEMA

Kanteluasioista 13 liittyi vanhemman tai huoltajan asemaan ja oikeuksiin muulla tavalla kuin lastensuojeluasiana tai huolto- ja tapaamisoikeusasiana. Näistä viisi johti OA:n toimenpiteisiin.

Ensimmäisessä tapauksessa kyse oli huoltajalle kuuluvasta *edunvalvontatehtävästä* eli lapselle kuuluvan omaisuuden hoitamisesta. Sosiaalilautakunta oli kieltäytynyt luovuttamasta huoltajille huostaan otetun lapsen varoja, jotka he olivat tallettaneet sosiaalitoimen tilille. Sosiaalilautakunnalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta määrätä lapsen varojen käytöstä vastoin edunvalvojina olevien vanhempien tahtoa. OA antoi lautakunnalle huomautuksen ja korosti, että perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (495/4/03).

Toisessa asiassa lapsen huoltajan valitsemalta asianajajalta oli eväty mahdollisuus avustaa esitutkinnassa 15-vuotiaasta lasta asiassa, joka koski huostaan otetun lapsen tekemäksi epäiltyä rikosta. Lapsi oli valinnut itselleen oman asianajajan. Asian ratkaissut AOA Rautio totesi, että oikeus käyttää avustajaa on epäillyn oikeus. Esitutkinnassa huoltaja käyttää 15 vuotta täyttäneen lapsen ohella lapsen puhevaltaa. AOA katsoi, ettei ollut osoitettavissa, että rikoskomisario olisi ylittänyt harkintavaltansa, kun hän ei ollut sallinut huoltajan valitseman avustajan toimia lapsen avustajana esitutkinnassa. Hän kiinnitti kuitenkin rikoskomisarion huomiota lapsen avustamiseen liittyviin näkökohtiin ja siihen, että nämä kysymykset tulee ratkaista mahdollisimman nopeasti. Sosiaaliviranomaisen tulee lastensuojelu-

lain mukaan olla edustettuna esitutkinnassa, kun tutkinnan kohteena on lapsen tekemäksi epäilty rangaistava teko, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. AOA katsoi, että näin ei voine koskaan olla huostaan otetun lapsen kohdalla. Hän kiinnitti rikoskomisarion ja poliisilaitoksen huomiota myös sosiaaliviranomaisen edustukseen esitutkinnassa, jossa lapsi on epäiltynä (589/4/03 s. 131).

Eräässä asiassa lapsen huoltaja, joka ei asunut lapsen kanssa, arvosteli saamaansa kohtelua lapsen terapiaryhmän järjestämisessä kasvatus- ja perheneuvolassa. OA katsoi, että perhe- ja kasvatusneuvolan tulee muun muassa lähettää tieto kokouksista kummallekin huoltajalle, kun tiedossa on, etteivät he asu yhdessä (1007/4/04).

Huoltajan asemaan liittyi myös lapsen terveydenhuoltoa koskenut kantelu, jossa lapsen huoltaja arvosteli perheneuvolan psykiatria siitä, että tämä oli varannut lapselle kriisipaikan sairaalasta toimittamalla sinne asiaa koskevan lähteen ilman huoltajan suostumusta. Asiaa selvittäessä kävi ilmi, että psykiatri oli lähteen lähettäessään ollut siinä käsityksessä, että vanhemmat suostuivat hoitoon. OA kiinnitti hänen huomiotaan potilaslain säännöksiin, joiden mukaan lasta tulee hoitaa huoltajien suostumuksen mukaisesti (2700/4/03). Toisessa tapauksessa OA katsoi perheneuvolan psykiatrin menetelleen lainvastaisesti, kun tämä toimitti sairaalaan lapsen tutkimusjaksoa koskevan lähteen huoltajien tietämättä ja ilman heidän suostumustaan (2898/4/03).

Viimeisessä näistä toimenpideratkaisussa kyse oli lapsen ja vankeusrangaistusta suorittavan vanhemman mahdollisuudesta tavata toisiaan vankilassa. Kantelijat pitivät epäinhimillisenä sitä, että pienet lapset eivät näissä tapaamisissa saa tulla vanhempansa syliin eivätkä koskettaa tätä. Kantelun ratkaissut AOA Rautio katsoi, että vankeinhoitolaitoksessa on syytä ryhtyä toimiin lasten tapaamismahdollisuuksien parantamiseksi. Tapausta (1726/4/03) on selostettu tarkemmin vankeinhoitolaitosta koskevassa jaksossa s. 146.

Huoltajan asemaan liittyviin tapauksiin kuului myös sellaisia, joissa kantelijat arvostelivat huoltajina lasten oleskelua turvakodissa toisen huoltajan kanssa. OA oli myös omasta aloitteestaan tutkinut asiaa aikaisem-

pien kanteluiden perusteella. Selvitys kuitenkin osoitti, ettei turvakodissa ollut puututtu sen ulkopuolella asuvan huoltajan oikeuksiin tai asemaan lainvastaisesti (2890/2/03*). Muutkaan turvakoteihin liittyvät kantelut eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

HYVÄÄ HALLINTOMENETTELYÄ KOSKEVAT HAVAINNOT

Myös lapsia koskevien asioiden käsittelyssä ilmenee, ettei hyvää hallintomenettelyä aina noudateta. OA kiinnitti vastaisen varalta huomiota sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuteen hyvään hallintomenettelyyn, kun palvelu tuotetaan ostopalveluna. Kyseessä oli turvakotipalvelujen hankkiminen yhdistykseltä ostopalvelusopimuksen perusteella. Sopimuksessa ei ollut otettu asianmukaisesti huomioon, miten asiakkaita koskevien tietojen antamisessa tulee toimia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti, mutta puutetta ryhdyttiin korjaamaan asiaa käsiteltäessä ja kaupunki lähetti pyydetyn selvityksen korjauksen toimeenpanosta (2890/2/03*).

Toisessa asiassa kantelija oli tyytymätön sosiaali- ja terveystoimen toimintaan, sillä hän ei ollut saanut pyytämäänsä lapsiaan koskevia lastensuojeluun liittyviä asiakirjoja. OA katsoi, että asiassa oli toimittu lainvastaisesti eikä menettely muutenkaan täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia, sillä kantelijan pyyntöön vastattiin vasta noin seitsemän viikon kuluttua (806/4/05*). Aiheeton viivyttely asiakirjojen antamisessa todettiin lainvastaiseksi toisessakin asiassa, joka liittyi myös lastensuojeluun (1268/4/04*).

OA katsoi myös, että hyvään hallintoon ja laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon kuului, että asiakkaalle toimitetaan pyytämättä hänen lapsensa huolto- ja kasvatussuunnitelmat etenkin silloin, kun asiakas ei itse ole osallistunut niitä koskeviin neuvotteluihin (958/4/03).

ADOPTIOMENETTELYYN LIITTYVÄT ASIAT

Kansainvälisiin adoptioihin liittyviä vanhemmille suoritettavia etuuksia parannettiin vuodesta 2003 alkaen. Parannus rohkaisi niin monia vanhempia hakemaan kansainvälistä adoptiota, että tätä varten tarkoitetut palvelut ruuhkautuivat monin paikoin. Myös muita adoptiomenettelyyn liittyviä ongelmia tuli esiin.

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä seitsemän adoptioon liittyvää asiaa, mikä on enemmän kuin edellisinä vuosina. Tapauksissa, joissa palvelut olivat ruuhkautuneet, ei ilmennyt lainvastaisuutta. Kahdessa tapauksessa kantelut kuitenkin antoivat aihetta toimenpiteisiin.

Ensimmäisessä tapauksessa kansainvälistä lapseksiottamispalvelua antavan yhdistyksen sosiaalityöntekijä oli ilmoittanut kantelijalle, että perheen ottolapsineuvonta keskeytetään vuodeksi sen jälkeen, kun kantelijan asuinkunnan sosiaalilautakunta oli antanut yhdistykselle asiaa koskevan lausunnon. OA katsoi, että asiassa oli toimittu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain vastaisesti sen vuoksi, että kantelijalle ei ollut annettu lausuntoa tiedoksi eikä tilaisuutta antaa sen johdosta kirjallisesti omaa selvitystään. Ratkaisu käsittelyn siirtämisestä olisi tullut tehdä vasta tämän jälkeen (2042/4/03*).

Toisessa tapauksessa kantelija pyysi tutkimaan, onko ns. kotiselvitystä tekevällä sosiaalityöntekijällä oikeutta pyytää hakijalta tietynlaista terveystodistusta. OA katsoi, ettei kyseisessä menettelyssä ilmennyt lainvastaisuutta. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että terveystodistus sisälsi laajalti yksityiskohtaisia terveydentilaa koskevia tietoja, jotka ovat henkilötietolain mukaan ns. arkaluonteisia tietoja. Hän katsoi, että tietojen keräämistä ja asianomaisen suostumuksen pyytämistä olisi perusteltua ohjeistaa kantelun ajankohdtaa tarkemmin. Hän kiinnitti Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunnan huomiota hakijoiden yksityiselämän suojan toteutumiseen lapseksiottamisasiossa (2831/4/03).

POLIISIASIAT

Kertomusvuonna ratkaistiin myös 15 asiaa, jotka edellä liittyivät eri tavoin poliisin toimintaan lapsia koskevissa asioissa. Näistä suurimmassa osassa arvosteltiin eri tavoin lapsen seksuaalisen hyväksikäytön tutkintaa, asiassa hankittua näyttöä ja oikeudenkäyntiä tai päätöstä jättää syyte nostamatta tai tutkinta aloittamatta. Asioissa ei ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä. Toimenpiteisiin johti kuitenkin eräs tapaus alle 15-vuotiaasta lasta koskevan esitutkinnan päätöksen perustelemisesta. Tätä ratkaisua (1601/4/04*) selostetaan tarkemmin poliisin toimintaa koskevassa yleiskatsauksessa s. 124.

AOA Raution omasta aloitteestaan tutkimaan asiaa poliisin suorittamasta televalvonnasta lasten käytössä olleisiin matkapuhelimiin on selostettu tarkemmin televalvontaa koskevassa yleiskatsauksessa (1974/2/03 s. 76).

KOULUA KOSKEVAT ASIAT

Koulunkäynti on keskeinen osa useimpien lasten arkipäivää ja se lasten elämänpiiri, jossa he kohtaavat useimmin viranomaistahoon kuuluvia aikuisia. Tässä yhteydessä tarkastellaan 12 ratkaisua, jotka koskivat lapsen koulunkäyntiä. Näistä yhteensä yhdeksän johti OA:n toimenpiteisiin. Kahdessa asiassa oli kyse turvallisen kouluympäristön toteutumisesta.

Eräässä asiassa (439/4/03) oppilaiden vanhemmat olivat vaatineet ala-asteen luokanopettajan erottamista. Kunnan kouluviranomaiset olivat selvittäneet asiaa tuloksetta. Kyseistä opettajaa koskenut esitutkinta ei ollut johtanut syytteisiin, ja siitä, miten lapset kokivat kyseisen opettajan, oli erilaisia käsityksiä. Oppilaiden vanhemmat pyysivät OA:ta tutkimaan, toteutuuko koulussa lasten oikeus turvallisen opiskeluympäristöön. Asiassa ei ilmennyt lainvastaista menettelyä. AOA Rautio katsoi, että kiista koulussa oli kärjistynyt sen vuoksi, että koulun johtokunta ei ollut suhtautunut riittävän vakavasti vanhempien yhteistyöpyyntöön. Hän kiinnitti koulun johtokunnan huomiota yhteistyöhön kodin ja koulun välillä lasten turvallisuutta koskevissa kysymyksissä.

Eräässä toisessa tapauksessa opettaja oli muun muassa selvittänyt oppilaille seikkaperäisesti itsemurhan tapahtumia. Koulussa oli myös esitetty väkivaltaisia kohtauksia sisältänyt elokuva. AOA Rautio katsoi, että koulun ja kodin yhteistyövelvoite saattoi edellyttää, että ennalta selvitetään huoltajien suhtautumista poikkeukselliseen oheismateriaalin käyttöön ala-asteella (2221/4/03).

AOA Rautio katsoi eräässä ratkaisussaan, että koulunjohtaja oli menetellyt lainvastaisesti, kun hän ei ollut kuullut lapsen huoltajaa ennen päätöksen tekemistä lapsen ottamisesta oppilaaksi. Päätös olisi myös pitänyt antaa tiedoksi huoltajalle. Kyse oli myös huoltajan perustuslain 21 §:n mukaisesta oikeudesta saada asia asianmukaisesti käsitellyksi. Lapsi ei asunut päätöksen aikaan huoltajansa luona (2952/4/03).

OA kiinnitti ratkaisussaan sosiaali- ja kouluviranomaisten huomiota yhteistyön tärkeyteen huostaan otetun lapsen koulunkäynnin järjestämisessä etenkin, kun lapsen sijoittajakunta on toinen kuin se, johon lapsi on sijoitettu. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (2867/4/03).

Eräässä toisessa ratkaisussaan (1308/4/03) OA katsoi opetusviraston menetelleen lainvastaisesti lapsen pidennettyä oppivelvollisuutta koskevan asian ratkaisun perustelemisessa ja viivyttelleen asian käsittelyssä niin, että huoltajalle ei voitu turvata hänen perustustalailista oikeuttaan hakea muutosta ja lapselle hänen oikeuttaan saada perusopetusta perustuslain edellyttämällä tavalla. Tätä tapausta on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 209.

TERVEYDENHUOLTOA KOSKEVAT ASIAT

Terveystieteidenhuoltoa koskevassa asiaryhmässä ratkaistiin tärkeitä lapsen hoitoon ja tutkimukseen liittyviä asioita. Edellä on jo mainittu kaksi ratkaisua, joissa oli kysymys huoltajan suostumuksesta lähetteen kirjoittamiseksi lapselle sairaalan tutkimus- tai hoitojaksoa varten. Näiden lisäksi lapsen oikeus terveystieteidenhuoltoon tuli arvioi-

tavaksi yhteensä neljässä ratkaisussa, joista kolme johdettiin OA:n toimenpiteeseen.

Ensimmäisessä (1594/4/03*) arvioitiin lapsen oikeutta saada hoitoa karsastuksen vuoksi. Sitä selostetaan tarkemmin terveydenhuollon yleiskatsauksessa s. 196. Kahdessa muussa asiassa kysymys oli lapsen oikeudesta psykiatriseen hoitoon vuonna 2001 voimaan tulleen hoitotakuun tarkoittamassa ajassa. Toisessa tapauksessa lapsen hoito viivästyi lainvastaisella tavalla. Tapausta selostetaan tarkemmin jäljempänä. Toisessa näistä tapauksista lapsi pääsi hoitoon lain määräämässä ajassa, mutta selvitys osoitti kaupungin lastenpsykiatrian poliklinikan jonojen olleen kyseisenä ajan-kohtana liian pitkät, jotta lasten hoitotakuu olisi voinut toteutua kaikilta osin lain tarkoittamalla tavalla. OA kiinnitti kaupungin huomiota asiaan (1250/4/03).

MUUT ASIAT

OA katsoi eräässä asiassa maistraatin menetelleen isyyslain vastaisesti, kun se oli vahvistanut avioliitossa syntyneen lapsen isyyden, vaikka aviomies ei ollut hyväksynyt toisen miehen isyyden tunnustamista. Hän katsoi myös lastenvalvojan menetelleen asiassa virheellisesti, sillä lastenvalvojan olisi tullut ohjata lapsen äiti käyttämään kanneoikeuttaan aviomiehen isyyden kumoamiseksi tuomioistuimessa (33/4/05). Neljässä kantelussa oli kysymys lapsen elatusta tai elatustukea koskevan asian hoitamisesta. Eräässä oli kyse pienten koululaisten iltapäivähoidon maksuista. Sosiaalivakuutukseen liittyvistä ratkaisuista neljä koski lapsen kuntoutusta tai vastaavaa etuutta. Nämä asiat eivät antaneet aihetta OA:n toimenpiteisiin.

Ratkaisuja

LAPSEN OIKEUS PSYKIATRISEEN OSASTOHOITOON

Kantelija arvosteli lapsensa hoitoa ja kohtelua Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Peijaksen sairaalan lastenpsykiatrian poliklinikalla.

Lapsen hoidon järjestäminen

OA Paunio totesi päätöksessään, että lasta koskevista Peijaksen sairaalan potilasasiakirjoista ja käytettävissä olevasta selvityksestä ei ilmennyt, milloin koululääkärin laatima lähete arvioitiin lastenpsykiatrian poliklinikalla. Tämän vuoksi hän ei voinut ottaa kantaa siihen, tutkitiinko hoitolähete mielensterveysasetuksen 6 a §:ssä edellytetyssä kolmen viikon enimmäisajassa. Hoitolähetteen arvioinnista ja sen ajankohdasta olisi tullut tehdä asianmukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus kiinnitti asiantuntijalausunnossaan huomiota siihen, että lääkäri tapasi lapsen henkilökohtaisesti vasta seitsemän kuukauden kuluttua lähetteen saapumisesta sairaalaan ja viiden kuukauden kuluttua poliklinikajakson alkamisesta, mitä ei voinut oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan pitää laadukkaana käytäntönä.

OA:n käsityksen mukaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslain) 3 §:ssä tarkoitettuun laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluu, että sairaalan lastenpsykiatrisen poliklinikan lääkäri tapaa henkilökohtaisesti alaikäisen potilaansa huomattavasti aikaisemmin kuin vasta seitsemän kuukauden kuluttua lähetteen saapumisesta sairaalaan ja viiden kuukauden kuluttua poliklinikajakson alkamisesta.

Oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan lapsen hoidon ja jatkohoidon tilanteen selkiyttämiseksi olisi ollut perusteltua laatia väliytteenvedo arvioinnista ja hoidosta tammikuussa 2004, jolloin lastenpsykiatrinen työryhmä antoi palautteen hänen vanhemmilleen. Tämä oli myös OA:n käsitys asiassa.

Oikeusturvakeskus totesi, että lapsen nuorisopsykiatrisen osastohoidon tarve todettiin useita kertoja, mutta käytettävissä ei ollut osastohoitomahdollisuutta. Lapsen hoito ei oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan toteutunut hänen tilansa edellyttämällä tavalla lokakuussa 2003 eikä keväällä 2004. Saadun selvityksen mukaan potilaan kohdalla viivettä hoitoon pääsyssä aiheutti myös tutkimusjaksolle sattunut kesälomakausi.

OA:n käsityksen mukaan oikeus perustuslaissa tarkoitettuihin riittäviin terveyspalveluihin sekä välttämättömään huolenpitoon merkitsevät julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia siitä, että psykiatrasta hoitoa on saatavilla sitä tarvitseville lapsille ja nuorille ja että kiireellinen hoito voidaan antaa laissa edellytellä tavalla välittömästi ja ei-kiireellinen hoito laissa säädettyissä enimmäisajoissa. Hoito tulee voida toteuttaa mielenterveyslain 8 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla yksikössä, jolla on edellytykset ja valmiudet hoitaa alaikäistä potilasta sekä pääsääntöisesti erillään aikuisista.

Myös lapsen oikeuksien yleissopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus turvaavat oikeuden terveyteen ja velvoittavat huolehtimaan, että oikeus lääkärin ja sairaaloiden palveluihin toteutuu. Lain mukaisena ei OA:n mielestä voida pitää esimerkiksi sitä, että toistuvasti kesälomakausina ei pystytty tarjoamaan riittävästi hoitopaikkoja, minkä vuoksi nuoret voivat jäädä ilman tarpeenmukaista hoitoa. Silloin kun hoidon tarve on ennakoitavissa ja sen tiedetään säännöllisesti toistuvan, sen jättämistä huomiotta voimavaroja koskevassa päätöksenteossa ei voida pitää lainmukaisena.

Sekä Terveystieteiden oikeusturvakeskus että sen pysyvä asiantuntija pitivät nuorisopsykiatrisen osastohoidon järjestämistä lapselle lääketieteellisesti perusteltuna. Pysyvän asiantuntijan mukaan lapsen tila ja oirehdinta olivat vakavat, joten voitiin jopa arvioida olleen mahdollista harkita osastohoitoon ohjaamista myös lapsen tahdosta riippumatta vakavan mielenterveydenhäiriön perusteella.

OA:n käsityksen mukaan Peijaksen sairaalassa menetteli lainvastaisesti, kun lapsi jätettiin lokakuussa 2003 ja huhtikuussa 2004 ilman hänen tarvitsemaansa nuorisopsykiatrasta osastohoitoa. Jos hänen tuol-

loin arvioitiin olleen kiireellisen hoidon tarpeessa, hänen olisi tullut päästä välittömästi hoitoon. Ei-kiireellinen hoito olisi tullut järjestää mielenterveysasetuksen 6 a §:ssä säädettyssä, viimeistään kolmen kuukauden enimmäisajassa. Lisäksi hoito olisi tullut toteuttaa mielenterveyslain 8 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla.

Osastonlääkäri totesi selvityksessään, että hän oli lokakuussa 2003 etsinyt lapselle nuorisopsykiatrasta osastohoitopaikkaa Peijaksen sairaalan lisäksi myös kahdesta muusta Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän sairaalasta: Lasten ja nuorten sairaalasta sekä Kellokosken sairaalasta. Tämä ei kuitenkaan ilmennyt lasta koskevasta potilasasiakirjoista, joihin tehtyjen merkintöjen mukaan osastonlääkäri selvitti vain Peijaksen sairaalan nuorisopsykiatrisen osaston paikkatilanteen. Osastonlääkäri totesi myös, että hän ei olisi voinut etsiä osastohoitopaikkaa lapselle muualta kuin edellä mainituista sairaaloista.

OA:n käsityksen mukaan erikoissairaanhoitolain 30 §:stä johtuu, ettei lainsäädäntö olisi asettanut estettä, päinvastoin velvollisuuden etsiä lapselle osastohoitopaikkaa myös muista Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän sairaaloista, esimerkiksi Jorvin sairaalasta. Lisäksi hoitopaikkaa järjestettäessä olisi tullut ottaa huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettussa laissa säädetty vaihtoehtoiset palvelujen järjestämistavat: kuntayhtymä voi järjestää sen tehtäväksi kuuluvia palveluja hankkimalla niitä valtiolta, toiselta kuntayhtymältä tai kunnalta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Alaikäisten hoitaminen erillään aikuisista ja hoidon järjestämisen enimmäisajat

Saadun selvityksen mukaan nuorisopsykiatrisen osastohoidon toteuttaminen oli osastopaikkojen niukkuuden vuoksi ongelmallista paitsi Peijaksen sairaalassa myös koko sairaanhoitopiirissä. Selvityksestä ilmeni, että alaikäisen hoidon toteuttaminen aikuispsykiatrian osastolla voi olla ainoa vaihtoehto kiireellisessä tilanteessa odoteltaessa iänmukaisen hoitopaikan järjestymistä.

OA ei pitänyt lainmukaisena menettelynä alaikäisen sijoittamista aikuispsykiatrian osastolle, ellei tämä perustu nimenomaan alaikäisen etua koskevaan harkintaan. Selvityksen mukaan peruste alaikäisen sijoittamiselle kiireellisessä tilanteessa aikuispsykiatrian osastolle oli se, että muita hoitovaihtoehtoja ei ollut alaikäisille tarjottujen psykiatristen osastopaikkojen vähäisyyden vuoksi. Tällainen peruste alaikäisten sijoittamiselle aikuisten osastoille on OA:n käsityksen mukaan perusoi-
keuksien ja mielenterveyslain vastainen. Vain jos aikuisten osastoille sijoittaminen perustuu alaikäisen hoidon tarpeesta ja hänen edustaan tehtyyn arvioon ja hoito on erityisesti alaikäisen hoitotarpeiden mukaisesti toteutettu, voidaan hoitoa aikuisten osastolla pitää lainmukaisena. OA totesi, että jos alaikäisiä potilaita sijoitetaan aikuisten osastoille, tulee sekä hoitopaikan että annettavan hoidon sisällön olla alaikäisen edun mukaista. Aikuisten osastolla tulee tällöin olla edellytykset ja valmiudet hoitaa alaikäisiä potilaita.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että jonotusaika Peijaksen sairaalan nuorisopsykiatriselle osastolle oli ollut noin kuusi kuukautta. OA totesi, että näin pitkä jonotusaika ei ole lainmukainen. Hän korosti sitä, että lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon järjestämistä on koskenut hoitotakuu jo 1.1.2001 lähtien (mielenterveysasetuksen 6 a §). Tuosta ajankohdasta lukien ei-kiireellistä hoitoa on ollut järjestettävä viimeistään kolmessa kuukaudessa. Tästä määräajasta on voitu poiketa vain, jos lääketieteelliset, hoidolliset tai muut vastaavat seikat ovat sitä edellyttäneet. Nytemmin mielenterveysasetuksen 6 a §:n säännöksen sisältö on 1.3.2005 lukien siirretty kansanterveyslakiin (15 b §, 855/2004) ja erikoissairaanhoitolakiin (31 §, 856/2004).

Erikoissairaanhoitolain 3 §:n mukaan kunnan, joka on kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta, on huolehdittava siitä, että henkilö saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon erikoissairaanhoitolain mukaisesti. Tämän velvoitteen mukaisen erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tulee huolehtia erikoissairaanhoitona annettavista mielenterveyspalveluista alueellaan niin kuin erikoissairaanhoitolaissa ja mielenterveyslaissa säädetään (mielenterveyslain 3 §:n 2 mom.). Erikoissairaanhoitolain 31 §:n 2 momentin mukaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä vastaa siitä, että sekä kiireellinen että lä-

hetteeseen perustuva hoidon tarpeen arviointi ja hoito järjestetään yhtenäisin lääketieteellisin perustein. Viimeksi mainittu säännös merkitsee sitä, että kun potilas on lähetetty saamaan erikoissairaanhoitoa, vastuu potilaasta siirtyy sairaanhoitopiiriin kuntayhtymälle (HE 77/2004 vp).

Mielenterveyslain 4 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän on huolehdittava siitä, että mielenterveyspalvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnassa tai kuntayhtymän alueella esiintyvä tarve edellyttää.

OA totesi, että potilaslain 3 §:ssä oleva maininta voimavaroista ei rajaa terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Potilaslaki ei koske palvelujen järjestämisvelvollisuutta. Tätä velvollisuutta koskevat tässä tapauksessa erikoissairaanhoitolain ja mielenterveyslain säännökset, ja niiden mukaan hoitoa on järjestettävä, niin, että kaikille välittömästi järjestettävän kiireellisen hoidon lisäksi tulee järjestää tarpeellinen ei-kiireellinen hoito viimeistään säädetyissä enimmäisajoissa.

OA totesi edelleen, että jos sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä ei voi itse antaa kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa olevalle hoitoa välittömästi tai ei-kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle säädetyissä enimmäisajoissa, sen on erikoissairaanhoitolain 31 §:n 4 momentin mukaan hankittava hoito joltakin muulta palvelun tuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaisesti.

Toimenpiteet

OA antoi Peijaksen sairaalan lastenpsykiatrian vastuualueelle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä.

Lisäksi hän saattoi käsityksensä potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudesta osastonlääkärin tietoon. Samalla hän kiinnitti tämän huomiota vastaisen varalle huolellisten ja asianmukaisten potilasasiakirjamerkintöjen tekemiseen ja potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisen tärkeyteen. OA kiinnitti myös ylilääkärin huomiota käsitykseensä hoi-

tolähetteen arvioinnin ja sen ajankohdan merkitsemisestä potilasasiakirjoihin.

OA antoi myös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä. Hän pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan 31.1.2006 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin hänen päätöksensä on antanut aihetta.

OA Paunion päätös 14.11.2005, dnro 1205/4/04*
(esittelijänä Kaija Tanttinen-Laakkonen)

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ilmoitti 31.1.2006, että Peijaksen sairaalan tilannetta helpottaa vuonna 2006 toteutettu avohoidon vahvistus, jossa resursseja on siirretty Kellokosken sairaalasta Peijaksen alueelle. Lisäksi Peijaksen sairaalan laajennuksessa tullaan selvittämään vaihtoehtoja siitä, liitetäänkö mukaan nuorisopsykiatrian osasto.

Sairaanhoitopiirin ilmoituksen mukaan HYKS, Helsingin sairaalat, HYKS, Jorvin sairaala ja HYKS, Peijaksen sairaala ovat vuoden 2006 alusta muodostaneet HYKS-sairaanhoitoalueen. Uuden sairaanhoitoalueen muodostamisen ja lasten- ja nuorisopsykiatrian uudelleen organisoitumisen myötä voidaan nuorisopsykiatrian hoitoa mukaan lukien päivystys kehittää alueellisesti kokonaisuutena, jolloin kyetään nykyistä paremmin pääsemään hoitotakuun määräaikoihin eikä nuoria hoideta enää aikuisten osastoilla. Lapsia ja nuoria voidaan myös entistä paremmin sijoittaa koko sairaanhoitopiirin alueen sairaaloihin ja muihin lasten- ja nuorisopsykiatrian yksiköihin.

Hoitotakuun määräaikojen noudattaminen edellyttää sekä sairaanhoitopiirin oman toiminnan että ostopalvelujen lisäämistä. Vuonna 2006 ovat toteutuneet/toteutuvat mm. seuraavat lisäykset: 8-paikkaisen hoitokodin avaaminen, syömishäiriöisten nuorten hoitoon erikoistuvan päiväosaston avaaminen tammikuussa 2006 ja lasten oikeuspsykiatrian osaamiskeskuksen toiminnan aloittaminen. Koko sairaanhoitopiirin alueella on kilpailutettu lasten- ja nuorisopsykiatrian psykoterapiapalvelujen hankinta. Hankittavat ostopalvelut vapauttavat omalta osaltaan avo- ja sairaalahoidon resursseja varhaisempaan tutkimiseen, diagnostiikkaan ja hoitoihin sekä kompensoivat henkilökuntapulaa.

LAPSEN OIKEUS PERUS- OPETUKSEEN PIDENNETTYNÄ OPPIVELVOLLISUUTENA

Kantelija oli miehensä kanssa tehnyt opetusvirastolle huhtikuussa 2002 hakemuksen lapsensa oppivelvollisuuden pidentämisestä 11-vuotiseksi. Lapsen oli hakemuksen mukaan tarkoitus aloittaa pidennetty oppivelvollisuus elokuussa 2002 vähän ennen kuusivuotissyntymäpäiväänsä. Opetusvirastosta ilmoitettiin huhtikuussa 2002, että lasta ei ollut hyväksytty erityisopetukseen, mutta varsinainen päätös asiassa postitettaisiin vanhemmille syksyllä 2002. Kantelija sai joulukuussa 2002 valituskelpoisen päätöksen pyydettyään tätä ennen selvitystä päätöksen viipymisestä. Hän valitti päätöksestä lääninhallitukselle, joka kumosi maaliskuussa 2003 opetusviraston päätöksen ja palautti asian uudelleen opetusviraston käsiteltäväksi.

Opetusvirastossa tehtiin selvityksen mukaan kesäkuussa 2003 uusi päätös, jolla lapsi otettiin pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin. Lapsi oli aloittanut pidennetyn oppivelvollisuutensa elokuussa 2003.

Päätöksen perustelut

Ensimmäinen, joulukuussa 2002 tehty opetusviraston päätös oli ollut hakijan kannalta hylkäävä ratkaisu. OA katsoi, että hylkäävän ratkaisun perusteleminen on hyvän hallintomenettelyn ja perustuslain 21 §:n valossa tärkeää, sillä hakija arvioi perusteiden valossa muun muassa oman oikeusturvansa toteutumista ja mahdollisten muutoksenhakukeinojen käyttämistä tässä tarkoituksessa. Kyseisen päätöksen perustelut muodostuivat kuitenkin pääosin lain ja soveltamisohjeiden selostamisesta sekä ohjauksen antamisesta. Varsinaista ratkaisua perusteltiin vain seuraavasti: ”Asiantuntijalausuntojen perusteella lapsen kielelliset ongelmat eivät näytä täyttävän pidennettyyn oppivelvollisuuteen liittyviä vammaisuuden tunnusmerkkejä, jossa hänen ei voitaisi katsoa saavuttavan perusopetukselle säädetyjä tavoitteita yhdeksässä vuodessa.” Ratkaisussa ei perustella, miksi näin katsottiin olevan.

Ratkaisua oli perusteltu kantelijalle myöhemmin osoitetuissa kirjeissä sillä, että virastolla ei ollut osoittaa lukuisten hakijoiden vuoksi tiettyyn erityisopetukseen riittävästi paikkoja. OA:n käsityksen mukaan perustuslain 16 §:n tarkoittama lapsen oikeus perusopetukseen toteutuu pidennettynä oppivelvollisuutena niiden lasten kohdalla, joiden katsotaan olevan perusopetuslain 25 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla vammaisia tai sairaita. Koska kyseessä on lapsen subjektiivinen oikeus, sen toteutuminen ei voi olla riippuvainen opetuksen järjestäjän tiettyyn tarkoitukseen varaamien paikkojen määrästä. Nämä kirjeissä esitetyt perustelut hakemuksen hylkäämiselle olivat siten ristiriidassa lapsen kyseisen perusoikeuden kanssa.

OA Paunio katsoi, että opetusvirastossa ei noudatettu hyvää hallintomenettelyä päätöksenteossa, joka koski lapsen ottamista pidennettynä oppivelvollisuuteen, sillä päätös ei ollut riittävästi perusteltu. Hän saattoi käsityksensä opetusviraston tietoon.

Päätöksen viivästyminen

Kantelija sai huhtikuun lopulla tiedon siitä, että hänen lastaan ei otettu erityisopetukseen. Valituskelpoisen päätöksen, jonka mukaan lapsen pidennettyä oppivelvollisuutta koskeva hakemus oli hylätty, hän sai kuitenkin vasta joulukuussa 2002.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

OA katsoi, että oppilaan huoltajan tulisi saada valituskelpoinen päätös riittävän aikaisin, jotta valitustie olisi mahdollista käydä loppuun niin, että päätöksenteolla voidaan turvata sekä oikeus perusopetukseen että perustuslain 21 §:n turvaama oikeus muutoksenhakuun. Tässä tapauksessa huoltaja sai valituskelpoisen päätöksen asiassa vasta, kun hänen tarkoittamastaan kouluvuodesta oli käytännössä jo puolet käyty eli ai-
van liian myöhään.

OA:n käsityksen mukaan opetusvirastossa ei ollut noudatettu asiassa tässäköän kohden perustuslain 21 §:n tarkoittamaa hyvää hallintomenettelyä. Selvitys ei kuitenkaan osoittanut, että viivästys olisi aiheutunut jonkun yksittäisen viranhaltijan laiminlyönnistä. Koska asiaan oli selvityksen mukaan tullut myöhemmin korjaus, viivästys ei antanut aihetta muuhun kuin, että OA saattoi käsityksensä opetusviraston tietoon.

OA Paunion päätös 12.5.2005, dnro 1308/4/03
(esittelijänä Kirsti Kurki-Suonio)

EDUNVALVONTA

Edunvalvontajärjestelmän tarkoituksena on päämiehen yksilöllisen edun turvaaminen tilanteessa, jossa hän ei itse ole kykenevä valvomaan omaa etuaan. Edunvalvoja on henkilö, jonka tulee hoitaa päämiehen omaisuutta tai sitä koskevaa erityistä asiaa ja edustaa päämiestä oikeustoimissa, jotka koskevat omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä erikseen määrittäessä myös päämiehen henkilöön liittyvän asian hoitamisessa. Edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Edunvalvonta-asioissa on ensi sijassa kysymys kuntien yleisten edunvalvojien ja maistraattien menettelystä näiden hoitaessa holhoustoimesta annetun lain (442/1999) mukaisia tehtäviään. Muita keskeisiä edunvalvontaa koskevia säädöksiä ovat holhoustoimesta annettu asetus (889/1999) ja laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (443/1999).

Asiajaon mukaan edunvalvontakantelut kuuluvat AOA *Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Niiden pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut oikeusasiamiehen sihteeri *Mikko Sarja*.

Yleistä

Kertomusvuoden alusta lukien edunvalvonta-asioiksi on oikeusasiamiehen kansliassa tilastoitu myös yleisten tuomioistuinten menettelyä koskevat kantelut, kun on kyse edunvalvojan määräämisestä, vaihtamisesta tai vapauttamisesta tehtävästään taikka henkilön toimintakelpoisuuden rajoittamisesta. Edelleen edunvalvonta-asioita ovat kantelut, jotka koskevat hallintotuomioistuinten menettelyä niiden käsitellessä valituksia maistraattien holhousviranomaisina tekemistä päätöksistä.

Kertomusvuonna tuli vireille 35 edunvalvonta-asiaa. Edunvalvontakysymystä on lisäksi saatettu sivuta etenkin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa kanteluissa, jolloin ne on käsitelty ja tilastoitu pääasiansa yhteydessä. Vaikka edunvalvonta-asioden määrä kanslian kokonaiskantelumäärästä on vähäinen, ne ovat laillisuusvalvonnan näkökulmasta kuitenkin hyvin tärkeitä, koska kyse on sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja

muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene oikeuksistaan huolehtimaan. Edunvalvontaa sääntelevän holhouslainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle.

Kertomusvuonna ratkaistiin 30 edunvalvonta-asiaa. Niistä toimenpiteisiin johti viisi kantelua, joissa oli kyse kunnan edunvalvontapalveluiden riittävydestä, päämiehen käyttövarojen määrän arvioimisesta, vuositilintarkastuksen ja lupa-asian käsittelyn viivästyisestä sekä edunvalvonta-asiaa koskevaan kirjeeseen vastaamisesta.

Muut ratkaistut asiat käsittelivät muun muassa edunvalvojan matkakulujen korvaamista päämiehen varoista, edunvalvonnan tarpeellisuutta, edunvalvojan vaihtamista ja kelpoisuutta, edunvalvojan määräämistä koskevan asian käsittelyn kestoa, puolison kuulemista edunvalvojaa määrittäessä, päämiehen ja edunvalvojan yhteydenpitoa, päämiestä koskevien tietojen luovuttamista, käyttövarojen määrää, edunvalvojan toimintaa erilaisten käytännön asioiden hoitamisessa sekä holhoustoimen henkikirjoittajan esteellisyyttä, lakimiehen virantäyttöä ja lupamaksuja.

Kertomusvuonna AOA Jääskeläinen teki tarkastuskäynnin Helsingin kaupungin holhoustoimen edunvalvontatoimistoon.

Ratkaisuja

HOLHOUSTOIMEN EDUNVALVONTAPALVELUIDEN RIITTÄVYYS HELSINGISSÄ

Tutkittavana oli, noudattiko Helsingin kaupunki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (443/1999) tuottaessaan holhoustoimesta annetussa laissa tarkoitettuja edunvalvontapalveluita. Kantelijan mukaan Helsingissä yleisten edunvalvojien päämiesten lukumäärä oli sillä tasolla, ettei edunvalvojan aika riittänyt yksilöllisten edunvalvontapalveluiden järjestämiseen ja päämiehen eduista huolehtimiseen.

AOA Jääskeläinen hankki kantelun tutkimiseksi Helsingin kaupunginhallituksen, kaupunginkanslian, talous- ja suunnittelukeskuksen, sosiaalilautakunnan ja holhoustoimen edunvalvontatoimiston selvitykset sekä Helsingin maistraatin, oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön lausunnot. Niiden ja tarkastuskäynnin perusteella AOA totesi kannanottonaan muun muassa seuraavan.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. AOA:n mukaan edunvalvontapalveluiden järjestämisessä tämä julkisen vallan vastuu on erityisen korostunut, koska edunvalvonnassa on kyse sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene oikeuksistaan huolehtimaan.

Holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä annetun lain mukaan kunta vastaa edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Ottaessaan tehtävän hoitaakseen kunta ottaa samalla vastatakseen siitä, että edunvalvontapalvelut on järjestetty niin, että päämiesten etu toteutuu holhoustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla ja yleiset edunvalvojat kykenevät hoitamaan lakiin perustuvat velvoitteensa asianmukaisesti. Muutoin kunta voi itsehallintonsa puitteissa järjestää ja organisoida edunvalvontapalvelut haluamallaan tavalla.

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettu laki on tulkinnanvarainen siinä, mitä pidetään riittävänä edunvalvontapalveluna. Helsingin holhoustointia tutkittaessa oli kuitenkin ilmennyt, että edunvalvontatoimi ei esimerkiksi ollut kyennyt noudattamaan holhoustoimesta annetussa laissa vuosi- ja päätöstilien antamiselle säädettyjä määräaikoja, vaan maistraatille tehdyistä määräaikojen pidentämispyynnöistä oli tullut pääsääntö vastoin holhoustoimesta annetun lain tarkoitusta. Lisäksi ongelmia oli ollut omaisuusluetteloiden ja alkuselvittelyiden tekemisessä, vuosi- ja päätöstilien laadinnassa, vuokratarkastuksissa, vuokratilien laadinnassa, päämiesten varojen sijoittamisessa, päättyneiden edunvalvontojen selvittämisessä ja luovuttamisessa, päämiesten asioiden järjestelmällisessä kartoittamisessa, päämiesten henkilökohtaisiin olosuhteisiin perehtymisessä, edunvalvojien tavoitettavuudessa sekä hoitotukien, lääke- ja sairaus-

vakuutuskorvausten ja perhe-eläkkeiden hakemisessa samoin kuin laskujen maksamisessa ajallaan.

AOA:lla ei ollut aihetta epäillä, että nämä ongelmat olisivat johtuneet yleisten edunvalvojien tai muun edunvalvontatoimiston henkilöstön lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien laiminlyönnistä. Päinvastoin, edunvalvontatoimen henkilöstö oli vaikeasta työtilanteestaan huolimatta pyrkinyt parhaansa mukaan toteuttamaan päämiesten etua jopa oman jaksamisensa kustannuksella. AOA:n tarkastuskäynnillä Helsingin edunvalvontatoimistoon välittyi syvä huoli toimiston mahdollisuuksista hoitaa päämiesten asiat heidän etujensa vaatimalla tavalla.

AOA:n johtopäätös oli, että Helsingissä yleiset edunvalvontapalvelut eivät kyenneet huolehtimaan päämiesten eduista holhoustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla ja että tämä johtui riittämättömistä voimavaroista. Tämän vuoksi Helsingin edunvalvontapalveluiden ei voitu katsoa olevan holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain tarkoittamalla tavalla riittäviä.

Tätä johtopäätöstä tuki myös se, että Helsingissä yleisten edunvalvojien määrän suhde päämiesten lukumäärään poikkesi olennaisesti valtakunnallisista luvuista ja suosituksista. Helsingissä oli vuoden 2005 lopussa seitsemän yleisen edunvalvojan virkaa sen jälkeen, kun kesällä 2005 oli perustettu kaksi uutta virkaa. Tämä jo tapahtunut voimavarojen lisäys oli AOA:n mukaan syytä panna merkille myönteisenä kehityksenä. Helsingin edunvalvontatoimiston tarkastuksella saadun tiedon mukaan näiden kahden uuden viran perustaminen ei kuitenkaan käytännössä ollut vaikuttanut ratkaisevasti työtilanteeseen, koska avustavan henkilöstön määrä ei ollut vastaavasti lisääntynyt. Sitä vastoin päämiesten määrä oli kasvanut jatkuvasti. Vuoden 2004 lopussa päämiehiä oli ollut yhteensä jo 2 697, ja vaikka tämä määrä olisi jaettu tasan kaikkien seitsemän yleisen edunvalvojan kesken, yhdellä edunvalvojalla olisi laskennallisesti silti ollut 385 päämiestä, mikä edelleenkin oli huomattavasti enemmän kuin suurimmissa kaupungeissa keskimäärin.

Sisäasiainministeriön yhteistyöryhmän vuoden 2005 lopulla julkistaman enimmäissuosituksen (yksi edunvalvoja enintään 150 päämiestä kohden) täytyminen

edellyttäisi, että Helsingissä olisi 18 yleisen edunvalvojan virkaa. Edunvalvontatoimiston ja maistraatin esittämä näkemys (yksi edunvalvoja 200 päämiestä kohden) puolestaan edellyttäisi 14 virkaa, eli tarve olisi nykyiseen nähden joka tapauksessa kaksinkertainen.

Kantelun tutkimisen yhteydessä AOA:n tietoon oli saatettu myös erilaisia taloudellisia laskelmia ja tunnuslukuja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta Helsingin kaupungissa. Kantelu itse asiassa alun perin kohdistui osaksi siihen väitteeseen, että edunvalvonta tuotti Helsingissä voittoa. Tämä tarkoitti sitä, että osa edunvalvontatoimen tuloista eli päämiehiltä perittävistä edunvalvontapalkkioista ja valtion maksamista korvauksista ohjautui kunnan muiden toimintojen kuin edunvalvontapalveluiden rahoittamiseen. Tältä osin AOA totesi, että sen arvioimisella, tuottiko edunvalvonta voittoa vai tappiota, ei ollut laillisuusvalvonnan näkökulmasta ratkaisevaa merkitystä, koska edunvalvontapalveluiden tuli olla riittäviä riippumatta siitä, oliko toiminta kuntataloudellisten laskelmien perusteella yli- tai alijäämäistä.

Edunvalvonnan voimavarojen riittämättömyys ei kuitenkaan ollut valtakunnallisesti tarkastellen ainutlaatuista, vaan sama ongelma oli Helsingin ohella lukuisissa muissakin kunnissa. Tässä mielessä sisäasiainministeriön julkaisemilla edunvalvonnan kehittämisuosituksilla oli AOA:n mukaan mahdollista antaa kunnille ja maistraateille suuntaviivoja siitä, mikä olisi riittävä edunvalvontapalveluiden tuottamista. Kunnallisesta itsehallinnosta johtuen tällaisilla suosituksilla kuntia ei kuitenkaan voitu sitovasti määrätä. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilannetta ei AOA:n mukaan voitu pitää tyydyttävänä, mikäli yleisten edunvalvontapalveluiden riittävyys riippui asuinkunnasta.

AOA:n mukaan olisikin paikallaan vakavasti pohtia, tulisiko asiasta säätää erikseen laissa, koska lainsäädännön tasolla vahvistetulla päämiesten sekä edunvalvojien ja avustavan henkilökunnan suhdelukusääntelyllä olisi merkittävä ennalta ohjaava vaikutus; se ohjaisi kuntia mitoittamaan edunvalvonnan voimavarat jo ennakoon riittäviksi. Toisaalta yhdellä edunvalvojalla olevien päämiesten enimmäismäärän sääntely voitaisiin muotoilla joustavaksi niitä tilanteita varten,

joissa sallittu enimmäismäärä olisi tilapäisesti vaarassa ylittyä. AOA:n mukaan tämä kantelussa esiin nostettu ajatus ansaitisi tulla arvioitavaksi lähemmin.

Edellä todetun perusteella AOA saattoi Helsingin kaupunginhallituksen ja Helsingin maistraatin tietoon käsityksensä siitä, että Helsingissä yleiset edunvalvontapalvelut eivät nykyisellään kyenneet huolehtimaan päämiesten eduista holhoustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla, minkä vuoksi Helsingin edunvalvontapalveluiden ei voitu katsoa olevan holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain tarkoittamalla tavalla riittäviä.

AOA pyysi Helsingin kaupunginhallitusta ja Helsingin maistraattia ilmoittamaan 30.6.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi oli mahdollisesti ryhdytty.

Samalla AOA esitti oikeusministeriölle holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä vastaavana ministeriönä ja sisäasiainministeriölle holhousviranomaisten hallinnollisesta ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavana ministeriönä, että ne ottaisivat harkittavakseen, tulisiko päämiesten määrästä suhteessa yleisten edunvalvojien ja avustavan henkilökunnan määrään säätää erikseen laissa taikka millä muulla tavalla yleisten edunvalvontapalveluiden riittävän tuottamisen kriteerit voitaisiin lain tasolla turvata. Tässä tarkoituksessa AOA pyysi oikeusministeriötä ja sisäasiainministeriötä ilmoittamaan niin ikään 30.6.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti oli antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 30.12.2005, dnro 1200/4/04* (esittelijänä Mikko Sarja)

SOSIAALIVAKUUTUS

Yleiskatsaus

Perustuslain mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (19 § 2 mom.). Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää ja sillä tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta näiden riskien varalta.

Tässä jaksossa kuvataan laillisuusvalvontaa näissä asioissa lukuun ottamatta työttömyysturvaa. Työttömyysturvaa koskevia asioita käsitellään erikseen jaksossa, jossa käsitellään myös työvoimahallintoa ja työsuojeluviranomaisten menettelyä s. 219.

Kertomusvuonna ratkaistiin sosiaalivakuutusta koskevia kanteluita yhteensä 323 ja omasta aloitteesta tutkittavaksi otettuja asioita neljä. Kanteluiden määrä kasvoi edellisvuodesta 16 %. Toimenpideratkaisujen, tässä tapauksessa huomautusten sekä moittivien ja ohjaavien käsitysten, osuus oli noin 17 %.

Sosiaalivakuutusasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Paunioille*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä on esittelijäneuvos *Lea Haapkyli*.

HAVAINTOJA TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄSTÄ

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Myös perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeuden tulla kuulluksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. OA:n laillisuusvalvontakokemuksen perusteella arvioiden nämä vaatimukset eivät täyty sosiaalivakuutuksen osalta parhaalla mahdollisella tavalla. Toimeentuloturvan lainkäyttö- ja muutoksenha-

kujärjestelmä on OA:n käsityksen mukaan jäänyt jälkeen siitä kehitystyöstä, jolla viime vuosikymmenenä on uudistettu yleisiä tuomioistuimia ja hallintotuomioistuimia ja lainkäyttöä niissä, vaikkakin järjestelmää on viime vuosina kehitetty toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean ehdotusten mukaisesti. Muutoksenhakulautakunnat asettaa nykyisin valtioneuvoston yleisistunto ja ne ovat budjettitaloudellisesti erillisiä niistä viranomaisista tai laitoksista, joiden päätöksistä tehtyjä valituksia lautakunnissa käsitellään.

Toimeentuloturvajärjestelmän eräs erityispiirre on se, että käsiteltäviä asioita on satoja tuhansia. Vakuutus-oikeuteen päättyy näistä asioista vuosittain yli 10 000 asiaa. Koska viivyttyksettömän oikeudenkäynnin vaatimukset ovat erityisen tärkeitä toimeentuloturva koskevissa asioissa, ei oikeudenkäynnin joutuisuuden vaatimuksia voi lieventää kyseisten erityispiirteiden johdosta.

Ensi asteen päätöksenteko ei toimeentuloturva-asioissa kestä yleensä kauan, eivätkä myöskään muutoksenhakulautakuntien käsittelyajat ole olleet pitkiä tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta. Sen sijaan käsittelyajat vakuutus-oikeudessa ovat niin pitkät, että se on OA:n näkemyksen mukaan oikeusturvaongelma. Tarkastuslautakunnan käsittelyajat nousivat kertomusvuonna yli 9 kuukauteen ja vakuutus-oikeudessa käsittelyajat olivat yli 13 kuukautta. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei OA:n käsityksen mukaan toteudu perustuslain edellyttämällä tavalla. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että etuuden hakijan kanalta toimeentuloturvassa on kysymys asian käsittelyn kokonaisuudesta, joka alkaa hakemuksen jättämisestä ja päättyy viimeisen muutoksenhakuasteen antamaan ratkaisuun. Kokonaiskäsittelyaika saattaa kestää jopa useita vuosia. Valtion vastuuta perusoikeuksien toteuttamisessa tulee OA:n käsityksen mukaan arvioida asian käsittelyn kokonaiskestosta lähtien.

Toimeentuloturvajärjestelmään liittyy ongelmia myös asianosaisen kuulemisen alueella. Eräs tapa lisätä asianosaisen mahdollisuutta vaikuttaa oikeudenkäynnissä on suullisen käsittelyn järjestäminen. Niitä järjestetään vakuutus-oikeudessa ainoastaan muutamia kymmeniä vuodessa ja muutoksenhakulautakunnissa vain joitakin yksittäisiä. Tämä johtuu osittain siitä, että asian selvittämiseksi toimitetaan muutoksenhakulau-

takunnissa suullinen käsittely ainoastaan tarvittaessa (hallintolainkäyttölain 37 §). Vakuutus oikeudessa suullinen käsittely on toimitettava, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Se voidaan jättää toimittamatta vain laissa säädettyillä edellytyksillä (hallintolainkäyttölain 38 §). Lainsäädäntöä tullaan kuitenkin muuttamaan vuoden 2007 alusta, jolloin suullinen käsittely toimitetaan ainakin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa siten kuin hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään.

OA:n mielestä on tärkeää myös se, miten aktiivisesti ensi asteen vakuutuslaitos huolehtii sille hallintolain 31 §:n mukaan kuuluvasta selvittämismenettelyistä. Hän on ehdottanut eri yhteyksissä, että hakijalle varattaisiin etukäteen tilaisuus mielipiteen lausumiseen ratkaisun perusteena olevista tiedoista ja selvityksistä silloin, kun kielteinen päätös näyttäisi olevan lopputuloksena. Näin hakija saisi jo aikaisessa vaiheessa tietoonsa ne perusteet, mukaan lukien asian tuntijaläkäärin perustellun näkemyksen, joiden vuoksi hakemusta ei voida hyväksyä. Hylkäävän päätöksen saanut hakija tulisi myös systemaattisesti ohjata kuntoutuksen piiriin.

LAILLISUUSVALVONTA TOIMEENTULOTURVA-ASIOISSA

Vuoden 2005 aikana ratkaistuista sosiaalivakuutukseen liittyvistä kanteluista suuri osa koski työkyvyttömyyseläkkeitä, asumistukea, sairausvakuutuslain mukaisia päiväraha-asioita, lääkekorvauksia, kuntoutusta sekä tapaturmavakuutuslain ja kansaneläkelain mukaisia etuuksia. Kertomusvuonna kanneltiin myös opintotuesta sekä sotilasvammalain mukaisista korvausasioista. Kansainvälistyminen on tuonut uusia piirteitä myös sosiaaliturvaan. Ulkomailla oleskelevan samoin kuin Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määräytymiseen liittyviä kanteluita tuli kertomusvuonna aiempaa enemmän. Arvostelun aiheena oli usein se, että kantelija ei saanut etuutta, johon hän mielestään olisi ollut oikeutettu, taikka, että hänelle myönnetty etuus ei ollut riittävän suuri. Kantelut kohdistuivat myös menettelyyn ja ylipäänsä hyvän hallinnon ja lainkäyttömenettelyn vaatimuksiin.

Oikeusasiamies ei voi yleensä puuttua etuutta koskevan ratkaisun sisältöön. Tämän johdosta vastauksissa joudutaan usein toteamaan, että viranomainen on ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään normaaleja muutoksenhakukeinoja. Edellä kerrotuista syistä OA:n kannanotoissa on kysymys viranomaisten ja tuomioistuinten menettelystä. Niissä arvostellaan ennen kaikkea menettelyn hitautta, päätösten niukkoja perusteluja, neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyöntejä sekä muita oikeusturvan puutteita. Seuraavassa on lyhyesti kerrottu esimerkkejä näistä ratkaisuista.

Käsittelyajat

Pitkät käsittelyajat ovat olleet paljon esillä OA:lle tulleissa kanteluissa, minkä johdosta hän on kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota käsittelyn joutuisuuteen. Eräät Kansaneläkelaitoksen toimistot menettelivät OA:n mielestä virheellisesti, kun ne odottivat valitusviranomaisen ratkaisua eivätkä antaneet päätöksiä jatkohakemuksiin (dnrot 1770/4/04*, 2305/4/05 ja 2889/4/05). Etuusasioiden käsittelyssä on tapahtunut aiheutonta viivytystä selvitysten hankkimisessa tai siirtämisessä (991/4/04, 1165/4/04, 1258/4/04, 1376/4/04 ja 1658/4/04). Kansaneläkelaitos oli laiminlyönyt säädetyn määräajan myös valituskirjelmän toimittamisessa muutoksenhakulautakunnalle (432/4/04*). Asumistukiasian käsittelyaika venyi kohuttoman pitkäksi eräässä asiassa sen johdosta, että Kansaneläkelaitos ei ollut saanut tietoja ulkomaalaisesta eläkelaitoksesta (2692/4/03). OA arvosteli Kansaneläkelaitoksen toimistoa myös sen johdosta, ettei hakijan lääkekorvaushakemusta siirretty viipymättä työpaikkakassan käsiteltäväksi (1854/4/03*).

Kantelija joutui odottamaan Keskinäisen Vakuutusyhtiön Fennian maksusitoumusta hoitoon pääsemisestä yhdessä tapauksessa 9 kuukautta ja toisessa 6 kuukautta, minkä johdosta OA katsoi, että viivästyminen oli tapahtunut (976/4/04). Hän arvosteli myös Keskinäistä Eläkevakuutusyhtiötä Tapiolaa sen johdosta, että se ei ollut noudattanut valituskirjelmän siirtämisessä työntekijäin eläkelaisissa säädettyjä määräaikoja (528/2/04*). Eräässä kanteluasiassa hän kiinnitti va-

kuutus oikeustuomarin huomiota siihen, että valituksen käsittely ei saa tarpeettomasti viivästyä ratkaisukokoonpanossa ilmenneen esteellisyyden vuoksi. Istuntopäivät tulee määrätä niin, että valitusten joutuisa käsittely turvataan (1135/4/04).

OA antoi kertomusvuonna ratkaisunsa myös Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin käsittelyaikoja koskevaan omaan aloitteeseensa (2585/2/04*). OA oli nimittäin kanteluiden ja tarkastuksilla tekemiensä havaintojen perusteella todennut, että 2000-luvulla hakemusten käsittelyajat piirissä olivat pidentyneet tavalla, joka saattoi ajoittain vaarantaa etuuksia hakvien oikeusturvan toteutumista.

Kansaneläkelaitos ilmoitti pidentymisen syiksi työmäärän kasvun, suuret toiminnalliset ja tekniset muutokset, erityisesti sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän (SAHA) käyttöönoton sekä pulan asiantuntijalääkäreistä.

OA korosti ratkaisussaan Kansaneläkelaitoksen asemaa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan toteuttajana ja tarkasteli sen etuuskäsittelyn sujuvuutta etuuden hakijoiden näkökulmasta. Kansaneläkelaitoksen etuushakemuksiin antamilla päätöksillä on OA:n mukaan hakijoiden kannalta suuri merkitys, sillä asioissa on usein kyse etuuden myöntämisestä joko terveydentilaa alentavan sairauden, vian tai vamman taikka muun erityisolosuhteen perusteella. Etuuden hakijoiden taloudellinen tilanne on vaarassa heikentyä heitä kohdanneessa sosiaalisessa riskitilanteessa. Tämän vuoksi OA painotti ratkaisussaan pitävänsä erityisen tärkeänä, että perustoimeentuloa koskevien etuusasioiden käsittely Kansaneläkelaitoksessa tapahtuu perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheeton viivytystä.

OA katsoi saamansa selvityksen perusteella, että etuushakemusten keskimääräiset käsittelyajat Helsingin vakuutuspiirissä olivat vuoden 2004 alkuun mennessä pidentyneet osittain siten, että Kansaneläkelaitoksen voitiin katsoa laiminlyöneen hakemusten käsittelyn ilman aiheeton viivytystä. Se ei ollut OA:n mukaan kyennyt osoittamaan piirille riittävästi etuuskäsittelijöitä ja asiantuntijalääkäreitä selviytyä ratkaisutoiminnasta kaikilta osin kohtuullisessa ajassa. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että Kansanelä-

kelaitoksessa käytössä olevat työmäärien mittaustavat eivät ota riittävästi huomioon varsinaiseen etuusratkaisutoimintaan kuulumattomia työtehtäviä.

OA:n saamasta selvityksestä ilmeni kuitenkin, että vuoden 2004 aikana Kansaneläkelaitos oli SAHA:n mahdollistaman sähköisen työntasauksen avulla onnistunut pysäyttämään käsittelyaikojen pidentymisketjun. Vuoden 2005 alkupuolelle mennessä laitos oli vielä lisännyt työntasauksena Helsingin vakuutuspiiristä muualle käsiteltäviksi siirrettävien hakemusten määrää, jolloin hakemusten käsittelyajat alkoivat lyhentyä.

Käsittelyaikojen myönteisen kehityksen vuoksi OA tyytyi saattamaan näkemyksensä Kansaneläkelaitoksen tietoon. Helsingin vakuutuspiiri ei ollut kuitenkaan kaikilta osin saavuttanut Kansaneläkelaitoksessa valtakunnallisesti asetettuja käsittelyaikatavoitteita. Kehityksen seuranta varten OA pyysikin laitosta toimittamaan vuoden 2006 alussa koko vuotta 2005 koskevat Helsingin vakuutuspiirin käsittelyaikatiedot. Helsingin vakuutuspiirin oikeusasiamiehelle 17.1.2006 toimitetusta selvityksestä ilmeni, että käsittelyaikojen kehitys oli jatkunut myönteisenä koko vuoden 2005. Käsittelyajat olivat keskeisissä etuusryhmissä lyhentyneet edellisvuoteen verrattuna seuraavasti:

Etuus	2004	2005	KELAn tavoite
Yleinen asumistuki	38,1 pv	24,3 pv	21–23 pv
Työttömyysturva	12,7 pv	7,8 pv	6–8 pv
Sairauspäiväraha	22,5 pv	14,1 pv	12–14 pv
Opintotuki	21,6 pv	16,4 pv	15–17 pv
Kuntoutus	54,2 pv	36,6 pv	30–32 pv
Vammaisetuudet	79,5 pv	53,4 pv	43–45 pv

Muut hyvän hallinnon vaatimukset

Muissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeissa on kysymys muun muassa päätösten asianmukaisista ja riittävästä perusteluista, viranomaisten huolellisuudesta sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuudesta.

OA kiinnitti huomiota siihen, että päätöksen perustelut eivät olleet selkeitä eräässä tarkastuslautakunnan (149/4/03) ja tietyissä Kansaneläkelaitoksen antamissa päätöksissä (2529/4/03, 1274/4/04* ja 2549/4/04*). Eräissä kanteluissa arvostelun kohteena oli Kansaneläkelaitoksen puutteet palveluperiaatteen noudattamisesta. OA arvosteli eläkelaitosta sen johdosta, että etuuden hakijaa ei ollut ohjattu hakeutumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon ja siten varmistamaan toimeentuloturvansa päivärahaoikeuden päätyttyä (2999/4/03*).

OA kiinnitti myös huomiota siihen, että Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa huomioon suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate pyytäessään lisäselvityksiä asumistukiasiaa ratkaistessaan. Toimisto ei ollut asumistuen vuositarkastuksen yhteydessä hyväksynyt kantelijan esittämää käteiskuitia maksetusta vuokrasta, vaan oli vaatinut kantelijaa esittämään selvityksen pankin kautta maksetusta vuokrasta (298/4/04*). AOA Jääskeläinen katsoi, että Kansaneläkelaitos oli menetellyt virheellisesti antaessaan avustavalle ulosottomiehelle tiedon eläkkeensaajan kokonaisuutuuksien määrästä. Kansaneläkelaitoksen olisi tullut ilmoittaa, että määrä sisälsi myös asumistuen, joka ei ole ulosmittauskelpoista (1892/4/03*). AOA:n päätöstä selostetaan laajemmin jaksossa ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt s. 156.

OA totesi, että hyvän hallinnon mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee antaa kirjalliseen tiedusteluun vastaus ja ilmoittaa kantelijalle hänen lähettämänsä kirjeen siirrosta (1811/4/04). Hän kiinnitti myös Keskinäisen Vakuutusyhtiön Fennian huomiota siihen, että etuushakemuksen johdosta ei ollut annettu päätöstä ja muutoksenhakuohjetta (976/4/04).

OA arvosteli myös Valtiokonttoria sen johdosta, ettei kantelijalle ollut puutteellisen lainsäädännön johdosta annettu valituskelpoista päätöstä lesken laskennallisesta työeläkkeestä. OA:n mukaan asia olisi tullut

ratkaista siten, että valtion eläkelakia olisi tulkittu perusoikeusmyönteisellä tavalla. Hän saattoi näkemyksensä myös valtiovarain- sekä sosiaali- ja terveystieteiden tietoon ja pyysi niitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty lesken oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi. Ministeriöt ilmoittivat selvityksissään, että 1.1.2007 voimaan tuleviin työntekijäin eläkelakiin ja valtion eläkelakiin on tarkoitus kirjata nimenomainen säännös muutoksenhausta lesken laskennallisen eläkkeen määrässä. Työeläkelakien mukaiset muutoksenhakulautakunnat ilmoittivat kiinnittävänsä huomiota asian perusoikeusmyönteiseen tulkintaan jo ennen lainmuutoksia. Valtiokonttori puolestaan antoi kantelijalle valituskelpoisen päätöksen hänen laskennallisen eläkkeensä määrästä (2766/4/03*).

OA arvosteli Kansaneläkelaitoksen menettelyä sen johdosta, että laitos ei ollut antanut ulkomaille muuttavalle kantelijalle valituskelpoista päätöstä ratkaisustaan olla myöntämättä hänelle lomaketta E 112. OA:n mukaan Kansaneläkelaitoksen ratkaisu olla myöntämättä lomaketta piti sisällään harkinnan, jonka mukaan kantelijan katsottiin hakeutuvan hoitoon ulkomaille. Tällaisen lomakkeen hakijan oikeuksia koskevan arvion tekeminen oli OA:n mukaan harkintaa, joka hakijan tulee voida halutessaan saattaa muutoksenhakuelimen tutkittavaksi. Ongelmana asiassa oli OA:n mukaan myös se, että sairausvakuutuslaissa ei ollut ennen 1.1.2005 säännöstä Kansaneläkelaitoksen tehtävistä lomakkeen myöntämisessä. Uuden sairausvakuutuslain 15 luvun 16 § kuitenkin sisältää säännöksen, joka täsmentää Kansaneläkelaitoksen toimivaltaa ja velvollisuuksia kyseisissä asioissa (1753/4/03*).

Tarkastustoiminta

OA jatkoi kertomusvuonna Kansaneläkelaitoksen toimistoihin perehtymistä. Tarkastuksilla keskityttiin edellisen vuoden tapaan vaatimuksiin, joita uusi hallintolaki ja kielilaki sekä muutoinakin hyvä hallinto asettavat. Esillä olivat hakemusten käsittelyajat, päätösten perustelujen selkeys ja ymmärrettävyys sekä asiakaspalvelu ja neuvonta. Kansaneläkelaitoksen uusi sähköinen asiakirjahallintajärjestelmä (SAHA) oli myös

kertomusvuonna OA:n kiinnostuksen kohteena. Tarkastuksilla tehtyjen havaintojen mukaan SAHA-järjestelmä on alkuvaiheen ongelmien jälkeen nopeuttanut ja helpottanut hakemusten käsittelyä. Työn tasaamisella on ollut myönteinen vaikutus etuuksien käsittelyaikoihin. Päätösten perustelujen taso on niin ikään viimeisten vuosien aikana noussut, vaikka niissä onkin edelleen kehittämisen varaa.

OA tutustui myös Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskukseen, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa opintotuen ratkaisutoiminta, maksuliikenne-, etuusperintä- ja takausvastuutehtävät sekä ateriatukeen liittyvät asiat. Syksyisin esiintyvään opintotukien hakemusruuhkaan kyetään nykyisin varautumaan työntasauksella, mikä seurauksena käsittelyajat ovat viime vuosina lyhentyneet.

Valtiokonttorin tarkastuksella OA tutustui vakuutustoi- mialaan ja siihen, miten uusi hallintolaki ja muutoin- kien hyvän hallinnon asettamat vaatimukset toteutuvat elä- ke-, tapaturma-, sotilasvamma- ja rikosvahinkoasiois- sa. Etuusasioiden viivytyksetön käsittely ja korvaus- päätösten asianmukainen perusteleminen samoin kuin Valtiokonttorin työhyvinvoinnin kehittämistyö oli- vat myös OA:n kiinnostuksen kohteena.

Valtiokonttorin Kaiku-työhyvinvointipalvelut on valtion virastoille ja laitoksille suunnattu kehittämis- ja palve- lukokonaisuus. Sen tavoitteena on vakiinnuttaa työhy- vinvointitoiminta osaksi johtamista ja työpaikan arkea. Valtiokonttori on kouluttanut eri virastoihin ja organi- saatioihin 200 työhyvinvoinnin kehittäjää. Kaiku-pro- jektin tulokset ovat olleet rohkaisevia: Valtiokonttorin myöntämien työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on puo- littunut viidessä vuodessa. Myös työkokeilujen tulok- set ovat olleet hyviä, sillä niiden onnistumisprosentti on ollut 80. Tarkastuksella kävi ilmi, että hyvät tulokset ovat osin 20 vuoden pitkäjänteisen Kaiku-työn tulosta.

OA oli ennen tarkastusta tutustunut Valtiokonttorin an- tamien päätösten käsittelyaikoihin, perustelujen riittä- vyyteen ja asianmukaisuuteen. Hän kiinnitti huomio- ta siihen, että sotilasvamma- ja rikosvahinkoasioissa päätösten perustelut olivat riittämättömät. Valtiokont- torin edustajat ilmoittivat ottavansa kyseisten asiaryh- mien päätösten rakenteen selkeyttämisen ja peruste- lujen parantamisen painopistealueeksi.

Tarkastuksella kävi ilmi, että rikosvahinkoasioihin tar- vittava määräraha on useita vuosia ollut riittämätön. Tästä on ollut seurauksena se, että vuosittain rikosva- hinkokorvauksiin varatut määrarahat loppuvat jo alku- syksystä, mikä pidentää hakemusten keskimääräistä käsittelyaikaa. OA päätti tarkastuksen jälkeen pyytää valtiovarainministeriöltä ja oikeusministeriöltä selvitys- tä rikosvahinkoihin osoitetuista määrärahoista.

SOSIAALIVAKUUTUKSEN TARKASTUKSET 2005

Kansaneläkelaitos/Kampin toimisto	10.3.2005
Kansaneläkelaitos/Jyväskylän toimisto	5.4.2005
Kansaneläkelaitos/Opintotukikeskus	5.4.2005
Kansaneläkelaitos/Suolahden toimisto	6.4.2005
Valtiokonttori	29.11.2005

TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Yleiskatsaus

Asiaryhmään kuuluvat työvoimahallintoa, työttömyysturvaa, työsuojelua sekä siviilipalvelusta koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon perusteella AOA *Raution* ja 1.10.2005 alkaen AOA *Lindstedtin* ratkaistaviin asioihin ovat kertomusvuonna kuuluneet työvoimahallinto, työttömyysturva ja työsuojelu. AOA *Jääskeläinen* on ratkaissut siviilipalvelusta koskevat asiat 30.9.2005 asti ja AOA *Lindstedt* tämän jälkeen. Asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Kari Muukkonen*.

Ryhmän asioista työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta. Siihen kuuluvia muita kuin työttömyysturvaa koskevia kanteluita käsitellään s. 214.

Työttömyysturva on perustoimentulonturvaa, joka on perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan taattava lailla. Työttömyysturvassa on siis kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Suomen perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu myös tämän perusoikeuden valvonta.

LAINSÄÄDÄNTÖ

Uusi vuosilomalaki tuli voimaan 1.4.2005. Laki muun muassa parantaa määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa työskentelevien vuosilomaetuksia. Laki myös turvaa kaikille palkallisen vuosiloman sekä parantaa työn ja perheen yhteensovittamista.

Työllistymisen ja muutosturvan toimintamalliin liittyvät lakimuutokset tulivat voimaan 1.7.2005. Työllistymisen ja muutosturvan toimintamalli parantaa tuotannollisin ja taloudellisen perustein irtisanotun työntekijän asemaa. Toimintamallin tavoitteena on yhteistoiminnan tehostuminen sekä työpaikoilla että työvoimaviranomaisten kanssa sekä taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotun työntekijän mahdollisimman nopea työllistyminen. Muutosturvaan kuuluvat esimerkiksi irtisanotun palkallinen vapaa uuden työn etsimistä varten

ja työvoimatoimistojen kanssa laadittavat työllistymisohjelmat. Malliin kuuluu myös korotettu työttömyysturva henkilön osallistuessa työllistymisohjelmassa sovituihin toimenpiteisiin.

Työmarkkinatukiudistus toteutettiin kertomusvuoden lopulla tehdyillä lakimuutoksilla, jotka tulivat voimaan 1.1.2006. Työmarkkinatukiudistuksessa lisättiin pitkäaikaistyöttömien tuen vastikkeellisuutta ja otettiin käyttöön ns. aktiivikausi. Työvoimatoimisto tarjoaa vähintään 500 päivää työmarkkinatukea saaneelle työttömälle työtä tai aktiivitoimenpiteitä. Tämän tehostetun palvelun tarjoamisen tarkoituksena on pitkittyneen työttömyyden katkaiseminen tarjoamalla lisääntyneitä työllistymismahdollisuuksia.

LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 125. Toimenpidetarkaisuja niistä oli 20. Toimenpiteenä oli useimmiten ohjaavan tai moittivan käsitteksen tiedoksi saattaminen viranomaiselle tai viranomaisen huomion kiinnittäminen kantelun johdosta havaittuun epäkohtaan. Kertomusvuonna annettiin myös yksi huomautus viranomaiselle.

Käsiteltävinä olevissa asioissa tulivat useimmiten arvioitaviksi hyvän hallinnon ja hallintolainkäytön vaatimukset. Kysymys oli esimerkiksi hakemusten ja valitusten pitkistä käsittelyajoista, perustelujen puutteista sekä neuvonta- ja huolellisuusvelvoitteen epäilyistä laiminlyönneistä.

Työttömyysturva

Suuressa osassa kanteluita 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 ja työttömyyskassat sekä myös valitusasteet työttömyysturvalautakunta ja vakuutusosasto.

Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ole yleensä mahdollisuutta puuttua annetun ratkaisun sisältöön. Hän ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistimien ratkaisuja eikä puuttua ratkaisuihin, jotka viranomainen on antanut harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei puutu myöskään asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta.

Kertomusvuonna nämä oikeusasiamiehen toimivaltaa rajoittavat seikat jouduttiin toteamaan monessa asiaryhmän kantelussa (30 %). Joissakin tapauksissa kantelu oli tehty jo siinä vaiheessa, kun työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta oli vasta antanut työvoimapolitiittisen lausunnon henkilön oikeudesta etuuteen eikä työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ollut vielä antanut päätöstä työttömyysturva-asiaassa. Työvoimapolitiittiseen lausuntoon ei voi hakea muutosta. Muutosta voi hakea vasta työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen antamaan päätökseen.

Näyttää siltä, että melko usein työttömyysturvaa hakevat eivät tunne järjestelmää, vaan kirjoittavat oikeusasiamiehelle kielteisen lausunnon saatuaan. Työttömyysturva-asiaassa annetun työvoimapolitiittisen lausunnon merkitys työttömyysetuuden hakijalle on suuri, sillä työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos ovat sidottuja lausunnon lopputulokseen etuusasian ratkaisemisessa. Tämän vuoksi on tärkeää, että työvoimatoimistot ja työvoimatoimikunnat menettelevät lausuntojen antamisessa asianmukaisesti ja että etuudenhakijat kokevat menettelyn tasapuoliseksi ja oikeudenmukaiseksi.

Työttömyysturvahakemusten ja myös valitusten käsittelyajat ovat olleet esillä myös tänä kertomusvuonna. Erityisesti silloin, kun henkilö joutuu turvautumaan valitustiehen asiassaan, saattaa hänen asiansa kokonaiskäsitellyiksi muodostua kohtuuttoman pitkäksi, vaikka minkään yksittäisen viranomaisen tai tuomioistuimen käsittelyssä ei olisikaan havaittavissa aiheutonta viivytystä.

Eräissä asiassa (dnro 3431/4/04) päivärahahakemusten käsittely Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirissä oli kestänyt hieman yli kaksi kuukautta. AOA Raution mukaan hakemuksen käsitteleminen oli kestänyt kohtuuttoman pitkään kantelijan kannalta. AOA saattoi käsityksensä vakuutuspiiriin tietoon. Työvoimapolitiittisen lau-

sunnon antamisesta määräajassa oli kysymys asiassa (2747/4/04), jossa työvoimatoimikunta ei antanut lausuntoa säädetyssä määräajassa eli viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun kantelija oli toimittanut vastauksensa selvityspyyntöön. Asiassa oli kysymys myös siitä, miten 30 päivän määräaika tulee laskea. AOA Rautio kiinnitti työvoimatoimikunnan huomiota siihen, että työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa määräajassa.

Asiakkaan neuvonnasta oli kysymys kantelussa, jossa Kansaneläkelaitoksen kantelijalle antama työmarkkinatukioikeutta koskeva neuvonta oli ollut virheellistä (40/4/04*). Tapausa selostetaan jäljempänä s. 221.

Yhdessä ratkaisussa (379/4/04*) AOA Rautio katsoi työvoimatoimiston menetelleen virheellisesti, kun työvoimamahallinnon tietokantaan oli jäänyt tekemättä merkintä siitä, että kantelija oli uusinnut työnhakunsa. Virhe oli sittemmin oikaistu. Työvoimatoimiston huolellisuudesta asian käsittelemisessä oli kysymys toisessakin asiassa (751/4/04). Ratkaisun mukaan kantelija oli uusinnut työnhakunsa työvoimatoimiston ilmoittamalla tavalla. Hänen työnhakunsa oli kuitenkin katkaistu ja työvoimatoimisto oli antanut työvoimapolitiittisen lausunnon sillä perusteella, että kantelijan työnhaku ei ole voimassa. Työvoimatoimisto oli korjannut virheellisen lausunnon jo seuraavana päivänä. Molemmissa tapauksissa AOA Rautio kiinnitti työvoimatoimiston huomiota huolellisuuteen.

Asian huolellisesta käsittelemisestä oli kysymys myös asiassa (864/4/04*), jossa työttömyyskassa ei perehtynyt asiaan kuuluvalla tavalla kassan käytettävissä olleisiin, kantelijan kannalta merkityksellisiin tietoihin ennen myönteisen etuuspäätöksen tekemistä. Tästä seurasi perusteettoman etuuden maksaminen ja sittemmin takaisinperintä. AOA Rautio kiinnitti työttömyyskassan huomiota huolellisuuteen etuusasoiden käsittelyssä.

Muita asioita

Muuta työvoimahallintoa koskevissa ratkaisuissa olivat kohteina työvoimatoimistojen lisäksi työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä työsuojelupiirit. Työvoimatoimistojen toiminnan arvostelu työttömien työnhakijoiden työ-

listämisessä on perinteisesti yksi kanteluissa esiintyvä asia. Tyytymättömyyden aiheet vaihtelevat virkailijoiden käytöksestä siihen, ettei tarjottu työ tai koulutus ole kantelijan mielestä sopivaa. Suurimmassa osassa ratkaisuja apulaisoikeusasiamies ei voinut havaita lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Työlupalausunnon valmistelun asianmukaisuudesta oli kysymys asiassa (543/4/03), jossa AOA Raution ratkaisun mukaan työlupahakemuksessa esitettyjä palkkausta ja luontaisetuja koskevia tietoja olisi ollut syytä selvittää siltä osin kuin hakemuksessa oli muun muassa terveydenhuolto vastoin tuloverolain säännöistä ilmoitettu veronalaiseksi henkilökuntaeduksi. AOA kiinnitti työvoimatoimiston huomiota asian huolellisessa selvittämisessä noudatettaviin yleisiin periaatteisiin. Työvoimatoimiston menettelystä työlupalausuntoasiassa oli kysymys myös toisessa kantelussa (2961/4/03*). AOA Rautio saattoi käsityksensä työvoimatoimiston toimivaltaista ja työvoiman saatavuuden selvittämisestä työvoimatoimiston tietoon.

Työvoimapolitiiseen koulutukseen hakevien yksityisyyden suojasta oli kysymys asiassa (2901/2/04*), jossa AOA Rautio katsoi työvoimatoimiston menetelleen virheellisesti. Työvoimapolitiiseen koulutukseen hakeneilta oli kysytty yksityisyyden suojan piiriin kuuluneita tietoja perhesuhteista.

AOA Raution ratkaisun (1710/4/04) mukaan kantelijan tekemän palkkaturvalain mukaisen maksuhuojennushakemuksen kokonaiskäsittelyaikaa työvoima- ja elinkeinokeskuksessa voitiin pitää varsin pitkänä. AOA saattoi käsityksensä tästä keskuksen tietoon. Eräässä asiassa (3481/4/04) oli kysymys työvoima- ja elinkeinokeskuksen kahden virkailijan menettelystä. AOA Raution mukaan virkailijat eivät olleet hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla vastanneet kirjallisesti kantelijan työvoimatoimistolle toimittamiin kirjelmiin.

Ratkaisussaan (2363/4/04) AOA Rautio kiinnitti työsuojelupiirin huomiota piirille kuuluvaan velvollisuuteen valvoa työsopimuslain noudattamista myös työntekijän takaisinottamista koskevassa asiassa. Yhdessä asiassa (3469/4/04) AOA Rautio kiinnitti työsuojelupiirin huomiota siihen, että piirille epäasiallisesta kohtelusta kirjallisesti tehtyyn ilmoitukseen tulisi hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti lähtökohtaisesti vastata kirjalli-

sesti. AOA Raution ratkaisun (3025/4/03) mukaan työsuojelupiirin tarkastaja oli antanut irtisanomisaikaa koskevan lausunnon ilman, että kyseinen työsopimus oli ollut hänen käytettävissään. AOA kiinnitti tarkastajan huomiota vastaisen varalle asioiden huolelliseen käsittelyyn.

Puolustushallintoa koskevassa jaksossa (s. 169) on käsitelty tapausta, joka koskee siviilipalvelusmiesten terveystietojen luovuttamista puolustusvoimille.

Ratkaisuja

VIRHEELLINEN NEUVONTA TYÖMARKKINATUKIASIASSA

Kantelijan mukaan häneltä oli Kansaneläkelaitoksen ja työvoimatoimiston virheellisen neuvonnan johdosta jäänyt saamatta hänelle kuuluneita työttömyysetuuksia. Kantelijan mukaan Kansaneläkelaitos oli ilmoittanut, ettei hänellä ollut oikeutta minkäänlaiseen työttömyysetuuteen puolisonsa eläkkeestä johtuen. Kantelija ei ollut hakenut etuutta ennen vuotta 2003, koska hänelle oli vuonna 2001 ja vielä vuonna 2003 ilmoitettu, ettei hänellä olisi oikeutta työmarkkinatukeen puolison tulojen vuoksi. AOA Rautio totesi kannanottonaan muun muassa seuraavan.

Vuoden 2002 loppuun saakka voimassa olleen työmarkkinatuesta annetun lain mukaan taloudellisen tuen tarvetta ei edellytetty, kun kyseessä oli sellainen 55 vuotta täyttänyt henkilö, joka työttömäksi joutuaan oli täyttänyt työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon. Saaduista selvityksistä ilmeni, että kantelija olisi lähtökohtaisesti ollut oikeutettu työmarkkinatukeen ilman tarveharkintaa jo vuonna 1998 täytettyään 55 vuotta (23.1.1998), mikäli hän täytti työssäoloehdon. Tämäkin ehto oli täytynyt jo vuodesta 1993 lukien.

Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu palveluperiaatteen osana myös neuvonta. Viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekkin henkilölle neuvontaa siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

Kantelijan kohdalla ikäkriteerin täytyminen olisi sinänsä ollut vaivatta asiakirjoista havaittavissa, kun taas työssääoloehdon täyttymisen osalta näin ei välttämättä olisi ollut. Jos täysin varmaa tietoa oikeudesta etuuteen ei ole, viranomaisen tulee ohjata henkilö hakemaan etuutta, hankkia tarvittavat selvitykset ja tehdä säännönmukaisessa käsittelyjärjestyksessä valituskelpoinen päätös.

Kantelijalle oli AOA:n arvion mukaan annettu puutteellisiin selvityksiin perustuvaa neuvontaa hänen mahdollisesta oikeudestaan lakisääteiseen etuuteen ainakin vuosina 2001 ja 2003, mahdollisesti aiemminkin. Tämä oli käytännössä johtanut siihen, ettei kantelijalla ollut mahdollisuutta saada kysymystä oikeudestaan työmarkkinatukeen lainkaan käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa eikä myöskään saattaa oikeuksiaan koskevaa päätöstä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Edelleen Kansaneläkelaitos oli ainakin osittain virheellisin perustein hylännyt 28.10.2003 antamallaan päätöksellä kantelijan työmarkkinatukihakemuksen. Hakemus oli nimittäin hylätty osaksi sillä perusteella, ettei kantelija ollut toimittanut muun muassa pyydettyjä etuuden myöntämiseksi tarvittavia tietoja tarveharkintaan vaikuttavista tuloista, vaikka tuona ajankohtana hän oli jo täyttänyt 55 vuotta, jolloin esimerkiksi puolison tuloilla ei olisi pitänyt edes olla merkitystä asian kannalta.

Sittenmin mainittu asia oli kantelun johdosta käsitelty uudelleen ja päätös oikaistu kantelijan eduksi. Oikaisusta huolimatta kantelijalta olivat mainitut etuudet joka tapauksessa jääneet saamatta oikea-aikaisesti.

Kansaneläkelaitoksen menettelyä oli pidettävä kokonaisuudessaan erityisen moitittavana, minkä vuoksi AOA antoi Kansaneläkelaitoksen puheena olevalle paikallistoimistolle huomautuksen.

Lisäksi työvoimatoimisto oli hyvän hallinnon vastaisesti laiminlyönyt kantelijan riittävän neuvomisen ja ohjaamisen samassa asiassa. AOA kiinnitti työvoimatoimiston huomiota hyvän hallinnon asiakaspalvelulle asettamiin vaatimuksiin.

AOA Raution päätös 3.6.2005, dnro 40/4/04*
(esittelijänä Mikko Sarja)

YLEISET KUNNALLISASIAT

Yleiskatsaus

Yleisiksi kunnallisasioiksi on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen. Kertomusvuonna asiaryhmän ratkaisijana on ollut AOA *Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeus-asiamehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

KUNNALLISHALLINNON PERUSTEISTA

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Pykälän 1 momentin mukaan Suomi ja kaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Pykälän 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus.

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.

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Lailla lisättiin kuntien toimintavapautta. Laki sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut. Samalla valtion valvontaa kuntia kohtaan vähennettiin. Kunnan asukkai-

den osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista säädetään kuntalaissa aikaisempaa yksityiskohtaisemmin.

Sisäasiainministeriössä on valmisteilla esitys kuntalain muuttamisesta. Esitetyt muutokset koskevat niin sanottua pormestarimallia, luottamushenkilöiden oikeutta saada työstään vapaata ja valtuustoryhmien toiminnan tukemista. Näillä muutoksilla pyritäisiin vahvistamaan kunnan poliittista johtajuutta. Lisäksi esitetään otto-oikeussääntelyn muuttamista ja muutoksia kuntalain sääntelyyn, joka koskee kunnan talouden tasapainoa turvaavien toimenpiteiden suunnittelua, päätöksentekoa ja toteutumisen seurantaa. Jälkimmäisen muutosesityksen tavoitteena on selkeyttää kuntatalouden tasapainosäännösten soveltamista ja lisätä sitoutumista vakaaseen kuntatalouteen päätöksenteossa.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla, 1.11.2003 voimaan tulleella lailla (304/2003) säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Laissa säädetään muun ohella virkasuhteen alkamisesta, virkasuhteessa tapahtuvista muutoksista, lomauttamisesta ja virkasuhteen päättymisestä. Kunnan hallinnossa noudatetaan 1.1.2004 voimaan tullutta hallintolakia (434/2003). Hallintolaki on koko hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi kunnan hallinnossa noudatetaan 1.12.1999 voimaan tullutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki), jollei siitä ole erikseen muuta säädetty. Myös vuoden 2004 helmikuun alussa voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain (21/2004) määräykset asettavat vaatimuksia kunnalliselle päätöksenteolle.

KUNTA- JA PALVELURAKENNUS- UUDISTUSHANKE

Kunta- ja palvelurakenteen uudistushanke käynnistyi toukokuussa 2005 ja sen toimikausi on 11.5.2005–31.5.2006. Hankkeen tavoitteena on, että kuntien vastuulla olevat palvelut saavat niin vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan, että kunnat voivat järjestää palvelut myös tulevaisuudessa. Hankkeen tehtävänä on muun ohella arvioida ja tehdä ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisäätösten ja kuntien it-

selleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksen mukaisista järjestämisvastuualueista. Tarkastelun kohteina ovat kuntajaotuksen muutokset sekä kuntarajat ylittävä yhteistyö kaikilla aluetasoilla kunnista valtakunnantasolle saakka.

Sisäasiainministeriö asetti 13.10.2005 kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeen lakityöryhmän. Työryhmän toimikausi on 13.10.2005–31.12.2006. Sen tehtävänä on muun ohella tehdä yleinen kartoitus kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eri mallien edellyttämistä lainsäädännön muutostarpeista.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistushankkeen aika-aulun mukaan työryhmä tekee ehdotukset kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä ja siirron vaikutuksista kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin 31.12.2005 mennessä. Palvelujen järjestämisvastuuseen ja tuottamistapaan liittyvät ehdotukset tehdään puolestaan toukokuuhun 2006 mennessä. Valtioneuvosto päättää touko–kesäkuussa 2006 palveluiden tulevasta rahoituksesta, järjestämis- ja tuottamisrakenteista sekä linjaa kuntajakolain mahdolliset muutostarpeet. Lainsäädännöllisten linjausten eduskuntakäsittely tapahtuu vuoden 2006 aikana. Säädosmuutosten on tarkoitus astua voimaan vuoden 2007 alusta.

YLEISIIN KUNNALLISASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kunnallisasioita koskevia kanteluja ratkaistiin kertomusvuonna 105. Näistä 10 oli sellaisia, joissa AOA:lla oli aiheutta arosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Kaikissa toimenpideratkaisussa AOA esitti käsityksensä kunnan virheellisestä menettelyn johdosta. Kanteluratkaisujen määrä oli pienempi kuin edellisellä vuonna (120), jolloin myös toimenpideratkaisuja annettiin enemmän (25 kappaletta).

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaatte, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen sekä valtion viranomaisen harjoittaman valvon-

nan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvallta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Jos kunnanhallitus jättää kunnanvaltuuston päätöksen panematta täytäntöön ja kunnanvaltuusto pysyy edelleen päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle esteitä.

Kuntalain 8 §:ssä säädetään valtion ja kunnan suhteesta. Pykälän 1 momentin mukaan sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevassa lainsäädännön valmistelussa. Pykälän 2 momentin mukaan lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:ssä säädetty laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Useissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei laillisuusvalvontansa puitteissa voi kuitenkaan puuttua kunnan toimielinten harkintavaltansa nojalla tekemiin päätöksiin. 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. Muutoksen saamiseksi niihin tulee käyttää ensisijaisesti kuntalaisia säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Eräissä tapauksissa kuntien välinen yhteistyö ja kuntaliitosten valmistelusta päättäminen kunnan toimielimissä herätti kantelijoissa epäluuloa. Kun oli todettavissa, että kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto oli tehnyt kuntayhteistyön valmistelun jatkamista koskevan päätöksensä kunnanhallituksen val-

mistelun pohjalta ja se oli tällöin myös itse arvioinut, että sillä oli ollut käytettävissään riittävä ja asianmukainen aineisto päätöksenteon perustaksi, asiassa ei ollut perusteita epäillä kantelukirjoituksissa tarkoitettua lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Kun kunta hoitaa sille erityislaissa säädettyjä tai itse ottamiaan tehtäviä, sen tulee hoitaa nämä tehtävät lain ja hyvän hallinnon mukaisesti. Helsingin kaupunginvaltuusto muutti vasta 18.6.2003 tekemällään päätöksellä Helsingin Veden taksarakenteen vastamaan 1.3.2001 voimaan tulleen vesihuoltolain periaatteita. Helsingin kaupungin tekninen lautakunta puolestaan päätti kaupunginvaltuuston päätökseen perustuvista uusista maksuista vasta 10.4.2004. Vesihuoltolain mukaiseen taksarakenteeseen perustuvat maksut tulivat lopulta voimaan Helsingissä 1.1.2005 eli lähes neljän vuoden kuluttua vesihuoltolain voimaantulosta. Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. AOA:n käsityksen mukaan Helsingin kaupunginhallituksen olisi tullut huolehtia siitä, että uuden vesihuoltolain mukaisesta taksarakenteesta ja sen mukaisista maksuista olisi päätetty tapahtunutta joutuisammin (2592/2/03*).

Eräässä päätöksessään AOA totesi, että hänen käsityksensä mukaan kunnan tulee selvästi ja selkeästi tiedottaa, mitä palveluja se erityistoimialansa puitteissa on päättänyt sitoutua suorittamaan. Tämä velvollisuus on erityisen korostunut silloin, kun kysymys on lapsiin kohdistuvista palveluista. Pienten lasten koulukuljetuspalvelun laajuudesta ei saa syntyä epäselvyyttä, joka voi vaarantaa palvelun piiriin kuuluvan lapsen turvallisuuden sen vuoksi, että lapsen vanhempi ei ole osannut varautua tilanteeseen. Kantelija oli taksinkuljettajien kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla olettanut, että kuljetukseen kuului myös huolehtiminen siitä, että lapsi pääsee turvallisesti kotiin. Kantelijan lapsi, joka oli juuri aloittanut peruskoulun, oli kahdesti jäänyt yksin kotipihalle, kun hän ei ollut saanut kotiovea auki.

AOA korosti sitä, että jos palvelun tuottaja lupautuu suorittamaan lapselle erityispalvelua, tämän tehtävän suorittamista ei saa lopettaa ilman, että siitä nimenomaisesti on ilmoitettu lapsen vanhemmalle. Hän muistutti siitä, että kunta on laissa säädettyjä tehtäviä

hoitaessaan vastuussa siitä, että tehtävät tulevat hoitetuksi asianmukaisesti ja ettei lasta saateta kunnan tai palvelun toteuttajan laiminlyönnin vuoksi vaaralle alttiiksi. Kysymyksessä olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ollut ilmennyt, että Anjalankosken kaupungin sivistystoimi olisi tiennyt sopimuksesta, jonka kantelija oli tehnyt taksinkuljettajien kanssa. Tämän vuoksi asia ei johtanut muihin toimenpiteisiin kuin, että AOA saattoi edellä todetut yleiset käsityksensä kaupungin koulutuslautakunnan tietoon (2665/4/03).

Useissa kanteluasioissa oli kysymys hyvän hallinnon vaatimuksista kunnallisessa päätöksenteossa. Kanteluihin annetuissa päätöksissä kiinnitettiin huomiota kunnallisen toimielimen velvollisuuteen asian viivytyksettömään ja asianmukaiseen käsittelemiseen.

Eräässä tapauksessa kantelijan korvausvaatimusta käsitteleviin viesteihin ei vastattu asianmukaisesti eikä ilman aiheutonta viivytystä. Korvausvaatimusta ei myöskään saatettu kaupungin toimivaltaisen toimielimen päätettäväksi. AOA muistutti Närpiön kunnanhallitusta perustuslain 21 §:ssä jokaiselle säädetyistä perusoikeudesta viivytyksettömään ja asianmukaiseen viranomais-toimintaan sekä hallintolain 7 ja 8 §:ssä säädetyistä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista viranomaisen palveluperiaatteesta sekä neuvonta- ja ohjausvelvollisuudesta (1938/4/04). Myös Keravan kaupungin tekninen lautakunta menetteli virheellisesti, kun se ei selvittänyt kantelijalta, oliko hänen lautakunnalle osoittamansa kirjelmä tarkoitettu oikaisuvaatimukseksi, eikä asianmukaisesti vastannut kantelijan tiedusteluihin hänen asiansa valmistelusta (1077/4/04).

Kantelija arvosteli Harjavallan kaupungin sosiaalitoimen menettelyä, kun hänelle sosiaalitoimesta palautettujen asiakirjojen joukossa oli ollut erään toisen asiakkaan asiakirjoja. Kaupungin sosiaalitoimi totesi selvityksessään AOA:lle, että kysymyksessä oli ollut inhimillinen erehdys sosiaalitoimen postituksessa. Asiaa oli keskusteltu ja samalla kehoitettu huolellisuuteen asiakkaiden asiakirjojen käsittelyssä. Tämän vuoksi AOA tyytyi vastaisen varalle kiinnittämään sosiaalitoimen huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelemisessä ja siihen, että erityisen tärkeää oli varmistaa, ettei salassa pidettäviä asiakkaan tietoja luovuteta sivulliselle tai anneta sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi (1961/4/04).

Asianosaisen kuulemisperiaate oli esillä useissa kanteluasioissa. Esimerkiksi Kaustisen kunnanhallitus antoi vuoden 2003 lopulla tekemällään päätöksellä kunnan viranhaltijalle huomautuksen kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanon laiminlyönnin johdosta. Saadun selvityksen mukaan kantelijan kuulemista ei pidetty tarpeellisena ennen huomautuksen antamista, koska kysymyksessä ei ollut laissa säädetty kurinpito-toimi vaan lievempi työnjohdollinen toimenpide.

AOA Jääskeläinen totesi, että huomautuksen antaminen on esimiehen yleiseen työnjohto- ja valvontavaltaan kuuluva hallinnollinen toimenpide, josta laissa ei ole menettelysäännöksiä. Huomautus voidaan antaa joko kirjallisesti tai suullisesti. Esimiehen tulee ottaa huomioon viranhaltijan asema ja siihen liittyvät tehtävät ja harkita menettelytavat tapauskohtaisesti hyvän hallinnon kannalta. Jos huomautus annetaan kirjallisesti, kunnan toimielimen päätöksessä tulisi AOA:n käsityksen mukaan todeta, että kysymys ei ole tapahtuma-aikana voimassa olleen kuntalain 45 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetystä ja nyt voimassa olevassa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 3 momentissa säädettyvästä varoituksesta. Koska kirjallista huomautusta koskevasta päätöksestä ei ole mahdollisuutta hakea muutosta, tämä korostaa tarvetta myös kuulla viranhaltijaa ennen huomautuksen antamista, vaikka laki ei sitä nimenomaisesti edellytä. AOA katsoi, että Kaustisen kunnanhallitus ei ollut menettellyt lainvastaisesti päättäessään antaa kantelijalle kirjallisen huomautuksen. AOA kuitenkin kiinnitti kunnanhallituksen huomiota edellä todettuihin käsityksiinsä (1500/4/04).

Kunnallinen pysäköinninvalvonta ja ajoneuvojen siirrot ovat aiheuttaneet lukuisia kanteluita. Pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa säädetään maksukehottuksesta ja pysäköintivirhemaksusta sekä muutoksenhausta. Vastauksissaan kanteluihin AOA Jääskeläinen selosti sovellettavia lain säännöksiä ja kertoi mahdollisuudesta valittaa pysäköinninvalvojan vastalauseeseen antamasta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Eräs vastauksessaan kantelijalle AOA kiinnitti huomiota pysäköinninvalvojan velvollisuuteen perustella vastalauseisiin annettavat päätökset. Koska asiassa ei ollut kuitenkaan todettavissa Tampereen pysäköinninvalvojan yleistä virheellistä menettelyä ja koska hallinto-oikeus oli päätöksessään jo tutkinut pysäköinninvalvo-

jan päätöksen puutteellisen perustelemisen, asia ei johtanut muihin AOA:n toimenpiteisiin (1194/4/04).

Valitusasioiden käsittely Helsingin kaupungin rakennusviraston ajoneuvojen siirtoyksikössä oli keväällä 2004 ruuhkautunut sairastumisten ja irtisanoutumisen johdosta. Kantelijan valitusasiassa rakennusvirasto ei ollut toimittanut lausuntoaan Helsingin hallinto-oikeudelle sen asettamassa määräajassa, ja hallinto-oikeus oli kiirehtinyt lausuntoa kahdesti. Rakennusvirasto pahoitteli AOA:lle antamassaan selvityksessä lausunnon viipymistä ja ilmoitti, että henkilöstövajaus alkoi olla takanapäin. AOA kiinnitti vastaisen varalle rakennusviraston huomiota siihen, että viranomaisen on järjestettävä toimintatapansa siten, että tuomioistuimen asettamia määräaikoja noudatetaan (2201/4/05).

Ratkaisuja

HARKINTAVALLAN KÄYTTÖ KULTTUURIAVUSTUSTEN JAOSSA

Käsitellessään kulttuuriavustusten jakamista paikallisille yhdistyksille huhtikuussa 2003 Myrskylän kunnan sivistyslautakunta päätti asian esitelleen vapaa-aikasihteerin laatimasta jakohdotuksesta poiketen jättää erään yhdistyksen ilman avustusta. Muille avustusta hakeneille yhdistyksille myönnettiin avustukset. Edellä mainittu yhdistys oli syksyllä 2002 esittänyt kunnan keskustaajamassa sijaitsevan, jo purkuluvan saaneen vanhan osuuskaupparakennuksen suojelemista rakennussuojelulain nojalla. Kantelun mukaan lautakunta eväsi kulttuuriavustuksen yhdistyksen ”talokiiressä” esittämien mielipiteiden vuoksi ja asetti yhdistyksen muihin hakijayhdistyksiin nähden eriarvoiseen asemaan. Yhdistyksen haettua lautakunnalta oikaisu lautakunta päätti kesäkuussa 2003 oikaista päätöstään ja myöntää yhdistykselle avustusta 300 euroa. Esittelijä oli aiemmassa jakohdotuksessaan huhtikuussa 2003 esittänyt yhdistykselle myönnettäväksi 500 euroa. AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Päätöksen perusteleminen

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Kantelussa tarkoitettua kulttuuriavustusasiasiaa käsiteltäessä oli voimassa hallintomenettelylaki, jonka 24 §:ssä säädettiin päätöksen perustelemisesta (hallintomenettelylaki on sittemmin kumottu 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla).

Sivistyslautakunnan kokouksessa lautakunta päätti esittelijän esityksestä poiketen, että edellä mainitulle yhdistykselle ei myönnetä avustusta vuonna 2003. Vapaa-aikasihteeri oli esityslistassa mainitut jakoperusteet huomioon ottaen esittänyt myönnettäväksi tietyille yhdistyksille esityslistassa mainitut avustussummat.

Siltä osin kuin sivistyslautakunta päätti poiketa esityksestä ja jättää myöntämättä avustusta kyseiselle yhdistykselle, lautakunta ei esittänyt päätöksessään mitään perusteluja. AOA katsoi, että asiassa ei ollut hallintomenettelylain 24 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syitä jättää esittämättä päätöksen perusteluja. Näin ollen sivistyslautakunta menetteli hallintomenettelylain 24 §:n vastaisesti, kun se ei päätöksessään perustellut ratkaisuaan jättää myöntämättä esitetty avustus.

Harkintavallan käyttö

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tähän yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia yhdenvertaisesti tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Yhdenvertaisuussäännös tulee ottaa huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa ja julkisen vallan käytössä. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää pykälän 2 momentin syrjintäkieltö. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakau-

muksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Hallinnollisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon myös hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen harkintavaltaa rajoittavina perusteina. Ennen 1.1.2004 voimaan tullutta hallintolakia näiden hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden noudattaminen on perustunut lähinnä oikeuskirjallisuuteen ja oikeuskäytäntöön. Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään nykyään hallintolain 6 §:ssä. Kantelussa tarkoitettu kulttuuriavustusasiasia oli kuitenkin käsitelty ennen hallintolain voimaantuloa.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat mm. yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate (periaatteisiin kuuluvat lisäksi objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate). Hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen menettely voi olla harkintavallan väärinkäyttöä. Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat päätöksenteon lisäksi kaikkea muutakin viranomaistoimintaa.

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen kohtelee hallinnon asiakkaita samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla eli tasapuolisesti. Tarkoitussidonnaisuuden periaate puolestaan tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan siihen tarkoitukseen, jonka toteuttamiseksi toimivalta on sille laissa perustettu.

Kulttuuriavustuksia myöntäessään Myrskylän kunnan sivistyslautakunta oli hoitanut kunnan kulttuuritoimeen kuuluvia tehtäviä. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä Myrskylän sivistyslautakunta myönsi, että lautakunnan huhtikuussa 2003 tekemä päätös oli perustunut ”muuhin kuin sivistyslautakunnan avustujakoperusteisiin”. Lautakunnan selvityksestä taikka muistakaan kunnan viranomaisten laatimista asiakirjoista ei toisaalta nimenomaisesti ilmennyt, mitä nämä muut perusteet olivat olleet.

AOA katsoi, että sivistyslautakunta oli yhdistyksen avustushakemukseen antamassaan päätöksessä ilman

asiallisesti hyväksyttävää syytä poikennut asian esittelijän laatimasta, esityslistassa mainittuihin avustuksen jakoperusteisiin perustuvasta jakoehdotuksesta ja jättänyt yhdistyksen ilman esitettyä avustusta, kun taas muut yhdistykset olivat saaneet esityksen mukaiset avustukset.

Sivistyslautakunta oli siten kulttuuriavustusten jakamista koskevaa ratkaisua tehdessään poikennut hallinnossa noudatettavasta yhdenvertaisuuden periaatteesta. Yhdistyksen jäsenten kannalta menettely oli ristiriidassa myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Samalla sivistyslautakunta oli käyttänyt toimivaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaan oli ollut käytettävissä. Lautakunnan menettely oli siten ollut lainvastaista.

Menettelyn moitittavuutta vähensi jossain määrin se, että sivistyslautakunta oli yhdistyksen oikaisuvaatimuksen johdosta oikaissut päätöksensä ja myöntänyt yhdistykselle avustusta. Tosin tällöin myönnetty avustus jäi pienemmäksi kuin alun perin oli esitetty myönnettäväksi.

Ennen kanteluasian ratkaisemista Myrskylän kunnan sivistystoimen hallinto oli muuttunut. Sivistyslautakunta oli lakkautettu, ja kulttuuriavustuksia koskevat asiat kuuluivat kirjasto- ja vapaa-aikalautakunnalle. AOA saattoi Myrskylän kunnan kirjasto- ja vapaa-aikalautakunnan tietoon käsityksensä sivistyslautakunnan lainvastasesta menettelystä.

AOA Jääskeläisen päätös 30.11.2005, dnro 14/4/04*
(esittelijänä Jouni Toivola)

OPETUS

Yleiskatsaus

Opetusalaan kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Kanteluasiat koskivat kertomusvuonna edellisvuosien tapaan opetusalaan monipuolisesti, muun muassa peruskoulujen, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta.

Opetusalaan koskeva laillisuusvalvonta kuului kertomusvuonna oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen välisen työnjaon mukaan syyskuun loppuun perusopetuksen osalta AOA *Rautiolla* ja muun opetusalan osalta AOA *Jääskeläiselle*. Opetusalan työnjakoa on muutettu 1.10.2005 alkaen, jolloin AOA *Lindstedt* ryhtyi käsittelemään opetusalan asioita. Myös OA *Paunio* ratkaisi neljä opetusalan kanteluasiain. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* on toiminut tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2005 ratkaistuista 91:stä (77 vuonna 2004) opetusalan kanteluasiasta 19 (20) koski perusopetusta, 29 (20) yliopistoja ja muita korkeakouluja, 5 (3) opetusministeriötä, 3 (7) ammattikorkeakouluja, 2 ylioppilastutkintoa sekä loput 33 muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita. Opetusalan kanteluiden määrä oli kertomusvuonna jonkin verran lisääntynyt edellisvuosista. Toimenpiteisiin (ohjaava tai moittiva käsitys) johti yhteensä 18 asiaa. Ammattiopistossa käytetyt terveystietolomakkeet antoivat oikeusasiamiehelle aiheen puuttua asiaan omana aloitteena.

Käsityksen esittämiseen johtaneet kantelut koskivat jäljempänä tarkemmin selostettujen tapausten lisäksi peruskoulun ala-asteen opetukseen liittynyttä poliisitutkintaa, museoviraston menettelyä laivanhyllyn suojelemisessa, professorin viran täyttämistä määräajaksi, opetusviraston menettelyä uskonnonopetuksen järjestämisessä, peruskoulussa käytettyä oppimateriaalia, vaarallisia koulumatkoja ja puutteellisia yleisiä kulku-

yhteyksiä, oppilaaksi ottamista ilman huoltajan suostumusta, oppilaan rikkoman ikkunan korvaamista, opettajan ja rehtorin menettelyä peruskoulussa, tuntiopettajan viran täyttämistä sekä oppilaan koulunkäyntiongelmia.

Käsityksen esittämiseen johtivat myös kantelut koulutuskeskuksen ja Opetushallituksen menettelyistä uskonnonvapauden toteuttamisessa kouluissa. Opetushallitus ilmoitti sihtemmin 20.12.2005, että se oli AOA:n ratkaisun perusteella ryhtynyt uudistamaan uskonnonvapautta koskenutta tiedotettaan ja valmistelemaan opetusministeriölle asiaan liittyntä lainmuutosta.

Toimenpiteisiin johtamattomat kantelut (yhteensä 73 asiaa) koskivat muun muassa professorin menettelyä, palkanmaksua yliopistossa, koululaitoksen ja kirkon menettelyä, peruskoulun työrauhaa, opetusministeriön ylitarkastajan virantäyttöä, koulukyyditysten puutteita, oppilaiden iltpäivähoidon maksuja, koulumatkojen korvaamista, yliopiston valintaperusteita ja opiskelijan valintaa, yliopiston virkanimityksiä, kielitaidon osoittamista, todistusten kirjoittamisesta perittyjä maksuja, ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön jäsenmaksua, kulttuuriministerin menettelyä uuden tekijänoikeuslain suhteen sekä Tekesin, yliopiston ja Suomen Akatemian suorittaman tutkimuksen rahoitusta.

OPETUSALAN UUDISTUKSIA

Vuoden 2005 merkittäviä opetusalan asioita olivat muun muassa ylioppilastutkinnon säädöspohjan uudistaminen (laki 672/2005) ja aineettoman omaisuuden suojaksi Euroopan yhteisöjen direktiivin pohjalta toteutettu ja laajalti keskustelua herättänyt tekijänoikeuslainsäädännön uudistus (laki 821/2005). Ammattikorkeakoulujen asemasta ja niissä järjestettävistä jatkotutkinnoista (vrt. KK 763/2005 vp) ja korkeakoulututkintojen tavoitteellisista suoritusajoista keskusteltiin myös kertomusvuoden aikana.

Kertomusvuonna toteutettiin joukko muitakin opetusalan lainuudistuksia. Niistä merkittävimpiä olivat yliopistolain ja yliopistoasetuksen muutokset opiskelijoiden opinto-oikeuden ja sen jatkamisen suhteen, opintotukilain ja -asetuksen muuttaminen, opetustoimen

henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen muuttaminen, valtioneuvoston asetus tiede- ja teknologianeuvostosta, ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen muutos sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja asetuksen muutokset.

Perusopetuslain uudistus jo vuodelta 2003 käsitti muun muassa oppilashuoltoa ja oppilaiden kurinpi-toa koskevien säännösten tarkistamisen. Nämä muutokset sisällytettiin vuodenvaihteessa 2003–2004 Opetushallituksen vahvistamiin opetussuunnitelman perusteisiin. Tähän uudistukseen ja sitä seuranneeseen kehittämistyöhön liittyen järjestettiin kolmannen kerran opetusministeriössä 5.4.2005 oppilaan oikeusturvapäivä. Oikeusasiamiehen kanslia oli edustettuna tässä tilaisuudessa.

Lukuvuonna 2005–2006 otettiin käyttöön uudet opetussuunnitelmat lähes kaikissa peruskouluissa. Mainitun lukuvuoden alussa tulivat voimaan lukiolain muutoksen (478/2003) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muutoksen (479/2003) johdosta täydennykset opetussuunnitelmien perusteisiin, joissa määrätään kodin ja koulun yhteistyön ja opetustoimeen kuuluvan opiskelijahuollon tavoitteista. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muutoksen (601/2005) mukaisesti Opetushallitus on antanut määräyksen ammat-tiosaamisen näyttöjä, opiskelija-arvioinnin aikaisua ja osaamisen tunnustamista koskevasta opetussuunnitel-mien perusteiden muutoksesta.

Opetushallituksen ja koulujen kehittämiskohteena oli muun muassa erityisopetus, jonka tarve näytti kerto-musvuonna yhä lisääntyvän. Opetushallitus teki ope-tusministeriölle aloitteen opetushallituksesta annetun asetuksen uudistamisesta. Tarkoituksena oli uudistaa sääntelyä siten, että se tukee entistä paremmin ope-tushallituksen toimintaedellytyksiä kehittämistoiminnas-ta vastaavana keskusvirastona ja antaa perustan ope-tushallituksen organisaation ja johtamisjärjestelmän kehittämiselle. Tästä asiasta keskusteltiin julkisuudes-sakin ja tehtiin eduskuntakysymys (KK 1014/2005 vp). Opetushallitus on lisäksi suunnitellut jo kaksi vuotta mittavaa seutukoulu-uudistusta, josta tehtiin myös eduskuntakysymys (KK 592/2005 vp).

Tarkastustoiminta

Opetusalalla tehtiin vuonna 2005 kaksi tarkastusta. AOA Rautio, jolle kuului perusopetuksen kanteluiden käsittely ja ratkaiseminen, teki 5.9.2005 Hämeenlinnas-sa tarkastukset Etelä-Suomen lääninhallituksen sivi-sytisosastolla ja Hämeenlinnan yhteiskoulussa ja sen lukiossa. Tarkastukset liittyivät 1.8.2003 voimaan tul-leeseen perusopetuslain muutokseen ja siten erityises-ti oppilashuoltoon ja oppilaiden kurinpi-toon. Tarkastuk-sen aikana perehdyttiin Hämeenlinnan kaupungin op-pilashuoltoon ja eri ikäluokkien opetussuunnitelmien toteuttamiseen kouluissa. Tutustumis- ja tarkastuskäyn-ti kohdistui Hämeenlinnan kaupungin opetustoimes-sa myös uusien opetussuunnitelmien toteuttamiseen (OPH:n määräys 1/011/16.1.2004, http://www.opi.fi/info/ops/pops_web.pdf ym.), turvalliseen opiskeluym-päristöön, erityisopetuksen järjestelyihin ja muuhun peruskoulun ja lukion oppilashuoltoon.

Ratkaisuja

OPINTOMAKSUT MUUSSA YLIOPISTOSSA SUORITETTAVISTA OPINNOISTA

Opiskelija arvosteli sitä, että Oulun yliopisto oli edel-lyttänyt hänen itsensä maksavan Teknillisessä korkea-koulussa suoritettavista arkkitehtiopinnoista. Oulun yli-opisto oli silti hyväksynyt nämä toisella paikkakunnalla suoritettavat opinnot osaksi Oulun yliopistossa tapah-tuvaa arkkitehtiopiskelua.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään, että Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston menettely, jossa opis-kelijan oli edellytetty itse vastaavan toisessa korkea-koulussa suoritettavien erillisten opintojen maksuista, ei ole ollut yliopistolain 8 §:n kannalta hyväksyttävä. Sen mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus on opiskelijalle maksutonta.

AOA Jääskeläisen päätös 10.3.2005, dnro 1956/4/03* (esittelijänä Jorma Kuopus)

LAUSUNNON ANTAJAN PUOLUEETTOMUUS NIMITYSASIASSA

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Turun yliopiston menettelyn määräaikaisen fysiologian professorin virkasuhteen täyttämiseksi. Kantelija katsoi, että nimitysasiassa oli toimittu puolueellisesti, mielivaltaisesti sekä lain ja hyvän hallintotavan vastaisesti. Virkasuhteeseen oli nimitetty henkilö, joka oli nimitysasiassa lausunnon antaneen professorin yhteistyökumppani.

AOA Jääskeläinen korosti päätöksessään, että esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksen perusteluissa on korostettu, että virkamiesten henkilökohtaiset vaikuttimet eivät saa vaarantaa asian käsittelyn puolueettomuutta.

AOA lausui käsityksensä, että professorin ja nimityksi tulleen hakijan yhteistyö oli vaarantanut luottamuksen professorin puolueettomuuteen lausunnon antajana. He olivat muun muassa tehneet yhteisen kansainvälisen patenttihakemuksen ja olleet läheisessä tutkimusyhteistyössä ainakin kuuden yhteisjulkaisun tuottamisessa. AOA:n mielestä yhteistyö oli ollut siinä määrin laajaa, että professorin olisi tullut pidättäytyä osallistumasta nimitysasian valmistelun käsittelyyn. AOA saattoi käsityksensä professorin ja Turun yliopiston tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 18.3.2005, dnro 1393/4/03 (esittelijänä Jorma Kuopus)

TERVEYSTIETOJEN KERÄÄMINEN AMMATTIOPISTOON HAKEVILTA

OA Paunio päätti omana aloitteena selvittää Pohjois-Karjalan Ammattiopiston pääsykokeisiin liittyvän terveyskyselyn asianmukaisuuden.

Oppilaitos oli pyytänyt sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon valintakokeeseen kutsuttavien listalla olleita hakijoita ennen valintakoetta palauttamaan terveyskyselylomakkeen, jossa oli hakijan terveydentilaa koskevat kysymykset. Kysymyksillä pyrittiin selvittämään,

onko hakijalla jokin sairaus tai vamma, joka voisi olla esteenä koulutukseen osallistumiselle.

Tietosuojavaltuutettu totesi asiasta antamassaan lausunnossa, että kun henkilö hakee jollekin koulutus- alalle, hänen on vaikea itse arvioida, minkälaiset hänen terveyteensä liittyvät seikat saattaisivat olla esteenä koulutukseen osallistumiselle tai toimimiselle myöhemmin ammatissa. Sen vuoksi hänen on myös lähes mahdoton ilmoittaa ne sairaudet, joilla on hakuprosessissa merkitystä. Tietosuojavaltuutettu piti tärkeänä, että jo koulutuksen hakuvaiheessa hakijalle kerrotaan, minkälaista terveyttä opiskelijalta edellytetään sillä koulutusallalla, johon opiskelija hakee. Terveydenhuollon oppilaitoksissa tarpeelliseksi tiedoiksi voitaneen lausunnon mukaan katsoa potilasturvallisuuden takaamiseksi tarvittavat tiedot, koska opiskeluun liittyy harjoittelu erilaisissa hoitolaitoksissa ja myöhemmin alalla toimiminen.

OA totesi ratkaisussaan, että terveydentilaa koskevien arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittely on mahdollista vain henkilötietolain 12 §:ssä mainitun edellytyksin. Säännöksen 5 kohdan mukaan terveystietoja voidaan käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 3 §:n mukaan ammattikorkeakoulujen yhteishakurekisteriin voidaan tallettaa hakijan ilmoituksen mukaisina ammatinvalintaan vaikuttavat terveystiedot. Henkilötietolain 9 §:n tarkoittaman henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä on siis arvioitava tämän erityissäännöksen mukaan. Koska terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta koskevat tiedot ovat henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisia tietoja, niitä tiedustellaan OA:n käsityksen mukaan vain hakijoilta itseltään ja vain siinä tapauksessa, että tiedoilla on merkitystä koulutuksen ja ammatinharjoittamisen kannalta. Rekisteriin ei siis voida tallettaa yleisesti tietoja viime vuosien sairauksista tai terveyshaitoista.

Arkaluonteisten henkilötietojen kirjaamisessa tulee OA:n mukaan lähtökohdana olla se, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin kriteerein. Tällainen henkilötietolain soveltaminen merkitsee OA:n käsityksen mukaan opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain perusoikeus-

myönteistä tulkintaa. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaan viranomaisen tulee valita perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien, tässä tapauksessa yksityisyyden suojan toteutumista.

Pohjois-Karjalan Ammattiopiston opiskelijavalinnassa kyselylomakkeella tarkoitettujen terveystietojen kerääminen ei siis OA:n käsityksen mukaan täyttänyt kokonaisuudessaan lainsäädännössä asetettujen henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksia eikä siis perustunut näiltä osin lakiin. Ammattiopiston lisäselvityksen mukaan kaikki hakijan terveydentilaa selvittävät kysymykset on kuitenkin kevään 2005 aikana päätetty poistaa yhteishakuun liittyvästä, sosiaali- ja terveysalaan valintakokeeseen kutsuttavien hakijoiden esitietolomakkeesta. Opiskelijat valitaan koulutukseen mahdollisesti siten, että he toimittavat ennen koulutuksen alkamista valinnan vahvistamiseksi tarvittavan soveltuvan terveystodistuksen.

OA saattoi käsityksensä Pohjois-Karjalan Ammattiopistolle ja opistoa ylläpitävän Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän hallitukselle sekä opetusministeriölle tiedoksi.

OA Paunion päätös 10.5.2005, dnro 2324/2/04*
(esittelijänä Henrik Åström)

PUHALLUSKOEEN OTTAMINEN OPETTAJALTA TYÖN- ANTAJAN LÄSNÄ OLLESSA

Opettaja kanteli siitä, että ammattikorkeakoulun rehtori oli pakottanut hänet työterveyslääkärin vastaanotolle ja suorittamaan päihtymystilan toteamiseksi puhalluskoeen.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään, että tapahtuma-aikana maaliskuussa 2000 kunnallisella viranhaltijalla ei ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta osallistua työnantajan määräämään tutkimukseen. Voimassa olevassakaan laissa ei ole selkeitä säännöksiä työnantajan oikeudesta määrätä työntekijää tai viranhaltijaa puhalluskokeeseen. Koska puhalluskoe puuttuu yksilön perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen

koskemattomuuteen, velvollisuus alistua kokeeseen voi perustua vain lakiin. Toinen asia on se, että virkamies tai viranhaltija voi riittävästi informoituna antaa suostumuksensa puhalluskokeeseen.

AOA katsoi, että alkoholin vaikutuksen alaiselta ja tilanteesta järkyttyneeltä opettajalta ei ollut saatu terveyskeskukseen viemiseen ja puhalluskokeen ottamiseen riittävän selvää ja informoituna annettua suostumusta, mitä toimenpiteet olisivat tässä tapauksessa edellyttäneet. AOA piti rehtorin menettelyä virheellisenä.

Myös työterveyslääkärin menettely antoi aiheen arosteluun. Hän ei ilmeisesti ollut tiennyt puhalluskokeen ottamiseen johtanutta alkutilannetta, kun opettaja ja rehtori olivat yhdessä ”yhteisymmärryksessä” tulleet terveysasemalle. Toisaalta työterveyslääkärin olisi potilasasiakirjoihinkin kirjatuihin olosuhteisiin (itkeskely ja järkyttyneisyys) tullut varmistaa, että tutkittava suostuu kokeeseen ja ymmärtää sen merkityksen. Kun otettiin huomioon asiakirjoista ilmenevät olosuhteet ja opettajan mielentila tuolloin, AOA katsoi, ettei opettajaa ollut potilaana tutkittu selkeässä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Hyvä käytäntö puhalluskokeen toimitamisessa on, että lääkäri varmistaa potilaalta, saako saattaja jäädä vastaanottohuoneeseen. AOA katsoi työterveyslääkärin menetelleen tuossa koe- ja hoitotilanteessa virheellisesti, kun hän ei huolehtinut siitä, että työnantajan edustaja eli rehtori olisi poistunut paikalta tai että opettaja antaa hänen läsnäololleen nimenomaisen suostumuksensa.

AOA saattoi käsityksensä rehtorin ja työterveyslääkärin tietoon sekä lähetti päätöksensä Terveystieteiden tutkimuskeskukselle tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 21.9.2005, dnro 253/4/04*
(esittelijänä Jorma Kuopus)

KIELIASIAT

Yleiskatsaus

Vuodesta 1998 on oikeusasiamiehen toimintakertomukseen sisällytetty luku, jossa on käsitelty ns. kielikanteluja oikeusasiamiehen toiminnassa. Vähemmistöoikeuksia koskevia kanteluja on erikseen tilastoitu vuodesta 2001. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon perusteella kielilainsäädäntöä ja kielellisiä oikeuksia koskevat asiat kuuluivat 30.9.2005 saakka AOA *Raution* ja 1.10.2005 lukien AOA *Lindstedtin* ratkaistaviin asioihin. Asian laadusta ja asiayhteydestä riippuen näitä kanteluita voi kuitenkin tulla myös OA *Paunion* tai AOA *Jääskeläisen* käsiteltäväksi. Pääesittelijänä kieliasioissa on kertomusvuonna toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Kieliasioiksi luokitellaan sellaiset asiat, joissa on kysymys perustuslain 17 §:ssä turvatusista oikeudesta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

LAINSÄÄDÄNTÖ

Perustuslain mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskieliä, joita ihmisillä on oikeus käyttää asioidessaan viranomaisten kanssa. Kielilaissa (423/2003) säädetään tarkemmin, miten nämä kielelliset perusoikeudet käytännössä toteutetaan. Lain tavoitteena on turvata suomen- ja ruotsinkieliseen väestöön kuuluville mahdollisuus elää täysipainoista elämää omalla kielellään. Kielilaki sisältää täsmälliset säännökset oikeudesta käyttää suomea ja ruotsia valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, tuomioistuimissa sekä julkisia hallintotohtavia muutoinkin hoidettaessa. Lain tavoitteena on, että perustuslaissa taatut, niin suomen- kuin ruotsinkielistenkin kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Viranomaisten tulee oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman, että hänen tarvitsee erikseen vedota niihin.

Kielilaki on kielellisen palvelun vähimmäistason määrittävä yleislaki. Esimerkiksi potilaan kielellisistä oikeuksista säädetään tarkemmin potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Oikeus käyttää omaa kieltään, oikeus tulkkaukseen ja oikeus asiakirjan kääntöön ovat kuitenkin erityislainsäädännönkin lähtökohtana. Viranomaisen voi antaa parempaa palvelua kuin kielilaki edellyttää. Oikeudesta käyttää vieraita kieliä ja saada tulkin apua on puolestaan säännöksiä esimerkiksi hallintolaissa samoin kuin oikeudenkäyntiä, sosiaalihuoltoa ja sairaanhoitoa koskevissa laeissa.

Oikeusministeriö seuraa kielilain 36 §:n 2 momentin mukaan lain täytäntöönpanoa ja soveltamista sekä antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä. Tarvittaessa ministeriö tekee aloitteita ja ryhtyy muihin toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Oikeusministeriö valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Ensimmäinen kertomus valmistuu keväällä 2006. Oikeusministeriön tueksi on seurantatehtävien hoitamista varten asetettu keväällä 2004 kieliasian neuvottelukunta.

Kaikki kertomusvuoden aikana käsitellyt kielikantelut on nyt ensimmäistä kertaa ratkaistu vuoden 2004 alussa voimaan tulleen kielilain perusteella, kun viime vuonna joitakin kanteluita käsiteltiin vielä aiemman kielilain (148/1922) nojalla. Voimassa olevaan kielilakiin liittyvät laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) ja valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003).

Saamelaiden, romanien ja viittomakielisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamisesta säädetään erikseen. Saamen kielen asemasta on oma lakinsa, saamen kielilaki (1086/2003), jolla kumottiin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettu laki. Saamen kielen asemaa koskevia kanteluita tuli kertomusvuonna vireille yksi. Siinä pyydettiin tutkimaan, oliko Utsjoen kunnanhallitus menettänyt laillisesti saamen kielilain suhteen, kun kunnanhallituksen lausuntoehdotus oli ollut kokouksessa vain suomeksi eikä sitä ollut käännetty saamen kielelle.

LAILLISUUSVALVONTA

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden tutkintaan. Näissä on yleensä kysymys omakielisen palvelun ja tiedotuksen väitteistä puutteista, useimmiten ruotsinkielisten palvelujen puutteesta. Kieliasiana kantelu käsitellään silloin, kun kysymys kielellisistä oikeuksista on kantelun pääasiana. Toisaalta kysymys viranomaistoiminnassa käytettävästä kielestä voi myös liittyä laajempaa kokonaisuutta koskevaan kanteluun, jolloin kielikysymys käsitellään ja luokitellaan pääasian osana.

Kertomusvuonna tuli vireille 22 kielellisiä oikeuksia koskevaa kanteluasiain (38 kpl vuonna 2004). Edellisvuoden määrässä näkyivät ainakin osaksi lain uudistaminen ja siihen liittynyt julkisuus. Kielikanteluista ratkaistiin kertomusvuoden aikana 14. Niistä kolme johti toimenpideratkaisuun, näissä tapauksissa käsityksen esittämiseen, ja kahdessa tapahtui korjaus kantelun käsittelyn kuluessa.

Ratkaistut asiat koskivat muun muassa poliisin liikennevalvonnan ja esitutkinnan yhteydessä käyttämää kieltä, vuoronumerolipukkeiden, tiedotteiden, postileimojen ja oikeudenkäyntimaksulomakkeen kieltä, ylioppilaskokeen suomen- ja ruotsinkielisten versioiden erilaisuutta, tuomioistuimen päätöksessä käytettyä kieltä, Internet-osoitteiden ja -sivujen kieltä, tuomareiden kielillisän poistamista ja inkeriläisten kielitaitovaatimuksia.

Kertomusvuoden lopussa vireillä olleet asiat koskivat muun muassa ruotsin kielen käyttöä tuomioistuimessa ja poliisissa, ympäristövaikutusten arviointiraportin kieltä, kunnallisten asiakirjojen kieltä, yliopisto-opiskelijoiden sisäänoton kielellistä yhdenvertaisuutta, terveys tietojen saamista ruotsiksi, hätäilmoitusta koskevan tiedotteen lähettämistä vain suomeksi, nuorisorangaistuksen täytäntöönpanosuunnitelman kieltä, ruotsinkielisten hoito-ohjeiden saamista sairaalassa ja ruotsinkielisten aamu-uutislähetysten lopettamista.

Nykyisen kielilain perusteella kielikanteluja on ratkaistu (vuosina 2004 ja 2005) yhteensä vajaat 40. Tämän aineiston pohjalta ei ole tehtävissä pitkälle meneviä johtopäätöksiä lain toimivuudesta tai sen vaikutuksista. Vuonna 2004 suomenkielisten aihetta kohtaan tun-

tema kriittisyys tosin lisääntyi jossain määrin, mutta kertomusvuonna tämä suuntaus ei enää ole jatkunut.

Myös poliisien kielitaitovaatimusten uudistamisesta aiheutunutta kanteluiden lisäystä voidaan pitää kertaluonteisena ilmiönä, joka sekini oli välillisesti seurausta nykyisestä kielilaista. Mitään asiasisältönsä puolesta olennaisesti uutta kantelutyyppejä ei ole tullut esiin, vaan kanteluiden perusteella ongelmat ovat hyvin samankaltaisia kuin aiemminkin.

AOA Lindstedt kommentoi kertomusvuonna ulkoasiainministeriön pyynnöstä luonnosta Suomen kolmanneksi määräaikaisraportiksi Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta (dnro 3219/5/05).

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna ei järjestetty pelkästään kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia tarkastuksia. Tarkastuksilla kiinnitetään kuitenkin osana muuta tarkastustoimintaa säännönmukaisesti huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä. Erityisesti potilaiden ja asiakkaiden kielellisten oikeuksien huomioon ottaminen psykiatrisen erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon laitosten ja viranomaisten sekä vankeinhoidon laitosten tarkastusten yhteydessä on osa laillisuusvalvontaa näissä asioissa.

Ratkaisuja

Poliisia käsittelevässä jaksossa (s. 131) on selostettu tapausta (2048/4/04*), jossa oli kysymys ruotsin kielen käyttämisestä esitutkinnassa.

POSTILEIMOJEN KAKSIKIELISYYS

Kantelija pyysi tutkimaan, rikkoiko Suomen Posti Oyj kielilakia. Kantelussa oli kyse ns. frankeerausetikettien ja postileimojen tekstien kaksikielisyydestä.

AOA Raution mukaan postipalvelulain 15 §:n 2 momentista seuraa, että kielilain 24 §:ssä valtion määräysvallassa oleville yhtiöille mahdollistettu kielilain suhteellisuusperiaatteen mukainen soveltaminen palveluja tarjottaessa ei tule kyseeseen. Näin ollen postipalveluja on kielellisten oikeuksien näkökulmasta kyettävä lähtökohtaisesti tarjoamaan samoin perustein kuin viranomaisten kyseessä ollen.

Postipalvelulaki ja kielilaki eivät anna puheena olevaan kysymykseen yksiselitteistä vastausta. Postilähetysten leimaamisessa ei ole kyse varsinaisesta palvelun tarjoamisesta käsitteen perinteisessä merkityksessä. Asiakaspalveluun kuuluu perinteisesti esimerkiksi palvelun tarjoaminen henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä ja puhelimitse, kuluttajan kannalta tärkeiden tietojen esilläpito sekä erilainen tiedottaminen. Peruslähtökohtana voitiin pitää edellä mainittujen palvelun muotojen tarjoamista molemmilla kansalliskielillä kaksikielisessä kunnassa sijaitsevassa postitoimipaikassa.

Postitoimipaikkaan asiakaspalvelutapahtuman yhteydessä jätettyjen lähetysten leimaamisella ei sinänsä ole suoranaista liityntää konkreettiseen palvelutapahtumaan. Toisaalta kielilaki lähtee siitä, että molempien kansalliskielten tulee näkyä niiden toiminnassa, joita kielilaki velvoittaa. Myös postileimoja tai vastaavia merkintöjä voitiin tältä kannalta tarkastellen pitää osana ulospäin näkyvää toimintaa. Näin ollen kielilainsäädännön tavoitteet huomioon ottaen kaksikielisyyden vaatimusta tuli AOA:n käsityksen mukaan noudattaa myös postileimojen ja vastaavien osalta, vaikkei kielilaissa tästä nimenomaista säännöstä olekaan. Se, miten asia

käytännössä järjestetään, on lähinnä Suomen Posti Oyj:lle kuuluva tarkoituksenmukaisuuskysymys. Tässä tarkoituksessa se onkin laatinut leimastandardin, jolla asiaa on ohjeistettu.

AOA katsoi, että Suomen Posti Oyj:n omaksumat toimitatavat yleisesti ottaen täyttivät kielilain vaatimukset. Tämän vuoksi ja kun yhtiö oli jo kiinnittänyt huomiota kantelun myötä ilmenneisiin puutteisiin ja ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi, kirjoitus ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

AOA Raution kirje 16.6.2005, dnro 49/4/04*
(esittelijänä Mikko Sarja)

LIIKENNEOPASTEIDEN KAKSIKIELISYYS

Kantelija pyysi tutkimaan, rikkoiko Vaasan tiepiiri kielilakia, kun Vassorissa Mustasaaren kunnassa sijainneessa liikenneopasteessa Vähäkyrö oli merkitty ainoastaan suomeksi.

Tiepiiri oli aiemmin perustellut kantelijalle omaksumansa nimikäytäntöä muun muassa sillä, että sekä suomen- että ruotsinkieliset tienkäyttäjät tuntevat paikakunnan parhaiten nimellä Vähäkyrö ja että kylteissä olevien tekstien määrää voitiin näin vähentää yhdellä ja siten parantaa liikenneturvallisuutta. Vastauksessa oli viitattu myös kustannussäästöihin.

AOA Raution mielestä jäi vaikutelmaksi, että tiepiirissä asiaa arvioitiin lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Näin ei kuitenkaan olisi voitu tehdä, koska kaksikielisessä kunnassa sijaitsevan opasteen tekstien tulee olla molemmilla kansalliskielillä siten, että kunnan enemmistön kieli on ylempänä. AOA katsoi, että Vaasan tiepiirin menettely oli ollut virheellinen, minkä johdosta hän kiinnitti Vaasan tiepiiriin huomiota kieli- ja tieliikennelainsäädännön liikenteen ohjauslaitteille asettamiin vaatimuksiin.

AOA Raution päätös 17.6.2005, dnro 50/4/04*
(esittelijänä Mikko Sarja)

SORTTI-ASEMAN RUOTSIN- KIELINEN ASIAKASPALVELU

Kantelijan mukaan Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) menettely oli kielilain vastainen, koska hän ei ollut saanut Sortti-asemalla toivomaansa neuvontaa ruotsin kielellä.

AOA Lindstedt totesi, että jätteiden käsittely kuuluu jätelain 13 §:n nojalla kunnan vastuulle. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan valtuuskunnan tehtävänä on hoitaa jäsenkuntien jätehuolto ja siihen liittyvä toiminta.

Yhteistyövaltuuskunnan jäsenkunnat ovat kaksikielisiä kuntia, joissa suomi on asukkaiden enemmistön kielenä. Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea ja ruotsia. Kaksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa muun muassa kaksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta. Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee 2 momentin mukaan palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palveluksessaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

Koska jätehuollon järjestämisessä on kyse kunnan lakisääteisen tehtävän hoitamisesta, kielellisten oikeuksien toteutuminen tulee turvata riippumatta siitä, miten tuo toiminta on organisatorisesti järjestetty. AOA piti YTV:n suhtautumista kielellisten oikeuksien toteuttamiseen lähtökohtaisesti asianmukaisena. Tästä huolimatta palvelu ei kuitenkaan kantelijan kohdalla ollut toiminut parhaalla mahdollisella tavalla. Koska kuitenkin YTV oli selvityksessään ilmoittanut jatkossa panostavansa ruotsinkielisen asiakaspalvelun kehittämiseen, AOA ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä asiassa muihin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti YTV:n huomiota kielellisten oikeuksien toteuttamisen merkitykseen asiakaspalvelussa.

AOA Lindstedtin päätös 15.11.2005, dnro 1067/4/04*
(esittelijänä Mikko Sarja)

VEROTUS

Yleiskatsaus

Tähän asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Muiden kuin veroviranomaisten perimiä veronluonteisia julkisia maksuja koskevia asioita on tilastoitu myös muihin asiaryhmiin. Asiaryhmän ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA *Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

Valtio ja muut julkisyhteisöt tarvitsevat rahavaroja voidakseen toteuttaa tehtävänsä. Valtaosa tästä rahan- tarpeesta kerätään julkisoikeudellisella perusteella veroina ja maksuina. Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Julkisyhteisön rahantarpeen tyydyttämisen lisäksi verotukselle on asetettu myös muita tavoitteita. Verotuksella voidaan pyrkiä tulontasoitukseen tai muihin yleistaloudellisiin tarkoituksiin. Perustuslain 81 §:n 1 momentti ja 121 §:n 3 sisältävät vaatimukset, joiden mukaan valtion verosta ja kunnan verotus-oikeudesta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuudesta ja veron suuruuden perusteesta sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Verotusta varten on valtiovarainministeriön alainen verohallinto, johon kuuluvat Verohallitus ja verovirastot. Ministeriö toimii veropolitiikan asiantuntijana ja vastaa verolainsäädännön valmistelusta. Verohallinnon tehtävänä on toimittaa verotus mahdollisimman oikein ja tasapuolisesti. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää Ajoneuvohallintokeskus. Ajoneuvohallintokeskus toimittaa autoverotuksen, kun ajoneuvon rakennetta, käyttötarkoitusta tai omistusta muutetaan. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskus toimittaa myös ajoneuvoverotuksen. Ajoneuvoverotus on uudistunut 1.1.2004. Entistä ajoneuvo- ja dieselveroa koskevat säännökset on yhdistetty ajoneuvoverolakiin (1281/2003).

Kertomusvuonna ratkaistiin verotusta koskevia kante- luita 102 kappaletta (edellisenä vuonna 113).

VEROHALLINTOA KOSKEVAT KANTELUT

Verohallinnon muodostavat Verohallitus ja yhdeksän verovirastoa, joiden yksikköinä ovat verotoimistot. Varsinaista verohallintoa koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 71 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 toimenpiderat- kaisujen määrä ei ole perinteisesti ollut kovin suuri.

Yksityishenkilöiden kantelut verotuksesta ovat kos- kee- neet lähinnä veroviranomaisten ja muutoksenhakuas- teiden menettelyä sekä niiden päätösten perusteluita. Verosäännösten sisältöä ja tulkintaa tai verotusmenet- telyä ei ole aina ymmärretty. Vastauksissa kanteluihin on pyritty selostamaan oikeuskäytäntöä ja verotusme- nettelyä. Joskus kantelu oikeusasiamiehelle on laadi- tu ennen verotuksen toimittamista ja asiaa selvittä- essä on voitu todeta veroviranomaisen jo korjanneen kantelijan arvosteleman menettelyn. Eräissä tapauk- sissa verovelvollisen asiakirjapyyntö oli verotoimistos- sa ymmärretty asiakirjajäljennöstä koskeväksi tilauk- seksi. Kun kantelun johdosta asiaa selvitettiin puhe- limitse ja verotoimisto havaitsi asiakkaan tarkoituksen olleen muutoksenhakua varten pyytää selvitystä toi- mitetusta verotuksesta, se palautti asiakkaalta peri- tyn kopiomaksun.

Yhtiöiden sekä niiden osakkaiden ja työntekijöiden kanteluissa on erityisesti arvosteltu verotarkastuksia ja tarkastuskertomusten perusteella toimitettuja jälkive- rotuksia. Pyrkimyksenä on usein ollut vaikuttaa vero- virastossa tai tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisuun. Näyttö- ja tulkintakysymysten ratkaisemi- nen kuuluu kuitenkin riippumattomille hallintotuomio- istuimille, ylimpänä asteena korkeimmalle hallinto-oi- keudelle. Oikeusasiamies ei voi myöskään antaa tuo- mioperusteluita, vaan hän voi vain selvittää asiassa voimassa olevaa verotus- ja oikeuskäytäntöä.

Komennusmiesten päivärahajen verokohtelu on nous- sut verotus- ja oikeuskäytännössä erityiseksi ongel- maksi. Tulkintaongelmia on esiintynyt tilanteissa, jois-

sa komennus on kestänyt hyvin pitkään, esimerkiksi yli vuoden. Tällöin on jouduttu pohtimaan sitä, missä vaiheessa kysymys ei enää ole tilapäisestä työmatkasta, vaan työskentelystä varsinaisella työpaikalla. Tuloverolain 72 §:ssä säädetään, mitä työmatkalla tarkoitetaan. Laissa ei kuitenkaan ole ollut säännöksiä siitä, kuinka pitkän ajan kestäneen työskentelyn voidaan katsoa olevan tilapäistä työskentelyä erityisellä työpaikalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi 7.10.2005 antamillaan ennakkoratkaisuilla (KHO 2005:64 ja 2005/2537), että kun työskentelyt Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla kestivät toisessa tapauksessa alle kahden vuoden ja toisessa hieman alle kolmen vuoden, ydinvoimalaa ei voitu kummassakaan tapauksessa pitää erityisenä työntekemispaiikkana vaan kysymys oli varsinaisesta työpaikasta.

Oikeustilan selkiönnäiseksi tuloverolakia muutettiin lisäämällä lakiin uusi 72 a §, jossa säädetään pitkäkestoisesta työskentelystä erityisellä työnteke-mispaikalla. Säännöksen mukaan tilapäisenä työskentelynä pidetään pääsääntöisesti enintään kahden vuoden työskentelyä samassa työntekemispai-kassa. Tietyn edellytyksin kuitenkin kolmen vuoden työskentelyä voidaan pitää myös tilapäisenä. Verotuskohtelun epäselvyyden ja verotukseen liittyvän luot-tamuksensuojan johdosta eduskunta hyväksyessään lakiesityksen hyväksyi myös lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että jo maksuunpantujen vero-jen osalta selvitetään mahdollisuudet myöntää vero-tusmenettelyä annetun lain 88 §:n tarkoittamalla tavalla huojennus niissä tapauksissa, joissa veron perimistä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Lainmuutos tuli voimaan 1.1.2006 ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2005 toimitetta-vassa verotuksessa.

Rajoitetusti verovelvollisten eläkkeensaajien verotuskohtelua on niin ikään selkeytetty. Verotusta muutettiin lailla 856/2005 siten, että ulkomailla asuvien eläkkeensaajien suomalaista eläkettä verotetaan samalla tavalla kuin Suomessa asuvien eläkettä. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2006 toimitetta-vassa verotuksessa.

Euroopan tuomioistuimen tuomiossa C-319/02 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2004:117 todettiin yhtiöveron hyvitykseen liittynyt yhteisöoikeu-

den vastaisuus. Tämän vuoksi Euroopan talousalueel-ta saadusta osingosta suoritettua veron oikaisemisesta säädettiin laki (563/2005), jolla poistetaan vuosilta 1998–2004 osinkoon kohdistuva kahdenkertainen verotus palauttamalla verovelvolliselle liikaa maksettu vero säännönmukaisesta verotuksesta erillisessä menettelyssä.

Arvonlisäverotuksessa erityistä sekaannusta on aiheut-tanut toimitetuissa jälkiverotuksissa tuloverotuksen ja arvonlisäverotuksen muutoksenhakuteiden ero. Kantelijat eivät ole ymmärtäneet, että heidän tuloverotus-taan koskeva valitusasiansa on ollut vireillä verotuk-sen oikaisulautakunnassa, mutta sen sijaan arvonlisä-verotuksessa veroviraston päätöksestä tehty valitus onkin ollut vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa. Vas-tauksissa on pyritty selvittämään kantelijoille muutok-senhakua koskevat oikeusohjeet sekä se, missä viran-omaisessa heidän oikaisuvaatimuksensa tai valituk-sensa on vireillä. Lisäksi heille on kerrottu mahdolli-suudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Toimenpiteisiin oli aihetta yhdeksässä verohallintoa koskevassa ratkaisussa. Yhdessä ratkaisussa joudut-tiin huomauttamaan lainvastaisesta menettelystä ja muissa saatettiin veroviranomaisen tietoon käsi-tys lain mukaisesta menettelystä. Verohallinnon pu-helinpalvelun maksullisuus ja verotoimiston menet-tely asiakkaan tietopyynnön käsittelyssä johtivat jäljempänä selostettavissa ratkaisuissa AOA:n esit-tämiin kannanottoihin (dnrot 2069/4/04* s. 240 ja 2001/4/03* s. 247).

Asioiden viivytyksetön käsittely oli esillä useissa ta-pauksissa. Eräissä tapauksissa verotoimistoon 16.2.2000 saapuneiden kantelijan oikaisuvaatimus-ten valmistelu kesti verotoimistossa 17.4.2004 asti, jolloin päätösesitykset toimitettiin verotuksen oikaisu-lautakunnalle. AOA Jääskeläinen totesi, että veroviras-ton ja verotoimiston selvityksissä esitettyä muutok-senhakemusten määrän kasvua tai kantelijan asian luonnetta ei voinut pitää hyväksyttävänä syinä sille, et-tä kantelijan oikaisuvaatimusten käsittely viipyi vero-toimistossa kohtuuttoman pitkän ajan eli liki neljä vuotta. AOA katsoi, että verotoimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa kantelijan oikaisuvaatimusten valmis-

telussa verotuksen oikaisulautakunnalle. Hän antoi verotoimistolle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä (685/4/04).

Kotiseutumuseoyhdistyksen eräistä yleishyödyllisten yhdistysten veronhuojennuksista annetussa laissa tarkoitettu huojennushakemuksen käsittely kesti verohallinnossa runsaat 20 kuukautta. Kysymyksessä olevan lain mukaan hakemus on käsiteltävä kiireellisesti ja mikäli mahdollista kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä. Yhdistyksen hakemuksessa oli kysymys pienimuotoisesta kiinteistön vuokraustoiminnasta saadusta tulosta ja yhdistyksen omistamien kiinteistöjen pääasiallisesta käytöstä yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen. Tähän nähden ja ottaen huomioon asian käsittelyssä olleet lukuisat tauot hakemusta ei AOA:n käsityksen mukaan käsitelty laissa nimenomaisesti edellytetyllä tavalla kiireellisesti. Hän muistutti verohallintoa perustuslain hallinnon lainalaisuuden vaatimuksesta ja perustuslaissa säädetyistä hyvän hallinnon perusteista, joihin kuuluu viivytyksetön ja asianmukainen viranomaistoiminta (266/4/04).

Kahdessa päätöksessä (1929/4/04 ja 703/4/05) AOA joutui uudelleen kiinnittämään Verohallituksen ja veroviraston huomiota velvollisuuteen perustella verosta vapauttamista koskeviin hakemuksiin annettavat päätökset. AOA totesi, että veroviranomaisen verosta vapauttamista koskevaa päätös on hallintopäätös, joka erityisesti nyt voimassa olevan hallintolain mukaan on perusteltava siten, että perusteluissa ilmoitetaan mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. AOA muistutti Verohallitusta siitä, että hän oli jo 12.5.2003 antamassaan päätöksessä edellyttänyt verosta vapauttamista koskevien päätösten perustelemista (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, s. 225–226).

Eräässä päätöksessään AOA totesi, että veroviraston nimitysmuistiot olivat keskeiseltä osaltaan puutteelliset. Kun nimitysmuistioissa ei ollut kirjallisesti laadittua hakijoiden ansiovertailua, nimityspäätöksen tekijä ei voinut varmistua siitä, että hänellä oli hakijoista tasapuolinen tieto. Virkaa hakeneet henkilöt eivät puolestaan voineet todeta, oliko heitä kohdeltu tasapuolisesti, oliko heidän ansionsa kirjattu oikein ja olivatko valintaperusteet olleet lainmukaiset. Muistiot eivät si-

ten täyttäneet niille asetettavia oikeusturvan vaatimuksia. Myöskään AOA:lla ei ollut nimitysmuistioiden perusteella mahdollisuutta arvioida veroviraston nimitysharkinnan puolueettomuutta ja lainmukaisuutta, kun muistioista ei ilmennyt hakijoiden ansiovertailua eikä syitä, miksi virkakokemukseltaan vähemmän ansioituneet olivat ohittaneet verovirastossa työskennelleet kokeneemmat hakijat. AOA korosti, että erityisesti valtionhallinnossa, jossa virkanimitysten lainmukaisuus voidaan vain erityislainsäädännössä säädettyjen muutoksenhakekeinojen perusteella saattaa muutoksenhakuasteiden tutkittavaksi, nimitysmuistiot tulee laatia siten, että nimitysharkinnan perusteet ilmenevät riittävän tarkasti näistä virantäyttöasiakirjoista (1157/4/03).

TARKASTUS- JA TUTUSTUMISKÄYNTI VEROHALLITUKSESSA

AOA Jääskeläisen vierailulla 4.11.2005 kuultiin muun muassa vuonna 2006 voimaan tulevasta uudesta henkilöverotusmenettelystä. Kaikille luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille lähetetään verohallinnon saamien tietojen perusteella esitetyt veroilmoitus. Veroilmoitukseen ei pääsääntöisesti liitetä enää tositteita. Verotuksen toimittamista ja verotuspäätöksessä olevan virheen korjaamista koskevia säännöksiä on muutettu siten, että säännökset vastaavat paremmin verotuksen massamenettelyluonnetta. Uudesta veroilmoitusmenettelystä tiedotetaan erilaisilla tiedotteilla sekä lehdistön ja muiden viestimien välityksellä. Esitetyt veroilmoitukset lähetetään kaikille luonnollisille henkilöille vuoden 2006 huhtikuussa porrastetusti. Lomakkeet tulee palauttaa niin ikään porrastetusti vuoden 2006 toukokuussa. Verotus valmistuu kuten aiemmin vuoden 2006 loppuun mennessä.

Lisäksi kuultiin verohallinnon tavoitteesta siirtyä yksipuoliseen organisaatioon, jolloin ei ole erikseen Verohallitusta ja verovirastoja, vaan yksi Verohallintoviranomainen.

AJONEUVOHALLINTOKESKUSTA KOSKEVIA KANTELUJA

Ajoneuvohallintokeskusta koskevia verokanteluja ratkaistiin 30 kappaletta. Merkittävä osa kanteluista eli 19 kappaletta koski vuoden 2005 alussa voimaan tullutta ajoneuvoverolain 11 ja 69 §:n muutosta, jonka perusteella lisäistuimilla varustetut pakettiautot verotetaan ajoneuvoverotuksessa tietyin ehdoin henkilöautoon sovellettavien veroperusteiden mukaan. Näillä autoilla käyttövoimaveron korotus keskimäärin 12 kuukauden mittaiselta verokaudelta oli 500 euroa. Kaiken kaikkiaan muutettuja autoja oli rekisterissä noin 20 000 kappaletta. Kanteluissa muutosta pidettiin taannehtivina ja kohtuuttomana, kun kansalaisille ei tiedotettu etukäteen, että käyttövoimaveron korotus tuli koskemaan myös jo muutostarkastettuja autoja. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin muun ohella eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnösssä (VaVM 33/2004 vp) esitettyjä perusteluja. Lisäksi vastauksiin oheistettiin valtiovarainministerien vastauksia asiaa koskeviin kirjallisiin kysymyksiin.

Kanteluissa arvosteltiin myös ajoneuvoveron maksun laiminlyönnistä seuraavaa käyttökieltoa, ajoneuvoveron verokauden 17 euron suuruista vähimmäismäärää sekä Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuutta. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin sovellettavia lain säännöksiä. Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuus ja neuvonnan ulkoistaminen johtivat AOA:n jäljempänä selostettaviin kannanottoihin (dnrot 382/4/04* s. 243 ja 1806/2/05* s. 244).

Ratkaisuja

VEROHALLINNON PUHELIN- PALVELUN MAKSULLISUUS

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuuden. Kantelijan kirjoituksen mukaan verokorttimuutoksissa tuli soittaa verohallinnon palvelunumeroihin, joissa jonotus oli maksullinen. Puhelinpalvelussa oli lähes aina jonoa, jolloin soittajalle aiheutui turhia kustannuksia.

Verohallitukselta saadun selvityksen mukaan se oli 1.10.2004 tehnyt erään teleyrityksen kanssa sopimuksen verohallinnon palvelunumeroista. Yritysnumeropalvelun avulla verohallinto voi palvella asiakkaitaan yhden koko maan kattavan numeroinnin takaa sekä saa käyttöönsä älyverkon ohjauspalvelut ja raportoinnin. Verohallinnon Internet-sivuilla julkaistujen yhteystietojen mukaan soittaminen verohallinnon yritysnumeroihin maksoi lankaliittymästä 8,21 senttiä/puhelu + 1,47 senttiä/minuutti ja matkapuhelinliittymästä 29,13 senttiä/minuutti. Lisäksi sivuilla todettiin, että verohallinnon palvelut ovat maksuttomia. Asiakas maksaa puhelusta teleoperaattorille. Teleoperaattorin palvelitus alkaa siitä, kun yhteys muodostuu. Näin myös silloin, kun asiakas kuulee esimerkiksi jonotiedotteen. Sivulla suositeltiin jonottamisen sijasta, että asiakas soittaisi uudelleen jonkin ajan kuluttua.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään muun muassa seuraavan.

Neuvonnan maksuttomuus

AOA päätyi päätöksessä lähemmin esitetyn perustein siihen, että neuvonnan maksuttomuus määräytyy hallintolain eikä valtion maksuperustelain mukaan. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Puhelinneuvonnan maksuttomuus

Yhteydenotto viranomaiseen puhelimitse on tällä hetkellä merkittävin ja laajimmin käytetty kanava, jolla hallinnossa asioiva hakee neuvoja ja ohjausta hallintoasiensa hoitamisessa. Tämän vuoksi puhelinneuvonnasta asiakkaalle aiheutuvien kustannusten suuruudella on tärkeä merkitys hyvään hallintoon kuuluvan neuvonnan tosiasialliselle toteutumiselle.

Hallintolain 8 §:n 1 momentti velvoittaa viranomaisen huolehtimaan siitä, että hallinnossa asioivat saavat

maksutta neuvontapalveluja. Eduskunnan hallintovaliokunta on hallintolakiesityksestä antamassaan mietinnössä todennut, että hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti oikeus saada neuvontaa *ilman erityisiä kustannuksia*. AOA:n käsityksen mukaan laki ei kuitenkaan edellytä sellaista neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia. Hallinnon asiakas vastaa siten niistä kustannuksista, jotka hänelle tavanomaisesti aiheutuvat neuvontapalvelujen hankkimisesta.

Henkilökohtaisen tapaamisen yhteydessä neuvontaa hakeva maksaa itse matkakustannukset valitsemallaan kulkuvälineellä ja postitse asiaansa tiedusteleva maksaa omat postimaksunsa. Samalla tavoin puhelimitse neuvoja viranomaiselta tiedustelevan voidaan edellyttää vastaavan normaaleista puhelinkustannuksista. Lankapuhelimesta soittava maksaa siten oman liittymäsopimuksensa mukaisen hinnan ja vastaavasti matkapuhelimesta soittava oman liittymäsopimuksensa mukaisen hinnan puhelustaan viranomaiselle. Yhtäältä maksupuhelimesta ja toisaalta lankapuhelimesta soitetavien puhelujen hintojen ei tarvitse olla yhtä suuria, mutta kummankaan hinnassa ei saa olla edellä tarkoitettua normaalia puheluhintaa ylittäviä kustannuksia.

AOA:n käsityksen mukaan puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää paitsi sitä, että viranomainen ei itse peri neuvonnasta palvelumaksua, myös sitä, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Hallinnossa asioivan kannalta ei ole merkitystä sillä, menevätkö nämä ylimääräiset kustannukset viranomaiselle vai jollekin muulle taholle, kuten teleyritykselle.

Kun neuvonta on säädetty maksuttomaksi, sen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset kuuluvat viranomaisen kannettavaksi. Viranomaisen kannalta omakustannushintainen palvelu ei ole asiakkaan kannalta maksuton. Neuvonnan maksuttomuutta on arvioitava asiakkaan näkökulmasta.

Verohallinnon puhelinneuvonta

Verohallinto ei itse veloita puhelinpalvelun yhteydessä suorittamastaan veroneuvonnasta tai tiedusteluihin vastaamisesta. Vaikka tästä asiakaspalvelusta ei peritäkään siten erillistä maksua, asiakas joutuu Verohallituksen teleyrityksen kanssa tekemän sopimuksen johdosta maksamaan yhteydenotostaan yritysnumeroon teleyrityksen määrittelemän hinnan, jolloin puhelu kiinteästä verkosta on lähellä paikallispuhelun hintaa, mutta puhelu matkapuhelinverkosta on tätä merkittävästi korkeampi, tällä hetkellä 29,13 senttiä minuutilta.

Tavalliseen puhelinnumeroon soittamista korkeampi maksu johtuu Verohallituksen teleyrityksen kanssa tekemästä yrityspalvelunumeroita koskevasta sopimuksesta. Normaalista kalliimpi puheluhinta johtuu siis Verohallituksen toimenpiteistä. Asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, että Verohallitus ei itse saa osakaahan puheluhinnasta, vaan se menee Verohallituksen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei AOA:n mielestä vaikuta sekään, että viranomainen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla yritysnumerosopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Silläkään ei ole merkitystä, että asiakkaalta perittävän puhelumaksun suuruutta ei ole päättänyt Verohallitus, vaan mainittu teleyritys. Päinvastoin AOA piti varsin ongelmallisena, että viranomaisen tekemistä yritysnumerosopimuksista aiheutuu hallinnossa asioiville kustannuksia, joiden sisältö ja määrä ei ole asianomaisen viranomaisen eikä muutoinkaan julkisen vallan kontrolloitavissa. Tämä tarkoittaa sitä, että lakisääteisesti maksuttoman viranomaisen palvelun todellisen hinnan määrää yksityinen teleyritys.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Erityisesti matkapuhelimesta soitettaessa korkeat puhelinkustannukset voivat muodostua tosiasialliseksi esteeksi neuvontapalveluiden hankkimiselle ja siten estää perusoikeutena olevan hyvän hallinnon toteutumisen neuvonnassa. Tilastokeskuksesta saatujen tietojen mukaan lähes puolella kotitalouksista on käytettävissään vain matkapuhelinliittymä.

Samanlainen vaara liittyy myös mahdollisiin puhelinpalvelujen pitkiin jonotusaikoihin. AOA:n käsityksen mukaan myöskään jonotusajan ei tarvitse olla soittajalle ilmainen, vaan siitä voidaan periä normaalia puhelumaksua. Myös esimerkiksi viranomaisen luona henkilökohtaisesti asioiva voi joutua jonottamaan, mistä aiheutuu hänelle ajanhukkaa ja siten kustannuksiin verrattavaa haittaa. Kohtuullista jonotusaikaa ja siitä aiheutuvaa normaalin puheluhinnan suuruista kustannusta voitaneen pitää asiakkaan valitsemaan palvelukanavaan liittyvänä normaalina kustannuksena. Toinen asia on, että viranomaisen on huolehdittava jonotusaikojen pysymisestä niin kohtuullisina, että ne eivät muodosta tosiasiallista estettä neuvontapalveluiden saatavuudelle. Verohallituksen tavoite enintään 30 sekunnin jonotusajasta täyttää AOA:n mielestä tämän vaatimuksen.

Edellä esitetyn perusteella AOA ei pitänyt verohallinnon puhelinpalvelun hinnoittelua hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukaisena siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman liittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

AOA katsoi, että Verohallituksen tulee pyrkiä korjaamaan tilanne hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että puhelinneuvonnasta nyt asiakkaille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin verohallinnon maksettavaksi ja sitä kautta kaikkien veronmaksajien vastattavaksi. AOA:n käsityksen mukaan tämä ei olisi epäoikeutettua kustannusten jakautumista, vaan normaali seuraus viranomaisen jonkin palvelun säätämisestä maksuttomaksi. Kun palvelu säädetään maksuttomaksi, sen kustannuksia ei ole tarkoitettukaan kohdentaa yksittäin palvelun käyttäjille.

Toimenpiteet

AOA saattoi Verohallituksen tietoon edellä esittämässä käsityksen, että verohallinnon puhelinneuvonta ei siitä asiakkaille aiheutuvien ylimääräisten kustannusten takia täytä perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti sää-

dettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta. Kun neuvonta on säädetty maksuttomaksi, palvelun tuottamiseen liittyvät kustannukset kuuluvat viranomaisen eikä asiakkaan kannettavaksi.

AOA pyysi Verohallitusta ilmoittamaan 31.12.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin tässä päätöksessä esitetyt kannanotot ovat antaneet aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 23.6.2005, dnro 2069/4/04* (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Verohallitus ilmoitti 19.12.2005, että se oli päättänyt vaihtaa palvelunumerokonseptinsa. Uuden palvelunumeron hinta soittajalle on 3 senttiä/minuutti + paikallisverkkomaksu/matkapuhelinmaksu. Ilmoituksen mukaan erityyppiset soittajat ovat siten toisiinsa nähden tasapuolisessa asemassa ja puhelun hinta on kohtuullinen.

Verohallituksen ilmoituksen johdosta AOA saattoi Verohallituksen tietoon käsityksensä, että uudetkaan palvelunumerot eivät ole soittajalle maksuttomia. Matkapuhelimesta soitettaessa asiakkaalta peritään hänen oman liittymäsopimuksensa mukaisen matkapuhelinmaksun lisäksi 3 senttiä/minuutti. Hinta lankapuhelimesta soitettaessa on puolestaan 3 senttiä/minuutti + paikallisverkkomaksu. Kun paikallisverkkomaksu on yleensä suuruudeltaan osapuilleen samaa tasoa kuin paikallispuhelimaksu, asiakkaalta peritään noin 3 senttiä/minuutti normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua. Lankapuhelimestakaan soitettaessa uusi hinta ei siis täyttänyt maksuttomuuden vaatimusta ja lisäksi se oli aiempaa hintaa merkittävästi korkeampi.

AOA:n mielestä ei ollut osoitettavissa sellaista normaalin puheluhinnan ylittävää hintaa, joka olisi oikeudellisesti hyväksyttävissä. Verohallitus oli ilmoituksessaan viitannut uusien puheluhintojensa kohtuullisuuteen. Verohallinnon uusia hintoja saatettiinkin pitää ainakin aiempaan matkapuhelusta perittävään hintaan verrattuna kohtuullisina. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ollut kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

AOA korosti, että verohallinnon puhelinneuvonta tulisi järjestää kaikilta osin maksuttomaksi heti, kun se on mahdollista.

Verohallitus ilmoitti 25.1.2006, että aikaisemmasta ilmoituksestaan poiketen uuden palvelunumeron hinta soittajalle on vain paikallisverkkomaksu tai matkapuhelinmaksu. Uuden palvelunumerokonseptin palvelut on otettavissa tuotantokäyttöön maaliskuussa 2006. Käyttöönottoa seuraa noin vuoden mittainen siirtymäaika, jonka aikana verohallinto vastaa sekä uusiin että vanhoihin palvelunumeroihin. Uusien palvelunumeroiden markkinointi aloitetaan sähköisessä mediassa ja ne tulevat hintatietoineen verohallinnon oman Internet-palvelun www.vero.fi yhteystietoihin sekä numero-tiedusteluun.

AJONEUVOHALLINTOKESKUKSEN PUHELINPALVELUN MAKSULLISUUS

Eräissä ajoneuvoverotusta koskevista kanteluissa arvosteltiin muun ohella Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuutta. Ajoneuvohallintokeskuksen Internet-sivujen mukaan 0100-palvelunumeroista annetusta ajoneuvovero- ja muusta neuvonnasta perittiin maksua 0,08 euroa/min + pvm. Puhelinneuvonnassa oli kantelujen mukaan ollut jonoa ja myös tältä jonotusajalta asiakkaalta veloitettiin edellä mainittu maksu.

AOA Jääskeläinen viittasi verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuutta koskevaan päätökseensä ja totesi kannanottonaan lisäksi seuraavan.

Ajoneuvohallintokeskus on tehnyt erään teleyrityksen kanssa sopimuksen Ajoneuvohallintokeskuksen palvelunumeroista. Sopimuksen mukaiset 0100-alkuiset palvelunumerot ovat lisämaksullisia palvelunumeroita. Lisämaksulliseen palvelunumeroon lankapuhelimesta soitettaessa palvelun käyttäjä maksaa puhelusta paikallisverkkomaksun ja matkapuhelimesta soitettaessa matkapuhelinmaksun sekä molemmissa tapauksissa lisäksi sopimuksen mukaisen palvelumaksun. Palvelumaksun suuruus on 8 senttiä/minuutti.

Ajoneuvohallintokeskuksen 0100-puhelinpalvelun hinta on Uudenmaan telealueen ulkopuolelta lankapuhelimella soittaville keskimäärin samaa tasoa tai hieman korkeampi kuin normaalin kaukopuhelun koko hinta (kaukopuhelumaksu + paikallisverkkomaksu).

Sen sijaan Uudenmaan telealueelta lankapuhelimella soittavat ja matkapuhelimella mistä tahansa Suomesta soittavat joutuvat maksamaan merkittävästi korkeampaa hintaa kuin normaalin paikallispuhelumaksun tai matkapuhelinmaksun soittaessaan näihin palvelunumeroihin.

Ajoneuvohallintokeskuksen vaihe on 0100-alkuinen numero ja neuvonta on nimenomaisesti ohjattu tällaiseen palvelunumeroon, jolloin neuvontaa hakeva asiakas joutuu maksamaan siitä ylimääräisiä kustannuksia. Tavalliseen puhelinnumeroon soittamista korkeampi maksu johtuu Ajoneuvohallintokeskuksen teleyrityksen kanssa tekemästä viestintäpalvelua koskevasta sopimuksesta eli siis Ajoneuvohallintokeskuksen toimenpiteistä. Asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, että Ajoneuvohallintokeskus ei itse saa osaakaan puheluhinnasta, vaan se menee Ajoneuvohallintokeskuksen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei AOA:n mielestä vaikuta sekään, että viranomainen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Ajoneuvohallintokeskus totesi, että sen puhelinpalvelun periaatteena on ollut, että kaikki asiakkaat ympäri maata saavat palvelun samalla hinnalla. Tätä on pidetty tärkeänä, koska virastolla ei ole alueorganisaatiota, ja kaikkien puhelimitse asioivien on soitettava Helsingissä olevaan virastoon. AOA piti tätä Ajoneuvohallintokeskuksen periaatetta sinänsä oikeana ja hyvän hallinnon mukaisena. Periaatetta ei kuitenkaan saanut toteuttaa siten, että jotakuinkin kaikki asiakkaat joutuvat maksamaan neuvontapuheluista normaalia korkeampaa hintaa.

AOA ei pitänyt Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun hinnoittelua hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukaisena siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

AOA saattoi käsityksensä Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon. Hän pyysi Ajoneuvohallintokeskusta ilmoittamaan 28.2.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin

hänen päätöksensä on antanut aiheita. AOA lähetti päätöksensä myös liikenne- ja viestintäministeriölle tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 3.11.2005, dnro 382/4/04* (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Ajoneuvohallintokeskus ilmoitti 24.1.2006, että Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun hinnoittelua on muutettu siten, että lankapuhelimesta soittava asiakas maksaa paikallisverkkomaksun ja matkapuhelimesta soittava maksaa liittymäsopimuksensa mukaisen matkapuhelinmaksun. Palvelunumerojärjestelmän ylläpitokustannukset jäävät Ajoneuvohallintokeskuksen vastattavaksi, ja virasto kattaa ne muilla tuloiltaan. Uusi puhelinpalvelun hinnoittelu otettiin käyttöön 1.12.2005. Palvelunumeroissa ei tapahtunut muutoksia. Hinnat on ilmoitettu Ajoneuvohallintokeskuksen Internet-kotisivuilla www.ake.fi. Jatkossa tiedot päivitetään myös puhelinluetteluihin ja AKE:n julkaisuaineistoon.

AJONEUVOVEROTUKSEN PUHELIN- NEUVONNAN ULKOISTAMINEN

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnosta ja Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksestä Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun maksullisuutta koskevaan asiaan (dnro 382/2/04* s. 243) ilmeni, että Ajoneuvohallintokeskus oli antanut osan ajoneuvoverotusta koskevasta puhelinneuvonnasta sopimuskumppaninsa eli erään yksityisen teleyrityksen hoidettavaksi.

Hallintolain 8 §:ssä säädetään neuvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai

muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tämän vuoksi AOA Jääskeläinen otti tutkittavakseen, millä oikeudellisilla perusteilla Ajoneuvohallintokeskus oli antanut ajoneuvoverotukseen liittyvän viranomaisen tehtäviin kuuluvan neuvonnan yksityisen yhtiön hoidettavaksi.

AOA totesi kannanottonaan muun muassa seuraavan.

Julkinen hallintotehtävä

Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.

Viranomaisen antama neuvonta ei ole julkisen vallan käyttöä. Tässä asiassa kysymys on siitä, onko neuvonta kuitenkin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sekä viranomaiselle nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Esityksen perusteluista ilmenee edelleen, että säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös julkisten palvelutehtävien hoitamista sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös lain nojalla. Vastaavasti tarkoituksen-

mukaisuusvaatimus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttyvät palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin päätöksenteon kohdalla.

Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Neuvonnan luonne ja sisältö

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheuttamattomia viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvonta kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp s. 57–58) todetaan neuvonnan osalta muun ohella seuraavaa.

Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista viranomaisen neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Esityksen mukaan 8 §:ssä asetetaan viranomaiselle jossain määrin aiempaa laajempi velvollisuus antaa asiakkaalleen neuvontaa. Neuvontavelvollisuuden piiriin kuuluu menettelytapoja ja menettelyllisiä oikeuksia koskeva neuvonta, oikeudellisia seikkoja koskeva neuvonta ja tosiasiallinen, esimerkiksi käsitteilyn kestoa koskeva neuvonta. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuulu asiakkaan avustaminen, kuten asiakirjojen laatiminen tämän puolesta.

Viranomaisella on neuvontavelvollisuus vain sen toimivaltansa ja tehtäviin kuuluvissa asioissa. Neuvontavastuu kuuluu siten sille viranomaiselle, jonka tehtävänä on asian käsitteleminen tai palvelun toteuttaminen. Neuvonnan tarpeellisuutta ja laajuutta arvioidaan sen

mukaan, miten asiakkaalla tosiasiallisesti on mahdollisuus selviytyä asiansa hoitamisesta. Vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on suurempi kuin yksinkertaisessa menettelyssä.

Viranomaisen neuvontavelvollisuutta on täydennetty sille asetetulla yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi hallintolakia koskevassa mietinnössään, että oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia kuuluu erottamattomasti hyvään hallintoon (HaVM 29/2002 vp s. 8).

Neuvonnassa tulee huolehtia myös muista hyvän hallinnon takeista ja periaatteista kuten palvelun asianmukaisuudesta, joutuisuudesta, tasapuolisuudesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksista ja asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Viranomaisen neuvonnan tärkeää merkitystä ilmentää muun muassa se, että viranomaisen virheellinen neuvo voi olla julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun perusteena ja rikoslain 4 luvun vastuuvapausperusteisiin kuuluvan kieltöerehdyksen perusteena.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallinto-tehtävän siirtämisenä on pidetty muun muassa muut-toilmoitusten vastaanottamista muualla kuin maistraatissa. Hallintovaliokunta totesi kotikuntalakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 67/2004 vp) antamassaan mietinnössä (HaVM 12/2004 vp), että siirrettäessä muut-toilmoitusten vastaanottamiseen liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille ei siirretä yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellistä päätösvaltaa. Valiokunta korosti kuitenkin, että hyvän hallinnon takeet on aina turvattava hallintotehtäviä hoidettaessa. Esityksessä ehdotettiin, että ilmoitusten vastaanottotehtäviä muualla kuin viranomaisissa hoitavat toimivat tässä tehtävässä virkavastuulla. Lisäksi lakiehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi, että mainittuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava yleishallinto-oikeudellisia sääddöksiä.

Ajoneuvoveroneuvonta

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuudesta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Verotuksen alalla hallinnon lainalaisuuden periaate on erityisen korostunut. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion veroista ja maksuista säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuudesta ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Ajoneuvoverolain mukaan veronkantoviranomaisena toimii Ajoneuvohallintokeskus. Ajoneuvoverotusta koskeva neuvonta ja verotusta koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen on siten hallintolain 8 §:n nojalla Ajoneuvohallintokeskukselle kuuluva viranomaistehtävä.

AOA:n käsityksen mukaan Ajoneuvohallintokeskuksen menettely on varsin poikkeuksellinen. Hänen tiedossaan ei ollut muuta viranomaista, joka olisi vastaavalla tavalla ulkoistanut neuvontatehtävänsä. AOA:n mielestä myös tämä puoltaa sitä, että menettelyn hyväksyttävyydestä tulee olla lainsäätäjän nimenomainen kannanotto.

Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksen mukaan ajoneuvoverotusta koskevat puhelut ohjautuvat palvelunumerosta suoraan puhelinpalveluja tarjoavalle yhtiölle. Vain jos yhtiön puhelinneuvot eivät ole osanneet vastata kysymykseen, se on ohjattu Ajoneuvohallintokeskukseen. Vuonna 2004, jolloin uuden voimaan tulleen lain myötä neuvontatarve on ollut ilmeinen, palvelunumeroon tuli 475 000 puhelua ja Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvoveroysikköön tuli 95 000 puhelua. Kun oikeusasiamiehen kansliasta soitettiin neuvontanumeroon 13.6.2005, voitiin todeta, ettei annettu neuvonta ollut vain asiointiin liittyvää yksinkertaista tietojärjestelmään tallennettujen tietojen selostamista, vaan neuvontaa annettiin myös aineellisten verosäännösten soveltamisesta.

Ajoneuvohallintokeskuksen asiakkaat ovat ymmärtäneet esittäneensä tiedustelunsa veroviranomaisen palveluksessa olevalle virkamiehelle, mutta puhelut

ovatkin yhdistyneet yksityisen yrityksen puhelinneuvojalle, jolla ei ole ollut virkavastuuta toiminnastaan. AOA:n käsityksen mukaan on mahdotonta arvioida, onko neuvonnassa loukattu asiakkaiden oikeusturvaa ja kuinka hyvän hallinnon takeet ja periaatteet ovat neuvonnassa käytännössä toteutuneet.

Lopputulokset ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella AOA päätyi seuraavaan lopputulokseen.

Hallintolain 8 §:ssä tarkoitettu neuvonta on perusoikeutena olevan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisen lakimääräinen tehtävä. Sellaisena se on myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ajoneuvohallintokeskus on ajoneuvoverolaissa säädetty viranomainen, jolle kuuluu veronkanto ja muu verotukseen liittyvistä toimenpiteistä huolehtiminen. Hallintolain 8 § velvoittaa Ajoneuvohallintokeskusta antamaan asiakkaan laissa säädetyn ajoneuvoverovelvollisuuden täyttämiseen liittyvää neuvontaa, jota täydentää velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin. Tämä Ajoneuvohallintokeskukselle veroviranomaisena kuuluva neuvontavelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Ajoneuvohallintokeskuksella ei ole ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa siirtää sille lain mukaan kuuluvia neuvontatehtäviä yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Menettely on siten ollut perustuslain 124 §:n vastainen.

Kysymys siitä, olisiko neuvonnan siirtämiseen yksityiselle yritykselle ylipäättään tai joiltakin osin perustuslain 124 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, kuuluu lainsäätäjän, viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

AOA saattoi nämä käsityksensä Ajoneuvohallintokeskuksen sekä liikenne- ja viestintäministeriön tietoon.

AOA pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä ilmoittamaan 28.2.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 3.11.2005, dnro 1806/2/05* (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoitti 22.2.2006, että eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi ajo-neuvoverolain 56 §:n muuttamisesta (HE 7/2006 vp).

VEROVIRKAMIESTEN NIMIEN ILMOITTAMINEN

Kantelija oli pyytänyt Tampereen verotoimistosta selvityksen kaikkien niiden henkilöiden nimistä, jotka olivat tavalla tai toisella olleet mukana häntä koskevan verotuspäätöksen tekemisessä. Vaatimustaan kantelija perusteli tuolloin voimassa olleella hallintomenettelylain 17 §:llä ja viittauksella AOA Jääskeläisen kanteluvastauksessa 10.9.2003 (dnro 830/4/02*) esitettyyn perustuslain 118 §:ään liittyvään käsitykseen virkamiesten nimien ilmoittamisesta. Verotoimisto kieltäytyi ilmoittamasta virkamiesten nimiä.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Menettelyn arviointi julkisuuslain kannalta

Verotoimiston ratkaisussa esitetty peruste, jonka mukaan se saattoi kieltäytyä antamasta kantelijan pyytämiä tietoja, koska sen käsityksen mukaan pyyntöön ei ollut laillista perustetta, on perustuslain julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain vastainen. Niiden mukaan tiedonsaantioikeuden rajoitukseen tulee olla asiallinen ja laissa säädetty peruste. Tiedon pyytäjän ei tarvitse perustella pyyntöään muissa kuin julkisuuslain 13 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Kysymys ei siten ole siitä, että tietojen pyytäjän tulisi esittää pyynnölleen laillinen peruste, vaan siitä, että tiedonsaantioikeuden rajoitukselle tulee olla laissa säädetty peruste. Verotoimiston olisi siten tullut selvittää, oliko sillä asiallinen ja laissa säädetty peruste rajoittaa kantelijan oikeutta asian-

osaisena saada tietoonsa hänen verotuspäätöksensä tehneiden virkamiesten nimet.

AOA:n käsityksen mukaan kantelijan tiedonsaantipyynn-
tö ei ollut verotoimiston selvityksessään kuvaamin ta-
voin laaja. Mikäli tiedonsaantipyynnön sisällöstä oli ol-
lut epäselvyyttä, verotoimiston olisi julkisuuslain 13 §:n
mukaisesti tullut avustaa pyytäjää tiedon yksilöinnis-
sä. Lisäksi verotoimiston olisi tullut ottaa huomioon
hyvä tiedonhallintatapa, joka asettaa viranomaistoi-
minnalle velvollisuuden järjestää asiakirjansa ja tieto-
lähteensä siten, että niihin sisältyvät tiedot ovat asian-
mukaisesti saatavilla. Tähän nähden verotoimistolla
olisi ollut velvollisuus itse selvittää päätöksentekoon
osallistuneiden virkamiesten nimet. Riittävää ei siten
ollut varata kantelijalle mahdollisuus itse selvittää ve-
rotoimistossa verotusasiakirjoistaan näitä tietoja.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli päätöksessään
17.6.2004 eräissä toisessa asiassa todennut, että
asianosaisella on oikeus saada tietää verotuspäätök-
sensä tekoon osallistuneiden virkamiesten nimet.

Verotoimiston menettely ei siten julkisuuslain kannal-
ta arvioituna täyttänyt lain viranomaistoiminnalle aset-
tamia vaatimuksia. Menettelyn moitittavuutta arvioi-
dessaan AOA otti huomioon sen, että kantelijan tiedon-
saantipyynn-
tö oli sisällöltään käytännössä harvinainen,
minkä vuoksi verotoimistossa oli ollut epätietoisuutta
siitä, kuinka pyyntöön olisi suhtauduttava. Julkisuuspe-
riaatteen toteutumisen kannalta AOA piti kuitenkin huo-
lestuttavana verotoimiston päätöksessä esitettyä pe-
rustetta, että tiedon pyytäjän tulisi esittää pyynnölleen
laillinen peruste, kun päinvastoin tiedon antamisesta
kieltäytymiselle tulee olla laissa säädetty peruste.

Menettelyn arviointi perustuslain 118 §:n kannalta

Verotoimisto antoi kantelijalle päätöksen, jossa se kiel-
täytyi antamasta kantelijan vaatimia verotuspäätök-
sensä tekemiseen osallistuneiden virkamiesten nimiä.
Päätöksen perustelujen mukaan kantelijalla ei ollut
asiassa oikeussuojan tarvetta, koska verotoimiston kä-
sityksen mukaan hän ei ollut kärsinyt oikeudenlouk-
kausta tai vahinkoa viranomaisten lainvastaisen toi-

minnan johdosta. Päätöksessä viitattiin perustuslain 118 §:ään ja eri muutoksenhakuasteiden tässä verosasiassa antamiin päätöksiin ja katsottiin, ettei asiassa ollut näytetty, että verotoimisto olisi toiminut lainvastaisesti. Tämän vuoksi verotoimisto ei katsonut olevansa velvoitettu antamaan kantelijan vaatimia tietoja.

Verohallituksen ja veroviraston lausuntojen ja selvitysten mukaan verotoimisto saattoi päätöksessä esitetyin perustein kieltäytyä antamasta pyydettyjä virkamiesten nimitietoja, koska kantelijan verotuspäätös oli jo tutkittu kaikissa oikeusasteissa ja asiassa siten puutuivat sellaiset tosiseikat, joiden perusteella kantelijan verotuksen toimittamisen yhteydessä olisi katsottava syyllistytyn lainvastaiseen menettelyyn. Lisäksi kantelijalla oli ollut mahdollisuus saattaa asia päätökseen oheistetun valitusosoituksen mukaisesti hallintoriitana hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Näiden käsitysten johdosta AOA totesi seuraavan.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin säännöksen tarkoituksena on turvata yksilön mahdollisuus osallistua julkisen vallan käytön valvontaan. Tämä perustuslain tasolla säädetty asianomistajan syyteoikeus on poikkeus rikosasian asianomistajan toissijaisesta syyteoikeudesta, jonka mukaan asianomistaja itse saa nostaa syyteen rikoksesta vain, jos virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syyteen nostamatta. Perustuslain 118 §:n mukaisen syyteoikeuden käyttäminen ei edellytä myöskään toimitettua esitutkintaa tai muuta viranomaisen toimenpidettä tai ratkaisua. Tällä sääntelyllä on nimenomaisesti haluttu turvata se, että yksilön oikeus virkatoimeen perustuvan rangaistus- tai vahingonkorvausvastuun toteuttamiseen ei ole riippuvainen mistään viranomaisesta. Tämä oikeus on periaatteelliselta kannalta erittäin tärkeä: virkatoiminnassa mielestään oikeudenloukkauksen kokeneella yksilöllä on itsellään aina käytettävissä laillinen oikeusturvakeino.

Näistä syistä viranomaisen omalla käsityksellä toimenpiteidensä lainmukaisuudesta ei ole merkitystä perustuslain 118 §:ssä taattujen oikeuksien kannalta. Jotta nämä oikeudet olisivat toteutettavissa, jokaisella tulee olla oikeus saada viranomaiselta tietoonsa niiden virkamiesten nimet, jotka voivat olla vastuussa häntä koskevasta ratkaisusta tai toimenpiteestä. Verotoimis-

tolla ei näin ollen ollut oikeutta esittämälläan perusteella kieltäytyä antamasta kantelijan vaatimia virkamiesten nimitietoja.

Verotoimiston menettely oli siten ristiriidassa perustuslain 118 §:n 3 momentin kanssa. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti lieventävänä seikkana huomioon sen, että kantelijalle oli verotoimiston päätökseen oheistetun valitusosoituksen mukaisesti annettu mahdollisuus saattaa tiedonsaantia koskeva asiansa ja verotoimiston päätöksen perusteet hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

AOA totesi vielä, että perustuslain 118 §:n merkitys ja tarkoitus on osittain erilainen kuin julkisuuslain. Julkisuuslaki turvaa asianosaisen oikeuden saada tiedon muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Perustuslain 118 §:n 3 momentin säännöksen tarkoituksena on puolestaan turvata asianosaisen mahdollisuus osallistua *julkisen vallan käytön valvontaan ja virkatoimeen perustuvan rangaistus- tai vahingonkorvausvastuun toteuttamiseen*.

AOA saattoi käsityksensä verotoimiston virheellisestä menettelystä kantelijan tietopyynnön käsittelemisessä verotoimiston tietoon. Hän saattoi käsityksensä tiedoksi myös asiassa lausuntoja ja selvityksiä antaneille Verohallitukselle ja verovirastolle.

AOA Jääskeläisen päätös 19.4.2005, dnro 2001/4/03* (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasioiksi on tilastoitu lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvina myös vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva. Asiajaon mukaan ympäristöasiat kuuluvat AOA Jääskeläisen ratkaistaviin asioihin. Niiden pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

Yleiskatsaus

Ympäristöasioita ratkaistiin kertomusvuonna 80 kpl. Joka neljäs ympäristökantelu antoi aiheutta arvosteluun.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtäkkiä usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia eri viranomaiskäsittelyjä. Ympäristöasioissa myös tarkasteluperspektiivi ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Muun muassa nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita.

Ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä ei tapahtunut kertomusvuonna laillisuusvalvonnan kannalta olennaisia muutoksia. Kantelut koskivat – kuten aikaisemminkin – yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä yksittäisiä muita ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyypisiä eli oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätösten muuttaminen ei kuitenkaan kuulu hänen toimivaltaansa. Monesti oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakekeinot oli jo käytetty loppuun.

Perinteisistä ympäristöasioista rakennuslupa- ja rakennusvalvonta-asiat sekä jätehuoltoasiat olivat jälleen yleisimpiä kanteluiden kohteita. Niiden osuus oli lähes puolet ratkaisuksista. Kaavoituksesta ja varsinkin yleiskaa-

voituksesta kanneltiin entistä enemmän. Yhä enemmän esille ovat nousseet myös erityyppisiä vesiasioita koskevat kantelut.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Marraskuun 30. päivänä 2004 Suomessa voimaan tullut Århusin yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa korostaakin osallistumisen ja vuorovaikutuksen merkitystä, kuten jo vuoden 2000 alusta voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslakikin. Kantelut ovat kuitenkin usein liittyneet vasta vireillä olevaan asiaan, jossa asianomaisella on ollut käytettävissään lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet. Oikeusasiamies ei ole voinut siinä vaiheessa yleensä puuttua näihin asioihin.

Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on ollut huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Ympäristöasoiden monimutkaisuus ja monivaiheisuus ovat todennäköisesti lisänneet pienten virheiden tapahtumisen todennäköisyyttä silloinkin kun varsinaisia laittomuuksia tai vakavia perusoikeusloukkauksia ei ole havaittu. Selvästi lainvastaista menettelyä havaittiin muun muassa kolmessa rakennuslupa/rakennusvalvonta-asiassa.

AOA Jääskeläinen on jäljempänä tarkemmin selostettujen tapausten lisäksi kiinnittänyt huomiota muun muassa tietojen antamiseen rakennusvalvonnan asiakirjoista (dnro 3535/4/04) ja arvostellut muun muassa kuntien ympäristöviranomaisia puutteista, jotka liittyivät kuulemiseen sekä katselmuksista ja tarkastuksista ilmoittamiseen asianosaisille (mm. 123, 1013*, 2148 ja 2612/4/03 sekä 20/4/05), asioiden käsittelyn viivästyistä (mm. 1630/4/03) ja laiminlyöntejä kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisessa (mm. 2125 ja 2265/4/03). AOA kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että henkilötunnuksen sisällyttäminen jätemaksulaskuun ei voida pitää yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta asianmukaisena (2872/4/03*). Hän arvioi myös kierrätys- ja ongelmajättemaksun perimistä osakkaiden sijasta taloyhtiöltä. Menettelyä ei pidetty oikeusasiamiehen

toimenpiteitä edellyttävällä tavalla virheellisenä. Taloyhtiö voi halutessaan saattaa kysymyksen hallintotuo-
mioistuimen tutkittavaksi (1188/4/03 s. 134).

Perustuslain 20 §:ssä on säädetty jokaisen vastuusta ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ihmisten elinympäristöön liittyvä oikeudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Suhtautuminen ympäristöarvoihin on muuttumassa, mikä ilmenee myös oikeuskäytännössä. Onkin odotettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo kasvaa myös laillisuusvalvonassa. Valvonta painottuneen entistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn avoimuuteen.

Ratkaisuja

VROUW MARIAN HYLYN SUOJELU

Kanteliija arvosteli Museoviraston ja Metsähallituksen menettelyä Saaristomeren kansallispuiston alueella sijaitsevan, muinaismuistolain nojalla rauhoitetun Vrouw Marian hyllyn suojelua koskevassa asiassa. Museovirasto oli toukokuussa 2000 tehnyt vesialueen omistajatahon eli Metsähallituksen kanssa sopimuksen, jolla rauhoitetun hyllyn ympärille muodostettiin halkaisijaltaan 1 500 metrin laajuinen suoja-alue. Sopimuksen mukaan suoja-alueella on sukeltamista ja ankkuroimista koskeva kielto. Kanteliija piti sukellus- ja ankkurointikiellon määrittämisestä sopimuksella lainvastaisena. AOA Jääskeläinen totesi kannanottoonaan muun muassa seuraavan.

Perustuslain 9 §:ssä tarkoitettu liikkumisvapaus on perusoikeus, jonka rajoitusten on perustuttava lakiin. Liikkumisvapautta koskevan perusoikeuden merkitystä arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota eri perusoikeuksien keskinäiseen suhteeseen. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (*ympäristöperusoikeus*). Muinaismuistolain 20 §:ssä tarkoitettujen laivanhylkyt kuuluvat kulttuuriperintöön. AOA katsoi, että esimerkiksi arkeo-

logisesti arvokkaiden laivanhylkyjen suojelua koskevis-
sa asioissa liikkumisperusoikeudelle ei ole syytä antaa liian korostettua asemaa, jotta perustuslain 20 §:n 1 momentin perusoikeussäännös ei jäisi merkityksettömäksi.

Kiinteän muinaisjäännöksen suoja-alueen rajoista voidaan muinaismuistolain 5 §:n 2 momentin mukaisesti sopia maanomistajan ja Museoviraston välisellä kirjallisella sopimuksella. Kiinteän muinaisjäännöksen ja sen suoja-alueen rajat voidaan mainitun lainkohdan nojalla vahvistaa myös alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä. Alueellisen ympäristökeskuksen tulee myös tarvittaessa antaa muinaismuistolain 8 §:n nojalla muinaismuiston arvoa turvaavia määräyksiä.

Muinaismuistolaissa ei kuitenkaan ole säädetty Museovirastolle toimivaltaa antaa muinaismuistolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimuksen yhteydessä tai erikseenkin yleisiä, kaikkia koskevia oikeudellisesti sitovia määräyksiä kiinteän muinaisjäännöksen arvon turvaamiseksi. Tämä toimivalta kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle.

Sen vuoksi AOA katsoi, että Museovirasto ei ole voinut Metsähallituksen kanssa tehtyyn suoja-alue sopimukseen sisällytetyillä sopimusmääräyksillä saada aikaan sellaisia yleisiä, sopimuksen ulkopuolisia tahoja oikeudellisesti sitovia sukeluttamista tai ankkurointia koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka eivät johdu jo hylkyä ja sen suoja-alueesta koskevasta kajoamiskiellosta sinänsä.

Toisaalta sukellus- ja ankkurointikiellon voidaan tulkita sisältyvän suoja-alueella suoraan muinaismuistolain 1 §:n 2 momentin nojalla voimassa olevaan kajoamiskielloon. Tämän tulkinnan oikeellisuus on kuitenkin epävarma. Esimerkiksi suoja-alueen ulkorajalla eli jopa 750 metrin päässä hylystä tapahtuvaa sukeltamista ja ankkurointia on vaikea pitää lainkohdan sanamuodon mukaisena kaivamisena, peittämisenä, muuttamisena, vahingoittamisena, poistamisena tai muuna hylkyyn kajoamisena. Toisaalta tulkintaa voidaan puoltaa lain kajoamiskielloa ja suoja-alueesta koskevien säännösten tarkoituksella eli hyllyn säilymisen turvaamisella. Jokin hyllyn suojaamiseen liittyvä oikeusvaikutus suoja-alueella nimittäin pitäisi olla. Tästä näkökulmasta AOA piti mahdollisena tulkintaa, että suoja-alueella on kielletty sellainen toiminta, joka voi vaa-

rantaa hylyn säilymistä, kuten sukeltaminen ja ankkurointi. AOA totesi myös, että muinaismuistolain 4 §:n nojalla hylkyyn *kuuluu* sellainen suoja-alue, joka on tarpeen hyllyn säilymiseksi sekä hyllyn laadun ja merkityksen kannalta välttämättömän tilan varaamiseksi sen ympärille. Hylky ja sen suoja-alue muodostavat siten yhden kokonaisuuden.

AOA piti epätydyttävänä sitä, että Museoviraston hyllyn turvaamiseksi tarpeelliseksi katsoma sukellus- ja ankkurointikielto oli oikeudellisesti epävarmalla pohjalla. Museoviraston tehtäviin kuuluu nimenomaisesti vastata muinaisjäännösten hoidosta ja valvonnasta.

Sen vuoksi AOA esitti, että Museovirasto ryhtyy toimenpiteisiin tämän oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi eli hakee alueelliselta ympäristökeskuksesta tarpeelliset hyllyn arvoa turvaavat määräykset.

AOA pyysi Museovirastoa ilmoittamaan vuoden 2005 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös opetusministeriölle ja Metsähallitukselle tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 21.6.2005, dnro 868/4/03* (esittelijänä Jouni Toivola)

Museovirasto ilmoitti valmistelevansa hakemusta Lou-nais-Suomen ympäristökeskukselle Vrouw Maria -hylan suoja-alueen vahvistamiseksi.

LIKKUMISESTEETTÖMÄN RAKENTAMISEN VASTAINEN RAKENNUSLUPA

Kantelijayhdistykset arvostelivat Kaarinan kaupungissa sijaitsevan kauppakeskuksen rakennushanketta sillä perusteella, että se ei täyttänyt liikkumisesteetöntä rakentamista koskevia vaatimuksia.

Kauppakeskusyrittäjä oli hakenut Kaarinan kaupungin rakennusvalvontaviranomaiselta rakennuslupaa liikerakennuksen sisäpuoliseen laajentamiseen. Rakennushankkeessa oli kysymys kerrosalaltaan 16 230 neliömetrin rakennuksen laajentamisesta 785 neliömetrillä siten, että yksikerroksisen liikerakennuksen tiloihin ra-

kennettiin rakennuksen tietyssä osassa myymälätilaa myös toiseen kerrokseen. Kaarinan kaupungin rakennustarkastaja myönsi hankkeelle rakennuslupan. Kantelun johdosta antamassaan selityksessä hän ilmoitti, että toisen kerroksen tilojen oli rakennuslupaa käsiteltäessä tulkittu tulevan varastokäyttöön. AOA Jääskeläisen totesi kannanottonaan seuraavan.

Rakennuslupahakemukseen liittyvistä pääpiirustuksista ilmenevien seikkojen perusteella toisen kerroksen tilat olivat valtaosin myymälätilaa. Kulkuyhteys näihin tiloihin oli piirustusten mukaan järjestetty myymälätilojen ensimmäisestä kerroksesta johtavia portaita pitkin. Ensimmäisen ja toisen kerroksen välillä ei ollut hissiä tai muuta pyörätuolin käyttäjille suunniteltua tasonvaihtojärjestelmää taikka luiskia. Näin ollen toiseen kerrokseen ei ollut liikkumisesteisille asiakkaille soveltuvaa kulkuyhteyttä.

AOA katsoi, että rakennuslupapäätöksessä tarkoitettu rakennushanke ei täyttänyt liikkumisesteettömälle rakentamiselle maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 3 momentissa, maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n 1 momentissa ja Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa F 1 (1997) asetettuja vaatimuksia. Rakennushanke ei myöskään täyttänyt perustuslain 6 §:n vaatimusta ihmisten yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Rakennustarkastaja oli siten menetellyt lainvastaisesti hyväksyessään laajennushanketta koskevan rakennuslupahakemuksen.

AOA antoi rakennuslupan myöntäneelle rakennustarkastajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Samalla hän kiinnitti rakennustarkastajan huomiota vastaisen varalle liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamiseen.

AOA Jääskeläisen päätös 18.1.2005, dnro 352/4/03* (esittelijänä Jouni Toivola)

LIKKUMISESTEETTÖMÄSTÄ RAKENTAMISESTA POIKKEAMINEN RAKENNUSLUPA-ASIASSA

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Turun kaupungin rakennuslautakunta menetellyt lainvastaisesti myöntäessään rakennuslupan entisessä panimorakennuksessa sijaitsevien tilojen muuttamiseen ravintolaksi, vaikka ravintolaan ei ollut liikkumisesteetöntä kulkuväylää ja sen kellarissa sijaitseviin WC-tiloihin oli kulku vain ulkokautta.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä rakennuslautakunta totesi myöntäneensä poikkeamiset liikkumisesteettömyyden vaatimuksista maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 175 §:ssä tarkoitettuina vähäisinä poikkeamisina. Lautakunnan mukaan kyseessä oli asemakaavassa suojeltu kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennus, jonka julkisivuun vaatimukset täyttävä luiska ei sovellu. Lisäksi naapurirakennuksessa oli saman ravintoloitsijan ravintolatila, joka täytti liikkumisesteettömyyden vaatimukset.

AOA:n käsityksen mukaan liikkumisesteisten omatoimisen kulun ravintolaan ja sen WC-tiloihin estäviä, rakennuksen liikkumisväyliä koskevia puutteita kokonaisuudessaan ei voitu tässä tapauksessa pitää MRL 175 §:ssä tarkoitettuina vähäisinä poikkeamisina. Koska poikkeamiset eivät olleet vähäisiä, rakennuslautakunnalla rakennuslupaviranomaisena ei ollut toimivaltaa niitä myöntää.

AOA saattoi Turun kaupungin rakennuslautakunnan tietoon käsityksensä lautakunnan virheellisestä menettelystä. Samalla hän kiinnitti rakennuslautakunnan huomiota siihen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Tavotteena on tosiasiallinen tasa-arvo. Tämän vuoksi liikkumisesteisten henkilöiden tarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon myös vanhaan rakennuskantaan kohdistuvia muutoksia korjaustoimenpiteitä koskevissa lupa-asioissa.

AOA Jääskeläisen päätös 23.8.2005, dnro 1884/4/03* (esittelijänä Jouni Toivola)

LIKKUMISESTEEN AIHEUTTANUT HISSIN PERUSKORJAUS

Kantelija arvosteli viranomaisten menettelyä valtion avustuksen myöntämisessä asunto-osakeyhtiön hissien peruskorjaukseen. Kantelijan asunto-osakeyhtiön hissien peruskorjaus toteutettiin siten, että hissikoko pieneni eikä kantelija mahtunut enää pyörätuolillaan hissiin.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään, että asunton korjausavustuksista annetun lain mukaan avustusta myöntävän viranomaisen oli tarkistettava, että yleiset avustuksen edellytykset olivat sitä myönnettäessä olemassa. Asiassa ei ilmennyt perusteita epäillä, että Valtion asuntorahasto avustusta myöntäessään olisi toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt sille lain mukaan kuuluvat velvollisuutensa.

AOA piti silti valitettavana, että liikuntaesteiden poistamiseksi tarkoitetut kantelijan asunto-osakeyhtiön hissien korjaustoimenpiteet olivat tosiasiallisesti vaikeuttaneet hänen liikkumistaan. Vuoden 2005 korjausavustuksia varten Valtion asuntorahaston antamissa ohjeissa on kiinnitetty huomiota siihen, että hissien korjausta tehtäessä olisi pyrittävä varmistamaan, ettei korjauksella tarpeettomasti heikennetä olemassa olevaa tilannetta. Ohjeen mukaan näin ollen esimerkiksi automaattiovia asennettaessa on pyrittävä säilyttämään olemassa olevan oviaukon leveys.

Näistä ohjeista huolimatta AOA ei pitänyt asiantilaa vielä tyydyttävänä. Perustuslaissa julkiselle vallalle on asetettu velvoite turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tämän vuoksi AOA saattoi ympäristöministeriön ja Valtion asuntorahaston harkittavaksi, mihin toimenpiteisiin hissien korjausavustusta koskevassa hakemusmenettelyssä tulisi ryhtyä, jotta myös käytännössä voitaisiin varmistua jo korjaustöiden suunnittelussa ja korjausavustusten myöntämisessä, etteivät toteutettavat toimenpiteet heikennä liikuntaesteisten henkilöiden mahdollisuuksia käyttää hissejä. Tällaisena toimenpiteenä voisi esimerkiksi olla se, että hissien korjausavustusta koskevien hakemusasikirjojen liitteeksi tulisi oheistaa hissien piirustukset. Tällöin jo korjauksia suunniteltaessa ja avustusta myönnettäessä voitaisiin havaita suunniteltujen korjaustoimenpiteiden vaikutuk-

set hissien mitoituksiin ja siten varmistua liikuntaesteisten henkilöiden mahdollisuuksista käyttää niitä.

AOA pyysi ympäristöministeriötä ilmoittamaan 31.12.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin asian johdosta on ryhdytty.

AOA Jääskeläisen kirje 11.2.2005, dnro 1546/4/03* (esittelijänä Ulla-Maija Lindström)

Ympäristöministeriö ilmoitti, että oviaukon leveyden säilyttämistä hissien korjauksissa ei ole syytä aina asettaa ehdottomaksi vaatimukseksi, koska asiassa oli useita muitakin huomioon otettavia näkökohtia, esimerkiksi turvallisuustekijät. Ministeriö ei myöskään pitänyt perusteltuna piirustusten vaatimista, koska niiden pohjalta oli useimmiten mahdotonta arvioida millaisia esteitä automaattiovien asentaminen todellisuudessa aiheuttaa tai aiheuttaako se niitä lainkaan.

Ministeriö ilmoitti, että se painottaa ohjauksessaan sitä, että avustusmenettelyssä tulee pyrkiä edistämään mahdollisimman laajasti esteettömyyttä toteuttavia ratkaisuja. Oli myös sovittu, että avustusmenettelyyn liittyvässä koulutuksessa esteettömyyden edellytyksiä korostetaan.

LAINVASTAINEN MENETTELY RAKENNUSLUPA-ASIASSA

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Nurmon kunnan teknisen johtajan (aik. rakennustarkastajan) menettelyä asemakaava-alueella sijaitsevalle tontille asuinrakennuksen laajentamiseen myönnettyä rakennuslupaa koskevassa asiassa. Kantelun mukaan asiassa oli laiminlyöty naapureiden kuuleminen ja rakennustyötä varten ei ollut määrätty vastaavaa työnjohtajaa. Lisäksi rakennuksen kerrosala ylitti kantelijan käsityksen mukaan asemakaavassa asetetut rajoitukset.

Naapureiden kuuleminen

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 133 §:n 1 momentin mukaan rakennuslupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa.

AOA Jääskeläisen mukaan rakennushankkeessa oli kysymys rakennuksen ulkonäköä selvästi muuttavasta ja rakennuksen julkisivuja metrillä ja harjakorkeutta noin 2,8 metrillä korottavasta laajennuksesta suhteellisen pienistä tonteista koostuvalla omakotialueella. Rakennuksen etäisyys lähimmän naapuritontin rajasta oli hieman yli kolme metriä. Näiden seikkojen vuoksi naapureille ilmoittamista ei AOA:n käsityksen mukaan ollut pidettävä laissa tarkoitetulla tavalla naapureiden edun kannalta ilmeisen tarpeettomana.

AOA katsoi teknisen johtajan menetelleen lainvastaisesti, kun rakennuslupahakemuksesta ei ollut annettu tietoa naapureille ja varattu heille tilaisuutta tulla kuulluiksi. AOA korosti, että oikeus tulla kuulluksi on keskeinen perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluva oikeusturvaperiaate.

Vastaavan työnjohtajan edellyttäminen

MRL 122 §:n 1 momentin mukaan lupaa tai muuta viranomaishyväksyntää edellyttävässä rakennustyössä tulee olla vastaava työnjohtaja. Suomen rakentamismääräyskokoelman osan A 1 määräyksestä 4.1.1 ilmenee, että vastaavaa työnjohtajaa vaativana rakennustyönä ei kuitenkaan pidetä vähäisen rakennelman, laitoksen tai rakennuksen, kuten vajan, katoksen tai vastaavan rakentamista eikä vähäistä purkutyötä tai kaivamista.

AOA katsoi, että rakennusvalvontaviranomainen oli menetellyt virheellisesti, kun asiassa ei ollut edellytetty hyväksyttäväksi vastaavaa työnjohtajaa ennen rakennustyön aloittamista.

Kerrosalaan laskettavat tilat

Tekninen johtaja oli katsonut lupahakemuksen mukaisella ullakolla olevan kerrosalaan laskettavia tiloja vain parvekkeelle johtavassa aulassa.

AOA:n käsityksen mukaan tekninen johtaja ei ollut menetellyt rakennuslupa-asiaa ratkaistessaan ullakotilojen määrittelyn osalta suorastaan lainvastaisesti. AOA katsoi kuitenkin, että ullakon kerrosalan laskemiseen vaikuttavien seikkojen selvittämiseen ja kerrosalakysymyksen harkitsemiseen olisi tässä tapauksessa tullut kiinnittää nyt tapahtunutta enemmän huomiota erityisesti siitä syystä, että ullakon kerrosalan määrää rajoitti kaavamerkintä, jonka mukaan ullakolle sai sijoittaa kerrosalaan laskettavia tiloja korkeintaan puolet alemman kerrostason alasta. Tämän vuoksi rakennuksen laajennushankkeessa on ollut tarpeen huolehtia myös siitä, ettei tontin kaavan mukainen rakennusoikeus tule ylityksi.

Toimenpiteet

AOA antoi Nurmon kunnan tekniselle johtajalle huomautuksen hänen edellä kuvatusta lainvastaisesta menettelystään kun hän ratkaisi rakennuslupa-asian ilman naapureiden kuulemista. Lisäksi AOA saattoi teknisen johtajan sekä kunnan pelastus- ja rakennuslautakunnan tietoon käsityksensä rakennusvalvontaviranomaisen virheellisestä menettelystä siinä, että rakennustyö sallittiin suorittaa ilman vastaavaa työnjohtajaa. Hän saattoi teknisen johtajan tietoon myös käsityksensä ullakon kerrosalakysymyksen selvittämisestä ja harkitsemisesta.

AOA Jääskeläisen päätös 31.10.2005, dnro 2863/4/03* (esittelijänä Jouni Toivola)

YLEISKAAVAN JA RAKENNUSJÄRJESTYKSEN VASTAISET RAKENNUSLUVAT

Kantelijoiden naapuri oli luvatta laajentanut ranta-alueella olevaa talousrakennustaan ja muuttanut sen käyttötarkoituksen lomarakennukseksi, jonka kerrosalaksi ilmoitettiin eri yhteyksissä 115–125 neliömetriä.

Naapurin tilalle oli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu yksi rakennuspaikka. Sille sai rakentaa yhden asuinrakennuksen tai yhden lomarakennuksen ja käyttötarkoitukseen liittyviä talousrakennuksia. Kaavamääräysten mukaan loma-asunnon rakennuspaikan kokonaisrakennusoikeus oli 180 kerrosneliömetriä.

Vimpelin kunnan rakennusjärjestyksessä oli määrätty, että ranta-alueella rakennuspaikalla sai olla enintään yksi loma-asunto, jonka kerrosala sai olla enintään 80 neliömetriä. Saunarakennuksen kerrosala sai olla enintään 30 neliömetriä. Ympäristölautakunta voi poiketa rakennusjärjestyksen määräyksistä, jollei se merkinnyt määräyksen tavoitteen olennaista syrjäytymistä.

Kantelijoiden naapurin tilalla oli ennestään vanha noin 65 kerrosneliömetrin suuruinen lomarakennus, joten rakennusluvan myöntäminen uudelle lomarakennukselle olisi ollut vastoin yleiskaavan lomarakennusten lukumäärää rakennuspaikalla koskevaa kaavamääräystä. Tämän vuoksi naapuri haki rakennuslupaa uudelle lomarakennukselle ja rakennuslupaa vanhan lomarakennuksen muuttamiseksi rakenteita purkamalla 42 kerrosneliömetrin suuruiseksi saunaksi.

Ympäristölautakunta myönsi rakennusluvut ja samassa yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisena vähäisenä poikkeuksena saunarakennuksen sallitun kerrosalan ylityksen. Vaasan hallinto-oikeus kumosi lupapäätökset, koska vanha lomarakennus ei esitettyin muutoksin muuttunut saunaksi. Rakennusluvut olivat vastoin yleiskaavan lomarakennusten lukumäärää koskevaa kaavamääräystä, eikä kaavamääräyksestä ollut myönnetty poikkeamislupaa.

AOA Jääskeläinen katsoi päätöksessään, että lomarakennuksen rakennuslupa oli lisäksi vastoin rakennusjärjestystä. Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mu-

kaan kunnan rakennusjärjestyksen määräyksiä oli noudatettava, jollei muun muassa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa asiasta ollut toisin määrätty. Rakennusjärjestyksen mukaan lomarakennuksen enimmäiskerrosala sai olla 80 neliometriä.

Alueella voimassa olleen oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukaan lomarakennuksen rakennuspaikan rakennusten yhteenlaskettu kokonaiskerrosala sai olla enintään 180 neliometriä. Kun yleiskaavassa ei ollut määrätty mitään lomarakennusten kerrosalasta, noudatettiin tältä osin rakennusjärjestyksen määräyksiä. Ympäristölautakunta oli menetellyt lainvastaaisesti myöntäessään ilman poikkeamislupaa rakennusluvan 80 neliometriä suuremmalle lomarakennukselle, vaikkei yleiskaavan mukainen rakennuspaikan rakennusten yhteenlaskettu kokonaiskerrosala ylittynytkään.

AOA saattoi käsityksensä ympäristölautakunnan lainvastaaisesta menettelystä sekä oikeusvaikutteisen yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen määräysten oikeasta soveltamisesta Vimpelin kunnan nykyisen rakennuslautakunnan tietoon.

AOA Jääskeläisen kirje 29.11.2005, dnro 2668/4/03* (esittelijänä Erkki Hännikäinen)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN MENETTELY VALTIONAVUSTUSASIASSA

Kantelija arvosteli ympäristöministeriön menettelyä valtionavustuksen maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä. Ympäristöministeriö oli vuonna 1999 myöntänyt lähinnä konsulttiina toimineelle yhtiölle 400 000 markan valtionavustuksen bioenergialaitoksen suunnittelemiseksi ja rakentamiseksi Bulgariaan.

AOA:n mukaan ensimmäinen avustuserä 90 000 markkaa oli maksettu avustuspäätöksen mukaisesti, kun avustuspäätös oli allekirjoitettu, eikä hänellä ollut tämän suhteen huomautettavaa. Sen sijaan ympäristöministeriö oli AOA:n mielestä toiminut virheellisesti, kun se oli maksanut toisen avustuserän, vaikkei avustuspäätöksessä avustuserän maksamiseksi asetetut ehdot olleet täyttyneet. Maksamalla avustuksen toisen erän ennen ehtojen täyttymistä ympäristöministeriö

oli myötävaikuttanut siihen, että noin 66 000 markkaa enemmän valtion varoja oli käytännössä mennyt hukkaan hankkeen sittemmin kariuduttua.

Ympäristöministeriö oli purkanut avustuspäätöksen elokuussa 2001. Ympäristöministeriön päätöksen perustelujen mukaan purkamisen syynä oli ollut valtioneuvoston päätöksessä avustusten myöntämisestä ympäristönsuojelutoimien edistämiseen Suomen lähialueilla ja Itä-Euroopassa (valtioneuvoston avustuspäätös) tarkoitettu olosuhteiden muuttuminen siten, että avustettavan hankkeen toimeenpano oli käynyt mahdottomaksi tai muuten epäasianmukaiseksi.

AOA:n mielestä ympäristöministeriön olisi pitänyt ryhtyä jo aikaisemmin toimenpiteisiin avustuspäätöksen purkamiseksi. Nyt ympäristöministeriö oli purkanut avustuspäätöksen vasta sen jälkeen, kun avustuspäätöksen voimassaoloaika oli jo umpeentunut.

AOA:n käsityksen mukaan ympäristöministeriö oli myös laiminlyönyt vaatia yhtiöltä tilintarkastajan hyväksymän laskelman hankkeesta päätöksen purkamishetkeen mennessä aiheutuneista todellisista, avustuspäätöksen perusteina olleista hyväksyttävistä kustannuksista. Tätä edellytettiin valtioneuvoston avustuspäätöksessä. Tämä osaltaan vaikeutti sen selvittämistä, missä määrin kantelijan esittämät väitteet avustuksen käyttämisestä sille kuulumattomiin tarkoituksiin pitivät paikkansa.

Ympäristöministeriötä voitiin AOA:n mukaan arvostella siitä, ettei se ollut noudattanut sitä huolellisuutta, mitä ministeriöltä avustuksen myöntävänä, maksavana ja käytön valvonnasta vastaavana viranomaisena olisi säännösten mukaan tullut noudattaa.

Tuolloin voimassa olleet säännökset olivat kuitenkin jättäneet ministeriölle jossain määrin harkintavalttaa. Tämän vuoksi AOA tyytyi kiinnittämään ympäristöministeriön huomiota vastaisen varalle edellä lausumiinsa käsityksiin ja siihen, mitä nytemmin valtioavustuksissa on säädetty valtionavustuspäätöksen ehdoista, valtionavustuksen maksamisesta ja käytön valvonnasta sekä takaisinperinnästä.

AOA Jääskeläisen kirje 30.12.2005, dnro 1996/4/03 (esittelijänä Erkki Hännikäinen)

MAA- JA METSÄTALOUS

Tähän asiaryhmään on tilastoitu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan maa- ja metsätaloutta koskevat asiat kuuluvat AOA Jääskeläiselle. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

Yleiskatsaus

LAINSÄÄDÄNNÖN JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Laki Metsähallituksesta (1378/2004) tuli voimaan 1.1.2005. Vuoden 2004 loppuun asti voimassa olleen Metsähallituksesta annetun lain (1169/1993) aikana Metsähallitusta koskeissa kanteluasioissa on otettu kantaa myös oikeusasiamiehen toimivaltaan, johon on liittynyt rajausongelmia Metsähallituksen harjoittaessa liiketoimintaa sekä hoitaessa julkisia tehtäviä. Metsähallitus on edelleen valtion liikelaitos, jolla on liiketoimintaa rajoittavia yhteiskunnallisia velvoitteita ja liiketoiminnasta erillisiä julkisia hallintotehtäviä. Uudessa laissa Metsähallituksen tehtävänkuvaa on selkeytetty eriyttämällä liiketoiminta ja julkiset hallintotehtävät aikaisempaa selvemmin toisistaan. Laissa on säädetty Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista ja julkisista hallintotehtävistä erikseen. Julkisten hallintotehtävien hoitamista varten Metsähallituksessa on erillinen julkisten hallintotehtävien yksikkö.

Laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (557/2005) tuli voimaan 1.8.2005. Lailla pannaan täytäntöön Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan uudistus Suomessa. Uudistuksen päälinjoista on säädetty vuonna 2003 annetussa EY:n neuvoston asetuksessa sekä kahdessa vuonna 2004 annetussa komission asetuksessa. Uudistuksen päälinja on muuttaa tukijärjestelmää siten, että valtaosa yhteisön

maksamasta maataloustuesta ei määräydy tuotantomäärien mukaisesti. Laissa säädetään asioista, jotka uudistuksessa on jätetty jäsenvaltioiden ratkaistaviksi ja jotka kuuluvat Suomessa lain tasolla säädettäväksi.

Suomessa tilatuki otetaan käyttöön vuoden 2006 alusta alkaen alueellisenä yhdistelmämallina. Tuki uudistus on monimutkainen ja siitä aiheutuu runsaasti lisätyötä TE-keskuksille ja kunnille. Tukipäätöksistä tehtävien valitusten määrän on myös arvioitu lisääntyvän uudistuksen jälkeen. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyajat ovat olleet jo nyt ongelma joissakin TE-keskuksissa. Maatalouden tukijärjestelmien monimutkaisuuteen liittyvien asioiden voidaan muutoinkin olettaa tulevan myös jatkossa esille oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Valtioneuvosto antoi kertomusvuoden lokakuussa eduskunnalle maatalouspoliittisen selonteon (VNS 4/2005). Kertomusvuonna eduskunnan käsiteltävinä olivat myös hallituksen esitykset laiksi kiinteistönmuodostamislain ja eräistä naapurisuhteista annetun lain muuttamisesta (HE 65/2005 vp) sekä laiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista annetun lain muuttamisesta (HE 175/2005 vp).

Kertomusvuoden joulukuussa hyväksyttiin laki Metsähallituksen erävalvonnasta (1157/2005) ja siihen liittyvä laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta (1158/2005). AOA Rautio antoi nämä lakiehdotukset sisältäneestä hallituksen esityksestä (HE 147/2005 vp) lausunnon 15.8.2005 maa- ja metsätalousministeriölle (dnro 1911/5/05*). Kertomusvuoden joulukuussa hyväksyttiin myös elintarvikelaki (23/2006) ja laki elintarviketurvallisuusvirastosta (25/2006). Uusi elintarviketurvallisuusvirasto aloittaa toimintansa 1.5.2006. Virastoon yhdistetään nykyinen Elintarvikevirasto, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos EELA, Kasvintuotannon tarkastuskeskus KTTK sekä maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston toimeenpanotehtävät.

AOA Jääskeläinen antoi 30.11.2005 maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja laiksi metsästyslain 87 §:n muuttamisesta (dnro 3251/5/05*).

LAILLISUUSVALVONTA MAA- JA METSÄTALOUTTA KOSKEVISSA ASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin maa- ja metsätaloutta koskevia kanteluita ja omia aloitteita 55 kappaletta. Niistä oikeusasiamiehen esitykseen johti yksi ja moittivan tai ohjaavan käsityksen lausumiseen seitsemän asiaa (noin 14,5 %). Useimmin kantelun kohteena olivat maanmittausta sekä maatalouden tukia koskevat asiat. Muutoin kantelut kohdistuivat aikaisempien vuosien tapaan tasaisesti tämän ryhmän asioihin ja koskivat muun muassa maa- ja metsätalousministeriötä, TE-keskusten maaseutusastoja, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, Maanmittauslaitosta, Metsähallitusta ja riistanhoitoyhdistyksiä.

Kanteluissa oli kysymys muun muassa toimitusmiesten menettelystä ja ratkaisusta yksityistietoimituksissa, lohkomisissa sekä halkomisissa, maatalouden tukien valvonnasta ja tukipäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyajoista TE-keskuksissa sekä Metsähallitukselle kuuluvista kalastus- ja metsästyslupa-asioista. Osa maanmittaustoimituksia ja maataloustukia koskevista kanteluista oli muutoksenhakutyyppejä, eivätkä ne siten voineet johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Kertomusvuoden kannanotoissa oli useimmiten kysymys hyvästä hallinnosta. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin jokaisen oikeuteen saada asiansa käsiteltyksi, asioiden joutuisaan käsittelyyn sekä päätösten perustelemiseen.

TE-keskus oli toukokuussa 2003 osittain hyväksynyt viljelijän hakemuksen sopimukseksi maatalouden ympäristötuen erityistuesta. Tuki jätettiin kuitenkin maksamatta vuodelta 2000, koska tuen maksamisen edellytykset eivät täytyneet. TE-keskus teki kirjallisen päätöksen tuen maksatuksen hylkäämisestä tammi-kuussa 2004 vasta sen jälkeen, kun AOA Jääskeläinen oli pyytänyt selvitystä tuen maksatuksesta. TE-keskus kertoi päätyneensä asiassa erillisen päätöksen antamiseen, koska erityistukisopimushakemuksen hyväksyminen ja vuoden 2000 valvonta olivat viivästyneet sekä koska tapaus sen kaikki käänneet huomioon ottaen oli poikkeuksellinen. AOA katsoi, että maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavas-

ta menettelystä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisesti TE-keskuksen oli tullut antaa viljelijälle kirjallinen päätös valitusosoituksineen, koska tuen maksatus oli hylätty. Velvollisuus tehdä kirjallinen päätös ei ollut riippuvainen TE-keskuksen esittämistä syistä (2484/2/03).

AOA Jääskeläinen katsoi, että maatalouden tukia koskevien valitusasioiden käsittely TE-keskuksessa oli viivästynyt perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla aiheuttomasti tapauksissa, joissa valitusasioiden kokonaiskäsittelyajat olivat noin kaksi vuotta kolme kuukautta (2676/4/03) ja lähes kaksi vuotta kymmenen kuukautta (3403/4/03). Asioiden lukumäärän kasvu ei oikeuta viranomaista poikkeamaan perustuslain 21 §:n mukaisesta joutisuusvaatimuksesta. Viranomaisen on myös tuolloin pyrittävä voimavarojen kohdentamisella ja työn organisoinnilla siihen, että asiat voidaan käsitellä kohtuullisessa ajassa. AOA piti kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksistä tehtyjen valitusten joutuisaa käsittelyä välttämättömänä siihenkin nähden, että maatalouden tukien osuus viljelijöiden tulonmuodostuksessa on suuri. TE-keskus oli sittemmin muuttanut maaseutusaston sisäistä organisaatiota siten, että valitusasioiden käsittelyyn oli pystytty lisäämään voimavaroja entisten resurssien puitteissa.

Asian käsittelyn viivästymisestä TE-keskuksessa oli kysymys myös asiassa, joka koski peltoalaperusteisten tukien valvonnasta laaditun pöytäkirjan toimittamista viljelijälle allekirjoitettavaksi (2704/4/03 s. 258).

AOA Jääskeläinen otti kertomusvuoden kesäkuussa omana aloitteena tutkittavakseen maatalouden tukipäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyajat Lapin TE-keskuksessa. Asia oli kertomusvuoden päättyessä vielä vireillä.

AOA Jääskeläinen katsoi yksityistietoimitusta koskevassa asiassa, että toimitusinsinööri ei olisi tullut keskeyttää toimituskokousta tiekunnan perustavan kokouksen pitämistä varten, ennen kuin tieyksiköt oli määrätty. Kun tieyksiköitä ei ollut määrätty, tiekunnan perustavassa kokouksessa oli yksityisistä teistä annettun lain säännöksistä poiketen käytetty äänestettävissä ”mies ja ääni”-periaatetta. AOA saattoi käsityksensä virheellisestä menettelystä toimitusinsinöörin tietoon. AOA kiinnitti samassa asiassa lisäksi toimitus-

insinöörin huomiota toimitusmiesten ratkaisujen ja niiden perusteluiden riittävään yksilöintiin ja selkeyteen pöytäkirjaamisessa (245/4/03*).

AOA Jääskeläinen totesi karhun metsästykseen liittyneessä kanteluasiassa, että Suomessa metsästetyn karhun lihan tai muiden osien myynti edellyttää poikkeuslupaa. Tämän ns. EU-todistuksen myöntää Suomen ympäristökeskus. Luvan myöntämisen edellytyksenä on luonnonvaraisten kasvien ja eläinten suojelemisesta niiden kauppaa sääntelemällä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 mukaisesti, että kyseinen eläinyksilö on otettu luonnollisesta ympäristöstään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Suomen ympäristökeskuksen ohjeen mukaan lupahakemukseen tulee liittää riistanhoitoyhdistyksen todistus. Koska menettely, jossa riistanhoitoyhdistys antaa karhun ampujalle todistuksen karhun luvallisesta metsästyksestä, näytti osittain perustuvan vain vakiintuneeseen käytäntöön, AOA esitti maa- ja metsätalousministeriölle ja ympäristöministeriölle, että nämä selvittäisivät yhdessä, onko todistuksen antamisesta tarpeen antaa säännöksiä tai ohjeita (478/4/03).

Maa- ja metsätalousministeriö oli antanut kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (rahoituslain) sekä metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista annetun lain (metsäkeskuslain) ja asetuksen säännösten nojalla määräyksen metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion suorittamasta rahoituslain noudattamisen valvonta- ja tarkastustoiminnasta. Määräyksen mukaan Tapio tarkasti metsäkeskusten toteutusvastuulla olleita rahoituslain mukaisia, loppuun toteutettuja kunnostusojitus- ja tiehankkeita sekä metsäkeskusten suorittamia rahoituslain mukaisia tarkastuksia. Tapio laati tarkastuskertomuksen jokaisesta tarkastamastaan hankkeesta ja toimitti yhteenvedon tarkastustuloksista maa- ja metsätalousministeriölle.

AOA Jääskeläinen totesi, että rahoituslain mukaisen toiminnan ja varojen käytön valvonta kuului maa- ja metsätalousministeriölle. Rahoituslaissa ei ole säännöksiä ulkopuolisten käyttämisestä ministeriön apuna valvonnassa. Tapion tehtävistä rahoituslain valvonnassa ei ole säädetty myöskään metsäkeskuksissa. AOA piti maa- ja metsätalousministeriön päätöstä tarkastustehtävien antamisesta Tapiolle mainittujen sään-

nösten nojalla perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena, koska tarkastustehtävästä ei ollut yksilöityjä säännöksiä ja koska viranomaistehtävät eivät kuuluneet Tapion tehtäväalueeseen. Tapion osallistumisesta tarkastuksiin on sittemmin luovuttu. AOA saattoi esittämänsä näkökohdat maa- ja metsätalousministeriön tietoon (259/4/03).

Tarkastustoiminta

AOA Jääskeläinen perehtyi 15.11.2005 maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan ja eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan toimintaan. Käynnin tavoitteena oli saada tietoa lautakuntien toiminnasta ja toiminnassa mahdollisesti esiin tulleista ongelmista. Tilaisuudessa ei tullut lautakuntien toiminnasta esiin seikkoja, jotka olisivat antaneet aiheita oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Keskusteluissa tuli esille, että maataloustukiasioissa oli ollut puutteita kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ja TE-keskusten päätösten perustelemissa. Eräät yksittäiset valitusasiat olivat olleet jo vanhoja niiden saapuessa maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan.

Ratkaisuja

VIIVÄSTYS VALVONTAPÖYTÄKIRJAN TOIMITTAMISESSA VIILJELIJÄLLE

Lapin TE-keskuksen tarkastajat suorittivat viljelijän tilalla elokuussa 2003 peltotalaperusteisten tukien valvonnan. TE-keskuksen maaseutusosaston edustajat esittelivät valvonnasta laaditun lopullisen pöytäkirjan viljelijälle tammikuussa 2004, jolloin tämä myös allekirjoitti pöytäkirjan. Maaseutusosaston mukaan valvontapöytäkirjan valmistuminen viljelijän tilalla oli vienyt tavanomaista pidemmän ajan. Tämä johtui siitä, että tilalla olevien lukuisten lohkojen ja useiden tukimuotojen vuoksi valvontatuloksen oikeasisältöinen ja asiallinen kirjaaminen valvontapöytäkirjaan sekä tallennus tukijärjestelmään oli vaatinut aikaa.

Valvojat olivat kuitenkin allekirjoittaneet valvontapöytäkirjan jo marraskuussa 2003. Koska maaseutusos-

ton selvityksen mukaan peltoalaperusteisten tukien maksukielto oli poistunut tuolloin, AOA Jääskeläisen käsityksen mukaan lopullisen valvontapöytäkirjan olisi pitänyt olla tuolloin toimitettavissa viljelijälle allekirjoitettavaksi. Valvontatiedot olivat myös kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen käytettävissä joulukuussa 2003, kun se teki päätöksen viljelijän vuoden 2003 peltokasvien tukea koskevaan hakemukseen.

AOA katsoi, ettei maaseutuosasto ollut toimittanut valvontapöytäkirjaa viljelijän allekirjoitettavaksi mahdollisimman nopeasti valvonnan suorittamisen jälkeen, vaikka maa- ja metsätalousministeriön asetus valvonnan tavoitteista ja yleisestä organisoinnista sitä edellytti. Menettely oli ollut myös hyvän hallinnon ja hallintolain mukaisen joutuisuusvaatimuksen vastainen. Valvontapöytäkirjan viljelijälle toimittamisen viivästyminen johti tässä tapauksessa myös siihen, että viljelijä ei ollut voinut ennen kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tukipäätöksen tekemistä käyttää hänelle kuuluvaa mahdollisuutta tarkastusta koskevien mielipiteiden kirjaamiseen ja lopullisen pöytäkirjan allekirjoittamiseen.

Viljelijä oli hakenut kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tekemään päätökseen muutosta TE-keskuksesta muun muassa sillä perusteella, että valvontapöytäkirja oli toimitettu hänelle allekirjoitettavaksi vasta sen jälkeen, kun valitusaika kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksestä oli päättynyt. Muutoksen hakuasia oli kantelua ratkaistessa vielä vireillä.

AOA saattoi käsityksensä viivästyksestä TE-keskuksen maaseutuosaston tietoon ja kiinnitti vastaisen varalle maaseutuosaston huomiota valvontapöytäkirjan toimittamiseen viljelijälle allekirjoitettavaksi mahdollisimman nopeasti valvonnan suorittamisen jälkeen.

AOA kiinnitti samassa kanteluasiassa maaseutuosaston huomiota myös huolellisuuteen maatalouden tukien valvonnassa ja tuen takaisinperintää koskevissa asioissa. Takaisinperintä, josta oli sittemmin luovuttu, oli tullut vireille viranomaisen virheen johdosta.

AOA Jääskeläisen päätös 22.11.2005, dnro 2704/4/03
(esittelijänä Mirja Tamminen)

LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu lähinnä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan liittyviä asioita. Oikeus-asiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asia-jaon mukaan liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat 30.9.2005 saakka AOA *Jääskeläiselle* ja sen jälkeen AOA *Lindstedtille*. Asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

Yleiskatsaus

Kansalaiset joutuvat päivittäin tekemisiin liikenteen ja viestinnän kanssa. Varsinkin sähköisen viestinnän merkitys yhteiskunnassa on voimakkaasti kasvanut. Tietotekniikka ulottuu nykyisin yhteiskunnan kaikille osaluille. Myös julkinen hallinto on enenevässä määrin siirtynyt tarjoamaan palveluitaan sähköisten viestintäverkkojen kautta. Näin ollen on tärkeää, että kaikilla kansalaisilla on yhdenvertainen mahdollisuus käyttää tietoyhteiskunnan sähköisiä palveluita. Hallituksen laajakaistastrategian mukaan kaikille kansalaisille tulee järjestää mahdollisuus nopeisiin ja kohtuuhintaisiin tietoliikenneyhteyksiin.

Yhteiskunnan verkottuminen on näkynyt myös laillisuusvalvonnassa siten, että yhä enenevä määrä kanteluita ja kansalaisten yhteydenottoja tulee nykyään sähköpostin välityksellä. Kertomusvuonna saapuneista 3 352 kantelusta noin kolmannes toimitettiin sähköpostitse. Vielä vuonna 1998 tuli sähköpostitse vain 49 kantelua.

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ

Kertomusvuoden joulukuussa hyväksyttiin ilmailulaki (1242/2005) sekä lait Ilmailulaitoksesta (1245/2005) ja Ilmailuhallinnosta (1247/2005). Ne tulivat voimaan 1.1.2006. Ilmailun julkiset hallintotehtävät siirrettiin Ilmailulaitoksesta eriytetyle uudelle itsenäiselle viranomaiselle eli Ilmailuhallinnolle. Ilmailuhallinto vastaa muun muassa lentoturvallisuuden liittyvien ohjeiden

ja määräysten antamisesta ja hoitaa lisäksi muita siviili-ilmailun viranomaistehtäviä. Myös Suomen lennonvarmistusjärjestelmä ja valtion lentoasemat pysyvät liikelaitoksena jatkavan Ilmailulaitoksen vastuulla.

Lokakuussa annettiin eduskunnalle esitykset laiksi Rautatievirastosta ja Ratahallintokeskuksesta (HE 148/2005 vp). Esityksen mukaan Ratahallintokeskuksesta ja rautatieyhteyksestä riippumaton Rautatievirasto vastaisi rautatieliikenteen turvallisuudesta ja hallinnoinnista. Suurin osa uuden viraston tehtävistä siirtyy Ratahallintokeskuksesta. Ratahallintokeskus olisi jatkossa ennen kaikkea valtion rataverkon haltija. Rautatievirastolle siirrettäisiin Ratahallintokeskuksesta liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuuteen ja rautatiealan koulutukseen liittyvät asiat sekä matkalippujen tarkastus. Marraskuussa valmistui myös ratalakia valmistelleen työryhmän mietintö (LVM:n julkaisuja 85/2005). Työryhmän ehdotuksen mukaan rautateiden suunnittelua koskevat säännökset kirjataan lakiin, jollaista ei maassamme vielä ole.

Kesäkuussa vahvistettiin uusi maantielaki (503/2005), jolla yleisiä teitä koskeva lainsäädäntö uudistettiin vastaamaan nykyisiä olosuhteita. Yleiset tiet ovat uuden maantielain mukaan maanteitä, joista valtio vastaa tienpitäjänä. Maantiet jaetaan liikenteellisen merkityksensä perusteella valtateihin, kantateihin, seututeihin ja yhdysteihin.

Hallitus antoi huhtikuussa eduskunnalle selonteon (VNS 3/2005) vuoden 2001 alussa toteutetusta tielaitosuudistuksesta, jolla Tielaitos jaettiin Tiehallinnoksi ja Tieliikelaitokseksi. Selonteon mukaan uudistus oli toteutunut pääosin hyvin. Tammikuussa liikenne- ja viestintäministeriön asettama selvitysmies ehdotti, että Tieliikelaitoksesta muodostettaisiin vuoden 2007 alusta lukien valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Nykyinen liikelaitosmalli rajoittaa selvitysmiehen mukaan tielaitoksen liiketoimintaa ja heikentää markkinoiden kilpailuneutraliteettia.

Kertomusvuoden tammikuussa valmistui julkisen liikenteen peruspalvelutasoa selvittänyt työryhmän mietintö (LVM:n julkaisuja 7/2005). Työryhmä esitti julkisen liikenteen peruspalvelutason toteuttamista vähintään siten, että asukkaat eri puolella maata pystyvät julkisella liikenteellä tekemään seutukunnallisesti tärkeiden pal-

velukeskusten, kuntakeskusten ja muiden isojen taajamien välisessä liikenteessä jokapäiväiset työ-, opiskelu- ja asiointimatkat sekä liityntämatkat valtakunnalliseen julkisen liikenteen verkkoon. Kunnissa tulisi autotomille turvata mahdollisuus asioida kuntakeskuksessa vähintään kahdesti viikossa.

Kertomusvuonna muutettiin Yleisradio Oy:stä annettua lakia muun muassa siten, että julkisen palvelun tehtäviä lisättiin (635/2005). Julkisen palvelun ohjelmatoiminnassa tulee muutoksen jälkeen painottaa muun muassa lapsille suunnattuja ohjelmistoja, ottaa huomioon tasa-arvonäkökohdat sekä tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta. Lakiin lisättiin myös Yleisradion hallituksen kokoonpanoa ja tehtäviä koskevat säännökset.

Kertomusvuoden heinäkuussa tuli voimaan määräaikainen laki alkulukolla valvotun ajo-oikeuden kokeilemisesta (360/2005) ja siihen liittyvä laki tieliikennelain väliaikaisesta muuttamisesta (361/2005). Kokeilussa tuomioistuin voi tietyin edellytyksin määrätä rattijuopumukseen syyllistyneelle henkilölle valvotun ajo-oikeuden. Kokeiluun osallistuvalla henkilölle myönnettävällä alkulukkoajokortilla on oikeus ajaa vain alkulukolla varustettua autoa.

Kesäkuussa valmistui selvitys suomalaisesta tv-tarjonnasta vuonna 2004 (LVM:n julkaisuja 47/2005). Selvityksen mukaan neljän analogisen kanavan järjestelmä tarjosi vuonna 2004 erittäin monipuolisen ohjelmiston. Digitaalinen tarjonta oli vuonna 2004 ensimmäistä kertaa analogista tarjontaa monipuolisempaa. Yli puolet yhdeksän digitaalisen kanavan muodostamasta kokonaistarjonnasta on selvityksen mukaan kotimaista. Elokuun alusta lukien digitaalinen jakeluverkko laajeni Pohjois-Suomeen, jolloin koko manner-Suomi tuli digi-tv:n piiriin.

Kertomusvuonna jatkettiin hallituksen tammikuussa 2004 hyväksymän ns. laajakaistastrategian toteuttamista. Laajakaistatyöryhmän väliraportti II julkaistiin syyskuussa (LVM:n julkaisuja 71/2005). Strategian alkuperäistavoitteet oli työryhmän mukaan saavutettu. Suomessa piti tavoitteiden mukaan olla vuonna 2005 loppuun mennessä miljoona liittymää. Liittymiä oli syyskuussa 2005 jo noin 1,1 miljoonaa. Laajakaistapolitiikassa tulisi työryhmän mukaan kiinnittää huomio

myös seuraavien sukupolvien verkkoihin. Liikenne- ja viestintäministeri asetti työryhmän myös kehittämään laajakaistayhteistyötä maakuntien kanssa.

Lokakuussa annettiin eduskunnalle sähköistä viestintää koskevan tietosuojalain muutosesitys (HE 152/2005 vp). Viranomaisille tulisi esityksen mukaan mahdollisuus hätätekstiviestien lähettämiseen tietyillä alueilla oleviin matkapuhelimiin esimerkiksi vaarallisen laskeuman tai luonnononnettomuuden uhatessa. Hätä tiedotteen välittämistä päättäisi pelastus-, poliisi- tai rajavartiolaitos, Säteilyturvakeskus tai Ilmatieteen laitos. Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä ehdotti myös, että Suomeen perustettaisiin jatkuvasti päivystävä luonnononnettomuuksien syntymistä ja niiden vaikutusta arvioiva varoitusjärjestelmä (LVM:n julkaisuja 29/2005).

LAILLISUUSVALVONTA

Liikenteen ja viestinnän sektorilla tapahtunut yksityistämiskehitys on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa aiheuttanut toimivallan rajausongelmia. Liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa toimii lukuisia virastoja ja laitoksia, liikelaitoksia sekä valtionyhtiöitä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut joskus hankalaa muun muassa posti- ja teletoiminnan sekä yleisradiotoiminnan piirissä. Julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perus- ja ihmisoikeuksia puoltaa tämän julkisen tehtävän suhteellisen laajaa tulkintaa. Liikenteen ja viestinnän alueella laillisuusvalvonnalla on joka tapauksessa merkitystä valvonnan valvontana eli esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriöön, Tiehallintoon ja Viestintävirastoon kohdistuvana valvontana.

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluja ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 41 kappaletta. Kantelut koskivat muun muassa Viestintäviraston, Ilmailulaitoksen, Merenkululaitoksen, Ajoneuvohallintokeskuksen ja Ratahallintokeskuksen menettelyä sekä televisiomaksujen suuruutta, television näkyvyysongelmia, postinjakelua sekä autojen rekisteröintiä ja katsastusta.

Ratkaisuja

SAARISTOLIIKENTEEN LIIKENNE- MAKSUJEN ERIARVOISUUS

Västra skärgården rf – Länsisaaristo ry:n puheenjohtaja ja sihteeri arvostelivat liikennemaksun perimistä ei-saaristolaisilta matkustajilta Merenkululaitoksen ylläpitämällä yhteysaluksella välillä Kustavi-Iniö. Vastaavanlaiset lautat olivat muualla saaristossa Tieliikelaitoksen ylläpitämiä, jolloin kuljetusmaksua ei peritty. Tämä saattoi kesäasukkaat sekä paikalliset yrittäjät eriarvoiseen asemaan heidän asuin- ja vapaa-ajanviettopaikkakunnastaan johtuen.

AOA Jääskeläinen totesi sen, että Merenkululaitos vastaa yhteysalusliikenteestä ja Tiehallinto lauttaliikenteestä, olevan monivaiheisen historiallisen kehityksen tulos. Alun perin yhteysalusliikenteellä oli tarkoitettu liikennettä, joka palveli pääasiassa saaristolaisia. Yhteysalusliikennettä käyttävien saaristolaisten määrä oli kuitenkin viime vuosikymmeninä vähentynyt ja muiden matkustajien määrä voimakkaasti lisääntynyt ja tulee ennusteiden mukaan edelleenkin lisääntymään. Lisääntyneiden matkustajamäärien johdosta oli kantelessa tarkoitettulle välille Kustavi-Iniö hankittu vuonna 1995 huomattavasti suurempi yhteysalus, jonka vuoroitiheyttä oli vielä lisätty.

Yleisistä teistä annetun lain 10 §:n mukaan tieverkkoa kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota asutuksen sekä teollisuuden, kaupan, maa- ja metsätalouden sekä muiden elinkeinonalojen oleviin ja odotettavissa oleviin liikennetarpeisiin. Näin ollen myös saaristoliikennettä suunnittelevien ja kehittävien viranomaisten velvollisuuksiin kuului AOA:n mukaan huolehtia siitä, että liikennetarpeiden muutokset otetaan huomioon tieverkkoa kehitettäessä. Esimerkiksi liikenne välillä Kustavi-Iniö oli muuttunut pääasiassa saaristolaisia palvelevasta liikenteestä luonteeltaan yleiseksi liikenteeksi, jolle oli tunnusomaista liikennettä harjoittavan henkilöpiirin laajuus ja rajoittamattomuus.

Merenkululaitoksen ylläpitämän yhteysalusliikenteen maksullisuus ja Tiehallinnon ylläpitämän lauttaliikenteen maksuttomuus perustui voimassa olevaan lainsäädäntöön. Muodollisesti ja erikseen tarkasteltuina

molemmat liikennejärjestelmät olivat tässä suhteessa sinänsä lain mukaisia. Sen sijaan aineellisesti eli yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta tilanne oli AOA:n mielestä ongelmallinen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleinen yhdenvertaisuussäännös sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien aineelliseksi turvaamiseksi ja niiden tosiasialliseksi toteutumiseksi.

AOA:n käytettävissä olleen selvityksen perusteella tilanne oli se, että Turun saariston eri osissa samanlaista liikennettä hallinnoivat samanlaisilla yhteysväleillä eri viranomaiset, joista toisen palvelut olivat kaikille maksuttomia ja toisen taas maksullisia muille kuin saariston vakinaisille asukkailla. Vaikka molemmat liikennejärjestelmät olivat tässä suhteessa sinänsä lain mukaisia, asiallista syytä tälle erolle ei ollut pyydetyissä selvityksissä esitetty. Oikeudellisenä erona oli se, että maksullisten yhteysalusten käyttämiä vesiväyliä ei ollut maksuttomien lauttareittien tavoin tiepäätöksellä määrätty yleisen tien osaksi. Kustavin ja Inin välisen vesiväylän kohdalla ero oli siinä suhteessa poikkeuksellinen, että kyseessä oli yleisiä teitä yhdistävä vesiväylä.

AOA piti tilannetta epätyytyttävänä, joskaan ei suoraan perustuslain vastaisena. AOA:n mielestä liikenne- ja viestintäministeriön tulisi pyrkiä edistämään saariston eri osissa myös muutoin kuin vakinaisesti asuvien yhdenvertaista kohtelua siten, että liikenteellisesti ja asiallisesti samanlaisilla yhteysväleillä ei olisi kuljetusmaksuihin liittyvää eriarvoisuutta.

AOA saattoi käsityksensä liikenne- ja viestintäministeriön tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan 31.5.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti antoi aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 21.12.2005, dnro 112/4/04* (esittelijänä Raino Marttunen)

Liikenne- ja viestintäministeriö on 20.1.2006 päivätyllä kirjeellään pyytänyt Merenkululaitosta sekä Tiehallintoa selvittämään, onko mahdollisuuksia siirtää

Kustavin ja Iniön sekä Kasnäsin ja Rosalan väliset yhteysreitit Merenkululaitokselta Tiehallinnolle. Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut katsovansa AOA:n ratkaisun perusteella, että liikenne kyseisillä yhteysalusreiteillä on muodostunut niin merkittäväksi, että kyseessä olisi lähinnä yleinen tie, jonka hoitaminen kuuluisi järjestää maantielaissa (503/2005) säädetyin perustein. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Merenkululaitosta ja Tiehallintoa lähettämään vastauksen 1.3.2006 mennessä.

TAKSILUVAN PERUUTTAMINEN

Kantelijan mukaan Etelä-Suomen lääninhallitus oli peruuttanut hänen taksilupansa sellaisten hankkimien lisäselvitysten perusteella, joihin kantelijalle ei ollut varattu tilaisuutta antaa vastinettaan.

Harkintavallan käyttö taksilupaa peruutettaessa

Lääninhallitus oli peruuttanut kantelijan taksiluvan kolmeksi kuukaudeksi luvanvastaisen liikennöinnin vuoksi. Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus katsoivat kuitenkin luvan peruuttamisen olleen suhteettoman ankara seuraamus ottaen huomioon muun muassa sen, että kantelijaa ei ennen lääninhallituksen päätöstä ollut asiasta huomautettu ja että lääninhallituksella olisi ollut käytettävissään lievempiäkin keinoja. Edelleen tuomioistuimet katsoivat, että luvan peruuttaminen merkitsi tosiasiallisesti kantelijan ainoan elannon lähteen lakkaamista ja jo sovitujen ostoliikennesopimusten osalta sitä, ettei hän kyennyt näistä sitoumuksistaan vastaamaan. Luvan peruuttamisella saattoi olla myös vaikutusta tulevien sopimusten solmimiseen.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan muun muassa, että lääninhallituksella oli sinänsä ollut perusteet ryhtyä toimenpiteisiin sen suhteen, että kantelija noudattaa taksiluvan ehtoja. Sen sijaan lääninhallituksen tässä valvontamenettelyssään valitsema toimenpide oli AOA:n mukaan arvostelulle altis. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulokseen viitaten AOA

katsoi lääninhallituksen asiaa ratkaistessaan menetelleen perustuslain 21 §:ään sisältyvän hyvän hallinnon ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, kun se oli suoraan peruuttanut kantelijan taksiluvan määräajaksi turvautumatta ensin lievempiin hallinnollisiin keinoihin.

AOA saattoi käsityksensä lääninhallituksen menettelyn virheellisyydestä sen tietoon ja kiinnitti samalla vastaisen varalle sen huomiota niihin vaatimuksiin, joita harkintavallan rajoitusperiaatteet ja hyvä hallinto julkisen vallan käytölle asettavat.

Asianosaisen kuuleminen hankitun lisäselvityksen johdosta

Asianosaisen kuuleminen on perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattu hyvän hallinnon keskeinen tae. Kuulemisvelvollisuus korostaa ennakkollista oikeus-suojaa, ja siitä voidaan poiketa vain laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. Tapauskohtaisen tulkinnan varaan jää, milloin kuuleminen on laissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen tarpeetonta. AOA:n käsityksen mukaan mahdollisuus poiketa kuulemisperiaatteesta on tarkoitettu hyvin rajoitetuksi, eikä poikkeussäännöksen soveltamisalaa ole tulkinnalla mahdollista laajentaa.

Kuulemisen tarpeellisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n perusteella edistää perusoikeuksien toteutumista ja soveltaa oikeusohjeita perusoikeusmyönteisellä tavalla. Lisäksi huomioon tulee ottaa asian merkitys ja vaikutukset asianosaiselle. Elinkeinoluvan peruuttamisella on suora ja merkittävä vaikutus henkilön mahdollisuuteen harjoittaa elinkeinoa ja sitä kautta hänen toimeentuloonsa, mikä korostaa kuulemisen tärkeyttä.

Edelleen AOA katsoi, että asianosaisen oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen ohella kyse on myös päätöksenteon uskottavuudesta eli siitä, että asianosainen voi vakuuttua vaikutusmahdollisuuksistaan itseään koskevassa päätöksenteossa ja siitä, ettei häntä koskevia päätöksiä tehdä puutteellisin perustein.

AOA:n johtopäätös oli, että lääninhallituksen olisi tullut varata kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi myös hankitusta lisäselvityksestä. Koska näin ei ollut tehty, lä-

ninhallitus oli menetellyt vastoin perustuslain 21 ja 22 §:ää sekä hallintomenettelylain 15 §:ää. Koska korkein hallinto-oikeus oli jo kumonnut lääninhallituksen päätöksen muulla perusteella, kantelijan oikeusturva ei kuitenkaan ollut konkreettisesti vaarantunut kuulemisvirheen johdosta. Tämän vuoksi AOA ei ryhtynyt asiassa enempiin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti lääninhallituksen huomiota vastaisen varalle perusoikeusmyönteiseen lainsoveltamiseen ja etenkin asianosaisen kuulemisen merkitykseen.

AOA Jääskeläisen päätös 21.4.2005, dnro 2685/4/03* (esittelijänä Mikko Sarja)

AOA antoi Uudenmaan tiepiirille huomautuksen sen velvollisuuksien vastaisesta menettelystä. Samalla AOA kiinnitti tiepiirin huomiota siihen, että sen tuli antaa liittymäasiassa viivytyksettä kantelijalle tämän vaatima päätös valitusosoituksineen.

AOA Jääskeläisen päätös 22.4.2005, dnro 2591/4/04* (esittelijänä Mirja Tamminen)

Uudenmaan tiepiiri hylkäsi 2.6.2005 kantelijan hakemuksen saada lupa asuinkiinteistön liittymän rakentamiseksi yleiselle tielle.

LIITTYMÄLUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELY

Helsingin hallinto-oikeus kumosi Uudenmaan tiepiirin päätöksen kiinteistön ajoliittymän järjestämisestä koskevassa asiassa ja palautti asian tiepiirille uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi, että kantelijan hakemus oli ratkaistava yleisistä teistä annetun lain 52 §:n 2 momentin mukaisena yksityisen tien liittämistä yleiseen tiehen koskevana asiana eikä ainoastaan liikennemerkin asettamista koskevana asiana. Tiepiiri ei ollut käsitellyt asiaa uudelleen kantelijan pyynnöistä huolimatta.

AOA totesi, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asia sisältyy myös velvollisuus antaa päätös sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on asianmukaisesti pantu vireille. Ilman kantelijan suostumusta tiepiiri ei ollut voinut jättää hallinto-oikeuden sille uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa asiaa käsittelemättä sillä perusteella, ettei tiepiiri katsonut voitavansa myöntää haettua liittymää. AOA katsoi tiepiirin laiminlyöneen sille lainvoimaisessa hallintotuomioistuimen päätöksessä asetetun velvollisuuden. Tiepiirin olisi tullut antaa asiassa joutuisasti kantelijalle perusteltu päätös valitusosoituksineen.

MUUT ASIAT

KUVAAMISLUVAN VAATIMINEN LIIKENNEASEMILLA

Toimittaja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko rautatieasemilla, metroasemilla ja Helsinki-Vantaan lentoasemalla toimiville vartijoille annettu ohjeistus kuvausluvan vaatimisesta lainmukainen.

Sallitun kuvaamisen yleiset rajat

Tiedotusvälineen suorittama kuvaaminen kuuluu perustuslaissa taatun sananvapauden piiriin. Sananvapauden käytön ja siten myös kuvaamisen rajoitusten on perustuttava lakiin. Kuvaamiseen liittyvä sananvapauden ja yksityisyyden suojan välinen rajanveto on tehty salakatselua koskevassa rikoslain 24 luvun 6 §:ssä.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan se, joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa 1) kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka 2) yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitettussa (ns. julkisrauhan piiriin kuuluvassa) rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla pihalueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten, on tuomittava *salakatselusta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Kuvaaminen lentoasemilla

AOA Jääskeläinen totesi, että lentoaseman yleisölle avoimet tilat eivät edes paikkoina ole sellaisia, joihin rikoslain 24 luvun 6 §:n säännös ulottuisi. Kuvaamisen kiellettävyys edellyttäisi sitä, että paikka on yleisöltä suljettu, ja sitä, että kuvaaminen on oikeudetonta ja loukkaisi jonkun yksityisyyttä. Näin ollen kuvaamista ei ainakaan itse kuvaamiseen liittyvistä syistä voida puheena olevissa tiloissa kieltää tai vaatia siihen lupaa.

AOA kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että kun kysymys on yleisölle avoimissa tiloissa tapahtuvasta, muutoin

sallitusta kuvaamisesta, sitä ei voida kieltää ”myönteiseen yrityskuvaan” liittyvillä perusteilla. Myöskään kuvauksen tarkoituksella, kuten ”kaupallisuudella”, ei lähtökohtaisesti ole merkitystä kuvauksen sallittavuudelle sinänsä. On pidettävä erillään yhtäältä itse kuvaaminen ja toisaalta kuvamateriaalin myöhempi käyttö. Itse kuvaaminen voi olla sallittua, vaikka kuvamateriaalin julkaisemista saatettaisiin jossakin tapauksessa pitää esimerkiksi yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevan rikoslain 24 luvun 8 §:n vastaisena.

Kuvaaminen metroasemilla

AOA totesi, että kuvaamista yleisölle avoimissa metroasemien tiloissa on arvioitava samoin kuin kuvaamista lentoasemien yleisölle avoimissa tiloissa.

Helsingin kaupungin liikennelaitoksen selvityksen mukaan metroliiikennesääntöön (15.5.1991) ei sisälly suoranaista kieltä kuvata metroasemilla. Metroliiikennesäännön 17 §:ään viitaten liikennelaitos on kuitenkin antanut ohjeen, että metroasemilla kuvaamiseen tarvitaan lupa.

AOA totesi, että metroliiikennesääntö ei ole sellainen lakiin perustuva normi, jossa voitaisiin asettaa rajoituksia perusoikeuksien, kuten sananvapauden käyttämiselle. AOA:n käsityksen mukaan Helsingin kaupungin liikennelaitos ei siis voi metroliiikennesäännön tai järjestyslainkaan nojalla kieltää tavanomaisessa kuvaustilanteessa tiedotusvälineen toimintaa metron yleisölle avoimissa tiloissa tai laiturialueilla. Tällaisiin kuvausrajoituksiin ei ole laillista perustetta.

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen asema, koulutus ja ohjeistus

Kantelijan esittämä ongelma näytti pääosin liittyvän yksityisten vartijoiden tai järjestyksenvalvojen toimintaan.

Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan nykyisin vartijan koulutuksessa käydään läpi muun muassa keskeiset perus- ja ihmisoikeudet sekä vartijan erityiset

toimivaltuudet. Lausunnon mukaan yksittäisiin kuvaus-tilanteisiin tapahtuvan puuttumisen osalta on ymmärrettävää, että vartija toimii useimmiten toimeksiantajan edellyttämällä tavalla etenkin kun säännökset näyttävät olevan epäselviä.

AOA:n mielestä juuri tämä korostaa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen ammattitaitovaatimusten merkitystä. Julkista valtaa käyttäessään heidän on kyettävä itsenäiseen toimivaltuuksien käyttöedellytysten harkintaan, vaikka tämä joissakin tilanteissa tarkoittaisi sitä, että he eivät voi toimia toimeksiantajansa edellyttämällä tavalla. AOA totesi edelleen, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimeksiantajat ovat usein yksityisiä tahoja, jotka ovat virkavalvonnan ulottumattomissa. Myös tämä korostaa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen itsenäisen vastuun merkitystä. Jotta he kykenevät tämän vastuun kantamaan, heidän ammattitaitoonsa ja siten koulutukseen ja ohjeistukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

AOA:n mielestä olisi perusteltua täydentää ja kehittää niin järjestyksenvalvojen kuin vartijoidenkin *koulutuksen sisältöä* niin, että siinä painotettaisiin nykyistä enemmän perusoikeuksien merkitystä ja siten myös sananvapauden ja siihen liittyen tiedotusvälineiden toimintaedellytysten merkitystä. Erilaisten perusoikeuksien kannalta herkkien tilanteiden esiintyminen kuuluu vartijan ja järjestyksenvalvojan työn luonteeseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että heillä on näiden tilanteiden hallintaan ja oikeaan arvioimiseen riittävät edellytykset.

Sisäasiainministeriön lausunnossa oli viitattu yksityistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:n mukaisiin vartioimisliikkeen toimintaohjeisiin, joiden avulla vartijan tulee kyetä suorittamaan vartioimistehtävät oikein ja turvallisesti. Jos olot vartioimisalueella tai vartioimiskohteessa sitä edellyttävät, vartioimisliikkeellä tulee lisäksi olla erilliset vartioimisalue- tai vartioimiskohdekohtaiset toimintaohjeet. Lausunnon mukaan kyseisissä ohjeissa voitaisiin käsitellä myös menettelyä vartioimisalueella tapahtuvan kuvauksen suhteen. AOA piti tätä ajatusta hyvänä, ja sisäasiainministeriö voisi omassa ohjauksessaan ja valvonnassaan edistää tällaisen käytännön luomista.

Toimenpiteet

AOA esitti sisäasiainministeriölle, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen koulutuksessa, ohjauksessa ja valvonnassa kiinnitettäisiin huomiota päätöksessä käsiteltyihin sananvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutumista koskeviin seikkoihin. Samalla AOA esitti sisäasiainministeriön harkittavaksi, että se veisi hänen esityksensä myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 51 ja 52 §:n tarkoittaman turvallisuusalan neuvottelukunnan käsiteltäväksi. Hän pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on mahdollisesti antanut aihetta.

AOA lähetti päätöksen myös liikenne- ja viestintäministeriölle ja esitti, että se omalla toimialallaan ottaisi päätöksessä käsitelty sananvapauden toteutumista tukevat näkökohdat huomioon. AOA kiinnitti Helsingin kaupungin liikennelaitoksen huomiota siihen, että metroluokituksen sääntöjen nojalla ei voida kieltää kuvaamista metroasemien yleisöille avoimissa tiloissa. Hän saattoi ratkaisun myös Ilmailulaitoksen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 14.6.2005, dnro 405/4/03* (esittelijänä Jorma Kuopus)

Sisäasiainministeriö viittasi vastauksessaan 23.12.2005 eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 265/2004 vp) järjestyksenvalvoista annetun lain muuttamiseksi, jonka tavoitteena on parantaa järjestyksenvalvojen ammattitaitoa ja lisätä turvallisuus-toimenpiteiden kohteena olevien oikeusturva. Järjestyksenvalvojen peruskoulutusmateriaalin päivitys ja järjestyksenvalvojakouluttajien koulutuksen sisältö on ministeriössä parhaillaan valmisteltavana ja koulutuksissa perusoikeudet tullaan erityisesti huomioimaan. Myös vartijoiden peruskoulutusta tullaan kehittämään edelleen muun muassa lisäämällä vartijan peruskoulutuksen määrää.

AOA:n ratkaisu on viety turvallisuusalan neuvottelukuntaan, jossa asiaa on käsitelty 21.9.2005. Lisäksi ministeriö on toimittanut kirjeen ratkaisusta vartijoiden peruskoulutusta ja turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinnon osia järjestäville oppilaitoksille. Kirjeessä ministeriö on lisäksi pyytänyt oppilaitoksia kiinnittämään opetuksessa erityisesti huomiota sananvapauden sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen.

ASIAKIRJAPYYNNÖN VIREILLEPANOTAPA

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Helsingin maistraatti menetellyt lainmukaisesti hänen asiakirjapyyntöään koskevassa asiassa. Maistraatti oli kieltäytynyt antamasta kirjallista, valituskelpoista päätöstä hänen asiakirjapyyntönsä, ellei pyyntöä esitetä kirjallisesti. Maistraatti ei hänen mukaansa hyväksynyt pyynnön tekemistä myöskään sähköpostilla, vaan pyyntö oli tehtävä allekirjoitetulla asiakirjalla, jollaisena maistraatti piti telefaxia tai kirjettä. AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavan.

Tiedon pyytämiseen ja antamiseen asiakirjasta sekä tiedon antamisesta päättämiseen sovelletaan muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jälj. julkisuuslain) 13 ja 14 §:ssä säädettyjä menettelytapoja. Lisäksi asiakirjapyyntöä koskevassa hallintomenettelyssä noudatetaan soveltuvin osin hallintolakia.

Julkisuuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, millaista vireillepanotapaa julkisuuslain 13 §:ssä tarkoitettua asiakirjapyyntöä esitettäessä on käytettävä. Hallintolain 19 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan hallintoasia pannaan vireille kirjallisesti. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. AOA:n käsityksen mukaan asiassa tuli kiinnittää erityistä huomiota julkisuusperiaatteeseen ja palveluperiaatteeseen sekä julkisuuslain tarkoitukseen. Asiakirjan ja siinä olevien tietojen antamisen voidaan edellyttää tapahtuvan joustavasti ja tiedon pyytäjälle vaivatomin menettelytavoin. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että asiakirjaa voidaan pyytää joko suullisesti tai kirjallisesti. AOA:n mukaan julkisuuslain 13 §:n ja 14 §:n 3 momentin sanamuodoistakin ilmenee, että muun muassa kyseisten säännösten on ajateltu tulevan yleisesti sovellettavaksi esimerkiksi puhelimitse tai viranomaisen luona henkilökohtaisesti asioitaessa suullisesti esitettyjä asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä.

Johtopäätöksenä AOA totesi, että asiakirjapyyntö eli pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä tulee voida esittää suullisesti. Kirjallisen vireillepanon vaatimus voisi tulla poikkeuksellisesti kysymykseen esimerkiksi silloin, jos puhelimitse esitettävässä asia-

kirjapyyntöä lueteltaisiin niin suuri määrä tunnistetiedoiltaan yksilöityjä tai sisällöltään kuvailluja asiakirjoja, että suullisen asiakirjapyyntö oikean sisällön kirjaaminen olisi käytännössä epävarmaa tai aiheuttaisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa on kysymys tilanteesta, jossa asiakirjapyyntöä käsittelevä, viranomaisen palveluksessa oleva virkamies tekee kielteisen päätöksen. Tähän kielteiseen viranhaltijaratkaisuun ei liitetä valitusosoitusta. Asia voidaan nimittää sen jälkeen vielä saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Vasta viranomaisen päätöksestä on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen, joten siihen liitetään valitusosoitus. Valituskelpoiseen ratkaisuun päätyvä asiakokonaisuus tulee siten tuollaisessa tapauksessa käsitellyksi ja ratkaisuksi kahdessa vaiheessa, ensin virkamiehen päätöksellä ja sitten viranomaisen päätöksellä.

Tiedon pyytäjä voi kuitenkin jo esittäessään asiakirjapyyntöä esittää samalla vaatimuksen valituskelpoisen päätöksen saamisesta sen tapauksen varalta, että pyydettyä tietoa ei anneta. Jos asiakirjaa ei anneta, asiakirjapyyntöön annetaan tällöin viranomaisen päätös, josta voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen.

AOA:n käsityksen mukaan on johdonmukaista katsoa, että riittävästi yksilöity asiakirjapyyntö, joka saadaan ensi vaiheessa esittää suullisesti virkamiehelle, tulee voida saattaa suullisesti myös viranomaisen ratkaistavaksi. Kirjallisen vireillepanon edellyttäminen ei tuollaisessa tapauksessa AOA:n mielestä vastaisi hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen toteuttamisen vaatimuksia. Tosin jälkimmäisessä vaiheessa saatetaan havaita tarpeelliseksi pyytää asiakirjapyyntöä esittäjää täsmentämään pyyntöään jossakin suhteessa. Täsmennyksen voi kuitenkin tehdä suullisesti, ja viranomaisen on hallintolain 42 §:n mukaisesti huolehdittava sen kirjaamisesta asiakirjaan.

Vastaavasti asiakirjapyyntöä esittäjä voi jo ensi vaiheessa esittää suullisesti vaatimuksen valituskelpoisen päätöksen saamisesta sen varalta, että virkamies kieltäytyy tiedon antamisesta.

AOA katsoi, että maistraatin olisi tullut ottaa kantelijan asiakirjapyyntö käsiteltäväkseen jo suullisen vireillepanon perusteella ja antaa siihen kantelijan pyytämä kir-

jallinen valituskelpoinen päätös. Suullinen asiakirjapyyntö oli riittävästi yksilöity. Suullisen asiakirjapyyntö-yhteydessä oli myös saatu kirjallisen valituskelpoisen päätöksen antamiseen tarvittava tieto siitä, kuka oli asian vireillepanija. Muutoin viranomaisen saa vaatia tiedon asiakirjapyyntö tekijän henkilöllisyydestä vain julkisuuslain 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Kysymys viranomaisen ratkaistavaksi saatettavan asiakirjapyyntö vireillepanotavasta oli julkisuuslain ja hallintolain asianomaisten säännösten valossa kuitenkin jossain määrin tulkinnanvarainen. Tämän vuoksi AOA katsoi, ettei kantelu kirjallisen vireillepanon edellyttämistä koskevilta osin antanut hänen puoleltaan aiheita muuhun toimenpiteeseen kuin että hän kiinnitti vastaisen varalle Helsingin maistraatin huomiota edellä lausumaansa.

Siltä osin kuin maistraatti oli lisäksi edellyttänyt, että vireillepanoasiakirjassa tulee olla allekirjoitus, ja kieltäytynyt hyväksymästä sähköpostitse lähetettävää vireillepanoasiakirjaa, AOA totesi seuraavan. Sähköisessä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 ja 9 §:n säännöksistä ilmenee, että säännöksissä mainituin edellytyksin vaatimuksen kirjallisesta vireillepanosta täyttää myös sähköinen asiakirja. Sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Maistraatin selvityksestä ei ilmennyt seikkoja, jotka kyseisessä tapauksessa olisivat olleet esteenä sähköpostitse tehtävälle vireillepanolle tai joiden nojalla asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella olisi voitu vaatia.

Näin ollen maistraatti menetteli virheellisesti, kun se kieltäytyi hyväksymästä sähköpostitse toimitettavaa vireillepanoasiakirjaa.

AOA saattoi Helsingin maistraatin tietoon käsityksensä maistraatin virheellisestä menettelystä sekä käsityksen suullisen asiakirjapyyntö ratkaistavaksi ottamisesta.

Koska julkisuuslain ja hallintolain soveltamisessa oli ilmennyt tulkinnanvaraisuutta erityisesti viranomaisen ratkaistavaksi saatettavan asiakirjapyyntö vireillepanotavan osalta, AOA lähetti jäljennöksen päätöksensä myös oikeusministeriölle mahdollisten lainsäädännön täsmentämistarpeiden arvioimista varten.

AOA Jämskeläisen päätös 24.3.2005, dnro 1459/4/04* (esittelijänä Jouni Toivola)

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. Apulaisoikeusasiamiehistä on soveltuvien osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään.

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syyttä 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 virkatointien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin

tulee 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 ihmisyhtä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnan-syyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnan-oikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

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 tehtävänsä hoitaessaan menettelleen 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 syytä 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 tehtävänsä 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 § Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen 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 tai apulaisoikeusasiamiehenä.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

OIKEUSASIAMIESTÄ JA APULAIKESIASIAMIEHIÄ KOSKEVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET

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 päättä.

16 §

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.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään, niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

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 §

Vuosisiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosisiloman.

4 LUKU

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA
JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET

20 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudattavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

5 LUKU

VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §

Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan 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 virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvamislaisa tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilönnottamista 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, arkistinhoitajan, 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
- 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
- rikoksenteikijän luovuttamista
- 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**Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta****VUONNA 2005 KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT***Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat* 5 576

Vuonna 2005 vireille tulleet asiat	3 829
– kantelut oikeusasiamiehelle	3 326
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	26
– omat aloitteet	49
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	43
– muut kirjoitukset	385
Vuodelta 2004 siirtyneet asiat	1 405
Vuodelta 2003 siirtyneet asiat	341
Vuodelta 2002 siirtyneet asiat	1

Ratkaistut asiat 3 491

Kantelut	3 008
Omat aloitteet	52
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	48
Muut kirjoitukset	383

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 2 104

Vuodelta 2005	1 612
Vuodelta 2004	492
Vuodelta 2003	–

Muut käsitellyt asiat 181

Tarkastukset ¹	76
Kanslian hallintoasiat	105

¹ Tarkastuspäiviä 45

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 2005

<i>Kanteluasiat</i>		<i>3 008</i>
Sosiaaliviranomaiset		652
– sosiaalihuolto	329	
– sosiaalivakuutus	323	
Poliisiviranomaiset		505
Terveystuomioratkaisut		286
Tuomioistuimet		245
– yleiset tuomioistuimet	217	
– erityistuomioistuimet	1	
– hallintotuomioistuimet	27	
Vankeinhoitoviranomaiset		235
Työvoimaviranomaiset		123
Kunnalliset viranomaiset		104
Veroviranomaiset		100
Ulosottoviranomaiset		95
Opetusviranomaiset		90
Ympäristöviranomaiset		80
Syyttäväviranomaiset		62
Maa- ja metsäviranomaiset		54
Ulkomaalaisviranomaiset		47
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		41
Ylimmät valtionelimet		35
Sotilasviranomaiset		32
Tulliviranomaiset		31
Edunvalvontaviranomaiset		30
Kirkolliset viranomaiset		11
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		11
Muut valvottavat viranomaiset		139
<i>Omat aloitteet</i>		<i>52</i>
Poliisiviranomaiset		13
Sosiaaliviranomaiset		10
– sosiaalihuolto	6	
– sosiaalivakuutus	4	
Sotilasviranomaiset		10
Tuomioistuimet		4
– yleiset tuomioistuimet	4	
Vankeinhoitoviranomaiset		4
Terveystuomioratkaisut		2
Työvoimaviranomaiset		2
Veroviranomaiset		1
Ylimmät valtionelimet		1
Kunnalliset viranomaiset		1
Ulosottoviranomaiset		1
Maa- ja metsäviranomaiset		1
Opetusviranomaiset		1
<i>Ratkaistut asiat yhteensä</i>		<i>3 060</i>

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2005

Kantelut

3 008

Toimeenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 471)

– huomautus	39
– käsitys	398
– esitys	11
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	23

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 1 828)

– virheellistä menettelyä ei todettu	628
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 200

Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 709)

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	86
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	376
– ei yksilöity	82
– siirto oikeuskanslerille	7
– siirto valtakunnansyyttäjälle	12
– siirto muulle viranomaiselle	16
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	49
– raukesi muulla perusteella	81

Omat aloitteet

52

– syyte	–
– huomautus	1
– käsitys	31
– esitys	5
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	5
– lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	3
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	5
– raukesi muulla perusteella	1
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	1

LIITE 4**Lausunnot ja kuulemiset****LAUSUNNOT***Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

- hallituksen esityksestä laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (3051/5/05)

Liikenne- ja viestintäministeriölle

- ilmailulaitostyöryhmän ehdotuksesta Ilmailun hallinnon ja lainsäädännön uudistaminen ja siihen sisältyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ilmailulaitosta ja ilmailuviranomaista koskevaksi lainsäädännöksi sekä luonnoksen hallituksen esitykseksi ilmailulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (3476/5/04)

Maa- ja metsätalousministeriölle

- ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta (1911/5/05)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi riista-eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja laiksi metsästyslain 87 §:n muuttamisesta (3251/5/05)

Oikeusministeriölle

- hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanotyöryhmän mietinnöstä 2004:15 (3083/5/04)
- henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa -työryhmämietinnöstä 2004:11 (3307/5/04)
- julkisoikeudelliset velkasuhteet – yleislainsäädännön tarve -julkaisusta 2004:9 (3552/5/04)
- jäädyttämistyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta laiksi omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3558/5/04)
- komission tiedonannosta kom(2004)693 Euroopan Unionin perusoikeusvirastosta (36/5/05)
- selvitysmiehen mietinnöstä "Hovioikeuden seulon-tamenettelyn tarkistaminen" ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta laiksi seulon-tamenettelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi (420/5/05)
- ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi riitauttamattomia vaatimuksia koskevan eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen käyttöönotosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen soveltamisesta (1272/5/05)
- IPR-työryhmän mietinnöstä 2005:2 ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta aineettomia oikeuksia koskevien asioiden käsittelystä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi (1495/5/05)

- peitetoimintatyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta anonyymiä todistelua ja peitepoliisin oikeutta osallistua rikollisryhmän toimintaan koskevaksi lainsäädännöksi (1638/5/05)
- oikeudenkäynnin julkisuussäätelyä valmistelleiden työryhmien mietinnöistä Oikeudenkäynnin julkisuus yleisissä tuomioistuimissa 2005:7 ja Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa 2005:6 (1906/5/05)
- valtioneuvoston asettaman paremman säätelyn toimintaohjelman-hankkeeseen liittyen lainsäädännön yleisestä tilasta sekä tähän kehitykseen vaikuttaneista tekijöistä (1978/5/05)
- ehdotuksesta ulosottokaareksi ja verotäytäntöönpanolaiksi 2005:18 (2032/5/05)
- Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietinnöstä Edustuksellinen demokratia KM 2005:1 (2601/5/05)
- ehdotuksesta hallituksen esitykseksi vaalilain muuttamisesta (sähköinen äänestys) (3187/5/05)

Puolustusministeriölle

- rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta, joka korvaisi voimassa olevan rauhanturvaamislain (1496/5/05)

Sisäasiainministeriölle

- hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta (3049/5/05)
- hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta koskien ihmiskaupan uhreille myönnettävää oleskelulupaa (3345/5/05)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista selvittäneen toimikunnan mietinnöstä 2005:10 (3229/5/05)

Työministeriölle

- luonnoksesta ehdotukseksi hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi (1902/5/05)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta; Suomen viidennen määräaikaisraportin käsittelystä (222/5/05)
- ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanosta (2766/5/05)
- luonnoksesta Suomen kolmanneksi määräaikaisraportiksi Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta (3219/5/05)

United Nations High Commissioner for Human Rights

- YK:n kidutuksen vastaisesta sopimuksesta Suomen delegaation kuulemistilaisuutta varten (726/5/05)

Valtiovarainministeriölle

- XML-strategian toimeenpanohankkeen raportista "Kohti sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria" (259/5/05)

Ympäristöministeriölle

- ehdotuksesta hallituksen esitykseksi ympäristövaiikutusten arviointimenettelyä (YVA) koskevan lain ja asetuksen muuttamisesta (1164/5/05)

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Hallintovaliokunnassa

AOA *Rautio* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 29.4.2005 hallituksen esityksestä HE 266/2004 vp laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnassa

AOA *Jääskeläinen* 25.5.2005 hallituksen esityksestä HE 271/2004 vp laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta

AOA *Rautio* 18.2.2005 hallituksen esityksestä HE 261/2004 vp laiksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain muuttamisesta, hallituksen esityksestä HE 262/2004 vp vankeutta ja ehdonalaista vapauttamista koskevaksi lainsäädännöksi ja hallituksen esityksestä HE 263/2004 vp vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnassa

OA *Paunio*, AOA *Rautio* ja AOA *Jääskeläinen* 14.10.2005 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2005

OA *Paunio* selosti kanteluasiassa (dnro 1585/4/03*) tekemäänsä, muun muassa suojelupoliisin menettelyä koskevaa ratkaisuaan perustuslakivaliokunnalle sen pyynnöstä 17.2.2005

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

OA *Paunio* 9.3.2005 hallituksen esityksestä HE 225/2004 vp laiksi lastensuojelunlain muuttamisesta

LIITE 5

Tarkastukset

Tuomioistuimet

Forssan käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Kemi-Tornion käräjäoikeus
Rovaniemen hovioikeus
Rovaniemen käräjäoikeus
Vaasan hallinto-oikeus
Vaasan hovioikeus

Syyttäjälaitos

Forssan kihlakunnanviraston syyttäjäsasto
Sodankylän kihlakunnanviraston syyttäjäsaston
Inarin palvelutoimisto

Poliisihallinto

Forssan kihlakunnan poliisilaitos
Haukiputaan kihlakunnan poliisilaitos
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos/
Töölön säilytysuojat
Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitos
Keskusrikospoliisi
Keskusrikospoliisin Oulun alueyksikkö
Liikkuvan poliisin Pohjois-Suomen alueyksikkö
Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen poliisivankila
Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Vankeinhoito

Helsingin vankila
Hämeenlinnan vankilan
Vanajan avovankilaosasto
Keravan vankila
Kylmäkosken vankila
Laukaan vankila
Mikkelin vankila
Naarajärven vankila
Ojoisten työsiirtola
Oulun vankila

Pelson vankila
Riihimäen vankila
Rikosseuraamusvirasto
Satakunnan vankila
Sukevan vankila
Suomenlinnan työsiirtola
Vaasan vankila

Ulosottotoimi

Kemin kihlakunnanviraston ulosotto-osasto
Rovaniemen kihlakunnanviraston ulosotto-osasto

Puolustusvoimat

Kainuun Prikaati
Kainuun rajavartiosto
Pääesikunta
Suomenlahden Meripuolustusalue/
Isosaaren linnake
Suomenlahden Meripuolustusalue/
Mäkiluodon linnake
Suomenlahden Meripuolustusalue/Upinniemi
Suomenlahden Meripuolustusalue/
Russarön linnake

Tullilaitos

Tornion tullit

Sosiaalihuolto

Asuntola Apollo
Jussin Kodit (yksityinen lastenkoti)
Palvelukoti Sinikello
Peimarin palvelukeskus
Porin kaupungin perheneuvola
Porin kaupungin Ruosniemen perhetukikeskus
Porin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi
Porin nuorisosema

Ravanikoti (yksityinen lastenkoti)
Suojarinteen palvelukeskus

Terveystenhoito

Oulun lääninhallituksen terveysosasto
Porin kaupungin terveyskeskuksen vuodeosastot

Psykiatriset sairaalat

Kanta-Hämeen keskussairaalan psykiatrinen
tulosalue (Ahveniston sairaala)
Niuvanniemen sairaalan nuoriso-osasto
Päijät-Hämeen keskussairaalan psykiatriset osastot

Edunvalvonta

Helsingin kaupungin holhoustoimen
edunvalvontatoimisto

Sosiaalivakuutus

Kansaneläkelaitos/Jyväskylän toimisto
Kansaneläkelaitos/Kampin toimisto
Kansaneläkelaitos/Opintotukikeskus
Kansaneläkelaitos/Suolahden toimisto
Valtiokonttori

Opetustoimi

Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto
Hämeenlinnan yhteiskoulu ja lukio

Verohallinto

Verohallitus

Muut tarkastuskohteet

Kemin oikeusaputoimisto
Lapin alueellinen PTR-rikostiedustelu- ja
analyysiryhmä
Saamelaiskäräjät
Saamen radio
Turun ja Kaarinan seurakuntayhtymä

LIITE 6

Kanslian henkilökunta vuonna 2005

Kansliapäällikkö (määräaikainen)

Mäkinen, Pirkko, VT

Esittelijäneuvokset

Kuopus, Jorma, dosentti, OTT, VT

Kallio, Eero, VT

Marttunen, Raino, VT

Haapkylä, Lea, VT

Länsisyrjä, Riitta, VT

Vanhemmat

oikeusasiamiehensihteerit

Åström, Henrik, VT

(osa-aikaeläkkeellä 1.9.2002 alkaen)

Ojala, Harri, VT

Haapamäki, Juha, VT (virkavapaalla 1.8. alkaen)

Hännikäinen, Erkki, OTK

Tamminen, Mirja, VT

Tanttilinen-Laakkonen, Kaija, OTK

Linnakangas, Aila, OTK, VTK

Aantaa, Tuula, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen, Kari, VT

Kurki-Suonio, Kirsti, OTT

Stoor, Håkan, OTL, VT

Lindström, Ulla-Maija, OTK

Toivola, Jouni, OTK

Pölönen, Pasi, OTT, VT

Verronen, Minna, VT

Pirjola, Jari, OTL, FM

Rita, Anu, VT

Niemelä, Juha, VT

Eteläpää, Mikko, VT

Suhonen, Iisa, VT

Oikeusasiamiehensihteerit (määräaikaiset)

Sarja, Mikko, OTL, VT

Holman, Kristian, HTM

Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, VT

Räty, Ismo, VT (1.8. alkaen)

Neuvontalakimiehet

Wirta, Pia, VT (virkavapaalla)

Rouhiainen, Petri, VT (virkavapaalla 1.2. alkaen)

Neuvontalakimiehet (määräaikaiset)

Hedding, Katja, VT (1.4.–25.11.)

Punkka, Saara, VT

Calin, Elisa (1.2.–31.3. ja 1.12.–31.12.)

Tiedottaja

Helkama, Ilta, FK

Tarkastajat

Huttunen, Kari

Holman, Kristian, HTM (virkavapaalla)

Tarkastaja (määräaikainen)

Calin, Elisa

(virkavapaalla 1.2.–31.3. ja 1.12.–31.12.)

Notaarit

Kerrman, Raili, VN

Rahko, Helena, HN

Koskiniemi, Taru, HN

Tuominen, Eeva-Maria, VN (virkavapaalla)

Notaari (määräaikainen)

Suutarinen, Pirkko, VN

Arkistonhoitaja

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Kirjaaja

Keinänen, Liisa (31.8. saakka)

Kataja, Helena (1.9. alkaen)

Apulaiskirjaaja

Kataja, Helena (31.8. saakka)

Karhu, Päivi (1.9. alkaen)

Osastosihteerit

Ahola, Päivi

Karhu, Päivi (31.8. saakka)

Kivioja, Leena (virkavapaalla)

Stern, Mervi

Osastosihteeri (määräaikainen)

Salminen, Virpi

Toimistosihteerit

Helin, Leena

Raahenmaa, Arja

Salminen, Virpi (virkavapaalla)

Toimistosihteerit (määräaikaiset)

Keinänen, Kristiina

Salminen, Sirpa

Kaukolinna, Mikko

LIITE 7

Kanslian yhteiset koulutustilaisuudet vuonna 2005

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin” -koulutustilaisuus (oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen)

Eduskunnan oikeusasiamiesinstituution 85-vuotisminaari ”Laillisuusvalvonta perusoikeusuudistuksen jälkeen” eduskunnan lisärakennuksessa 8.2.2005 sekä siihen liittyvä kanslian opintomatka Tukholmaan tutustumaan Ruotsin oikeusasiamiehen työhön 10–11.2.2005

”Uudet eläkesäännökset” -infotilaisuus 15.3.2005 (toimistopäällikkö Anna-Liisa Virtanen, Valtiokonttori)

Perus- ja ihmisoikeuskoulutus lapsen perus- ja ihmis-oikeuksista 26.5.2005 (oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio)

”Työelämän muutos ja työntekijöiden itsesääätely” -työhyvinvointitilaisuus 31.5.2005 (professori Juha Siltala)

”Perusoikeuksien oikeusvaikutukset” -koulutustilaisuus 7.9.2005 (professori Veli-Pekka Viljanen)

Työhyvinvointitilaisuus kehityskeskusteluista 12.12.2005 (VTT, dosentti Mikko Wennberg)

LIITE 8

Puheet ja esitelmät

OA Paunio esitti tervehdyssanat XXXVII Asianajajapäivillä Kalastajatorpalla.

AOA Jääskeläinen luennoi syyttäjäkursilla Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen luennoi Tampereen poliisikoululla aiheesta *Hyödyntämiskiellot esitutkinnassa*.

AOA Jääskeläinen luennoi apulaissyyttäjien koulutuksessa Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

OA Paunio piti juhlapuheen Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan opiskelijoiden ainejärjestö Lex ry:n XLIV vuosijuhlissa.

Oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio luennoi aiheesta *Lasten perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnan näkökulmasta* seminaarissa, jonka teemana oli *Lastensuojelun ajankohtaiset haasteet*.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki piti luennon poliisiammattikorkeakoululla.

Oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor luennoi aiheesta *Beslut och inflytande* Vammaisjärjestö FDUV:n seminaarissa *Är familjen i centrum?*

Oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas puhui aiheesta *Vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen* Vammaispalvelupäivillä Lahdessa.

Kansliapäällikkö Pirkko Mäkinen kertoi oikeusasiamiehen toiminnasta Montenegron parlamenttivaltuuskunnalle.

Oikeusasiamiehensihteeri Kurki-Suonio kertoi työstään oikeusasiamiehen kansliassa ihmisoikeuksien valvon-
nassa, erityisesti lasten oikeuksien valvon-
nassa Oikeus-

tieteen opiskelijoiden eurooppalaisen yhdistyksen ELSA Helsinki ry:n *Lawyers at Work* –tilaisuudessa, jonka teemana oli *Ihmisoikeudet Suomessa tänään*. Samassa tilaisuudessa oikeusasiamiehensihteeri Pölönen puhui ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjauksista.

Oikeusasiamiehensihteeri Stoor alusti aiheesta *Lagstiftning om patientens rättigheter* Vaasassa tilaisuudessa, jonka teemana oli *Psykiatrisen hoidon etiikka*.

OA Paunio esitelmöi aiheesta *Ihmisoikeudet demen-
tiahoidossa* kutsuseminaarissa, jonka teemana oli *Eettiset arvot dementoituneiden hoidossa – demen-
tiapotilaan itsemääräämisoikeus*.

AOA Rautio puhui aiheesta *Korruption torjunta* ja oikeusasiamiehensihteeri Pirjola oikeusasiamiehen toiminnasta eduskunnassa vierailleelle afghanistalaisdelegaatiolle.

OA Paunio alusti aiheesta *Perus- ja ihmisoikeusulottuvuus eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvon-
nassa* National Arbitration Forumin kevätkokouksessa.

Esittelijäneuvos Jorma Kuopus luennoi verkkoviestin-
nän lainsäädännöstä ulkoasiainministeriössä.

Oikeusasiamiehensihteeri Kurki-Suonio esitti kommenttipuheenvuoron dos. Svend Danielssenin alustukseen *Forealdreansvar. Innhold og beslutningsmuligheter ved felles forealdreansvar – felles forealdreansvar i konfliktfylte familier* pohjoismaisessa seminaarissa Oslossa Norjassa. Seminaarin teemana olivat lapsen oikeudet.

AOA Rautio alusti aiheesta *Økonomisk kriminalitet og de almindelige strafbarhedsbetingelser – betaler forbrydelse sig?* pohjoismaisessa lakimieskokouksessa Reykjavikissa.

Oikeusasiamiehensihteeri Linnakangas alusti aiheesta *Perusoikeudet ja sosiaaliset oikeudet, ihmisoikeus-sopimukset ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet* Etelä-Suomen lääninhallituksen työntekijöiden koulutustilaisuudessa Helsingissä.

Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola kertoi oikeusasiamiehen toiminnasta Romaniasiaien neuvottelukunnan neuvottelupäivillä Kuopiossa.

Oikeusasiamiehensihteeri Pirjola alusti aiheesta *Ihmisoikeudet ja kulttuuri* Väestöliiton seminaarissa.

Oikeusasiamiehensihteeri Stoor esitelmöi Vaasassa aiheesta *Beslut och inflytande i fråga om tjänster för handikappade* seminaarissa, jonka teemana oli *Är familjen i centrum?*

AOA Jääskeläinen piti puheenvuoron Aste ry:n seminaarissa eduskunnan lisärakennuksessa.

Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen luennoi aiheesta *Terveydenhuollon kantelut* Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltohenkilöstön ja psykologien neuvottelupäivillä Vankeinhoidon koulutuskeskuksessa.

OA Paunio alusti aiheesta *Kohti oikeudenmukaisempaa oikeudenkäyntiä* Valtakunnallisilla oikeustieteen päivillä 2005 Rovaniemellä.

Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää luennoi aiheesta *Oikeusasiamiehen poliisiin kohdistama laillisuusvalvonta* Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella.

OA Paunio puhui aiheesta *Terveydenhuollon laillisuusvalvonta-asiat* Raimo Lahden ja Suomen lääkintäoikeuden ja -etiikan juhlasymposiumissa.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Harri Ojala luennoi aiheenaan *Katsaus laillisuusvalvontaan ja vankeinhoidon kanteluihin* Vankilavirkailijain Liitto VVL ry:n edustajistonluentopäivillä Katajanokalla.

OA Paunio esitti kommenttipuheenvuoron aiheesta *Viittomakielisten perusoikeudet* Kuurojen Liitto ry:n Kumppanuusfoorumi II:ssa eduskunnan lisärakennuksen auditoriossa.

Kansliapäällikkö Mäkinen kertoi oikeusasiamiehen kansliasta ja suomalaisesta tasa-arvolainsäädännöstä vietnamilaisille kansanedustajille.

ASIAHAKEMISTO

ADOPTIO

- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa 204
- adoptiomenettelyyn liittyvät asiat 204

AJOKORTTI

- väliaikaisen ajokiellon määräämisen tarkistaminen tai ajokortin palauttaminen 135

AJOKORTTITODISTUS

- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 190

ASIAKASMAKSU

- sairaankuljetusmaksun lainvastainen periminen 198

ASIAKASPALVELU

- postileimojen kaksikielisyys 235
- Sortti-aseman ruotsinkielinen asiakaspalvelu 236

ASIAKIRJA

- asiakirjojen salassapito vangitsemisasiassa 98
- suljetusta käsittelystä ja aineiston salassapidosta päättäminen 100
- oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn viranomaisessa 106
- potilasasiakirjamerkinnot ja potilastietojen luovuttaminen 193
- viranomaisen velvollisuus käsitellä huolellisesti salassa pidettäviä asiakirjoja 225
- asiakirjapyyntöön vireillepanotapa 267

ASIAMIES

- mielenterveyspotilaan asema 192

ASIANOSAINEN

- asiavaltuuden selvittäminen hallinto-oikeudessa 94
- rikosilmoituksen kirjaaminen 130

AUTOVERO

- todistustaakan jako ja näyttökynnys mittarilukeman oikeellisuudesta 170

- autoveron oikaisupäätöksen viipyminen 171
- ajoneuvon arvon määrittelyn viivästytminen Tullihallituksessa 171

AVUSTAJA

- asianajosalaisuus teknisessä kuuntelussa 74
- avustajan käyttö 133
- tutkintavangin ja hänen avustajansa välinen kirjeenvaihto 135

EDUNVALVONTA

- lapsen vanhemman tai huoltajan asema 203
- holhoustoimen edunvalvontapalveluiden riittävyys Helsingissä 211

ESITUTKINTA

- syyttäjän menettely hänen päättäessään esitutinnan suorittamatta jättämisestä 106
- lisätutinnan suorittaminen ennen syyteharkinnan päättämistä 107
- epäillyn asemaan asettaminen ja esitutinnan päättäminen 108
- törkeää vakoilua koskevan asian tutkinta 112
- esitutinnan aloittaminen 116
- esitutinnan keskeyttämisen edellytykset 117
- käsittelyajat Ahvenanmaan poliisissa 118
- kiinniottaminen epäillyssä törkeässä rattijuopumuksessa 123
- alle 15-vuotiaista koskevan esitutinnan päätöksen perustelut 124
- esitutkintalain mukainen toimenpiteistä luopuminen 124
- riittämätön selvitys ennen esitutkintapäätöksen tekemistä 125
- väkivaltarikoksen esitutinnan lopettaminen 126
- kirjallisen esitutkintapäätöksen merkitys 127
- salassapidettävän tiedon antaminen 130
- rikosilmoituksen kirjaaminen 130
- esitutkinnassa käytettävä kieli 131
- esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätetty esitutkinta-aineisto 132
- avustajan käyttö 133
- puhelinkuulustelun edellytykset 135

ESTEELLISYYS

- rikoksen tutkija todistajana jutussa ja mahdollinen esteellisyys 137
- tutkinnanjohtajan esteellisyys 138

HALTUUNOTTO

- haltuunotetun omaisuuden säilyttämisestä annettavat ohjeet 171
- tullin menettely nuuskan haltuunotossa 172

HAMMASHUOLTO

- toimeentulotukiohjeen lainvastaisuus 180
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 190

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS

- tullitarkastuksen edellytykset 173
- mielenterveyspotilaan asema 192
- puhalluskokeen ottaminen opettajalta työnantajan läsnä ollessa 232

HENKILÖKOHTAINEN VAPAAUS

- poliisilain mukaisen säilönnön edellytykset 121
- kiinniotaminen ja kotietsintä epäilyssä rahanväärennyksessä 123
- todistajan koskemattomuus 134

HENKILÖNTARKASTUS

- vangin oikeus saada jäljennös henkilöntarkastuspöytäkirjasta 149
- tullitarkastuksen edellytykset 173
- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun 191

HENKILÖREKISTERI

- tietojen luovuttaminen poliisirekistereistä 129

HOLHOUSTOIMI

- holhoustoimen edunvalvontapalveluiden riittävyys Helsingissä 211

HUOLELLISUUS

- huolellisuus tuomiolauselman antamisessa 94
- äänittämisen epäonnistuminen oikeuden istunnossa 94
- asiavaltuuden selvittäminen hallinto-oikeudessa 94
- oikeusrekisterikeskuksen saatavan perintä 94

- oikeusaputoimiston viivästys ja huolimattomuus elatusapuasian käsittelyssä 95
- syyteoikeuden vanhentuminen käräjä-oikeudessa 95
- syyttäjän menettely hänen päättäessään esitutkinnan toimittamatta jättämisestä 106
- kirjallisen esitutkintapäätöksen merkitys 127
- rikosilmoituksen kirjaaminen 130
- huolellisuus terveydenhuollossa 144
- varusmiehen tapaturmailmoituksen huolimaton käsittely 165
- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun 191
- potilasasiakirjamerkinnot ja potilastietojen luovuttaminen 193
- terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksikköjen menettelyn asianmukaisuus 194
- lapsen oikeus psykiatriseen osastohoitoon 206
- viivästys toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä 215
- työvoimatoimiston huolellisuus asioiden käsittelyssä 220
- työttömyyskassan menettely 221
- työvoimatoimiston menettely 221
- työsuojelupiirin menettely 221
- viranomaisen velvollisuus käsitellä huolellisesti salassa pidettäviä asiakirjoja 225
- ympäristöministeriön menettely valtionavustusasiassa 255

HYVÄ HALLINTO

- poliisimiehen virkatehtävän ja yksityisasian välinen rajanveto 138
- tiedottaminen vankeja koskevista ohjeista 148
- ulosottomiehen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus 153
- puolustusministeriön menettely palvelussuhdeasiassa 165
- varusmiehen tapaturmailmoituksen huolimaton käsittely 165
- käännättämisestä ilmoittaminen 176
- toimeentulotukipäätöksen tekeminen 182
- kiirehtimispyyntöön vastaaminen 183
- toimeentulotukipäätöksen lähettäminen 183
- vammaispalveluohjeen lainvastaisuus 185
- hoito- ja palvelusuunnitelman laatiminen 187
- päätöksen perusteleminen ja viivästys omaishoidontukiasian käsittelyssä 187
- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun 191
- potilasasiakirjamerkinnot ja potilastietojen luovuttaminen 193

- terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksikköjen menettelyn asianmukaisuus	194
- karsastuspotilaan hoito	196
- lapsen huolto- ja tapaamisoikeus	201
- lastensuojelu	201
- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa	204
- lapsen oikeus perusopetukseen pidennettynä oppivelvollisuutena	209
- TE-keskuksen menettely	221
- työsuojelupiiriin menettely	221
- virheellinen neuvonta työmarkkinatukiasiassa	221
- kaupunginhallituksen velvollisuus huolehtia vesihuoltolain mukaisen taksarakenteen voimaan saattamisesta	225
- oikeus asian asianmukaiseen käsittelemiseen viranomaisessa	225
- viranhaltijan oikeus tulla kuulluksi	226
- verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuus	240
- Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun maksullisuus	243
- ajoneuvoverotuksen puhelinneuvonnan ulkoistaminen	244
- ympäristötuen erityistuen maksatusta koskevan päätöksen antaminen	257
- taksiluvan peruuttaminen	263

JULKISUUS

- asiakirjojen salassapito vangitsemisasiassa	98
- suljetusta käsittelystä ja aineiston salassapidosta päättäminen	100
- törkeää vakoilua koskevan asian tutkinta	112
- tietojen luovuttaminen poliisirekistereistä	129
- poliisin tiedottaminen syyteharkinnassa olevasta asiasta	130
- kuntalaisen oikeus saada tietoa vireillä olevasta julkisesta asiasta	188
- verovirkamiesten nimien ilmoittaminen	247

JÄRJESTYKSENVALVOJA

- kuvaamisluvan vaatiminen liikenneasemilla	265
---	-----

KANSANELÄKELAITOS

- Kansaneläkelaitoksen ulosottoon antamien tietojen virheellisyys	156
- viivästys toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä	215
- hyvä hallinto toimeentuloturva-asioissa	217
- työttömyyspäiväraahakemuksen käsittely	220
- virheellinen neuvonta työmarkkinatukiasiassa	221

KANTELLOIKEUS

- varusmiehen oikeus kannella oikeusasiamiehelle	164
--	-----

KIELI

- esitutkinnassa käytettävä kieli	131
- postileimojen kaksikielisyys	235
- liikenneopasteiden kaksikielisyys	235
- Sortti-aseman ruotsinkielinen asiakaspalvelu	236

KIINNIOTTO

- kiinniottaminen epäilyssä törkeässä rattijuopumuksessa	123
--	-----

KIRJEENVAIHTO

- tutkintavangin ja hänen avustajansa välinen kirjeenvaihto	135
---	-----

KOTIETSINTÄ

- kotietsinnän edellytykset	119
- kotietsintä muualla kuin rikoksesta epäillyn luona	119
- kotietsintämääräys ja -pöytäkirja	119
- kotietsintä lakiasiantoimistossa	120
- kiinniottaminen ja kotietsintä epäilyssä rahanväärennyksessä	123

KOULUKULJETUS

- koulukuljetuspalvelun laajuudesta tiedottaminen	225
---	-----

KULJETUSPALVELU

- vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut	183
- kuljetuspalveluista perittävät maksut	183
- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyn viivästys	184

KULTTUURIAVUSTUS

- harkintavallan käyttö kulttuuriavustusten jaossa	226
--	-----

KUNTA

- kaupunginhallituksen velvollisuus huolehtia vesihuoltolain mukaisen taksarakenteen voimaan saattamisesta	225
- koulukuljetuspalvelun laajuudesta tiedottaminen	225

- oikeus asian asianmukaiseen käsittelymiseen viranomaisessa	225	- vartijan kielenkäyttö	151
- viranomaisen velvollisuus käsitellä huolellisesti salassa pidettäviä asiakirjoja	225	- asepalvelusta suorittavan naisen kohtelu	167
- viranhaltijan oikeus tulla kuulluksi	226	- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun	191
- pysäköinninvalvojan vastalauseeseen antaman päätöksen perusteleva	226		
- hallinto-oikeudelle annettavan lausunnon viivästyminen	226	LAPSI	
- harkintavallan käyttö kulttuuriavustusten jaossa	226	- alle 15-vuotiaasta koskevan esitutkinnan päätöksen perustelut	124
		- avustajan käyttö	133
		- vankien perhe-elämän suoja	146
		- päivähoidon henkilöstömitoitus	185
		- päivähoitomaksun määräytyminen ja elatusvelvollisuus	186
		- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveystalvelujen saatavuus	190
		- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun	191
		- potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen	193
		- karsastuspotilaan hoito	196
		- lapsen huolto- ja tapaamisoikeus	201
		- lastensuojelu	201
		- lapsen sijaishuollon valvonta	202
		- adoptiomenettelyyn liittyvät asiat	204
		- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa	204
		- lasten koulunkäynti	205
		- lapsen oikeus psykiatriseen osastohoitoon	206
		- lapsen oikeus perusopetukseen pidennettynä oppivelvollisuutena	209
		LAUSUNTO	
		ks. luettelo annetuista lausunnoista (liite 4)	290
		LIIKENNE	
		- liikenneopasteiden kaksikielisyys	235
		- saaristoliiikenteen liikennemaksujen eriarvoisuus	262
		- taksiluvan peruuttaminen	263
		- liittymälupahakemuksen käsittely	264
		- kuvaamisluvan vaatiminen liikenneasemilla	265
		LIKKUMISESTE	
		- liikkumisesteettömän rakentamisen vastainen rakennuslupa	251
		- liikkumisesteettömästä rakentamisesta poikkeaminen rakennuslupa-asia	252
		- liikkumisesteen aiheuttanut hissin peruskorjaus	253
KUULEMINEN			
- vankilalääkärin menettely lääkkeiden alasajossa	143		
- omaisuuden häviöarvioinnin arviointi pesäosituksen ulosmittauksessa	153		
- vammaisneuvoston kuuleminen	184		
- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa	204		
- lasten koulunkäynti	205		
- viranhaltijan oikeus tulla kuulluksi	226		
- lainvastainen menettely rakennuslupa-asia	253		
- taksiluvan peruuttaminen	263		
KÄSITTELYAIKA			
- kunnallisasian käsittelyaika hallinto-oikeudessa	93		
- vakuutus-oikeustuomarin viivytys esteettömän kokoonpanon järjestämisessä	93		
- käsittelyn viivästyminen Valtakunnansyyttäjänvirastossa	107		
- käsittelyajat Ahvenanmaan poliisissa	118		
- autoveron oikaisupäätöksen viivästyminen	171		
- ajoneuvon arvon määrittämisen viivästyminen Tullihallituksessa	171		
- viivästyminen toimeentulotukiasioiden käsittelyssä	181		
- kanteluasian käsittelyn kesto lääninhallituksessa	182		
- vammaispalveluhakemuksen käsittelyn joutuisuus	184		
- terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksikköjen menettelyn asianmukaisuus	194		
- viivästyminen toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä	215		
- TE-keskuksen menettely	221		
- vero-oikeuden menettely oikaisuvaatimuksen käsittelyssä	238		
- veronhuojennushakemuksen käsittely	239		
KÄYTTÄYTYMINEN			
- käräjätuomarin käyttö pääkäsittelyssä	93		
- tuomarin käyttö	93		

LÄÄKELAITOS

- terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksikköjen menettelyn asianmukaisuus 194

LÄÄNINHALLITUS

- kanteluasian käsittelyn kesto lääninhallituksessa 182
- asukkaiden valinta palveluasumiseen 187
- kuntalaisen oikeus saada tietoa vireillä olevasta julkisesta asiasta 188

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

- kestävän metsätalouden rahoituksen valvonta 258

MAATALOUDEN TUKEA

- ympäristötuen erityistuen maksatusta koskevan päätöksen antaminen 257
- valitusasian käsittelyn viivästyminen 257
- viivästys valvontapöytäkirjan toimittamisessa viljelijälle 258

MAISTRAATTI

- asiakirjapyyntöön vireillepanotapa 267

MUSEOVIRASTO

- Vrouw Marian hylyn suojeleminen 250

NEUVONTAVELVOLLISUUS

- rikosilmoituksen kirjaaminen 130
- ulosottomiehen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus 153
- hoito- ja palvelusuunnitelman laatiminen 187
- terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksikköjen menettelyn asianmukaisuus 194
- virheellinen neuvonta työmarkkinatukiasiassa 221
- oikeus asian asianmukaiseen käsittelemiseen viranomaisessa 225

OIKEUDENKÄYNTI

- riita-asian käsittelyn viivästyminen 97

OIKEUSAPU

- ratkaisupyyntömenettelyn soveltamisala 95
- oikeusaputoimiston viivästys ja huolimattomuus elatusapuasian käsittelyssä 95

OIKEUSREKISTERIKESKUS

- oikeusrekisterikeskuksen saatavan perintä 94

OPETUS

- lasten koulunkäynti 205
- lapsen oikeus perusopetukseen pidennettynä oppivelvollisuutena 209
- opintomaksut muussa yliopistossa suoritettavista opinnoista 230
- lausunnon antajan puolueettomuus nimitysasiassa 231
- terveystietojen kerääminen ammattiopistoon hakevilta 231
- puhalluskokeen ottaminen opettajalta työnantajan läsnä ollessa 232

OPINTOMAKSU

- opintomaksut muussa yliopistossa suoritettavista opinnoista 230

OSTOPALVELU

- taksikuljetuksen valvonta 188
- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa 204

PAKKOKEINO

- pakkokeinolupien määräaikaisten laskeminen 74
- syyttäjän menettely vapaudenmenetysajan selvittämisessä 105
- kotietsinnän edellytykset 119
- kotietsintä muualla kuin rikoksesta epäillyn luona 119
- kotietsintämääräys ja -pöytäkirja 119

PALVELUPERIAATE

- vammaispalveluohjeen lainvastaisuus 185
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 190

PERHE-ELÄMÄN SUOJA

- vankien perhe-elämän suoja 146
- tutkintavangin lähiomaisen tapaamis-oikeuden toteutuminen 146

PERUSTELEMINEN

- suljetusta käsittelystä ja aineiston salassapidosta päättäminen 100
- poliisin toiminta jalkapallo-ottelusta poistamisessa 121
- kirjallisen esitutkintapäätöksen merkitys 127
- päätöksen perusteleminen ja viivästys omaishoidontukiasiain käsittelyssä 187
- lapsen huolto- ja tapaamisoikeus 201
- lastensuojelu 201

- hyvä hallinto toimeentuloturva-asioissa	217
- pysäköinninvalvojan vastalauseeseen antaman päätöksen perusteleva	226
- verosta vapauttamista koskevan päätöksen perusteleva	239
- menettely yksityistietoituksessa	257

POISTUMISLUPA

- huolellisuus terveydenhuollossa	144
- poistumisluvan ohjeiden täsmällisyys	148

POLIISI

- telepakkokeinojen valvontajärjestelmän toimivuus ja telekuunteluluvan ulottuvuus	71
- telekuuntelun soveltamisala	74
- asianajosalaisuus teknisessä kuuntelussa	74
- kesämökin tekninen kuuntelu	76
- televalvonta kadonneen henkilön etsimiseksi	76
- syyttäjän menettely vapaudenmenetysajan selvittämisessä	105
- oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn viranomaisessa	106
- käsittelyn viivästyminen Valtakunnansyyttäjänvirastossa	107
- törkeää vakoilua koskevan asian tutkinta	112
- pidätetyn ravinto poliisivankilassa ja säilytys-huoneen valaistus	114
- ilmoitus vapaudenmenetyksestä omaisille	115
- tutkintavangin oikeus radion hallussapitoon	115
- Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen toimintatilat	115
- esitutinnan aloittaminen	116
- esitutinnan keskeyttämisen edellytykset	117
- käsittelyajat Ahvenanmaan poliisissa	118
- kotietsinnän edellytykset	119
- kotietsintä muualla kuin rikoksesta epäillyn luona	119
- kotietsintämääräys ja -pöytäkirja	119
- kotietsintä lakiasiaintoimistossa	120
- takavarikon lykkääminen	120
- poliisin toiminta jalkapallo-ottelusta poistamisessa	121
- poliisilain mukaisen säilöönoton edellytykset	121
- turvallisuustarkastuksen edellytysten puuttuminen	122
- kiinnittäminen ja kotietsintä epäillyssä rahanväärennyksessä	123
- kiinnittäminen epäillyssä törkeässä rattijuopumuksessa	123

- alle 15-vuotiasta koskevan esitutinnan päätöksen perustelu	124
- esitutkintalain mukainen toimenpiteistä luopuminen	124
- riittämätön selvitys ennen esitutkinta-päätöksen tekemistä	125
- väkivaltarikoksen esitutinnan lopettaminen	126
- kirjallisen esitutkintapäätöksen merkitys	127
- poliisirikostutkinnan asianmukaisuus	128
- valokuvan poistaminen kameran muistista	128
- tietojen luovuttaminen poliisirekistereistä	129
- salassapidettävän tiedon antaminen	130
- poliisin tiedottaminen syyteharkinnassa olevasta asiasta	130
- rikosilmoituksen kirjaaminen	130
- esitutkinnassa käytettävä kieli	131
- esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätetty esitutkinta-aineisto	132
- vääran henkilötiedon käyttö rangaistus-määräysmenettelyssä	132
- avustajan käyttö	133
- todistajan koskemattomuus	134
- tutkintavangin ja hänen avustajansa välinen kirjeenvaihto	135
- puhelinkuustelun edellytykset	135
- väliaikaiseen ajokieltoon määräämisen tarkastaminen tai ajokortin palauttaminen	135
- virka-avun antaminen yksityiselle henkilölle	136
- poliisimiesten nimitykset alempiin virkoihin	137
- rikoksen tutkija todistajana jutussa ja mahdollinen esteellisyys	137
- tutkinnanjohtajan esteellisyys	138
- poliisimiehen virkatehtävän ja yksityisasian välinen rajanveto	138
- käännästyttämisestä ilmoittaminen	176
- ulkomaalaisen käyttäminen oman maansa edustustossa	176
- lääkityksen käyttö maasta poistettaessa	176

POTILAS

- vankilalääkärien menettely lääkkeiden alasajossa	143
- korvaushoitopotilaan sijoittaminen avo-laitokseen	145
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveys-palvelujen saatavuus	190
- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun	191
- potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen	193
- karsastuspotilaan hoito	196
- lapsen oikeus psykiatriseen osastohoitoon	206

PUHALLUSKOE

- puhalluskokeeseen pakottaminen työnantajan läsnä ollessa

232

- lainvastainen menettely rakennuslupa-asiassa 253
- yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen vastaiset rakennusluvut 254

PUHELINNEUVONTA

- verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuus 240
- Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun maksullisuus 243
- ajoneuvoverotuksen puhelinneuvonnan ulkoistaminen 244

RANGAISTUSMÄÄRÄYSMENETTELY

- väärän henkilötiedon käyttö rangaistus-määräysmenettelyssä 132

RATKAISUPYYNTÖMENETTELY

- ratkaisupyyntömenettelyn soveltamisala 95

PUOLUEETTOMUUS

- käräjätuomarin menettely televalvontalupia myönnettäessä 72
- poliisimiehen virkatehtävän ja yksityisasian välinen rajanveto 138
- lapsen huolto- ja tapaamisoikeus 201
- lausunnon antajan puolueettomuus nimitys-asiassa 231

RIISTANHOITOYHDISTYS

- todistus karhun luvallisesta metsästyksestä 258

RIKOSILMOITUS

- rikosilmoituksen kirjaaminen 130

PUOLUSTUSVOIMAT

- tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen virka-apu 162
- siviilipalvelushakemuksen käsittelyn viivästyminen 164
- varusmiehen oikeus kannella oikeusasiamiehelle 164
- puolustusministeriön menettely palvelus-suhdeasiassa 165
- varusmiehen tapaturmailmoituksen huolimaton käsittely 165
- puolustusvoimien lääkäripula 166
- asepalvelusta suorittavan naisen kohtelu 167
- Panssariprikaatin kasarmirakennuksen homeongelma 168
- siviilipalvelusmiesten henkilötietojen luovuttaminen puolustusvoimille 169

SALASSAPITO

- asiakirjojen salassapito vangitsemisasiassa 98
- suljetusta käsittelystä ja aineiston salassa-pidosta päättäminen 100
- salassapidettävän tiedon antaminen 130
- viranomaisen velvollisuus käsitellä huolelli-sesti salassa pidettäviä asiakirjoja 225

SANANVAPAAUS

- valokuvan poistattaminen kameran muistista 128
- kuvaamisluvan vaatiminen liikenneasemilla 265

SELVITTÄMISVELVOLLISUUS

- toimeentulotuen hakijan velvollisuus esittää pankkitilitiedot sekä selvitys lapsen tapaamis-menoista 179
- toimeentulotukiasian selvittäminen 179

PYSÄKÖINNINVALVONTA

- pysäköinninvalvojan vastalauseeseen antaman päätöksen perusteleva 226

SIVILIPALVELUS

- siviilipalvelushakemuksen käsittelyn viivästy-minen 164
- siviilipalvelusmiesten henkilötietojen luovutta-minen puolustusvoimille 169

PÄIVÄHOITO

- päivähoidon henkilöstömitoitus 185
- päivähoitomaksun määräytyminen ja elatusvelvollisuus 186

SOSIAALIHUOLTO

- toimeentulotuen hakijan velvollisuus esittää pankkitilitiedot sekä selvitys lapsen tapaamis-menoista 179
- toimeentulotukiasian selvittäminen 179
- toimeentulotuen maksaminen 179

RAKENNUSLUPA

- liikkumisesteettömästä rakentamisesta poikkeaminen rakennuslupa-asiassa 252

- toimeentulotukiohjeen lainvastaisuus	180
- viivästys toimeentulotukiasioiden käsittelyssä	181
- kanteluasian käsittelyn kesto lääninhallituksessa	182
- toimeentulotukipäätöksen tekeminen	182
- kiirehtimispyyntöön vastaaminen	183
- toimeentulotukipäätöksen lähettäminen	183
- vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut	183
- kuljetuspalveluista perittävät maksut	183
- vammaisneuvoston kuuleminen	184
- tulkkipalvelujen järjestäminen	184
- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyn viivästys	184
- vammaispalveluohjeen lainvastaisuus	185
- päivähoidon henkilöstömitoitus	185
- päivähoitomaksun määräytyminen ja elatusvelvollisuus	186
- hoito- ja palvelusuunnitelman laatiminen	187
- päätöksen perusteleminen ja viivästys omaishoidontukiasian käsittelyssä	187
- kuntalaisen oikeus saada tietoa vireillä olevasta julkisesta asiasta	188
- lastensuojelu	201
- lapsen sijaishuollon valvonta	202
- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa	204
- adoptiomenettelyyn liittyvät asiat	204

SOSIAALIVAKUUTUS

- viivästys toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä	215
--	-----

SUHTEELLISUUSPERIAATE

- kotietsinnän edellytykset	119
- taksiluvan peruuttaminen	263

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS

- todistus karhun luvallisesta metsästyksestä	258
---	-----

SUOSTUMUS

- sairauden seurannan vuoksi eristysselliin sijoittaminen	145
- varojen tilitys velkojille ennen ulosottovalituksen ratkaisua	155
- lapsen vanhemman tai huoltajan asema	203

SYYTEHARKINTA

- poliisin tiedottaminen syyteharkinnassa olevasta asiasta	130
--	-----

SYYTTÄJÄ

- syyttäjän menettely vapaudenmenetysajan selvittämisessä	105
- syyttäjän menettely hänen päättäessään esitutinnan suorittamatta jättämisestä	106
- lisätutinnan suorittaminen ennen syyteharkinnan päättämistä	107
- käsittelyn viivästyminen Valtakunnansyyttäjänvirastossa	107
- epäillyn asemaan asettaminen ja esitutinnan päättäminen	108

SYYTTÖMYYSOLETTAMA

- törkeää vakoilua koskevan asian tutkinta	112
--	-----

SÄHKÖINEN ASIOINTI

- asiakirjapyyntöön vireillepanotapa	267
--------------------------------------	-----

SÄILÖÖNOTTO

- poliisilain mukaisen säilöönoton edellytykset	121
---	-----

TAKAVARIKKO

- kotietsintä lakiasiaintimistossa	120
- takavarikon lykkääminen	120

TALOUS- JA VELKANEUVONTA

- asiakkaiden yhdenvertaisuus talous- ja velkaneuvonnassa	154
---	-----

TARKOITUSSIDONNAISUUS

- poliisimiesten nimitykset alempiin virkoihin	137
- tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen virka-apu	162

TE-KESKUS

- TE-keskuksen menettely	221
- ympäristötuen erityistuen maksatusta koskevan päätöksen antaminen	257
- valitusasian käsittelyn viivästyminen	257
- viivästys valvontapöytäkirjan toimittamisessa viljelijälle	258

TEKNINEN KUUNTELU

- asianajosalaisuus teknisessä kuuntelussa	74
- kesämökin tekninen kuuntelu	76

TELEKUUNTELU

- telepakkokeinojen valvontajärjestelmän toimivuus ja telekuunteluluvan ulottuvuus 71
- telekuuntelun soveltamisala 74
- takavarikon lykkääminen 120

TELEPAKKOKEINO

- telepakkokeinojen valvontajärjestelmän toimivuus ja telekuunteluluvan ulottuvuus 71

TELEVALVONTA

- käräjätuomarin menettely televalvontalupia myönnettäessä 72
- televalvonta kadonneen henkilön etsimiseksi 76

TERVEYDENHUOLTO

- vankilalääkärien menettely lääkkeiden alasajossa 143
- huolellisuus terveydenhuollossa 144
- sairauden seurannan vuoksi eristysselliin sijoittaminen 144
- korvaushoitopotilaan sijoittaminen avolaitokseen 145
- kuljetettavana olevan vangin ruokailun järjestäminen 150
- puolustusvoimien lääkäripula 166
- Panssariprikaatin kasarmirakennuksen homeongelma 168
- lääkityksen käyttö maasta poistettaessa 176
- vammaispalveluohjeen lainvastaisuus 185
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus 190
- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun 191
- potilaan tiedonsaanti ja itsemääräämisoikeus 192
- mielenterveyspotilaan asema 192
- potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen 193
- karsastuspotilaan hoito 196
- sairaankuljetusmaksun lainvastainen periminen 198
- lapsen oikeus psykiatriseen osastohoitoon 206
- terveystietojen kerääminen ammattiopistoon hakevilta 231
- puhalluskokeen ottaminen opettajalta työnantajan läsnä ollessa 232

TIEDOKSIANTO

- hovioikeuden tuomion antamisajankohdasta ilmoittaminen 94
- syyteoikeuden vanhentuminen käräjäoikeudessa 95

TIEDONSAANTIOIKEUS

- vangin oikeus saada jäljennös henkilöntarkastuspöytäkirjasta 149

TIEDOTTAMINEN

- tiedottaminen vankeja koskevista ohjeista 148
- koulukuljetuspalvelun laajuudesta tiedottaminen 225

TODISTAJA

- todistajan koskemattomuus 134
- rikoksen tutkija todistajana jutussa ja mahdollinen esteellisyys 137

TOIMEENTULOTUKI

- toimeentulotuen hakijan velvollisuus esittää pankkitilitiedot sekä selvitys lapsen tapaamismenoista 179
- toimeentulotukiasian selvittäminen 179
- toimeentulotuen maksaminen 179
- toimeentulotukiohjeen lainvastaisuus 180
- viivästys toimeentulotukiasioiden käsittelyssä 181
- toimeentulotukipäätöksen tekeminen 182
- kiirehtimispyyntöön vastaaminen 183
- toimeentulotukipäätöksen lähettäminen 183

TULLI

- todistustaakan jako ja näyttökynnys mittarilukeman oikeellisuudesta 170
- autoveron oikaisupäätöksen viipyminen 171
- ajoneuvon arvon määrityksen viivästyminen Tullihallituksessa 171
- haltuunotetun omaisuuden säilyttämisestä annettavat ohjeet 171
- tullin menettely nuuskan haltuunotossa 172
- tullitarkastuksen edellytykset 173

TUOMIOISTUIN

- käräjätuomarin menettely televalvontalupia myönnettäessä 72
- pakkokeinolupien määräaikojen laskeminen 74

- asianajosalaisuus teknisessä kuuntelussa	74
- kesämökin tekninen kuuntelu	76
- kunnallisasian käsittelyaika hallinto-oikeudessa	93
- vakuutusoikeustuomarin viivytys esteettömän kokoonpanon järjestämisessä	93
- käräjätuomarin käytös pääkäsittelyssä	93
- tuomarin käytös	93
- huolellisuus tuomiolauselman antamisessa	94
- äänittämisen epäonnistuminen käräjä-oikeuden istunnossa	94
- hovioikeuden tuomion antamisajankohdasta ilmoittaminen	94
- asiavaltuuden selvittäminen hallinto-oikeudessa	94
- syyteoikeuden vanhentuminen käräjä-oikeudessa	95
- riita-asian käsittelyn viivästyminen	97
- asiakirjojen salassapito vangitsemisasiassa	98
- suljetusta käsittelystä ja aineiston salassapidosta päättäminen	100

TUOMIOLAUSELMA

- huolellisuus tuomiolauselman antamisessa	94
--	----

TURVALLISUUSTARKASTUS

- turvallisuustarkastuksen edellytysten puuttuminen	122
---	-----

TYÖSUOJELU

- työnjaon vahvistaminen ulosottopiirissä	153
- terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksikköjen menettelyn asianmukaisuus	194

TYÖSUOJELUPIIRI

- työsuojelupiiriin menettely	221
-------------------------------	-----

TYÖTERVEYSHUOLTO

- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus	190
---	-----

TYÖTTÖMYSSKASSA

- työttömyyskassan menettely	220
------------------------------	-----

TYÖVOIMATOIMISTO

- työvoimatoimiston huolellisuus asioiden käsittelyssä	220
- työvoimatoimiston menettely	221
- virheellinen neuvonta työmarkkinatukiasiassa	221

ULKOMAALAINEN

- käännättämisestä ilmoittaminen	176
- ulkomaalaisen käyttäminen oman maansa edustustossa	176
- lääkityksen käyttö maasta poistettaessa	176
- hallinto-oikeuden päätöksen noudattaminen Ulkomaalaisvirastossa	177

ULOSOTTO

- omaisuuden hävittämiskaavan arviointi pesä-osuuden ulosmittauksessa	153
- ulosottomiehen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus	153
- maksukiellon valvonta	153
- työnjaon vahvistaminen ulosottopiirissä	153
- velallisen yksityiselämän tarkkailu	153
- varojen tilitys velkojille ennen ulosottovalituksen ratkaisua	155
- Kansaneläkelaitoksen ulosottoon antamien tietojen virheellisyys	156
- hyvä hallinto toimeentuloturva-asioissa	157

VALTAKUNNANSYÖTTÄJÄNVIRASTO

- käsittelyn viivästyminen Valtakunnansyöttäjänvirastossa	107
---	-----

VALTIONAVUSTUS

- ympäristöministeriön menettely valtionavustusasiassa	225
--	-----

VALVONTA

- telepakkokeinojen valvontajärjestelmän toimivuus ja telekuunteluluvan ulottuvuus	71
- käsittelyajat Ahvenanmaan poliisissa	118
- maksukiellon valvonta	153
- asukkaiden valinta palveluasumiseen	187
- taksikuljetuksen valvonta	188
- terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksikköjen menettelyn asianmukaisuus	194
- lapsen sijaishuollon valvonta	202
- työsuojelupiiriin menettely	221
- kestävän metsätalouden rahoituksen valvonta	258

VAMMAISUUS

- vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut	183
- kuljetuspalveluista perittävät maksut	183
- vammaisneuvoston kuuleminen	184
- tulkkipalvelujen järjestäminen	184

- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyn viivästys 184
- vammaispalveluhakemuksen käsittelyn joutuisuus 184
- asukkaiden valinta palveluasumiseen 187

VANKEINHOITO

- tutkintavangin ja hänen avustajansa välinen kirjeenvaihto 135
- vankilalääkärin menettely lääkkeiden alaosjossa 143
- huolellisuus terveydenhuollossa 144
- korvaushoitopotilaan työkykyarvio ja poistumis- lupa 144
- sairauden seurannan vuoksi eristysselliin sijoittaminen 144
- korvaushoitopotilaan sijoittaminen avo- laitokseen 145
- vankien perhe-elämän suoja 146
- tutkintavangin lähiomaisen tapaamisoikeuden toteutuminen 146
- tapaamiskiellon määrääminen vangin vierailijalle 147
- tiedottaminen vankeja koskevista ohjeista 148
- poistumisluvan ohjeiden täsmällisyys 148
- yksityiselämään kuuluvan tiedon antaminen 148
- vangin erillään pitäminen 149
- päihdevirtsatestinäytteen antaminen 149
- vangin oikeus saada jäljennös henkilön- tarkastuspöytäkirjasta 149
- kuljetettavana olevan vangin ruokailun järjestäminen 150
- vangin WC-käyntien rajoittaminen 151
- vartijan kielenkäyttö 151

VEROTUS

- taksikuljetuksen valvonta 188
- verotoimiston menettely oikaisuvaatimuksen käsittelyssä 238
- veronhuojennushakemuksen käsittely 239
- verosta vapauttamista koskevan päätöksen perusteleva 239
- veroviraston nimitysmuistioiden puutteellisuus 239
- verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuus 240
- Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun maksullisuus 243
- ajoneuvoverotuksen puhelinneuvonnan ulkoistaminen 244
- verovirkamiesten nimien ilmoittaminen 247

VIIVÄSTYS

- kunnallisasian käsittelyaika hallinto- oikeudessa 93
- vakuutus oikeustuomarin viivyttely esteettömän kokoonpanon järjestämisessä 93
- hovioikeuden tuomion antamisajankohdasta ilmoittaminen 94
- oikeusaputoimiston viivästys ja huolimattomuus elatusapuasian käsittelyssä 95
- riita-asian käsittelyn viivästyminen 97
- käsittelyn viivästyminen Valtakunnansyyttäjän- virastossa 107
- esitutinnan aloittaminen 116
- esitutinnan keskeyttämisen edellytykset 117
- rikosilmoituksen kirjaaminen 130
- siviilipalvelushakemuksen käsittelyn viivästy- minen 164
- ajoneuvon arvon määrittelyn viivästyminen Tullihallituksessa 171
- tullin menettely nuuskan haltuunotossa 172
- hallinto-oikeuden päätöksen noudattaminen Ulkomaalaisvirastossa 177
- toimeentulotuen maksaminen 179
- viivästys toimeentulotukiasioiden käsittelyssä 181
- kanteluasian käsittelyn kesto läänin- hallituksessa 182
- kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyn viivästys 184
- päätöksen perusteleva ja viivästys omaishoidontukiasian käsittelyssä 187
- oikeus hyvään hoitoon ja siihen liittyvään kohteluun 191
- terveydenhuollon viranomaisten ja toiminta- yksiköiden menettelyn asianmukaisuus 194
- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa 204
- lapsen oikeus perusopetukseen pidennettynä oppivelvollisuutena 209
- viivästys toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä 215
- hyvä hallinto toimeentuloturva-asioissa 217
- työttömyyspäiväraahakemuksen käsittely 220
- TE-keskuksen menettely 221
- kaupunginhallituksen velvollisuus huolehtia vesihuoltolain mukaisen taksarakenteen voimaan saattamisesta 225
- hallinto-oikeudelle annettavan lausunnon viivästyminen 226
- verotoimiston menettely oikaisuvaatimuksen käsittelyssä 238
- veronhuojennushakemuksen käsittely 239

- ympäristötuen erityistuen maksatusta koskevan päätöksen antaminen	257
- viivästys valvontapöytäkirjan toimittamisessa viljelijälle	258
- liittymälupahakemuksen käsittely	264

VIRKA-APU

- virka-avun antaminen yksityiselle henkilölle	136
- tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen virka-apu	162

VIRKAMIES

- käräjätuomarin käytös pääkäsittelyssä	93
- tuomarin käytös	93
- syyteoikeuden vanhentuminen käräjä-oikeudessa	95
- verovirkamiesten nimien ilmoittaminen	247

VIRKANIMITYS

- poliisimiesten nimitykset alempiin virkoihin	137
- veroviraston nimitysmuistioiden puutteellisuus	239

YHDENVERTAISUUS

- tutkintavangin oikeus radion hallussapitoon	115
- huolellisuus terveydenhuollossa	144
- asiakkaiden yhdenvertaisuus talous- ja velkaneuvonnassa	154
- tulkkipalvelujen järjestäminen	184
- kunnan järjestämisvelvollisuus ja terveyspalvelujen saatavuus	190
- hyvä hallinto toimeentuloturva-asioissa	217
- harkintavallan käyttö kulttuuriavustusten jaossa	226
- opintomaksut muussa yliopistossa suoritettavista opinnoista	230
- liikkumisesteettömän rakentamisen vastainen rakennuslupa	251
- liikkumisesteettömästä rakentamisesta poikkeaminen rakennuslupa-asiaassa	252
- liikkumisesteen aiheuttanut hissin peruskorjaus	253
- saaristoliiikenteen liikennemaksujen eriarvoisuus	262

YKSITYISELÄMÄN SUOJA

- yksityiselämään kuuluvan tiedon antaminen	148
- hyvä hallintomenettely lapsiasioissa	204
- adoptiomenettelyyn liittyvät asiat	204

YKSITYISTIETOIMITUS

- menettely yksityistietoimituksessa	257
--------------------------------------	-----

YKSITYISYYDEN SUOJA

- Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen toimitilat	115
- velallisen yksityiselämän tarkkailu	153
- tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen virka-apu	162
- työvoimatoimiston menettely	221
- terveystietojen kerääminen ammattiopistoon hakevilta	231

YLIOPISTO

- opintomaksut muussa yliopistossa suoritettavista opinnoista	230
- lausunnon antajan puolueettomuus nimitys-asiaassa	231

YMPÄRISTÖ

- Vrouw Marian hylyn suojelu	250
- liikkumisesteettömän rakentamisen vastainen rakennuslupa	251
- liikkumisesteettömästä rakentamisesta poikkeaminen rakennuslupa-asiaassa	252
- liikkumisesteen aiheuttanut hissin peruskorjaus	253
- lainvastainen menettely rakennuslupa-asiaassa	253
- yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen vastaiset rakennusluvut	254
- ympäristöministeriön menettely valtion-avustusasiassa	255

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

- ympäristöministeriön menettely valtion-avustusasiassa	255
---	-----

ÄÄNITE

- äänittämisen epäonnistuminen käräjäoikeuden istunnossa	94
--	----

ISSN 0356-2999

Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2006

Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo

Taitto: Päivi Ahola ja Virpi Salminen



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FI - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eo-a-kirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>